

PEMBANGUNAN HUKUM DAN SISTEM HUKUM

Oleh : Dr. Hj. Evita Isretno, SH. MH^{*)}

Abstrak

Pembangunan hukum di Indonesia dapat dilakukan melalui perbaikan sistem hukum yang mencakup semua bidang penting yang menjadikan sistem itu mampu bekerja dengan baik. Revisi Konsep maupun prosedural dapat menjadi pilihan dengan tambahan kemungkinan adanya penciptaan yang baru bidang pendidikan hukum, sistem perundang-undangan dan pranata penegakan dan pelayanan hukum. Reformasi hukum di Indonesia merupakan jargon yang kian hari kian santer disuarakan dalam rangka melakukan perbaikan hukum baik dalam arti pembangunan hukum maupun pembinaan hukum, yakni baik dalam arti semua kegiatan yang mengarah pada pembaharuan hukum dalam makna penciptaan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di satu pihak maupun dalam rangka memelihara dan menumbuhkan semua kegiatan di bidang hukum yang meliputi pembaharuan hukum itu sendiri di pihak lain. perbaikan hukum di Indonesia lebih tepat dimulai dari sistem hukum itu sendiri. Apa yang dimaksud dengan reformasi hukum menurutnya adalah reformasi sistem hukum itu sendiri secara menyeluruh. Suatu pemikiran yang cemerlang dan patut ditindaklanjuti dengan upaya nyata dan terukur. Konsekwensi perbaikan melalui sistem akan meliputi beberapa hal yang utama yakni tentang sistem pendidikan hukum, pembaharuan sistem perundang-undangan atau kaidah hukum itu, pembaharuan mengenali tata cara penegakan hukum termasuk pembaharuan di bidang pelayanan hukum kepada masyarakat luas.

Kata kunci: Pembangunan sistem hukum

Abstract

Legal development in Indonesia can be done through the improvement of the legal system which covers all the important areas that make it the system to work well. Concept and procedural revisions may be an option in addition to the possibility of the creation of a new field of legal education, the legal system and the institutions of law enforcement and service. Legal reform in Indonesia is a mission that is increasingly widely voiced in the framework of legal remedies both in terms of legal development and the fostering of law, which is good in the sense of all the activities that lead to the renewal of the law within the meaning of creation and the improvement of legislation on the one hand and in order to maintain and foster all activities in the field of law which includes the renewal of the law itself on the other. improvement of law in Indonesia is more precise beginning of the legal system itself. What is a law reform says is reform of the legal system itself as a whole. A brilliant idea and should be followed up with tangible and measurable effort. Consequences improvement through the system will cover some of the major things about the legal education system, reform the legal system or the rule of law that recognizes renewal procedures for law enforcement, including the renewal in the field of legal services to the public.

Keywords: Construction of legal system

^{*)} Dosen Fakultas Hukum Univ. Borobudur.

A. Pendahuluan

Pembangunan hukum di Indonesia dapat dilakukan melalui perbaikan sistem hukum yang mencakup semua bidang penting yang menjadikan sistem itu mampu bekerja dengan baik. Konsep maupun prosedural dalam hukum acara termasuk hukum acara administrasi negara merupakan bagian dari pembangunan serta sistem hukum yang patut dicermati atau bahkan dievaluasi, sehingga dalam penerapan hukum acara tersebut tidak dicerai oleh pelaksana hukum. Dapat menjadi pilihan dengan tambahan kemungkinan adanya penciptaan yang baru bidang pendidikan hukum, sistem perundang-undangan dan pranata penegakan dan pelayanan hukum termasuk, termasuk pula kesepahaman dalam menyikapi pentingnya penyelesaian setiap konflik hukum yang terkait kepentingan administrasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun ketatanegaraan.

B. Hakikat Pembangunan Hukum

Pembangunan selalu ingin dimaknai sebagai perubahan, yang dilakukan melalui bermacam cara dengan tujuan ideal mencapai suatu keadaan yang lebih baik dari yang pernah ada atau pernah didapat.

Aspek mendasar dan penting yang selalu ada dalam *nomen klatur* pembangunan adalah perbaikan. Dalam rana hukum, perbaikan cenderung diistilahkan sebagai revisi yang dapat dilakukan baik secara keseluruhan atau hanya sebagian sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan sesuai pula dengan perkembangan zaman.

Secara filosofis ideologis, suatu pembahasan hukum, bertitik tolak dari hal yang amat mendasar yakni konsep. Masing-masing bidang memiliki konsep tersendiri. Konsep ekonomi berbeda dengan politik, dan berbeda pula dengan hukum. Kewajiban dan hak dimungkinkan samasama ada pada bidang ekonomi, politik, dan hukum tetapi sudut pandang hukum akan tetap berbeda karena beda tujuan yang hendak dicapai. Hukum dalam konsep senantiasa tidak keluar dari sifatnya yang normatif dan di dalamnya terkandung makna-makna nilai tentang keadilan, keputusan dan sebagainya.

Konsep menentukan arah dari suatu upaya perbaikan dan karenanya pembangunan yang baik adalah pembangunan yang ber-

dasarkan konsep; demikian pula dalam arti revisi, hal itu pun haruslah memiliki konsep. Dengan konsep itulah maka pembangunan menjadi suatu aktivitas yang terukur dan dapat diukur.¹

Suatu konsep tidak akan ada artinya tanpa tindakan lebih lanjut. Apa yang tertuang di dalamnya idealnya harus sampai ke tataran praktis. Mekanisme dalam hal mana konsep hendak diwujudkan berhubungan dengan tata cara atau prosedural. Keduanya saling berhubungan erat sehingga selalu didapati kenyataan bahwa revisi konsep senantiasa digandengkan dengan revisi prosedural. Keterikatan yang demikian menimbulkan fenomena fungsional bahwa keduanya bertindak seakan-akan sebuah sistem.

Berbagai peristiwa dapat menyebabkan timbulnya upaya perbaikan baik dalam bentuk revisi konsep maupun prosedural. Dan bahkan beberapa peristiwa menjadikannya tidak hanya sekedar revisi dalam konteks pembangunan, melainkan lebih dari itu yakni mengarah kepada penciptaan-penciptaan yang benar-benar baru (*invention*) dan tidak sekedar dalam arti menemukan sesuatu yang telah ada sebelumnya (*discover*).

Meningkatnya kasus-kasus pelanggaran hukum di Indonesia baik secara kualitas maupun kuantitas, serta fenomena menumpuknya perkara-perkara di Mahkamah Agung,² ditambah adanya asumsi lemahnya penegakan hukum di Indonesia menimbulkan keprihatinan banyak pihak. Tak jarang hal itu menimbulkan penilaian-penilaian miring terhadap para petugas hukum kita yang sebenarnya penilaian itu tidak perlu dikemukakan apalagi atas maksud-maksud tertentu (*vested interest*).

Justru yang diperlukan adalah pemikiran dan pengayaan implimentasi yang baik dan benar dalam rangka mempertinggi dan mempertajam - kualitas hukum di Indonesia.

Dalam keprihatinan tersebut lahir berbagai keinginan untuk mengatasi berbagai kendala di bidang hukum. Reformasi hukum di Indonesia merupakan jargon yang kian hari kian santer

¹ Buchari Zainun, *Konsep Administrasi Pembangunan*, Jakarta : LAN, 1996, hal 15.

² Henry Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Indonesia*, 2001, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. Xxxviii.

disuarakan dalam rangka melakukan perbaikan hukum baik dalam arti pembangunan hukum maupun pembinaan hukum,³ yakni baik dalam arti semua kegiatan yang mengarah pada pembaharuan hukum dalam makna penciptaan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di satu pihak maupun dalam rangka memelihara dan menumbuhkan semua kegiatan di bidang hukum yang meliputi pembaharuan hukum itu sendiri di pihak lain.

Banyak pemikiran yang timbul untuk mencapai perbaikan di bidang hukum. Lembaga yang dipandang berperan besar dalam bidang hukum menjadi bidikan pertama dalam konteks pembaharuan hukum. Mahkamah Agung sebagai benteng terakhir peradilan tak luput dari sasaran pemikiran mendalam terhadap perbaikan dunia hukum di Indonesia termasuk lembaga peradilan di bawahnya. Berturut-turut kemudian Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia dan lembaga lain, misalnya advokasi.

Di luar dari pemikiran yang melihat perbaikan pada sektor institusi tersebut, ada pemikiran yang cukup bagus yang muncul dalam rangka mencapai perbaikan hukum di Indonesia, yakni pemikiran tentang perbaikan sistem hukum itu sendiri.

Prof. Dr. Bagir Manan SH mengajukan suatu pemikiran bahwa perbaikan hukum di Indonesia lebih tepat dimulai dari sistem hukum itu sendiri. Apa yang dimaksud dengan reformasi hukum menurutnya adalah reformasi sistem hukum itu sendiri secara menyeluruh.⁴ Suatu pemikiran yang cemerlang dan patut ditindaklanjuti dengan upaya nyata dan terukur.

Konsekwensi perbaikan melalui sistem akan meliputi beberapa hal yang utama yakni tentang sistem pendidikan hukum, pembaharuan sistem perundang-undangan atau kaidah hukum itu, pembaharuan mengenali tata cara penegakan hukum termasuk pembaharuan di bidang pelayanan hukum kepada masyarakat luas. Yang terakhir termasuk dari apa yang selama ini mendapat perhatian besar yaitu lembaga peradilan, kejaksaan dan kepolisian.

Setuju dengan pemikiran Prof. Bagir Manan, bahwa memang pembangunan hukum itu haruslah dimulai dari sistem sebab dengan bermula dari sistem itulah cakupan *holistic* suatu reformasi hukum akan lebih aktual. Tanpa cakupan yang demikian maka perbaikan itu hanyalah bersifat *parsial* dan hukum dimungkinkan akan berkembang secara liar, suatu yang *wilde groei* menurut Prof. Koesnoe, Pembangunan hukum mengarah kepada proses tambal sulam.

C. Sistem, Ide Dan Tujuan Hukum

Menurut Schrode & Voch sebagaimana dikutip oleh Satjipto, pengertian dasar yang terkandung dalam sistem menyangkut adanya tujuan, keseluruhan (*holism*), saling berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, transformasi, adanya kecocokan satu sama lain (keterhubungan); dan adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu.⁵

Bersandar pada karakteristik suatu sistem tersebut, maka sistem hukum secara umum dapatlah diartikan sebagai kumpulan yang terdiri dari berbagai elemen yakni norma, asas, konsep, teori-teori yang saling terkait satu sama lain dan pula saling mempengaruhi dalam suatu “bangunan” hukum. Keterkaitan antara elemen itu disebabkan oleh adanya asas dan atau beberapa asas sedangkan saling mempengaruhi lebih disebabkan adanya perbedaan konsep antar elemen itu sendiri. Hukum dalam konsep *Continental* berbeda dengan hukum dalam konsep *Anglo-Saxon* dan bahkan perbedaan yang demikian dapat dilihat pula pada konsep dalam hukum adat maupun dalam konsep hukum Islam.

Mengupas sistem hukum dapat berarti membahas gambaran tentang bagaimana hukum itu menampakkan dirinya atau bagaimana hukum itu ada dalam pengertian bekerjanya sesuatu yang dinamakan hukum. Membahas sistem hukum pula bermakna meninjau secara menyeluruh tentang apa dan bagaimana hukum itu bekerja dari sudut pendekatan sistem.

Bekerjanya suatu hukum tak lepas dari adanya bangunan hukum. Sebagai bangunan sistematis, ia memiliki beberapa hal penting sebagai penunjang yakni struktur, kategori dan konsep. Ketiga elemen ini menempati substansi

³ Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, 2001, Kompas, Jakarta, hal 132-133.

⁴ Bagir Manan, *Hukum dan Pembangunan*, Jakarta: Media Perspektif Baru, 2003, hal 29.

⁵ *Ibid*, hal 33.

mendasar dalam mana hukum bekerja untuk kemudian berperan yang menurut John Rawls menjadi “*a coercive order of public rules addressed to rational persons for Tahune purpose of regulating Tahuneir conduct and providing Tahune framework for social cooperation*”.

Mengakomodir pandangan John Rawls ini, bekerjanya hukum ini menurut Hari Chand disebabkan adanya beberapa rasionalitas praktis yang memenuhi tiga aspek masing-masing “*value, right and moral worTahun, relates to social and institutions*.”⁶

Baik struktur maupun kategori yang berada di dalam suatu sistem digerakkan oleh sistem itu sendiri dalam rangka menjadikan hukum itu tetap hidup dalam suatu lingkungan masyarakat dan sekaligus menyatukan masyarakat itu sendiri untuk tetap berada dalam sistem.⁷

Adanya struktur dan kategori membuktikan adanya suatu kesatuan yang berpola. Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen dapat dipergunakan untuk membenarkan hal ini dengan asumsi adanya suatu *Grundnorm* yang berada pada posisi teratas dari tingkatan-tingkatan serta kategori yang ada di bawahnya. *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem⁸ dan berakibat satu sama lain saling mengikat dan melengkapi (setidaknya berhubungan satu sama lain), yang berpedoman kepada nilai yang tertuang dalam bentuk asas-asas hukum.

Hans Kelsen dalam *Tahune Normative Tahuneory of Law* menyimpulkan bahwa sistem hukum “... *is made of a hierarchy of norms. Each norm is derived from its superior norm. Tahune ultimate norm from which every legal norm deduces its validity is Tahune highest basic norm*.”⁹

Konsepsi tentang hukum selalu ada dan sekaligus merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari adanya dalam suatu sistem hukum. Bagaimana hukum yang dipahami, gambaran hukum yang bagaimana yang menjadi *Idee*, ser-

ta hukum yang bagaimana yang timbul atas kebutuhan manusia merupakan wujud pemikiran mendalam dari manusia untuk memahami hukum itu sendiri. Pendapat Stamler yang menegaskan bahwa, “*Tahune concept of law is Tahune technical legal science which concerns with a legal system. It is Tahune sum of laws which may be found in a legal system*”¹⁰ memiliki keterkaitan dengan pemahaman dalam menghasilkan berbagai konsep berikutnya.

Ciri sistem yang bersifat kompleks sebagai contoh mengisyaratkan bahwa hukum yang hendak dikaji berposisi sebagai sesuatu yang tidak dapat dipandang sederhana, sesuatu yang tentunya bersifat kompleks. Karena keadaan yang demikian; timbul berbagai konsep pemikiran tergantung dari aspek apa hukum itu hendak dikaji. Ia terkait pula dengan eksistensi ilmu-ilmu sosial lainnya misalnya sosiologi, antropologi, dan ilmu politik itu sendiri di samping memang aslinya ia berada dalam kajian ilmu hukum yang murni (*pure legal science*).

Konsekwensi pendekatan yang demikian mengakibatkan apa saja yang menjadi elemen suatu sistem maka elemen itu pula digunakan dalam mengenali hukum dimaksud. Keterkaitan berbagai disiplin ilmu menimbulkan perbedaan konsep tentang hukum itu sendiri disertai dengan adanya perbedaan berbagai cara memandang hukum, yang dari perbedaan ini menimbulkan berbagai aliran hukum serta teori-teori hukum di dunia. Satu-satunya persamaan dalam suatu sistem---lengkap dengan berbagai perbedaan di dalamnya---adalah hukum dan sistem hukum itu semuanya mengarah kepada upaya bagaimana hukum itu dapat mencapai tujuannya.

Konsep hukum dan teori hukum dalam sistem mendekatkan hukum pada permasalahan peran sekaligus fungsi hukum. Orang (termasuk dalam pengertian kelembagaan) dapat melakukan sesuatu kehendak melalui pemanfaatan hukum. Di sinilah bermula masuknya dunia politik sekaligus di sinilah hubungan kausalitas antara politik dan hukum menjadi lebih signifikan.

⁶ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, 1994, International Book Services, Kuala Lumpur, hal 51.

⁷ James K. Fleibleman, *Justice, Law and Culture*, 1985, Martinus Nijhoff Publisher, Lancaster, hal. 64

⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, 2002, Gunung Agung, Jakarta, hal. 273.

⁹ Surya Prakash Sinha, *Jurisprudence*, 1993, West Publishing Company, London, hal. 186.

¹⁰ Hari Chand, *Op Cit*, hal. 49.

Adalah tepat ungkapan Mahfud MD¹¹ yang menggambarkan kausalitas itu dengan ungkapan:

“Dalam realitas empiris hukum lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakangi. Kalimat-kalimat yang ada dalam aturan hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Dalam kenyataan terlihat bahwa politik sangat menentukan bekerjanya hukum.”

Meskipun ada benarnya pendapat Mahfud tersebut bahwa bekerjanya hukum lebih banyak ditentukan oleh kekuatan politik, tetapi menempatkan politik dan kekuatannya pada unsur utama dalam sistem hukum adalah kurang tepat: Politik di dalam hukum hanyalah strategi sementara substansi hukum berbeda tempat dengan sistem hukum yang mengkoordinasikan hukum menjadi bekerja. Meletakkan unsur politik sebagai bagian utama bekerjanya hukum dalam suatu sistem hukum lebih didasari hanya atas kekuasaan politik semata-mata sedangkan hukum dan kekuasaan itu tidaklah sama. Hukum yang melahirkan kekuasaan sedangkan kekuasaan tugas intinya adalah menjaga hukum dalam arti turut serta mewujudkan tujuan-tujuan ideal hukum.

Dalam ilmu hukum memang dijumpai faham yang mengemukakan bahwa pemanfaatan hukum untuk tujuan tertentu. Dalam tatanan praktis sebagai contoh, peran sekaligus fungsi hukum dapat dilihat dalam hubungannya dengan kebijakan negara (*state policy*). Teori Roscoe Pound (1870-1964) dalam *Law as a Tool of Social Engineering* memaparkan suatu fungsi sosial yang besar untuk merubah suatu masyarakat ke arah yang lebih baik. Suatu konsep yang menunjang *Sociological Theory of Law* pada faham *Jurisprudence of Interests*.

Roscoe Pound mengemukakan bahwa hukum dipergunakan untuk menjamin kepentingan (*interests*) dengan tiga kategori utama (a) *public interests*; (b) *individual interests*; (c) *social interests*,¹² suatu pandangan lanjutan¹³ dari Philip

Heck (1858-1943) yang berpandangan bahwa tugas-tugas hakim tidak hanya sekedar memenuhi perintah-perintah khusus (aturan-aturan hukum) melainkan pula melindungi totalitas kepentingan.

Konsep ini dianut di Indonesia dan diartikan dengan manis dalam era Soeharto sebagai sarana pembaharuan (pembangunan masyarakat).

Sistem hukum sebagai suatu bangunan di dalamnya terdapat idee hukum yang menurut Prof. Koesnoe dapat menjadi ukuran dalam mana suatu aturan dapat dimasukkan ke dalam hukum atau tidaknya dalam masyarakat yang bersangkutan.¹⁴ Dari pendapat Prof. Koesnoe ini dapatlah dikatakan bahwa *Idee* hukum sebagai “*identifier*” untuk menandai ada atau tidaknya hukum itu di suatu komunitas tertentu yang sekaligus untuk menandai apakah suatu aturan itu bernilai hukum atau tidak. Bertitik tolak dari kesimpulan ini selanjutnya secara induktif dapat dikatakan bahwa ada atau tidak adanya sistem hukum akan ditentukan pula oleh *idee* hukum. Jika tidak ada *idee* hukum dalam suatu sistem, maka dengan sendirinya sistem hukum tidak ada. Prof. Koesnoe berkesimpulan bahwa tidak semua peraturan itu dapat disebut peraturan hukum; hanya yang bernilai hukum saja dapat disebut peraturan hukum dan selebihnya peraturan biasa.¹⁵

Sependapat dengan Prof. Koesnoe, memang persoalan *Idee* hukum bersentuhan dengan keadilan sebagaimana pula yang ditegaskan oleh Radbruch bahwa *idee* hukum berisikan persoalan keadilan (*Die Idee des Rechts kann keine andere sein als die Gerechtigkeit*). Tetapi menyamakan *idee* hukum sebagai tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch kurang tepat. *Idee* hukum bukan tujuan hukum melainkan tampilan mendasar dari suatu bangunan hukum. *Idee* hukum dapat diibaratkan suatu kendaraan tetapi tidak dapat dikatakan bahwa satu kendaraan itu hanya untuk satu tujuan saja; kita dapat menggunakan satu kendaraan ke berbagai tujuan yang kita kehendaki.

¹¹ Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Gramedia, 1999, hal. 69.

¹² Surya Prakash Sinha dalam *Jurisprudence*, *Op Cit.*, p. 233-234.

¹³ Achmad Ali, *Op Cit.*, hal. 292.

¹⁴ Koesnoe, *Filsafat Hukum*, Malang: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum, 1988, hal. 76.

¹⁵ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumnus, 1991, hal 59-61.

Gambaran *Idee* hukum dalam sistem hukum ditemukan dalam organ-organ suatu negara misalnya kalangan eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang pada hakikatnya mengimplementasikan suatu *Idee* hukum.¹⁶ Peran eksekutif, legislatif dan yudikatif memicu dan memacu bergeraknya hukum dalam lintasan waktu, tempat dan keadaan tertentu dengan membawa misi hukum yakni mewujudkan nilai-nilai seperti yang dimaksud Gustav Radbruch berupa keadilan, kepastian dan kemanfaatan di dalam hukum.¹⁷ Di situ kemudian ditemukan penempatan yang pas tentang tujuan hukum yang dalam bahasa Jerman dikenali sebagai “*Zwek Des Rechts*” atau “*Tahune End of Law*”.

Implementasi yang demikian yang dilakukan oleh tiga lembaga penggerak negara dimaksud pada hakikatnya merupakan upaya sosiologis fungsional dan sekaligus menggambarkan peran suatu sistem hukum, bahwa di samping mengandung konsep hukum di situ pula terbukti adanya *Idee* hukum untuk diaplikasikan. Pernyataan Stammler yang menegaskan bahwa “*Tahune idea of law is Tahune application of Tahune concept of law in Tahune realization of justice*”¹⁸ mengisyaratkan bahwa *idee* hukum adalah aplikasi konsep hukum dalam rangka perwujudan keadilan, suatu pernyataan yang jika diperhatikan sungguh-sungguh dipengaruhi semboyan filsafat *Skolastik: ius quia iustum* (hukum karena adil).

Pengertian dan *idee* hukum memotret secara jelas tentang bagai-mana bekerjanya suatu sistem hukum dengan menghubungkan pemakaian keadilan dan ketidakadilan. Pada saat ketidakadilan itu timbul, maka sistem mulai bekerja dengan menerapkan asas-asas, konsep-konsep, dan termasuk aturan-aturan untuk mengembalikannya kedalam suatu kondisi sebaliknya yakni keadilan. Pergulatan antara keduanya menampakkan bahwa sistem hukum menjadi alat media dalam hal hukum itu diadakan. Pergulatan yang demikian digambarkan oleh James K. Feibleman¹⁹ dengan kalimat: “*If justice is a system of order, injustice is disorder ...*”, dan sistem hukum mengatur di antara keduanya.

Memahami hukum dengan sudut pandang berpola sistem maka dapat dipahami mengapa di kalangan ahli hukum timbul perdebatan tentang apakah hukum itu ada pada alam *sein* (kenyataan empiris) atau dalam alam *sollen* (keharusan yang ada dalam alam kejiwaan semata). Pada saat yang sama dapat dimengerti mengapa timbul pandangan netral bahwa hukum itu terdapat baik dalam alam *sein* maupun alam *sollen*. Pengaruh pandangan netral yang menganggap hukum itu ada baik dalam konteks “*sein*” maupun “*sollen*” berpengaruh pada perkembangan sistem hukum di dunia. Hukum sebagai suatu manifestasi nilai, dan nilai merupakan saripati budaya dan budaya sendiri merupakan fundamen hukum. Berkembangnya budaya menimbulkan perkembangan baru tentang hukum yang dicita-citakan memenuhi kebutuhan suatu masyarakat bangsa tertentu. Sistem hukum berkembang seakan-akan tidak lagi ada suatu sistem hukum yang universal²⁰ dan justeru sebaliknya, sistem hukum bergerak ke arah yang lebih khusus, tertentu, dan terbatas oleh budaya masing-masing masyarakatnya.

Secara tak terelakkan pembangunan sistem hukum kemudian lebih berorientasi kepada kebutuhan masyarakat (*based on social needs*). Hukum berkembang seiring dengan perkembangan zaman²¹ dan karenanya pembangunan hukum itu haruslah bersifat terus menerus (*sustainable*) dan tetap dalam sifatnya yang sistematis dan tidak secara parsial.

Pembangunan dalam *Idee* hukum hendaknya berada dalam satu paket dari tujuan hukum itu sendiri. Kalau selama ini tujuan hukum masih dengan pola melihat permasalahan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum itu dibahas dalam bagian yang terpisah haruslah diubah sebagai bahasan yang utuh. Artinya, kita tidak perlu lagi memikirkan suatu perkembangan tujuan hukum dalam konteks pemilihan asas yang cocok untuk diterapkan, misalnya, apakah keadilan sebagai prioritas, kemanfaatan atau kepastian saja. Pembangunan hukum melalui sarana sistem akan lebih baik jika ketiga asas tujuannya dijadikan satu sebagai sasaran akhir (*final goal*) hukum. Mengaplikasikan ketiga unsur keadilan, kemanfaatan, dan kepastian secara terpisah-pi-

¹⁶ Koesnoe, *Op Cit.*, hal. 53.

¹⁷ Achmad Ali, *Op Cit.*, hal. 72.

¹⁸ Hari Chand, *Op Cit.*, hal. 49.

¹⁹ James K. Feibleman, *Op Cit.* hal. 18.

²⁰ Surya Prakash Sinha, *Op Cit.* hal 206.

²¹ Hari Chand, *Op Cit.*, hal 125.

sah membuka cakrawala luas timbulnya suatu konflik sistem hukum tetapi menyatukan ketiganya secara bersama bukanlah hal yang mudah.

D. Sistem Hukum Di Indonesia

Beberapa waktu lampau, berbicara tentang sistem hukum didunia selalu mengarah kepada dua sistem hukum besar, yakni sistem hukum Eropa Benua dan sistem hukum Inggris. Sebutan lain untuk sistem hukum Eropa lazimnya adalah Sistem Hukum Romawi-Jerman atau “*Civil Law System*” sedangkan sistem hukum Inggris dikenal dengan sebutan “*Common Law System*” atau Sistem *Anglo-Saxon*.

Meskipun dua sistem tersebut telah mendapat pengakuan di kalangan pemikir hukum di dunia, perkembangan sistem hukum dengan mazhab pembangunan melalui sistem tidak dapat terelakkan adanya. Sistem hukum mengarah kepada sistem yang non-universal. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan, bahwa bagi Amerika maka hukum yang dicita-citakan adalah sesuai dengan budaya Amerika. Nilai-nilai hukum di Arab dicita-citakan pula oleh bangsa yang mendiami jazirah arab, dan demikian pula di Indonesia yang menimbulkan keinginan untuk menggunakan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan bangsa Indonesia sendiri. Konsep sistem hukum nasional Indonesia yang timbul pada perkembangan terakhir berasal dari keyakinan bahwa sistem hukum yang baik yang haruslah “*sein*” yang ditransformasikan dari elemen “*sollen*” yang dalam budaya bangsa Indonesia sendiri dan bukan dari bangsa lain. Pembangunan hukum haruslah sesuai dengan cita rasa masing-masing bangsa, tidak universalitas.

Di lain pihak, pengaruh faham “*globalisasi*” yang berkeyakinan adanya kondisi —*borderless*‖ dan negara-negara di dunia sebagai suatu —*an opened big family*‖ menimbulkan suatu keinginan adanya kesamaan sistem hukum terutama dalam hal-hal tertentu misalnya masalah ekonomi dan perdagangan, masalah kemanusiaan dan hak-hak yang melekat padanya. Keterlibatan badan dunia seperti PBB dan lembaga keuangan internasional IMF maupun lembaga lainnya tidak dapat dipandang kecil dalam menciptakan suatu sistem lanjutan dalam bidang hukum: sistem hukum dunia (*world wide legal sys-*

tem), suatu sistem yang tidak dibatasi oleh budaya satu bangsa atau suku bangsa saja melainkan ditentukan oleh peradaban dunia sebagai suatu pranata sosial internasional. Perkembangan sistem yang demikian tidak dapat tidak berpotensi mereduksi dua sistem hukum sebelumnya yakni *Civil Law* dan *Anglo-Saxon* dan juga terhadap perkembangan sistem hukum yang universal.

Pergulatan sistem hukum bagaimanapun juga memberi tanda bahwa hukum berkembang dari masa kemasa sesuai dengan peradaban manusia. Dalam aliran hukum yang historis, hukum tidaklah statis walaupun diakui sebagai perkembangan yang amat lambat,²² ia tumbuh bersama-sama dengan pertumbuhan rakyat, menjadi kuat bersama kekuatan rakyat dan pada akhirnya hilang pula dalam hal suatu bangsa kehilangan kebangsaannya.²³ Dianut atau tidak dianut aliran ini oleh siapapun, ada peringatan penting di dalamnya yang menyatakan bahwa suatu bangsa tidak boleh kehilangan hukumnya sendiri sebab bila suatu bangsa telah kehilangan hukumnya, maka ia telah kehilangan kekuatan dan pada akhirnya runtuhlah bangsa itu.

Jauh sebelum Belanda datang ke Indonesia dalam misi pertamanya berdagang, bangsa Indonesia, dengan segala kesederhanaannya telah memiliki sesuatu yang dipergunakan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat di masing-masing lingkungannya, sesuatu yang dalam Teori HLA Hart dinamakan sebagai —*primary rules*‖, sesuatu yang —*impose on people in Tahune relevant population Tahune duty to act, or refrain from acting, in certain ways*‖; dengan argumen pembenaran bahwa “*All societies have such primary rules, even societies Tahunat lack any legal system*‖.²⁴

Berbagai kebiasaan yang dilakukan berkembang menjadi sesuatu yang seharusnya dilakukan atas kesadaran bahwa di dalam kebiasaan itu ada nilai. Nilai-nilai itu diyakini haruslah dilestarikan (tradisi) sebagai pegangan hidup dan kemudian berkembang menjadi adat istiadat. A-

²² Sue Farran, *Comparative Legal System*, LA: Course Materials, University of Soutahun, 1981, hal 59.

²³ CST. Kancil, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1999, hal 51.

²⁴ Deno Kamelus, *Perkembangan Teori Sistem secara Sosiologis*, Surabaya: Dharmawangsa Press, 2001, hal 82.

dat yang demikian terus mengalami “*metamorfosa*” nilai yang kemudian membentuk dirinya sebagai hukum adat walaupun secara keseluruhannya yang dimaksud dengan hukum adat dalam kondisi ini masih di dominasi karakter kaidah primer (*primary rule*), dan sebagian lagi terbentuk dari adanya kaidah sekunder (*secondary rule*) yakni berupa petunjuk pengenalan sebagai hukum (*rules of recognition*).

Indonesia memiliki sistem hukum betapa pun sederhananya sistem itu. Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa Indonesia negara hukum (*rechtsstaat*). Konsekwensi yuridis dari pengakuan Indonesia negara hukum tidak dapat tidak membuktikan adanya suatu sistem hukum yang dianut di Indonesia terlepas dari apakah sistem itu “jiplakan” atau memang yang timbul sebagai pernyataan semangat kebangsaan (*volksgeist*) dari budaya bangsa Indonesia sendiri. Terlepas juga apakah sistem itu mampu atau tidak mampu untuk mensinergiskan berbagai tujuannya.

E. Pembangunan Sistem Hukum Di Indonesia

Terdapat dua alasan penting mengapa kajian tentang pembangunan sistem hukum di Indonesia dipandang sebagai hal yang amat perlu. Alasan *pertama*, bahwa suatu kenyataan kita belum memiliki sistem hukum nasional yang ideal. Suatu sistem dikatakan ideal bila ia menampung nilai-nilai hukum sebagai sari pati budaya nasional. Hukum yang ada sekarang adalah hukum yang sarat dengan falsafah barat dan bukan falsafah bangsa Indonesia.

Alasan *kedua*, bahwa situasi dan kondisi Indonesia sedang mengalami berbagai perubahan. Beberapa fenomena perubahan antara lain telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yang oleh Prof. Romli²⁵ disebut “dari sistem otoritarian kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke dalam sistem Otonomi. Perubahan ini berdampak cukup luas terhadap sistem hukum yang dianut.”

Dalam pandangan Prof. Romli, terdapat lima fenomena penting dalam hal mana suatu perkembangan (pembangunan) hukum ke depan

perlu dicermati dan dikaji secara mendalam.

Fenomena itu terdiri atas:

1. Kecendrungan sistem Otonomi menjadi lebih diperluas sehingga dapat menjadi federalisme.
2. Kecenderungan sistem multipartai yang berdampak terhadap sistem kabinet presidensial yang selama ini dianut dalam UUD 1945 dengan munculnya kabinet koalisi.
3. Kecenderungan pemisahan kekuasaan secara tegas (*separation* bukan *differentiation*) yang dapat mempengaruhi “*law making process*” dan “*law enforcement*”.
4. Masuknya pengaruh kelompok LSM dalam pengambilan keputusan pemerintah dan legislasi.
5. Adanya Tap MPR yang memerintahkan Presiden untuk melaksanakan pemberantasan KKN.

Apa yang Prof. Romli kemukakan menyentuh suatu lapangan hukum yang luas dan dalam menyangkut berbagai aspek. Tidak ada pilihan lain kecuali perubahan itu harus disikapi dengan tindakan nyata berupa pembangunan secara menyeluruh.

Sebagaimana disinggung di bagian muka, pembangunan dalam aspek sistem mengandung konsekwensi dibangunnya beberapa item yang membentuk sistem itu sendiri, yang meliputi sistem pendidikan hukum, pembaharuan sistem perundang-undangan atau kaidah hukum itu sendiri, pembaharuan mengenali tata cara penegakan hukum termasuk pembaharuan di bidang pelayanan hukum kepada masyarakat luas, antara lain meliputi sistem pendidikan hukum.

Secara kelembagaan sistem pendidikan hukum memenuhi dua kriteria masing-masing yakni pendidikan hukum yang dilakukan melalui institusi dan non-institusi. Secara institusi, terdapat kelembagaan-kelembagaan misalnya perguruan tinggi, lembaga hukum yang memang diarahkan untuk melakukan peningkatan sumber daya manusia secara internal misalnya pelatihan korps hakim, jaksa dan kepolisian maupun lembaga lain, misalnya, non-hukum yang melakukan upaya pelatihan sejenis dalam konteks memahami hukum. Non-institusi dapat diartikan sebagai proses pembelajaran hukum secara tidak langsung, misalnya, sosialisasi hukum oleh apa-

²⁵ Romli Atmasasmita, *Menata Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Kompas, 19 Maret 2004.

ratur negara kepada segenap masyarakat baik dalam konteks tertentu misalnya penyuluhan Pemilu, Pajak dan sebagainya.

Dalam arti yang demikian, pendidikan hukum dapat pula terjadi secara tidak sengaja. Artinya bagaimana hukum dan aplikasinya diketahui oleh masyarakat melalui berbagai kejadian, misalnya, dalam hal adanya konflik, timbulnya putusan-putusan hakim atas suatu kasus dan atau seseorang itu terlibat dalam kasus-kasus hukum di dalam maupun di luar pengadilan.

Sistem perundang-undangan secara umum tidak terpisah dari politik hukum yang mengandung tiga hal utama, yakni (1) *Law making process*; (2) *Implementation*; (3) *Law Enforcement*. Dari tiga hal ini, membicarakan pembangunan hukum terutama dalam aspek sistem perundang-undangan yang terpenting adalah proses pembuatan hukumnya (*law making process*).

Law making process adalah tahap awal dimana pembangunan itu muncul. Pada tahap awal ini akumulasi berbagai kepentingan muncul baik dari aspek ekonomi, sosial, budaya, dan hukum itu sendiri. Hal ini wajar karena tahap ini tidak lain merupakan tahap latar belakang di mana suatu produk hukum itu hendak dibentuk. Di dalam tahap awal ini dalam praktik sarat dengan berbagai pengaruh terutama pengaruh politik yang tengah berkembang di tanah air. Dalam hal terdapat pengaruh politik yang kuat maka hasilnya dapat ditebak bahwa suatu peraturan sarat dengan kepentingan politis. Pada tahap ini tidak jarang ditemukan bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu dibuat hanya untuk melegalkan kekuasaan seseorang atau sekelompok orang saja. Di sini hukum diperankan untuk kepentingan kekuasaan semata.

Untuk mendapatkan latar belakang murni hukum dalam suatu sistem perundang-undangan dan bebas dari “*vested interest*” yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka terdapat langkah-langkah penting yaitu: Penajaman Kaidah Hukum dan Klarifikasi Fungsi Hukum.

Membicarakan penegakan maupun pelayanan hukum selalu diarahkan kepada lembaga-lembaga formal yakni hakim, jaksa, polisi, advokat/pengacara dan lembaga lain yang karena tugas dan fungsinya yang sering masuk sebagai pilar kelima dalam aspek penegakan hukum dan pelayanan hukum misalnya pers.

Karena kelima lembaga itu dipandang memiliki kompetensi yang besar, maka selalu dalam pembicaraan pembangunan hukum menjadi bagian sentral dalam adanya berbagai kebijakan hukum. Terhadap jajaran hakim dan institusinya, dilakukan reformasi institusi di mana Mahkamah Agung kini telah menjadi lembaga yang mandiri termasuk aspek administratif hakim. Kepolisian pun secara institusional telah direformasi dan lepas dari bagian kemiliteran Indonesia. Pers diberi kebebasan untuk dan atas nama mengawal demokrasi dan keterbukaan.

Reformasi pada tatanan institusi cukup baik dilakukan tetapi hal itu belum memadai. Penegakan hukum masih belum memuaskan. Tumpukan perkara serta banyaknya pelanggaran merupakan bukti bahwa upaya itu belumlah cukup. Keadilan di kalangan masyarakat masih menjadi barang mewah atau barang mahal.

Perubahan dapat saja terjadi secara total sehingga membawa kepilahan mengganti sistem hukum dari yang kontinental menuju sistem hukuan *Anglo-saxon* sebagaimana dianut pula oleh beberapa negara di sekitar Indonesia. Walaupun upaya ini berat dilakukan tetapi tidak ada pilihan lain untuk menyelamatkan hukum di Indonesia. Pil pahit harus ditelan agar mendapat kesembuhan. Pertanyaan menarik yang harus selalu diingat dalam hal ini adalah atas sebab apa pergantian sistem hukum itu diperlukan.

F. Penutup

Pembangunan hukum yang meliputi pembaharuan maupun pembinaan haruslah bertumpu kepada sistem itu sendiri sebab jika sistem itu tidak memberikan kesempatan untuk pelaksanaan berbuat sesuatu yang kurang baik, maka perbuatan itu tidak dapat ia lakukan atau setidaknya perbuatan yang melawan sistem itu akan amat mudah terdeteksi dan pada akhirnya akan banyak membantu dalam hal diperlukannya upaya penegakan hukum (*law enforcement*).

Pembangunan hukum baik dalam arti pembaharuan maupun penciptaan elemen-elemen hukum sebaliknya dilakukan dalam konteks dan konten sistem hukum. Dalam konteks, pembangunan hukum itu merupakan tidak lain dalam rangka mewujudkan Indonesia yang bertitel negara hukum dan menjunjung tinggi hukum dalam setiap nafas kehidupan bernegara.

Dalam konten (isi), pembangunan itu haruslah dilakukan secara menyeluruh terhadap setiap elemen yang menjadikan sistem hukum itu lebih nyata adanya, lebih mampu mengatur subsistem yang ada di dalamnya.

Dibutuhkan keberanian yang luar biasa dari pemerintah untuk memperbaiki hukum dalam hal dipilihnya suatu alternatif krusial: penggantian sistem hukum secara menyeluruh, baik itu dengan label menuju sistem hukum nasional atau lain dari itu.

Pembangunan hukum tidak sekedar hanya menggantungkan kemauan politik (*political will*) saja melainkan ia membutuhkan kebera-

nian negara (*state courage*) untuk menetapkan sistem hukum mana yang baik dengan segala konsekwensi yang ada.

Upaya —*tambal sulam* peraturan hukum justeru berpengaruh pada elemen-elemen lainnya yang pada akhirnya mereduksi peran dan fungsi sistem hukum itu sendiri. Batasan antara mana yang sistem dan mana yang subsistem tidak lagi tampak, bias, dan akhirnya kesulitan untuk mendeteksi pada fungsi hukum yang mana ia harus mendapat tekanan lebih untuk diperbaiki. Bukan sebaliknya, bahwa pembangunan hukum hanya sekedar retorika dari masa ke masa, dari rejim ke rejim.

Daftar Pustaka

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosio-logis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002
- Andrew Altman, *Critical Legal Studies - A Liberal Critique*, Princeton University Press, USA, 1989
- Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Kompas, 2001
- CST.Kancil, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1999
- Deno Kamelus, *Perkembangan Teori Sistem secara Sosiologis*, Surabaya: Dharmawangsa Press, 2001
- Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Kuala-Lumpur: International Book Services, 1994
- Henry Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001
- James K. Fleibleman, *Justice, Law and Culture*, Lancaster: Martinus Nijhoff Publisher, 1985
- Koesnoe, *Filsafat Hukum*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum, Malang, 1988
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991
- Surya Prakash Sinha, *Jurisprudence*, West Publishing Company, London, 1993
- Romli Atmasasmita, *Menata Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Kompas, 19 Maret 2004.