**DIKTAT**

**SISTEM HUKUM**



**YOGI PRASETYO. SH. MH**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PONOROGO**

**FAKULTAS HUKUM**

**TAHUN 2016**

**Daftar Isi**

**BAB 1 Struktur Hukum.....3**

**BAB 2 Hukum Sebagai Sistem.....6**

**BAB 3 Struktur Internal Sistem Hukum.....10**

**BAB 4 Struktur Eksternal Sistem Hukum.....21**

**BAB 5 Perubahan Sosial & Perubahan Hukum.....25**

**BAB 6 Lembaga-Lembaga Terkait Dalam Sistem Hukum.....35**

1. Mahkamah Konstitusi (MK)

2. Mahkamah Agung (MA)

3. Kejaksaan

4. Kepolisian

5. Komisi Pemberantasan Korupsi

6. Komisi Yudisial

7. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

8. Advokat

**Daftar Pustaka.....50**

**BAB 1 Struktur Hukum**

Perbincangan mengenai struktur dari suatu sistem yang dikaitkan dengan hukum, kita harus membedakan antara struktur hukum dan hukum struktural dalam suatu sistem hukum. Pengertian pertama dapat kita sebut sebagai struktur internal sistem hukum, sedangkan yang kedua dapat disebut sebagai struktur eksternal sistem hukum. Struktur internal sistem hukum mencakup pengertian aspek kelembagaan sistem hukum, yaitu berkaitan dengan proses pelembagaan fungsi-fungsi hukum dan mekanisme hubungan antara lembaga dan antar fungsi-fungsi hukum, yang dalam arti luas mencakup mulai dari fungsi pembuatan hukum (*law and rule making*), penerapan hukum (*the administration of law*), sampai ke penegakan hukum dan keadilan (*law enforcement*). Khusus mengenai pelembagaan fungsi penegakan hukum tercakup pula mulai dari pengertian fungsi penyidikan, penuntutan, pembuktian, peradilan, sampai ke pengenaan sanksi, koreksi, pemulihan, dan fungsi resosialisasi. Semua aspek yang berkenaan dengan bentukdan pembentukan, serta mekanisme hubungan antar kelembagaan hukum satu sama lain, maupun hubungannya dengan para pencari keadilan (*justice seekers*), dapat disebut sebagai aspek struktural yang tidak lain merupakan struktur internal dari suatu sistem hukum.

Keseluruhan aspek struktur internal sistem hukum itu, jikalau diurai satu per satu, niscaya cakupannya sangat luas, rumit, dan kompleks. Sayangnya dalam praktik, kompleksitas dan keluasan cakupan pengertian dan aspek-aspeknya itu sering diabaikan oleh para perancangan pembangunan hukum nasional yang kebanyakan hanya terpaku, dan bahkan terkagum-kagum hanya dengan satu teori Lawrence Friedmann mengenai tiga komponen sistem hukum, yaitu komponen struktur, substansi, dan kultur. Dimana-mana orang mengutip pendapat Friedmann manakala membicarakan sistem hukum tanpa pemahaman yang utuh dan mendalam mengenai pandangan Friedmann itu sendiri. Sebagian sarjana juga hanya terpaku pada kategorisasi ala GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara), yang lebih berorientasi untuk memudahkan perumusan proyek-proyek pembangunan hukum, sehingga aspek sarana dan prasarana hukum dipandang sebagai komponen paling

penting, karena mudah mengukurnya dan menilainya dengan ukuran harga dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Karena itu, di masa depan, para perancang pembangunan hukum haruslah keluar dari kungkungan paradigma Friedmann tersebut, agar pemahaman kita tentang sistem hukum Indonesia menjadi lebih mencakup dan terpadu.

Di samping pengertian struktur internal sistem hukum yang perlu mendapat perhatian dengan seksama itu, dalam praktik kehidupan bermasyarakat dan bernegara, perhatian dan pemahaman kita tentang hukum juga tidak boleh dilepaskan dari kenyataan kontekstual dimana sistem nilai dan norma hukum itu bekerja. Dalam realitas kehidupan masyarakat dari mana dan dimana sistem nilai dan norma hukum itu berasal dan terbentuk, haruslah berfungsi efektif untuk menjamin kebebasan, memastikan ketertiban umum (*order*), dan mewujudkan keadilan. Hukum adalah cermin dan wajah masyarakat. Keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dapat dikatakan, tidak akan ada hukum tanpa adanya masyarakat, dan tidak akan ada masyarakat tanpa hukum. Karena itu, hukum juga harus senantiasa dilihat dalam konteks struktur sosial dimana hukum itu berada. Fungsi utamanya dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu sebagai instrumen yang mengatur dan membatasi (*limitating function*) sehingga dapat diwujudkan adanya kepastian (*legal certainty*) dan keadilan (*justice*) bagi setiap individu, tetapi dapat pula dilihat sebagai instrumen yang membebaskan (*liberating function*) sehingga dapat diwujudkan adanya struktur sosial yang adil dan pasti yang bebas dari penindasan dan kekerasan struktural. Artinya, hukum harus membebaskan (*liberating*) dengan tetap menjamin ketertiban sosial (*social order*) dan keadilan sosial (*social justice*). Jika struktur masyarakat timpang atau mengalami kesenjangan sosial yang tidak adil, maka niscaya hukum tidak dapat bekerja dengan sempurna atau dapat dikatakan tidak efektif. Sebaliknya, jika hukum tidak berfungsi dengan baik, berarti struktur sosial dimana hukum itu berada, dapat dipastikan adalah struktur sosial yang timpang dan tidak berkeadilan sosial. Oleh karena itu, penting sekali bagi kita untuk selalu melihat hukum dalam konteks struktur sosial dalam kehidupan bermasyarakat dimana hukum harus bekerja dengan efektif. Semakin timpang struktur vertikal perikehidupan dalam masyarakat, makin sulit bagi hukum untuk menjalankan fungsinya sebagai instrumen keadilan. Dalam struktur yang timpang, hukum mungkin saja tegak dan ditegakkan, tetapi yang ditegakkan itu adalah aturanaturan formal yang tidak berjiwa keadilan. Hukum yang demikian cenderung hanya mengabdi kepada kepentingan golongan yang berkuasa dan/atau yang berpunya. Akibatnya, makin hukum ditegakkan, struktur sosial yang ada semakin memperlebar jurang antara kaya-miskin dan antara yang berkuasa menentukan dengan yang tidak menentukan. Untuk itu, di bawah ini akan diuraikan pelbagai aspek struktur hukum Indonesia dan realitas hukum struktural dalam rangka pembaruan hukum di Indonesia pasca reformasi.

Keseluruhan aspek-aspek yang terdapat dalam struktur dan realitas struktural sistem hukum Indonesia sebagaimana diuraikan di bawah harus dipahami secara komprehensif agar dapat diajukan rekomendasi-rekomendasi yang juga bersifat menyeluruh dan terpadu untuk memberi solusi atas masalah-masalah hukum yang belum berhasil diperbaiki dan ditata kembali dalam rangka agenda reformasi nasional yang sudah berlangsung selama 14 tahun terakhir.

**BAB 2 Hukum Sebagai Kesatuan Sistem**

Sistem biasa dipandang sebagai suatu konsepsi tentang keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu baik dalam garis vertikal, horizontal, ataupun diagonal. Oleh karena itu, yang kita pahami sebagai sistem hukum tentulah merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum. Dalam studi ilmu hukum, kebanyakan orang terutama para sarjana hukum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pandangan Lawrence Friedmann tentang sistem hukum (*legal system*) yang menurutnya mencakup tiga komponen atau sub-sistem, yaitu (i) komponen struktur hukum, (ii) substansi hukum, dan (iii) budaya hukum. Pandangan Lawrence Friedmann ini sangat populer di kalangan sarjana hukum Indonesia, sehingga hampir tidak ada sarjana hukum yang tidak pernah mengutip dan menjadikannya rujukan utama dalam setiap tulisan yang membahas mengenai sistem hukum. Secara sederhana, teori Friedmann itu memang sulit dibantah kebenarannya. Namun, kurang disadari bahwa teori Friedmann tersebut sebenarnya didasarkan atas perspektifnya yang bersifat sosiologis (*sociological jurisprudence*). Yang hendak diuraikannya dengan teori tiga sub-sistem struktur, substansi, dan kultur hukum itu tidak lain adalah bahwa basis semua aspek dalam sistem hukum itu adalah budaya hukum. Substansi yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan atau pun dalam putusanputusan hakim selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja di dalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.

Teori Wolfgang Friedmann ini cocok untuk dipakai guna menjelaskan keberadaan sistem hukum dalam konteks kebudayaan, dalam konteks struktur kehidupan masyarakat. Inilah yang saya namakan sebagai struktur eksternal dari sistem hukum yang bertumpu kepada perspektif sosio-kultural dimana hukum itu hidup, bekerja, dan berkembang dalam kenyataan praktik. Namun, untuk memahami secara mendalam apa saja yang tercakup dalam pengertian kita tentang struktur internal sistem hukum, kita tidak dapat hanya bersandar kepada teori Friedmann. Apa yang kita pahami sebagai substansi hukum di Indonesia dengan tradisi ‘*civil law*’, tentu sangat berbeda dari apa yang dimaksud oleh Friedmann yang hidup dan menulis dalam konteks sistem hukum dengan tradisi ‘*common law*’ di Amerika Serikat.

Apalagi kalau kita meminjam pelbagai teori ekonomi yang biasa mengembangkan pemahaman mengenai aspek-aspek eksternalitis kelembagaan (*institution*) dalam arti luas yang juga mencakup pengertian peraturan perundang-undangan. Bahkan, sejak abad ke-20 berkembang aliran tersendiri dalam ilmu ekonomi yang disebut sebagai ‘*institutional economics*’ yang memandang hukum sebagai salah satu aspek yang dikenal sebagai institusi. Sebenarnya, dalam sosiologi pun dikembangkan pengertian mengenai social institution yang mencakup semua gejala kemasyarakatan. Hukum sebagai gejala social juga disebut sebagai institution. Karena itu, kita juga harus berhati-hati mengadopsi teori Lawrence Friedmann itu untuk kepentingan penerapannya dalam praktik dalam proses pembangunan hukum di negara kita yang harus kita kembangkan sendiri sesuai dengan kebutuhan nyata yang kita hadapi dewasa ini. Dalam rangka perancangan pembangunan hukum nasional, kita telah berulang kali secara berbeda-beda merumuskan pengertian kita sendiri mengenai apa itu sistem hukum dan bagaimana kita merancang pembangunan hukum secara komprehensif dan sistematik.

Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara era pemerintahan Orde Baru, dirumuskan bahwa pembangunan hukum itu mencakup tiga komponen, yaitu (i) pembangunan materi hukum, (ii) pembangunan aparatur hukum, dan (iii) pembangunan sarana dan prasarana hukum. Pada periode akhir Orde Baru, perumusannya ditambah menjadi pembangunan (i) materi hukum, (ii) aparatur hukum, (iii) sarana dan prasarana, dan (iv) budaya hukum. Kemudian setelah gerakan demokrasi dan hak asasi manusia semakin populer di dunia pada akhir abad ke-20, perumusan tersebut diubah lagi menjadi pembangunan (i) materi hukum, (ii) aparatur hukum, (iii) sarana dan prasarana hukum, serta (v) budaya hukum dan hak asasi manusia. Jika kita menelaah penggunaan nomenklatur-nomenklatur tersebut, dengan mudah kita dapat menangkap adanya pengaruh teori Lawrence Friedmann di dalamnya. Akan tetapi para perancang pembangunan hukum nasional menyadari bahwa kebutuhan pembangunan hukum nasional tidak mungkin menggunakan trikotomi Lawrence Friedmann itu apa adanya tanpa penafsiran dan tanpa inovasi sesuai dengan keperluan kita sendiri di Indonesia. Karena itu, rumusan tentang komponen-komponen sistem dalam rangka pembangunan hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu harus menggunakan logikanya sendiri. Apalagi jika dikaitkan dengan kebutuhan kita sekarang di abad ke-21, di masa pasca reformasi, tentu keterpaduan sistemik dalam upaya kita merancang strategi pembangunan hukum nasional dan daerah di seluruh Indonesia memerlukan pendekatan yang lebih menyeluruh, integral dan terperinci dengan jelas. Untuk itu, kita memerlukan cara pandang baru tentang apa yang hendak kita namakan dengan Sistem Hukum Indonesia itu. Zaman sekarang menuntut perubahan yang mendasar dalam cara pandang kita tentang hukum.

Prinsip-prinsip modern mengenai tatakelola yang baik (*good governance*) mutlak harus mendapat perhatian seksama termasuk di bidang hukum. Apalagi dengan semakin meluas dan berkembangnya penerapan ‘*information and communication technology*’ (ICT) modern di semua lingkungan dan lingkaran hukum di seluruh dunia, menyebabkan persoalan manajemen dan sistem informasi dan komunikasi menjadi suatu kenicayaan. Bahkan dewasa ini, masalah tatakelola hukum yang baik (*good judicial governance*) tidak dapat lagi dipersempit pengertiannya hanya sebagai urusan aparatur hukum atau pun hanya dikaitkan dengan persoalan sarana dan prasarana hukum. Bahkan, untuk mengejar ketertinggalan di segala bidang, sebagai negara berkembang yang sedang bergerak menuju kemajuan, pembangunan hukum Indonesia juga memerlukan aktor-aktor penggerak. Kita harus meminjam banyak teori ilmu politik mengenai kebutuhan untuk menggerakkan perubahan hukum yang sangat tergantung kepada dinamika politik. Bagaimana pun juga hukum adalah produk politik, di samping merupakan produk sosial dan kebudayaan. Oleh karena itu, untuk dan dalam membangun sistem hukum Indonesia (nasional dan daerah) yang efektif, diperlukan perhatian khusus mengenai peranan pemimpin dan kepemimpinan. Apa yang dinamakan sebagai komponen aparatur hukum dalam GBHN di masa Orde Baru harus dibedakan dalam 2 hal, yaitu (i) kepemimpinan aparatur hukum, dan (ii) sumber daya manusia sebagai aktor utama dalam pembangunan, penerapan, dan penegakan hukum. Sumber Daya Manusia yang berkualitas merupakan penentu utama berhasil tidaknya pembangunan hukum secara terpadu dijalankan. Demikian pula faktor kepemimpinan sudah seharusnya dijadikan salah satu komponen dalam setiap perbincangan mengenai sistem hukum yang hendak dibangun secara konkrit di Indonesia. Di samping itu, yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah soal pendidikan hukum dan pemasyarakatan atau sosialisasi hukum. Keduanya berfungsi penting sebagai jembatan penghubung antara ide-ide tentang hukum dengan praktik-praktik perilaku budaya hukum dalam masyarakat. Selama ini aspek pendidikan dan sosialisasi hukum ini tidak dianggap penting dan belum mendapatkan tempat yang semestinya dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional. Oleh Karena itu, sistem hukum Indonesia yang sebaiknya dibangun ke depan mencakup lima aspek atau komponen sekaligus, yaitu (i) komponen instrumental yang mencakup semua jenis dokumen hukum dan hukum tidak tertulis, (ii) komponen kelembagaan yang mencakup juga pengertian sarana dan prasarana dan semua aspek keorganisasian, (iii) komponen sumber daya manusia dan kepemimpinan, (iv) komponen sistem informasi dan komunikasi, dan (v) komponen budaya hukum, pendidikan hukum, dan sosialisasi hukum.

**BAB 3 Struktur Internal Sistem Hukum**

Seperti dikemukakan di atas, komponen-komponen sistem hukum saya usulkan mencakup (i) aspek instrumental (ii) aspek kelembagaan hukum, (iii) aspek sumber daya manusia dan kepemimpinan, (iv) aspek sistem informasi dan komunikasi, dan (v) aspek budaya hukum, pendidikan hukum, dan sosialisasi hukum. Aspek pertama, yaitu instrumen hukum yang berbeda pengertiannya dari pengertian materi hukum versi GBHN atau pun substansi hukum versi Friedmann. Materi hukum sebagaimana dimaksud dalam rumusan GBHN atau pun substansi hukum seperti yang dimaksud oleh Lawrence Friedmann dapat kita pandang sebagai instrumen hukum yang lebih luas cakupannya. Isinya tidak hanya terbatas pada pengertian peraturan perundang-undangan atau pun putusan pengadilan, tetapi semua dokumen yang bernilai hukum. **Pertama**, komponen instrumental sistem hukum mencakup bentuk-bentuk dokumen tertulis atau pun tidak tertulis yang bernilai hukum atau bersifat normatif. Bentuk instrumen hukum yang bersifat normatif dimaksud dapat dibedakan dalam empat kelompok, yaitu (i) bentuk dokumen pengaturan yang meliputi (a) undang-undang dasar, (b) undang-undang, (c) peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bersifat delegasian, (d) peraturan perundang-undangan di bawah undangundang yang bersifat sub-delegasian, (e) peraturan daerah, (f) konvensi dan perjanjian internasional yang kemudian diratifikasi menjadi hukum nasional, (g) praktik-praktik hukum internasional yang mengikat, dan (h) hukum adat yang tidak tertulis atau pun yang dituangkan secara tertulis dalam peraturan desa. Semua bentuk hukum tertulis maupun tidak tertulis tersebut berisi norma umum dan abstrak (*general and abstract norms*) dan bersifat mengatur (*regeling*) dan karena itu harus dilihat secara komprehensif tercakup dalam pengertian materi hukum atau komponen substantif dari sistem hukum. Jika bentuk-bentuk dokumen hukum tersebut dianggap merugikan para subjek hukum yang terkait, maka upaya hukum yang tersedia untuk melawannya secara hukum adalah mekanisme pengujian (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi untuk konstitusionalitas undang-undang atau ke Mahkamah Agung untuk legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

**Kedua**, bentuk dokumen hukum (*legal documents*) kelompok kedua yang sangat penting adalah bentuk dokumen berupa keputusan-keputusan peradilan, baik putusan pengadilan (vonis) atau pun putusan badan-badan semi-peradilan (*quasi yudisial*). Bahkan dalam tradisi *‘common law*’, putusan-putusan pengadilan inilah yang dipandang sebagai hukum yang sebenarnya, sehingga sistem ‘*common law*’ biasa juga dinamakan sebagai ‘*judge-made law*’, yaitu hukum buatan hakim. Keputusan-keputusan peradilan itu sendiri dapat dibedakan antara (a) putusan pengadilan (vonis), (b) putusan lembaga semi-peradilan atau quasi-peradilan, (c) putusan arbitrase, dan (d) putusan mediasi. Dewasa ini ada pula (e) putusanputusan

institusi-insitusi penegak kode etika, seperti Komisi Yudisial (KY), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Badan Kehormatan (BK) DPR-RI, Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain sebagainya. Semua keputusan-keputusannya yang bersifat mengadili dapat pula digolongkan dalam kelompok keputusan peradilan seperti dimaksud di atas, yang apabila ada pihak-pihak tidak puas dengan putusan-putusan itu, cara untuk melawannya secara hukum ialah melalui upaya hukum banding atau kasasi atau pun peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung sebagai upaya hukum luar biasa. Upaya hukum lebih lanjut sebagaimana dimaksud

tidak tersedia atau tidak tersedia lagi, hanya apabila undang-undang dengan tegas menentukan bahwa putusan peradilan sebagaimana dimaksud sudah bersifat final dan mengikat.

**Ketiga**, di samping itu, kita juga tidak boleh melupakan adanya bentuk-bentuk dokumen hukum yang resmi tertuang dalam bentuk keputusan-keputusan administratif (*beschikkingen, administrative decisions*). Bentuk-bentuk keputusan administrasi yang mengikat secara hukum tersebut dapat berupa (a) keputusankeputusan tata usaha negara (KaTUN), (b) penetapan-penetapan yang bersifat administratif, seperti penetapan jadwal persidangan oleh pengadilan, (c) perizinan-perizinan, (d) konsesi-konsesi, dan (e) bentuk-bentuk keputusan lainnya yang mengandung implikasi hukum yang berlaku konkrit dan menunjuk kepada subjek hukum yang bersifat langsung kepada orang, jabatan, atau institusi tertentu. Semua bentuk dokumen administratif tersebut, menurut istilsah yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, mengandung norma hukum yang bersifat konkrit dan individual (*individual and concrete norms*). Karena itu, jika bentuk hukum dimaksud hendak digugat oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan olehnya, maka tempat menggugatnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

**Keempat**, bentuk dokumen hukum lain yang tidak kalah pentingnya adalah aturan kebijakan atau ‘*policy rules*’ (*beleids-regels*). Yang dimaksud dengan aturan kebijakan tidak lain ialah suatu bentuk dokumen normatif yang bersifat mengatur, tetapi tidak tertuang atau dituangkan secara resmi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baku berdasarkan ketentuan yang berlaku. Aturan kebijakan itu tertuang dalam bentuk yang lebih sederhana yang tidak termasuk kategori peraturan perundangundangan. Bentuk konkrit aturan semacam itu dapat bervariasi, tetapi (i) selalu bersifat tertulis, (ii) dimaksudkan oleh pembuatnya untuk dijadikan pegangan atau pedoman kerja, dan (iii) secara nyata memang dipakai oleh para pengemban tanggung jawab pelaksana di lapangan sebagai pegangan atau pedoman kerja. Misalnya, aturan kebijakan semacam itu dapat dituangkan dalam bentuk instruksi-instruksi tertulis, seperti Instruksi Presiden (Inpres). Bentuk-bentuk lain adalah Surat Edaran (*circular*), radiogram, buku petunjuk, pedoman (*manual*), petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), kerangka acuan (*terms of reference*), dan sebagainya. Secara umum, biasanya aturan kebijakan ini dipandang

tidak dapat dijadikan objek perkara seperti halnya peraturan perundang-undangan ataupun keputusan administrasi, tetapi dapat saja dijadikan alat bukti dalam perkara lain, seperti tindak pidana korupsi, dan sebagainya yang menyangkut pelanggaranpelanggaran oleh individu-individu.

**Kelima**, di samping itu, perlu dicatat pula adanya kontrakkontrak karya dan kontrak-kontrak perdata yang dibuat oleh negara dalam hubungannya dengan korporasi-korporasi yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Kontrak-kontrak itu mengikat secara hukum. Ia melahirkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum yang mengikat bagi pihak-pihak yang bersepakat mengikatkan diri di dalamnya. Bahkan, meskipun misalnya undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi penandatanganan kontrak-kontrak mengalami perubahan atau bahkan dibatalkan pada suatu hari kemudian, keabsahan kontrak-kontrak itu dijamin oleh prinsipprinsip yang bersifat universal berdasarkan asas ‘*the sanctity of contract*’. Kelima kelompok bentuk dokumen hukum tertulis dan tidak tertulis tersebut secara keseluruhan dapat kita pahami tercakup dalam pengertian materi hukum atau substansi dari sistem hukum yang kita maksudkan, meskipun Lawrence Friedmann sendiri tidak mengartikan substansi hukum itu seperti demikian. Bahkan ada juga sarjana hukum yang mengira bahwa yang dimaksud dengan komponen materi hukum atau substansi hukum itu hanya berkenaan dengan peraturan perundang-undangan saja seperti dalam tradisi ‘*civil law*’, atau pun hanya berkenaan dengan substansi putusan-putusan pengadilan saja seperti dalam tradisi ‘*common law*’. Pandangan demikian jelas dapat dikatakan tidak lengkap. Oleh karena itu, melihat pengertian materi hukum atau substansi hukum itu secara komprehensif sangat diperlukan agar upaya membangun dan merancang agenda pembangunan hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Komponen kedua kita namakan komponen kelembagaan (*institusional*) yang mencakup semua fungsi dan semua kelembagaa yang berkaitan dengan fungsi hukum. Fungsi-fungsi hukum mencakup (a) fungsi pembuatan hukum (*law or rule making*), (b) fungsi pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administration*), dan (c) fungsi penegakan hukum (*law enforcement*). Setiap fungsi dapat dirinci lagi ke dalam sub-fungsi yang masing-masing dilembagakan dalam bentuk institusi atau organ-organ negara yang menjalankan fungsi pembuatan, fungsi penerapan, dan fungsi penegakan hukum itu.

Institusi atau lembaga pembuat atau pembentuk hukum (*rule making bodies*) dapat dibedakan dari segi produk hukum yang dibuat atau dibentuknya.

a. Lembaga yang berfungsi legislatif atau quasi legislatif terdiri atas:

i. DPR-RI yang membentuk UU atas persetujuan bersama dengan Presiden;

ii. DPRD Provinsi yang membentuk Perda Provinsi atas persetujuan bersama dengan Gubernur;

iii. DPRD Kabupaten yang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten atas persetujuan bersama dengan Bupati selaku Kepala Daerah Kabupaten.

iv. DPRD Kota yang membentuk Peraturan Daerah Kota atas persetujuan bersama dengan Walikota selaku Kepala Daerah Kota.

v. Kepala Desa yang membentuk Peraturan Desa atas persetujuan bersama dengan Badan Perwakilan Desa.

b. Lembaga eksekutif yang berwenang menetapkan peraturan delegasian dan sub-delegasian adalah:

i. Lembaga-lembaga pelaksana undang-undang (eksekutif) yang mendapatkan delegasi kewenangan mengatur lebih lanjut berdasarkan undang-undang (*legislative delegation of rule-making power*), seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan lain sebagainya.

ii. Lembaga-lembaga eksekutif yang mendapat kewenangan sub-delegasi untuk mengatur lebih

lanjut peraturan pelaksana undang-undang, seperti misalnya Peraturan Menteri.

c. Lembaga eksekutif yang berwenang menetapkan peraturan yang bersifat independen adalah:

i. Presiden selaku Kepala Pemerintahan Negara menetapkan Peraturan Presiden;

ii. Gubernur selaku Kepala Pemerintah Daerah Provinsi menetapkan Peraturan Gubernur;

iii. Bupati selaku Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten menetapkan Peraturan Bupati;

iv. Walikota selaku Kepala Pemerintah Daerah Kota menetapkan Peraturan Walikota;

v. Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai pelaksanaan Peraturan Desa.

Institusi pelaksana peraturan perundang-undangan dapat dikatakan mencakup semua macam, dan segala jenis jabatan, lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan eksekutif, baik pusat maupun daerah di semua cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudisial) adalah merupakan pelaksana yang menjalankan segala peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya. Biasa di setiap institusi ini ada biro hukum, bagian hukum, dinas, jabatan, atau pun staf yang khusus menangani urusan-urusan administrasi hukum tempat dimana administrasi hukum diselenggarakan. Namun, tugas-tugas biro, bagian, dinas, jabatan, atau staf tersebut hanya bersifat dukungan staf (*supporting staff*). Tanggung-jawab untuk menaati dan menjalankan segala aturan-aturan hukum tetap berada di tampuk ‘komandan’ atau pimpinan tertinggi di tiap-tiap institusi pelaksana hukum yang bersangkutan. Karena itu, penting dipahami oleh semua pejabat di semua lapisan organisasi penyelenggaraan negara bahwa Indonesia adalah negara hukum, dan hukumlah yang seharusnya memimpin semua proses pemerintahan dan penyelenggaraan kekuasaan negara itu.

Oleh sebab itu, dalam doktrin negara modern biasa digunakan semboyan, “*the rule of law, not of man*”. Hukumlah yang memimpin, bukan orang per orang pejabat atau pemegang jabatan. Semua pejabat dan staf hanyalah wayang dari skenario yang sudah tersedia, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Seburuk-buruk aturan, meskipun kita tidak menyukainya, selama aturan itu berlaku mengikat, wajib hukumnya kita hormati, kita taati, dan kita laksanakan perintahnya. Pada prinsipnya, kita hanya boleh tunduk dan taat kepada perintah atas sepanjang perintah itu dalam rangka melaksanakan hukum atau tidak bertentangan dengan hukum.

Secara universal, doktrin dan asas-asas hukum selalu melindungi semua subjek hukum yang taat pada aturan yang menjadi korban perbuatan orang lain secara melanggar hukum sebagai akibat ketaatannya kepada hukum. Misalnya, menurut Undang-Undang Perbendaharaan Negara, seorang bendaharawan dilindungi dari ancaman pemecatan oleh atasan, jika ia tidak melaksanakan perintah bayar oleh atasannya karena alasan bahwa perintah tersebut bertentangan dengan undang-undang. Karena prinsip ini pula lah maka dalam praktik, Menteri Keuangan sebagai bendaharawan negara sering mengabaikan atau tidak melaksanakan perintah Presiden telah diberikan kepadanya karena alasan bertentangan dengan undang-undang. Dalam hal demikian, Menteri Keuangan sebagai bendaharawan negara dilindungi oleh undang-undang, tidak boleh diberhentikan karena alasan bahwa ia tidak melaksanakan perintah yang bertentangan dengan undang-undang dimaksud. Jika pun Menteri Keuangan diberhentikan sesuai dengan kewenangan konstitusional Presiden dengan menggunakan alasan formal yang lain, tetapi pada suatu saat dapat dibuktikan bahwa pemberhentian itu terkait dengan perintah bayar yang melanggar undang-undang itu, maka hal itu dapat menjadi alat bukti mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden terkait dengan

perintah bayar itu di depan pengadilan. Karena harus disadari bahwa setiap jabatan mengandung dalam dirinya konsekwensi, yaitu tanggung jawab untuk tunduk dan taat pada aturan hukum yang berlaku dan tanggung jawab untuk menjalankan atau melaksanakan aturan hukum itu sebagaimana

mestinya. Inilah ciri penting setiap negara hukum, yaitu bahwa semua dan setiap proses penyelenggaraan kekuasaan negara dan proses penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan atas undang-undang yang berlaku.

Sementara itu, di bidang penegakan hukum (*law enforcement*) terkait banyak fungsi yang dilembagakan dalam banyak organ atau institusinya secara berbeda-beda. Fungsi-fungsi kekuasaan yang terkait dengan penegakan hukum itu adalah:

a. Fungsi penyelidikan dan pemeriksaan (auditing);

b. Fungsi penyidikan yang dilembagakan dalam banyak instansi, yaitu kepolisian, kejaksaan, KPK, dan PPNS (Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil) yang terdapat di 52 instansi;

c. Fungsi penuntutan yang dilembagakan dalam organ kejaksaan dan KPK; d. Fungsi peradilan yang dilakukan oleh badan peradilan dan badan semi peradilan (quasi peradilan) dan arbitrase;

e. Fungsi mediasi yang diselenggarakan oleh mediator;

f. Fungsi pembelaan yang diselenggarakan oleh advokat;

g. Fungsi koreksi dan pemasyarakatan yang diselenggarakan oleh Lembaga Pemasyarakatan (LP).

Peta kelembagaan fungsi-fungsi penegakan hukum itu penting dipahami agar upaya perbaikan dan pembangunan sistem penegakan hukum dapat dilakukan secara komprehensif, terpadu, harmonis, dan terkonsolidasi. Misalnya, tersebarnya fungsi penyidikan di 55 instansi, dimana 52 di antaranya diselenggarakan oleh instansi teknis pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Ketersebaran itu dapat dikatakan mencerminkan tidak terkonsolidasinya fungsi penyidikan itu. Hal ini dapat mengakibatkan sistem penegakan hukum tidak berjalan dengan efektif dan efisien sebagaimana mestin ya. Untuk lebih mengefektif dan mengefisienkan penyelenggaraan penegakan hukum, diperlukan konsolidasi dan harmonisasi fungsional, baik secara internal di tiap-tiap pelembagaan fungsifungsi penegakan hukum tersebut di atas, maupun dalam hubungan antar fungsi dan antar kelembagaan fungsi-fungsi itu satu sama lain. Misalnya, antara fungsi penyidikan ke penuntutan diperlukan upaya penataan ke arah sistem yang lebih efisien dan berkeadilan. Demikian pula antara fungsi semi atau quasi peradilan dengan fungsi peradilan, diperlukan sinergi dan harmoni yang bersifat saling mendukung dan saling melengkapi.

Komponen ketiga yang dapat dikatakan baru adalah sistem informasi dan komunikasi. Dalam banyak kesempatan, gagasan untuk menjadikan sistem informasi dan komunikasi hukum sebagai komponen baru yang tersendiri dalam konsepsi tentang sistem hukum selalu saya utarakan untuk meyakinkan orang mengenai pentingnya ICT (*Information and Communication Technology*) dewasa ini dan pengaruh revolusionernya terhadap dunia hukum. Kesadaran mengenai pentinya ICT ini juga sudah meluas di kalangan para ahli hukum di semua negara. Bahkan, sebagai mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, beberapa waktu yang lalu saya diundang untuk memberikan cermah umum di depan konferensi para hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat 1 se-kota Dhaka yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung Bangladesh. Untuk menarik pelajaran dari pengalaman sistem tata kelola di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, tema yang mereka pilih untuk ceramah saya itu adalah “*ICT in the Judiciary*”.

Sekarang semua dokumen peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan di dunia secara besar-besaran diunduh ke dunia maya. Akibatnya, peraturan perundangundangan berkembang menjadi komoditi informasi yang dapat dikuasai oleh siapa saja yang pandai memanfaatkan jasa internet. Seorang yang tidak pernah kuliah di fakultas hukum dapat dengan mudah lebih banyak mengetahui segala informasi peraturan perundang-undangan daripada seorang sarjana hukum. Media komunikasi yang canggih juga berkembang pesat, menyebabkan mekanisme penyelenggaraan fungsi-fungsi pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum juga harus berubah. Jika cara kerja dan kinerja aparat dan aparatur hukum tidak mengikuti langgam dinamika perkembangan zaman, maka niscaya lembaga-lembaga hukum akan tertinggal, dan tidak dapat berkompetisi dengan perkembangan tingkat kejahatan yang semakin canggih pula. Banyak orang yang tidak menyadari hal ini. Sistem informasi dan komunikasi dianggap sebagai persoalan kecil dan sepele. Saking dianggap tidak penting, urusan sistem informasi dan komunikasi ini juga dianggap cukup hanya diurus oleh staf yang tidak penting. Padahal inilah modal paling utama yang harus dijadikan pegangan oleh setiap institusi penyelenggara kekuasaan umum dalam membangun dan mengejar ketertinggalan di arena kompetisi bebas dewasa ini. Apalagi hukum juga sudah berkembang menjadi komoditi informasi. Zaman kita dewasa ini disebut oleh para ahli sebagai era informasi. Siapa yang menguasai informasi, dia yang menguasai dunia. Siapa yang tidak peduli dengan informasi, maka dunia tidak akan mempedulikan dia. Karena itu, sistem informasi dan komunikasi ini harus dijadikan salah satu komponen utama dalam sistem hukum Indonesia yang hendak kita bangun. Kita harus memanfaatkan alat-alat elektronik (*e-law*) dan internet di dunia hukum (i*-law*).

Pembangunan hukum harus dimulai dengan informasi yang benar, karena itu kita harus mulai dengan sistem data base atau data dasar tentang hukum Indonesia yang menyeluruh. Jangan sampai ada lagi penemuan seperti hasil survei NLRP 2009 yang menunjukkan adanya pengadilan yang kekurangan hakim karena kebanyakan perkara, sementara di daerah lain ada pengadilan yang kebanyakan hakim tetapi sedikit perkara. Adanya penemuan demikian ini menunjukkan adanya ‘*mismatch*’, adanya praktik rekrutmen, promosi, atau pun penempatan dan perpindahan penugasan hakim (*tour of duty*) yang tidak berdasarkan data base yang benar dan tidak diterapkannya prinsip meritokrasi dalam sistem manajemen sumber daya manusia. Semua ini tidak akan terjadi jika sistem informasi dan komunikasi hukum kita berhasil dibangun sesuai dengan prinsipprinsip tata-kelola yang modern berbasis ICT. Karena itu, marilah kita jadikan ICT (*Information and Communication Technology*) sebagai piranti pokok dalam sistem hukum Indonesia yang hendak kita bangun di masa depan.

Dalam rumusan GBHN di masa Orde Baru, aspek sumber daya manusia dan kepemimpinan ini biasa disebut dengan istilah aparat dan aparatur hukum. Aparat menunjuk kepada pengertian orangnya atau ‘*officer*’nya, sedangkan aparatur menunjuk kepada pengertian institusi atau ‘*office*’nya. Namun, penggunaan istilah aparat dan aparatur itu sering kali diberi makna yang sempit. Di dalamnya tidak termasuk pengertian administrasi kepegawaian yang bersifat mendukung. Akibatnya aspek administrasi dan manajemen kurang dianggap penting di dunia hukum dan lembaga-lembaga hukum. Oleh karena itu, saya lebih cenderung menggunakan istilah sumber daya manusia yang menunjuk kepada pengertian yang lebih menyeluruh, yaitu semua personil yang bekerja di bidang-bidang hukum, baik yang duduk dalam jabatan-jabatan kepegawaian administrasi maupun jabatan-jabatan substansial. Dalam jabatanjabatan administrasi pun ada yang menduduki jabatan struktural ada pula yang menduduki jabatan fungsional. Pendek kata semua personalia atau sumber daya manusia yang bekerja di lembaga-lembaga hukum dan menjalankan fungsifungsi hukum harus dilihat sebagai satu kesatuan komponen dalam sistem hukum. Di samping itu, dalam komponen sumber daya manusia itu, tidak boleh dilupakan pentingnya peran pemimpin dan kepemimpinan yang dapat dijadikan contoh standar perilaku dan sikap ‘*compliance*’ terhadap ketentuan hukum serta contoh dalam memastikan bekerjanya sistem hukum di bawah dan dalam lingkup tanggung jawab kepemimpinannya. Dalam membangun sistem hukum yang efektif, komponen sumber daya manusia dan kepemimpinan ini sangat menentukan, dan karena itu tidak dapat tidak harus dilihat sebagai satu komponen tersendiri dalam keseluruhan sistem hukum yang hendak dibangun.

Komponen kelima yang tidak boleh dilupakan dan harus dipahami dengan tepat adalah komponen budaya hukum (*legal culture*), yang di dalamnya terkait pula fungsi-fungsi pendidikan hukum dan sosialisasi hukum yang dalam konteks Indonesia kini, harus dilihat sebagai satu kesatuan komponen yang tidak terpisahkan dari keseluruhan sistem hukum. Budaya hukum adalah cermin identitas dan sekaligus sumber refleksi, sumber abstraksi yang terwujud dalam nilai-nilai yang terkandung dalam setiap produk hukum, dan terlembagakan dalam setiap institusi hukum, dalam produk substansi hukum, dan juga terbentuk dalam sikap dan perilaku setiap pejabat atau aparat dan pegawai yang bekerja di bidang hukum serta para pencari keadilan (*justice seekers*) dan warga masyarakat pada umumnya. Bahkan budaya hukum itu juga mempengaruhi cara kerja para pemimpin dan mekanisme kepemimpinan hukum dalam praktik. Untuk itu, fungsi pendidikan hukum menjadi sangat penting dan sosialisasi hukum mutlak mendapat perhatian penting. Fungsi sosialisasi hukum di masyarakat super-plural Indonesia tidak sama dengan masyarakat di negara maju dengan fungsi-fungsi kelas menengahnya yang sudah sangat mapan dengan standar profesionalisme yang sudah tinggi. Di negara-negara maju, apalagi negara kecil seperti di Belanda, doktrin teori fiksi hukum yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, dan ketidaktahuan orang akan hukum tidak dapat membebaskannya dari tuntutan hukum, dapat dengan mudah dipraktikkan. Tetapi, di kalangan masyarakat yang sedang berkembang seperti Indonesia dewasa ini dengan tingkat kesenjangan tingkat pendidikan, kesenjangan informasi yang bersifat sangat tidak simetris (*asymetrical information*), kesenjangan tingkat pendapatan, dan bahkan tingkat peradaban perilaku berdasarkan standarstandar modern, maka tidak dapat tidak sosialisasi hukum mutlak diperlukan. Oleh karena itu, budaya hukum, pendidikan hukum, dan sosialisasi hukum harus digunakan sebagai satu komponen tersendiri dalam melihat sistem hukum Indonesia di masa depan.

**BAB 4 Struktur Eksternal Sistem Hukum**

Di samping struktur internal sistem hukum yang sudah kita bahas di atas, kita juga perlu melihat konteks sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan dimana hukum itu tumbuh, hidup, dan bekerja. Hanya dengan demikian kita dapat memahami hukum dalam kenyataan. Hukum bukan hanya persoalan buku atau kitab hukum (*law in book*), tetapi yang jauh lebih penting adalah hukum dalam kenyataan (*law in action*). Dalam kehidupan bermasyarakat, sudah dengan sendiri terdapat stratifikasi sosial yang bersifat alami. Faktor-faktor yang menentukan seseorang diberi tempat yang lebih tinggi dari orang lain di mata masyarakat, antara lain adalah penguasaan sumber-sumber penghargaan (*reward system*), yaitu jabatan, kekayaan, kecantikan, kegantengan dan penampilan fisik, penguasaan informasi pengetahuan, titel-titel dan gelar-gelar, kekuatan fisik, darah biru, kebaikan hati (moralitas), dan citra atau reputasi. Paling banyak seseorang mendapatkan sumber-sumber penghargaan itu, makin tinggi derajat seseorang dalam stratifikasi sosial. Karena itu, struktur kehidupan bermasyarakat, dimana pun juga, selalu bersifat hirarkis. Hirarki struktural itu biasanya dinikmati oleh kaum elit untuk keuntungan dan kepentingannya sendiri dengan berusaha untuk melanggengkan posisinya dengan pelbagai cara dan mekanisme. Elite selalu berusaha untuk itu, sehingga melahirkan sistem kekuasaan serba mutlak, totalitarianisme atau pun otoritarianisme absolut.

Bangsa Indonesia juga telah lebih dulu bergerak menuju kebebasan dan demokratisasi itu, dan bahkan berpengaruh terhadap muncul dan berkembangnya gerakan pro-demokrasi di banyak negeri Muslim di Timur Tengah itu. Masalahnya adalah bahwa upaya pembebasan dan kebebasan itu sendiri tidak dengan sendirinya memberikan manfaat bagi kehidupan seluruh rakyat. Pasca kebebasan, apa yang dapat dinikmati oleh rakyat banyak? Kita sekali lagi harus melihat dimana kedudukan elit dalam proses transformasi menuju kebebasan itu. Yang paling menikmati adanya kebebasan itu justru adalah kalangan elit sendiri. Merekalah yang berada dalam posisi paling banyak diuntungkan oleh adanya kebebasan itu. Karena itu, kebebasan sangat mungkin disalahgunakan oleh

segelintir orang belaka. Dengan kebebasan itu, kaum elit, baik di bidang ekonomi maupun politik, dapat dengan leluasa menanggung lebih banyak keuntungan dari rakyat biasa. Adanya kebebasan itu juga memberi peluang lebih besar kepada kelompok dominan untuk melakukan upaya-upaya hegemonic terhadap kelompok-kelompok pinggiran, dan kelompok-kelompok minoritas. Kebebasan dapat dengan mudah dipakai oleh elite untuk memaksakan kehendak kepada kelompok-kelompok yang tidak beruntung atau pun mereka yang tidak berada dalam posisi menentukan. Dengan demikian, kebebasan dan demokrasi dapat berakibat muncul jurang yang semakin menganga dan kesenjangan yang semakin melebar dalam struktur stratifikasi sosial dalam masyarakat. Semuanya

berlangsung alamiah, dan dapat dikatakan merupakan hukum yang pasti bahwa kebebasan akan melahirkan kesenjangan alamiah dalam struktur kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itulah, hidup kita memerlukan hukum sebagai pengimbang. Manusia mengimpikan kebebasan, tetapi pada saat yang sama menginginkan keteraturan dan keadilan. Itu sebabnya oleh para ahli dikatakan bahwa ‘*democracy and the rule of law*’ merupakan konsep yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya bagaikan dua sisi dari mata uang yang sama. Namun hukum yang kita maksud adalah hukum yang berjiwa keadilan.Bukanlah hukum namanya jika tidak bernafas keadilan. Hukum harus berfungsi untuk mewujudkan keadilan yang pasti dan kepastian yang adil. Jika hukum tidak berfungsi, niscaya struktur masyarakat akan ketimpangan.

Ada atau tidak adanya kebebasan, tidak akan berdampak kepada pembentukan struktur sosial yang adil. Akan tetapi, ada atau tidak adanya hukum yang tegak secara efektif dan berkeadilan akan sangat menentukan kualitas struktur keadilan sosial dalam masyarakat. Oleh sebab itu, jika kita hendak membangun hukum Indonesia, perspektif kita tentang sistem hukum Indonesia itu harus diletakkan dalam konteks struktur keadilan sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan yang ada dalam kenyataan. Jika strukturnya sangat timpang secara hirarkis, maka niscaya yang akan ditegakkan bukanlah hukum yang berkeadilan, melainkan hanya sekedar onggokan teks-teks hukum yang bersifat mekanistik dan formalistik belaka. Struktur yang tidak adil akan melahirkan hukum yang tidak berkeadilan. Karena itu, dalam struktur masyarakat yang berkeadilan sosial, sangat boleh jadi, dengan sistem hukum yang bekerja secara mekanistik dan formalistik saja pun sudah cukupi kebutuhan untuk memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Namun, dalam masyarakat yang struktur sosialnya timpang secara hirarkis, diperlukan cara pandang atau perspektif dan paradigma hukum yang lebih bersifat aktif, proaktif, dan bahkan progresif. Dengan begitu, hukum tidak hanya dipahami sebagai dogma yang kaku, melainkan dipahami dan dijalankan sebagai sarana untuk membebaskan (*tools of liberation*), sarana emansipasi sosial (*tools of social emancipation*), sarana perubahan dan pembaruan masyarakat (*tools of social change and social reform*), dan sarana perekayasaan masyarakat (*tools of social engineering*), di samping sebagai sarana pengendalian masyarakat (*tools of social control)*. Hukum yang demikian haruslah berpihak, yaitu kepada kebenaran, dan kepada kepentingan orang pinggiran atau yang terpinggirkan. Hukum yang demikian harus mengutamakan kepentingan orang-orang atau golongan orang yang berada dalam struktur pada peringkat yang lebih bawah dalam pelapisan sosial struktur hirarkis kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, hukum akan berfungsi sebagai sarana untuk membangun keseimbangan yang adil dalam struktur sosial, dan sebagai sarana yang memperdekat jarak antar pelapisan sosial hirarkis dalam struktur masyarakat. Hukum dengan demikian berfungsi sebagai sarana keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri negara, yaitu sebagai sila kelima Pancasila. Dengan demikian, upaya bangsa kita untuk menggerakkan upaya penegakan hukum harus lah diiringi dengan gerakan keadilan sosial secara besar-besaran, sehingga pembaruan hukum struktural dapat digerakkan untuk mewujudkan peri kehidupan yang lebih adil. Hanya dengan begitu, kebebasan dapat diharapkan memberi manfaat bagi upaya untuk mendorong peningkatan kesejahteraan yang merata dalam masyarakat, yaitu kebebasan (*freedom*) yang diimbangi dan diiringi oleh keadilan (*equality*) dan kesejahteraan (*prosperity*), sehingga dapat menjaga koherensi dan solidaritas antar sesama warga masyarakat dan bangsa kita (*fraternity*) dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa bangsa kita perlu mengembangkan pemikiran yang lebih komprehensif dan terpadu mengenai agenda pembangunan dan pembaruan hukum dan sistem hukum Indonesia. Hukum Indonesia harus dilihat sebagai suatu keseluruhan yang bersifat sistemik, dan atas dasar itu kita mengembangkan rancang bangun yang lebih baik dan lebih terpadu, lebih terarah, untuk mengatasi demikian banyaknya persoalan yang dihadapi di dunia hukum kita pasca reformasi. Saya sangat gembira turut berpartisipasi berbagi pemikiran dengan sesama rekan para sarjana hukum Indonesia melalui buku yang diprakarsai oleh Komisi Yudisial ini. Sesuai dengan permintaan, saya hanya menguraikan sedikit pandangan awal saya mengenai Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia. Semoga usaha ini dapat kita lanjutkan ke tingkat diskusi yang lebih serius dan lebih mendetil, untuk membantu kita bertindak segera untuk mengatasi carut marutnya dunia hukum kita dewasa ini, atau setidaknya untuk membantu generasi yang akan datang bertindak lebih tepat dari generasi kita hanya pandai berseminar dan berdebat di forum-forum diskusi.

**BAB 5 Perubahan Sosial & Perubahan Hukum**

Secara historis, perubahan sosial sangat lambat untuk menjadi kebiasaan sebagai sumber utama dari hukum. Hukum dapat merespons perubahan sosial setelah puluhan tahun atau setelah berabad-abad. Bahkan di masa awal revolusi industri, perubahanperubahan yang terjadi karena ditemukannya mesin uap atau ditemukannya listrik hanya secara gradual telah mempengaruhi respons hukum yang sah selama satu generasi. “Namun saat ini tempo dari perubahan sosial telah sedemikian cepat pada suatu titik di mana asumsi-asumsi yang ada pada saat ini tidak akan sah lagi bahkan dalam beberapa tahun ke depan” (Friedman, 1972: 13). Dalam kata-kata Alvin Toffler (1970: 11), Isi Bunga Rampai\_2012.indd 51 7/27/2012 2:59:54 PM 52 *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* Pembaruan Struktur dan Infrastruktur “Perubahan telah menyapu melalui negara-negara industri maju dengan gelombang-gelombang dan kecepatan yang amat sangat tinggi serta berdampak yang amat sangat tidak terduga”. Dalam arti, orang dalam masyarakat modern terperangkap ke dalam gelombang (*maelstrom*) perubahan sosial, hidup dalam serangkaian revolusi yang kontras dan saling terkait dalam demografi, urbanisasi, birokratisasi, industrialisasi, sains, transportasi, pertanian, komunikasi, riset biomedis, pendidikan, dan hak asasi manusia. Setiap revolusi ini telah membawa perubahan yang spektakuler dalam serangkaian akibat, dan telah mentransformasi nilai-nilai masyarakat, sikap, perilaku, dan institusi. Perubahan-perubahan ini selanjutnya mentransformasikan tata sosial dan tata ekonomi dari masyarakat.

Masyarakat kontemporer dicirikan dengan pembagian kerja yang jelas dan spesialisasi dalam fungsi. Dalam masyarakat modern, “hubungan antar pribadi telah berubah, institusi-institusi sosial termasuk keluarga, telah jauh berubah; kontrol sosial yang sebelumnya kebanyakan informal telah menjadi formal; birokrasi dalam organisasi skala besar telah menyebar ke sektor-sektor publik dan swasta; dan risiko-risiko yang dihadapi individu-individu telah muncul termasuk risiko terganggunya mata penghasilan karena pengangguran, karena kecelakaan kerja, dan eksploitasi konsumer; dan sakit kronis dan cacat fisik telah menyertai semakin panjangnya kehidupan” (Hauser, 1976: 23-24). Munculnya risiko-risiko baru terhadap individual sebagai hasil dari penguatan berbagai fungsi keluarga, termasuk fungsi perlindungan, telah menuju kepada pembuatan inovasiinovasi hukum untuk melindungi individual dalam masyarakat modern. Gambaran dari inovasi seperti itu misalnya adalah persyaratan kompensasi pekerja (gaji – penerjemah), asuransi pengangguran, asuransi hari tua, asuransi kesehatan (medicare), dan berbagai bentuk kategori dan persyaratan generik dari “kesejahteraan sosial” (Hauser, 1976: 24). Isi Bunga Rampai\_2012.indd 52 7/27/2012 2:59:54 PM *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* 53 Pembaruan Struktur dan Infrastruktur Banyak pakar sosiologi dan pakar hukum menyatakan bahwa teknologi adalah salah satu dari kekuatan pengubah besar (*great moving forces*) untuk perubahan hukum (Miller, 1979: 10-14).

Hukum telah dipengaruhi oleh teknologi dalam sekurangnya tiga cara, “Yang paling jelas adalah kontribusi teknologi kepada perbaikan teknik hukum dengan memberikan instrumen yang harus digunakan dalam menerapkan hukum (misalnya, melalui sidik jari atau penguji kebohongan). Yang kedua, yang tidak kurang signifikan adalah, efek teknologi dalam proses formulasi dan penerapan hukum sebagai akibat dan perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh teknologi dalam iklim sosial dan intelektual di mana proses hukum dieksekusi (misalnya, dengar pendapat melalui televisi). Yang terakhir, teknologi mempengaruhi substansi dari hukum dengan menghasilkan masalah baru dan persyaratan baru yang harus diurus oleh hukum” (Stoner, seperti dikutip oleh Miller, 1979: 14).

Gambaran dari perubahan teknologi yang mengarah kepada perubahan hukum telah sangat banyak ditemui (Loth dan Ernst, 1972). Timbulnya transportasi dengan mobil dan pesawat terbang telah membawa pula regulasi-regulasi baru. Peralatan baru dalam uji kebohongan (sidik jari dan penciuman elektronik, dua di antaranya) telah menghasilkan perubahan di dalam hukum, seperti bukti-bukti (*evidence*) yang diperbolehkan di depan pengadilan. Komputer telah memungkinkan keberadaan kita dalam kredit, perdagangan/merk (*merchandising*), manufaktur, transportasi, riset, pendidikan, diseminasi/penyebaran informasi, pemerintahan, dan politik. Komputer juga telah menginspirasi legislasi di level federal maupun level negara bagian untuk melindungi privasi, untuk melindungi penyalahgunaan informasi kredit, dan untuk mensyaratkan perusahaan (*employer*) untuk memberitahu seorang pelamar kerja yang ditolak tentang sumber dan sifat dari laporan negatif (*adverse report*) tentang catatan kredit masa lalunya yang menyebabkan penolakan tersebut. Isi Bunga Rampai\_2012.indd 53 7/27/2012 2:59:54 PM 54 *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* Pembaruan Struktur dan Infrastruktur Perubahan-perubahan dalam kondisi sosial, teknologi, pengetahuan, nilai-nilai, dan sikap dapat mengarah kepada perubahan hukum. Dalam hal ini, hukum bersifat reaktif dan mengikuti perubahan sosial. Perlu dicatat, bahwa perubahan hukum adalah salah satu dari banyak respons terhadap perubahan sosial. Perubahan hukum sangatlah penting, karena hukum merepresentasikan kewenangan negara dan kekuasaan memberikan sanksinya. Hukum baru sebagai respons terhadap masalah sosial atau masalah teknologi baru mungkin dapat memperbesar masalah tersebut atau mungkin dapat menyelesaikan masalah dan membantu menyelesaikan masalah tersebut.

Ada banyak ilustrasi historis di mana pengundangan dan implementasi hukum telah digunakan untuk memulai perubahan sosial besar di dalam masyarakat. Dengan bantuan para ahli hukum Romawi, pernyataan bahwa hukum sebagai instrumen perubahan sosial telah menjadi jelas secara konseptual. “Konversi Romawi dari republik menjadi kekaisaran tidak dapat dilakukan kecuali melalui cara-cara dekrit hukum eksplisit yang ditekankan oleh doktrin kedaulatan kekaisaran“ (Nisbet, 1975: 173). Sejak jaman Romawi, perubahan sosial yang besar dan mobilitas sosial hampir selalu melibatkan penggunaan hukum dan litigasi. Ada beberapa ilustrasi tentang ide hukum, jauh dari hanya sekedar refleksi dari realitas sosial, tapi juga merupakan alat yang canggih (*powerful*) untuk “menghasilkan“ (*accomplishing*) realitas, yaitu, dengan memodelkannya atau membuatnya terjadi. Secara umum telah diakui, di samping ide-ide Marx, Engels, dan Lenin, bahwa hukum adalah suatu fenomena besar dari masyarakat kelas borjuis yang hilang bersama datangnya revolusi, Uni Soviet telah sukses dalam membuat perubahan-perubahan besar di dalam masyarakat melalui penggunaan hukum (Dror, 1968). Baru-baru ini, usaha-usaha dari Nazi Jerman dan kemudian Isi Bunga Rampai\_2012.indd 54 7/27/2012 2:59:54 PM *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* 55 Pembaruan Struktur dan Infrastruktur oleh negara-negara Eropa Timur untuk membuat perubahan sosial besar melalui manipulasi hukum adalah ilustrasi dari keefektifan

hukum untuk memulai perubahan sosial (Eorsi dan Harmanthy, 1971).

Pengakuan (*recognition*) peranan hukum sebagai suatu instrumen dari perubahan sosial telah semakin menguat di masyarakat kontemporer. “Hukum melalui respons legislatif dan administratif terhadap kondisi-kondisi sosial dan ide-ide baru, selain melalui interpretasi kembali dari konstitusi, statuta atau preseden secara meningkat tidak hanya mengartikulasikan/ mengambil peranan penting tetapi juga menentukan arah dari perubahanperubahan sosial besar“ (Friedman, 1972: 513). Sehingga, “Perubahan sosial yang dicoba, melalui hukum, adalah suatu jejak (*trait*) dasar dari dunia modern“ (Friedman, 1975: 277). Dalam hal yang sama, Yehezkel Dror (1968: 673) menyatakan bahwa, “penggunaan yang meningkat dari hukum sebagai alat dari tindakan sosial yang terorganisir yang ditujukan kepada pencapaian perubahan sosial kelihatannya merupakan salah satu ciri dari dunia modern“. Banyak pengarang, seperti Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman (1971: 2), memandang hukum sebagai suatu alat yang dibutuhkan, diperlukan, dan sangat efisien untuk melakukan perubahan, yang lebih disukai daripada instrumen perubahan yang lainnya. Di Amerika Serikat, hukum telah digunakan sebagai mekanisme utama untuk meningkatkan posisi politik dan sosial kaum kulit hitam (*blacks*). Sejak tahun 1960, pengadilan dan Kongres telah membatalkan sistem kasta rasial yang termaktub (*embedded*) di dalam hukum dan yang telah dipraktikkan selama beberapa generasi. Orde lama telah disapu bersih oleh legislasi, termasuk Undang-Undang Persamaan Hak tahun 1964 (*Civil Rights Act of 1964*) dan Undang-Undang Hak Pemilihan tahun 1965 (*Voting Rights Act of 1965*), diikuti dengan komitmen milyaran dollar untuk program kesejahteraan sosial. Dalam waktu yang relatif singkat, kebijakan ini telah menghasilkan perubahan-perubahan yang besar. Sebagai Isi Bunga Rampai\_2012.indd 55 7/27/2012 2:59:54 PM 56 *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* Pembaruan Struktur dan Infrastruktur contoh, usaha-usaha untuk memperluas peluang pendidikan telah memperkecil secara drastis jurang level pendidikan antara kulit hitam dan kulit putih. Pendaftaran mahasiswa kulit hitam, sebagai contoh, telah meningkat 4 kali lipat sejak tahun 1965, dan 1 juta orang mahasiswa kulit hitam saat ini mewakili 11 persen dari jumlah seluruh mahasiswa di negara ini, dibandingkan dengan 4,8 persen di tahun 1965 (*National Center for Educational Statistics*, 1979: 115). Selama generasi yang lalu, partisipasi politik dari warga kulit hitam telah meningkat tajam. Saat ini terdapat 4.500 orang kulit hitam terpilih dalam jabatan publik (*hold elected offices*) dari anggota Kongres sampai Walikota, atau naik 45 kali lipat sejak tahun 1954 (U.S. News & World Report, 1979: 59). Namun, sangat salah untuk mengasumsikan bahwa perubahan yang sama telah terjadi di bidang (*domain*) lainnya. Sebagai contoh, sejak tahun 1964, median penghasilan keluarga kulit hitam hanyalah antara 54 – 62 persen daripada kulit putih.

Begitu pula di negara-negara Eropa Timur, hukum telah menjadi instrumen penting untuk mentransformasikan masyarakat sejak Perang Dunia II dari masyarakat borjuis ke masyarakat sosialis. Perundangan hukum telah memulai dan meligitimasi pengaturan ulang dalam hal properti (hak rumah, tanah) dan hubungan kekuasaan, mentransformasikan institusi sosial dasar seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan, dan membuka jalan raya baru untuk mobilitas sosial bagi segmen besar dari populasi. Legislasi telah mengarahkan pengaturan kembali produksi pertanian dari kepemilikan pribadi ke pertanian kolektif, pembuatan kota-kota baru, dan pengembangan ala sosialis dari ekonomi produksi, distribusi, dan konsumsi. Perubahan-perubahan ini, pada gilirannya akan mempengaruhi nilai-nilai, kepercayaan, pola sosialisasi, dan struktur hubungan sosial. Ada beberapa cara untuk mempertimbangkan peranan hukum dalam perubahan sosial. Dalam artikelnya yang sangat berpengaruh, “Hukum dan Perubahan Sosial“, Dror (1968) membedakan antara aspek tak langsung dan aspek langsung dari hukum dalam perubahan sosial. Dror (1968: 673) mengatakan bahwa, “Hukum memainkan peranan tak langsung dalam perubahan sosial dengan membentuk berbagai institusi sosial, yang pada gilirannya mempunyai dampak langsung terhadap masyarakat“. Ia menggunakan ilustrasi sistem wajib belajar yang memainkan peranan penting tidak langsung dalam perubahan dengan memperkuat operasi institusi-institusi pendidikan, yang pada gilirannya akan memainkan peranan langsung dalam perubahan sosial. Ia menekankan bahwa hukum berinteraksi secara langsung dalam banyak kasus dengan institusi-institusi sosial, membentuk adanya hubungan langsung antara hukum dan perubahan sosial. Sebagai contoh, hukum yang diundangkan untuk melarang poligami mempunyai pengaruh besar langsung terhadap perubahan sosial, dengan tujuan utamanya perubahan dalam pola-pola perilaku yang penting. Namun ia mewanti-wanti, bahwa “perbedaannya tidaklah absolut tapi relative, pada banyak kasus penekanannya lebih kepada dampak langsung dan kurang pada dampak tidak langsung terhadap perubahan sosial, yang dalam kasus lainnya hal kebalikannya yang berlaku“ (Dror, 1968: 674).

Sistem Hukum Nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia, terdiri dari unsur-unsur hukum yang saling terkait antara satu dengan yang lain dengan mendasarkan pada pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara (BPHN, 2009: 149). Sistem hukum nasional harus dapat menjadi kekuatan yang memberikan keseimbangan di antara nilai-nilai yang bertentangan di dalam masyarakat. Sistem hukum harus mampu memberikan “titik-titik keseimbangan” dalam upaya negara melakukan pembangunan yang perubahannya sangat cepat. Perubahan sangat cepat tersebut pada hakekatnya akan menyebabkan hilangnya keseimbangan lama, baik dalam hubungan antar individu maupun kelompok di dalam masyarakat. Keadaan ini dengan sendirinya menghendaki dipulihkannya keseimbangan tersebut melalui berbagai cara. Dalam hal ini, sistem hukum nasional yang mengatur hubungan antar individu, baik secara material maupun formal memberi kesempatan kepada keseimbangan yang terganggu itu untuk menyesuaikan diri kepada lingkungan yang baru, sebagai akibat dari perubahan tersebut. Pemulihan kembali melalui sarana hukum dimungkinkan karena dalam kegoncangan yang terjadi, sistem hukum memberikan kepastian melalui perumusan normanya yang jelas dan definitif, sehingga membuka kesempatan bagi dipulihkannya keseimbangan baru yang memberikan rasa keadilan melalui prosedur secara tertib.

Dalam penegakan hukum, sesuai kerangka Friedman, hukum harus diartikan sebagai suatu isi hukum (*content of law*), tata laksana hukum (*structure of law*) dan budaya hukum (*culture of law*). Penegakan hukum tidak saja dilakukan melalui perundangundangan, namun juga bagaimana memberdayakan aparat dan fasilitas hukum. Tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menciptakan budaya hukum masyarakat yang kondusif untuk penegakan hukum. Dalam suatu negara, institusi yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang merupakan pihak akhir yang menentukan apa yang menjadi kebijakan pemberlakuan suatu undang-undang. Hanya saja dalam menetapkan kebijakan pemberlakuan, institusi yang membentuk undang-undang kerap dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor yang berasal dari dalam (faktor internal), maupun faktor yang berasal dari luar (faktor eksternal) (Juwana, 2007: 64-65). Unsur-unsur hukum yang menjadi sasaran pembangunan adalah substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Ketiga unsur tersebut sejalan dengan pendapat Friedman yang menyebutkan adanya tiga unsur hukum yaitu *substance, structure*, dan c*ulture.* Ketiga unsur tersebut harus dibangun secara bersamaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Akhirnya penegakan hukum harus memperhatikan keselarasan antara keadilan dan kepastian hukum. Karena tujuan hukum antara lain adalah untuk menjamin terciptanya keadilan (*justice*), kepastian hukum (*certainty of law*), dan kesebandingan hukum (*equality before the law*). Penegakan hukum sebagai suatu sistem harus dilakukan dalam proporsi yang baik dengan penegakan hak asasi manusia. Dalam arti, jangan lagi ada penegakan hukum yang bersifat diskriminatif, menyuguhkan kekerasan dan tidak sensitif jender. Penegakan hukum jangan dipertentangkan dengan penegakan HAM. Sesungguhnya keduanya dapat berjalan seiring ketika para penegak hukum memahami hak-hak warga negara dalam konteks hubungan antara negara hukum dengan masyarakat sipil.

Kondisi hukum di Indonesia pasca Orde Baru sangat marak dengan pembentukan lembaga negara baru termasuk lembaga hukum dan wacana konsistensi penegakan hukum. Implementasi penegakan hukum yang tidak terkoordinasi secara baik menyebabkan penegakan hukum masih belum memuaskan sebagian besar masyarakat. Berbagai peraturan perundang-undangan yang dihasilkan ternyata masih menyisakan persoalan dalam penegakannya. Sampai saat ini tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum di Indonesia masih rendah. Permasalahan-permasalahan yang terjadi antar lembaga penegak hukum menunjukkan bahwa ada kendala dalam penegakan hukum di Indonesia. Permasalahan juga terjadi berkaitan dengan integritas para penegak hukumnya, sehingga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum masih kurang.

Belum adanya *grand design* yang jelas mengenai kelembagaan negara, menyebabkan kurang jelasnya hubungan antar lembaga negara yang menyebabkan terjadinya hubungan yang kurang harmonis antar lembaga negara. Baik antar lembaga negara utama maupun antara lembaga negara penunjang (*state auxiliary bodies*). Ketidakjelasan tersebut menyebabkan jalannya pemerintahan tidak efektif dan efisien. Sebenarnya semua corak, bentuk, bangunan dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respon negara dan para pengambil kebijakan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan masyarakat yang timbul dalam negara yang bersangkutan (Asshiddiqie, 2006: 1). Kaitan dengan pengembangan kelembagaan hukum, harus dikembangkan suatu mekanisme jelas hubungan kerja antar lembaga hukum, sehingga suatu proses hukum dapat berjalan dengan lebih pasti dan cepat. Kelembagaan hukum yang berkaitan dengan badan peradilan, juga perlu dikembangkan agar tidak semua perkara harus masuk pengadilan. Masing-masing lembaga penegakan hukum di Indonesia diatur dengan undang-undang tersendiri. Pada saat tertentu aturan itu ada yang tidak cocok. Konflik menunjukkan tidak harmonisnya hubungan antar lembaga hukum. Untuk itu perlu dilakukan kajian mendalam interseksi peraturan yang mengatur lembaga penegak hukum untuk diketahui persinggungannya agar dapat diharmonisasi dan disinkronisasikan. Pengambilan keputusan suatu perkara di pengadilan, biasanya berjalan sangat lama terlebih lagi kalau harus banding dan kasasi. Karena itu, pengembangan kelembagaan non litigasi seperti lembaga arbitrase, negosiasi, mediasi dan konsiliasi perlu lebih dikembangkan dan disosialisasikan kepada masyarakat. Institusi penegakan hukum harus menghilangkan ego sektoral dan mengurangi sekat dalam upaya penegakan hukum. Jangan sampai karena ego sektoral lembaga penegak hukum, akhirnya masyarakat menjadi korban dari penegak hukum. Karena itu diperlukan adanya sinkronisasi kelembagaan antar institusi penegakan hukum. Sinkronisasi ini akan mengurangi gesekan yang menimbulkan kesalahpahaman antar penegak hukum di daerah serta prioritas kemanusiaan dalam perkara hukum. Pada sinkronisasi masih ada independensi agar tak ada kesalahpahaman masalah operasionalisasi karena kita tak ikut terlalu jauh pada penanganan perkara. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mengingatkan pejabat negara di legislatif dan eksekutif untuk menghormati kewenangan dan independensi aparat penegak hukum, tak boleh ada saling intervensi dari mereka dalam proses penegakan hukum. Hubungan tidak harmonis antara lembaga penegak hukum berakibat sangat fatal, karena antar lembaga penegak hukum tidak dapat saling bekerjasama untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban hukum. Penyelesaian sengketa atau permasalahan melalui lembaga hukum menjadi memakan waktu lama dan butuh biaya besar, terkadang kesulitan dalam eksekusinya. Pembentukan lembaga negara penunjang baru (termasuk lembaga penegakan hukum) harus dilakukan dengan memikirkan dampak kepada sistem pemerintahan dan hukum serta kemampuan pendanaan negara. Evaluasi terhadap kebutuhan lembaga penegakan hukum mutlak dilakukan, penguatan fungsi lembaga memang sangat dibutuhkan, penggabungan antar lembaga yang fungsinya berdekatan serta sinkronisasi mekanisme kerja antar lembaga harus dilaksanakan.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) juga mengingatkan mengenai hal-hal yang perlu dicermati, yaitu saat ini tata hubungan dan tata kelola lembaga-lembaga utama maupun lembaga penunjang (*state auxiliary bodies*) belum jelas, sehingga mengakibatkan disharmonisasi yang mengganggu jalannya pemerintahan. Pembenahan kelembagaan hukum mutlak dilakukan dan harus diarahkan pada peningkatan akuntabilitas lembaga penegakan hukum agar setiap dana yang digunakan untuk kepentingan penegakan hukum dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dalam merespon perubahan masyarakat di Indonesia telah berkembang beberapa lembaga hukum, baik yang berada pada wilayah pembentukan hukum, pelaksana hukum, maupun penegakan hukum. Dalam praktek, lembaga hukum lebih identik dengan lembaga penegakan hukum. Dengan demikian, dalam tulisan ini yang dimaksud dengan lembaga hukum adalah lembaga penegakan hukum. Sistem penegakan hukum di Indonesia terkait erat dengan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Seperticontoh dalam Sistem Peradilan Pidana terdapat empat sub-sistem yakni:

1. sub-sistem penyidikan;

2. sub-sistem penuntutan;

3. sub-sistem pengadilan dan penjatuhan putusan/pidana; dan

4. sub-sistem pelaksanaan putusan/pidana.

**BAB 6 Lembaga-Lembaga Terkait Dalam Sistem Hukum**

Negara kita dewasa ini bergerak sangat dinamis, terlebih di era transformasi dan globalisasi. Hal ini akin terstimulasi dengan tatanan kehidupan berbagai perubahan landasan bernegara, termasuk amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945. Inilah puncak terjadinya berbagai perubahan menyangkut konstitusi, undang undang dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Perubahan tersebut terjadi dalam gelombang demokratisasi yang tinggi, serta berbagai tuntutan kebebasan, sehingga sarat dengan kritik-kritik tajam atas sistem sebelumnya. Salah satu konsekuensi atas berbagai perubahan tersebut adalah lahirnya berbagai lembaga negara yang baru, termasuk lembaga hukum. Lembaga hukum yang demokratis, menghormati HAM, dan berkeadilan dianggap sebagai alternatif terbaik yang pernah dihasilkan oleh kebudayaan manusia, bukan karena lembaga hukum telah berhasil mengantar manusia pada kebahagiaan (suatu tolok ukur yang belum pernah dapat disepakati rumusan bakunya), tetapi lebih disebabkan secara teoretik dan empiris mampu menjaga harkat dan nilai kemanusiaan, tetap sama dan sederajat (setidaknya dalam aspek-aspek formal) antara satu manusia dengan yang lain. Lebih dari satu dasawarsa reformasi berjalan, cita-cita terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu tujuan reformasi tampaknya masih jauh dari harapan. Meski muncul sinyal perbaikan, namun masalah mendasar, yakni perilaku korup dan minimnya budaya taat hukum, seolah tak pernah beranjak membaik. Dari uraian tersebut menunjukkan adanya hubungan erat antara keinginan untuk mewujudkan negara demokratis yang menghormati HAM dengan kebijakan pembangunan hukum sebagai sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Masyarakat demokratis adalah masyarakat yang menghormati hukum, merupakan hasil kesepakatan semua elemen bangsa dari negara yang bersangkutan. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin perubahan itu dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi kedua-duanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud peraturan perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata (Kusumatmadja, 1986: 3). Hukum yang mampu mewujudkan masyarakat demokratis dan berkeadilan hasil dari proses reformasi masih belum memenuhi harapan tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya membangun

kembali tatanan hukum yang menjunjung tinggi demokrasi, penghormatan terhadap HAM dan keadilan.

Merekonstruksi bangunan hukum yang baru dengan landasan cita-cita luhur yang terkandung dalam pembukaan konstitusi, yaitu demokrasi dan keadilan sosial, dengan memperhatikan perkembangan dinamis masyarakat Indonesia saat ini. Arah pembangunan hukum nasional harus disesuaikan dengan kebutuhan negara dan masyarakat. Kepentingan nasional merupakan arah kebijakan pembangunan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia. Pembangunan hukum diarahkan untuk mewujudkan tujuan nasional yang dicita-citakan, yaitu terwujudnya masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Arah pembangunan hukum adalah suatu proses dinamis yang terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat dengan memperhatikan secara komprehensif 3 dimensi waktu yaitu; masa lalu yang terkait dengan perjalanan sejarah bangsa, masa kini yaitu kondisi obyektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya, dan masa depan yang dicitacitakan (Pasaribu, 2007: 165). Hal itu sesuai dengan esensi dari program pemerintahan lima tahun mendatang adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, penguatan demokrasi, dan penegakan keadilan. *“Prosperity, Democracy and Justice”* (Yudhoyono, 2009). Meskipun penyelenggaraan pemerintahan telah menerapkan prinsip-prinsip *good governance,* namun tidak boleh keluar dari platform negara hukum yang telah disepakati.

Platform negara hukum pada prinsipnya menentukan bahwa setiap tindakan/perbuatan pemerintahan melalui aparatur pemerintah dilaksanakan berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundangundangan (Thaib, 2007: 117). Reformasi telah menjadikan hukum sebagai sesuatu yang “*supreme*” dalam penyelenggaraan negara. Supremasi hukum menghendaki dalam menyelesaikan setiap permasalahan, hukumlah yang harus dijadikan pegangan sebagai satu-satunya ukuran sehingga penegakan supremasi hukum tidak perlu mengabaikan perhatian terhadap aspek pembangunan lainnya. Guna menciptakan keadaan ini, kebijakan pembangunan hukum nasional harus meliputi pembangunan keseluruhan komponen hukum sebagai suatu sistem. Hukum harus dapat dipahami sebagai suatu sistem. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek yang menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan *cultural*) (Assiddiqie, 2006: 279). Struktur hukum (kelembagaan) sebagai elemen institusional adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional memegang peranan penting karena sebagai tolok ukur yang dapat dinilai apakah aturan yang ditetapkan efektif atau tidak. Struktur hukum atau kelembagaan hukum yang baik akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penegakan hukum.

Hingga saat ini hubungan antara hukum dan perubahan sosial menunjukan 2 pendapat yang bertolak belakang. Menurut pendapat yang satu, hukum ditentukan oleh perasaan keadilan (*sense of justice*) dan sentimen moral dari populasi, dan legislasi hanya dapat mencapai hasil bila tetap berada dekat secara relatif dengan norma-norma sosial yang berlaku (*prevailing social norms*). Menurut pendapat yang lain, hukum, khususnya legislasi, adalah wahana (*vehicle*) melalui mana evolusi sosial yang terprogram dapat dilakukan (Aubert, 1969: 69). Di Indonesia sendiri, pengaruh pemikiran kedua ini masih sangat dominan. Hal ini dibuktikan dengan dominannya pendapat Roscoe Pound yang diadopsi oleh Mochtar Kusumaatmadja. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal *(Policy Approach)* ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia (Sidharta, 2006). Oleh karena itu, *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut.

Dalam proses tersebut Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich di mana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara pendidikan hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum *(theory about law),* teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis. Mochtar Kusumaatmadja juga secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat *(tool)* menjadi hukum sebagai sarana *(instrument)* untuk membangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Oleh karena itu, diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis sesuai hukum dalam masyarakat. Tumbuhnya lembaga-lembaga hukum pada dasarnya merupakan bagian dari pembangunan hukum. Pembangunan hukum merupakan upaya sadar, sistematis, dan berkesinambungan untuk membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang semakin maju, sejahtera, aman, dan tenteram di dalam bingkai dan landasan hukum yang adil dan pasti (Asshiddiqie, 1998: 28). Pelaksanaan pembangunan tersebut merupakan upaya untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercakup dalam alinea keempat UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Filosofi yang dianut dalam pembangunan hukum nasional selama kurang lebih 40 (empat puluh) tahun yaitu konsep hukum pembangunan yang menempatkan peranan hukum sebagai.

Dalam konsep yang demikian, pelaksanaan pembangunan hukum mempunyai fungsi: sebagai pemelihara dalam ketertiban dan keamanan, sebagai sarana pembangunan, sebagai sarana penegak keadilan, dan sebagai sarana pendidikan masyarakat. Oleh karena itu apabila dalam pelaksanaan pembangunan, hukum diartikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar, yaitu:

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

2. Politik hukum harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara.

3. Politik hukum harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yaitu: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan membangun keadilan sosial.

4. Apabila dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum harus melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) serta menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan (Mahfud MD, 2006). Sebagai obyek pembangunan, hukum dipandang sebagai suatu sistem. Dalam hal ini hukum nasional harus dianggap suatu sistem, karena:

a. terdiri dari sejumlah unsur atau komponen atau fungsi/variabel yang saling mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa

b. Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen Hukum Nasional adalah Pancasila dan UUD 1945, di samping sejumlah asas hukum yang lain, yang berlaku universal maupun lokal, atau di dalam dan bagi disiplin hukum yang tertentu.

Unsur–unsur hukum yang menjadi sasaran pembangunan adalah substansi hukum, struktur hukum (lembaga hukum) dan budaya hukum. Ketiga unsur tersebut sejalan dengan pendapat Friedman yang menyebutkan adanya tiga unsur hukum yaitu *substance* (materi/substansi), *structure* (struktur) dan *culture* (budaya). Dari sini terlihat bahwa lembaga hukum merupakan salah satu bagian penting yang harus diperhatikan dalam merespon perkembangan masyarakat sekaligus proyeksi pembangunan hukum. Sebelum masuk pada pembahasan mengenai arti penting lembaga hukum dalam merespons perubahan masyarakat, perlu digambarkan terlebih dulu hubungan timbal balik antara hukum dan perubahan sosial sebagai berikut:

Secara umum sistem peradilan pidana terpadu di mana masing-masing komponen sistem peradilan pidana, yakni Polisi sebagai penyidik, Jaksa sebagai penuntut umum, serta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai penyidik dan penuntut, dan Hakim yang menangani proses peradilannya diatur dalam KUHAP. Secara singkat, lembaga-lembaga hukum tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

**1. Mahkamah Konstitusi (MK)**

Dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku Kekuasaan Kehakiman. Dalam penjelasan umum UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk:

a. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;

b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;

c. Memutus pembubaran partai politik;

d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dan

e. Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Independensi Mahkamah Konstitusi disebutkan dalam Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagai berikut: “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan“.

**2. Mahkamah Agung (MA)**

Dalam Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 2004 yang kemudian telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor.3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung disebutkan bahwa Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk:

a. mengadili pada tingkat kasasi;

b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap undang-undang;

c. kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

**3. Kejaksaan**

Pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 tersebut, disebutkan bahwa “Kekuasaan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka”. Dalam penjelasan umum angka 1 UU Nomor 16 Tahun 2004 tersebut dijelaskan bahwa Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang menuntutan ditegaskan kekuasaan negara tersebut dilaksanakan secara merdeka.

**4. Kepolisian**

Dalam Pasal 1 angka (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut, disebutkan bahwa kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden. Secara universal, tugas pokok lembaga kepolisian mencakup dua hal, yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban (*peace and order maintenance*) dan penegakan hukum (law *enforcement*). Dalam perkembangannya, tanggung jawab “pemeliharaan” dipandang pasif, sehingga tidak mampu menanggulangi kejahatan. Polisi kemudian dituntut untuk secara proaktif melakukan “pembinaan”, sehingga tidak hanya “menjaga” agar keamanan dan ketertiban terpelihara, tetapi juga menumbuhkan kesadaran masyarakat, menggugah dan mengajak peran serta masyarakat dalam upaya pemeliharaan keamanan dan ketertiban, dan ikut memecahkan masalah-masalah sosial yang menjadi sumber kejahatan. Tugas ini dilakukan polisi untuk membantu (*to support*) masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya akan rasa aman, sehingga memungkinkan tercapainya kesejahteraan.

**5. Komisi Pemberantasan Korupsi**

Dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 dikatakan bahwa KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi (TPK). Sebagaimana halnya penyidik dan penuntut umum, pasal tersebut di atas menegaskan bahwa KPK merupakan Lembaga Penegak Hukum yang khusus dibentuk dalam rangka pemberantasan TPK sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 8/81 tentang KUHAP. Posisi KPK yang menjadi sentral dari keseluruhan lembaga pemberantasan korupsi ini diperkuat oleh Pasal 1 butir 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 yang merumuskan pengertian tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dengan peran serta masyarakat berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Dijelaskan pula dalam Pasal 6 butir a dan b yang menegaskan fungsi KPK sebagai *trigger mechanism* atau pendorong terhadap optimalisasi tugas dan fungsi Kepolisian dan Kejaksaan di bidang pemberantasan TPK dengan melakukan koordinasi dan supervisi. Dalam kaitannya dengan tugas koordinasi, KPK berwenang antara lain untuk mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan TPK. Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pelaksanaan tugas-tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tunduk pada KUHAP sesuai Pasal 38 UU Nomor 30 Tahun 2002 ayat (1) yang menegaskan bahwa segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

**6. Komisi Yudisial**

Dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) UU Nomor 22 Tahun 2004 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial disebutkan bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum, yakni dengan memberikan kewenangan kepada komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances*, walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

**7. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)**

Dalam Pasal 1 angka (7) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang berkedudukan setingkat dalam negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyaluran, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia. Dalam Pasal 75 UU Nomor 39 Tahun 1999 disebutkan bahwa Komnas HAM bertujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya dalam berbagai bidang kehidupan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal, sebagai berikut: Terdapat hubungan timbal balik antara hukum dan perubahan masyarakat. Pembangunan hukum di Indonesia melihat bahwa hukumlah yang harus *determinan* mengubah masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis yang harus sesuai dengan hukum dalam masyarakat. Dengan demikian, tumbuhnya lembaga-lembaga hukum pada dasarnya merupakan bagian dari pembangunan hukum. Perubahan-perubahan dalam kondisi sosial, teknologi, pengetahuan, nilai-nilai, dan sikap dapat mengarah kepada perubahan hukum. Dalam hal ini, hukum bersifat reaktif dan mengikuti perubahan sosial. Perubahan hukum adalah salah satu dari banyak respons terhadap perubahan sosial. Perubahan hukum dan lembaga hukum sangatlah penting, karena hukum merepresentasikan kewenangan negara dan kekuasaan memberikan sanksinya. Sejak jaman Romawi, perubahan sosial yang besar dan mobilitas sosial hampir selalu melibatkan penggunaan hukum dan litigasi. Pengakuan (*recognition*) peranan hukum sebagai suatu instrumen dari perubahan sosial telah semakin menguat di masyarakat kontemporer. Hukum melalui respons legislatif dan administratif terhadap kondisi sosial dan ide baru, selain melalui interpretasi kembali dari konstitusi, statuta atau preseden secara meningkat tidak hanya mengartikulasikan/mengambil peranan penting tetapi juga menentukan arah dari perubahan-perubahan sosial besar. Ada beberapa cara untuk mempertimbangkan peranan hukum dalam perubahan sosial. Hukum berpengaruh secara langsung maupun tak langsung dalam perubahan sosial. Hukum memainkan peranan tak langsung dalam perubahan sosial dengan membentuk berbagai institusi sosial, yang pada gilirannya mempunyai dampak langsung terhadap masyarakat. Pengaruh langsung hubungan antara hukum dan perubahan sosial terlihat dalam substansi pasal atas larangan atau perintah tertentu. Peran penting lembaga hukum dan pengembangannya perlu memperhatikan sistem hukum nasional. Sistem Hukum Nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia, terdiri dari unsur-unsur hukum yang saling terkait satu dengan yang lain dengan mendasarkan pada pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara. Kondisi hukum di Indonesia pasca Orde Baru sangat marak dengan pembentukan lembaga negara baru termasuk lembaga hukum dan wacana konsistensi penegakan hukum. Sayangnya, implementasi penegakan hukum yang tidak terkoordinasi secara baik menyebabkan penegakan hukum masih belum memuaskan masyarakat. Merespon perubahan masyarakat di Indonesia telah berkembang beberapa lembaga hukum, baik yang berada pada wilayah pembentukan hukum, pelaksana hukum, maupun penegakan hukum. Dalam praktek, lembaga hukum lebih identik dengan lembaga penegakan hukum.

**7. Advokat**

Menurut Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) pada bab 1, pasal 1 ayat 1, anggaran dasar AAl, advokat didefinisikan, termasuk penasehat hukum, pengacara praktek, dan para konsultan hukum. Sejalan dengan Kode Etik Advokat Pasal 1 huruf a bahwa, “Advokat adalah orang yang berpraktek memberi jasa hukum, baik didalam maupun diluar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan undang-undang yang berlaku, baik sebagai Advokat, Pengacara, Penasehat Hukum, Pengacara Praktek ataupun sebagai konsultan hukum.”

Dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, khususnya pasal 1, butir 13, menyatakan bahwa; “seorang penasihat hukum adalah seorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh dan/ atau berdasarkan undang-undang untuk memberikan bantuan hukum”.Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, menyebutkan bahwa, “Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini”.

Dalam bahasa lnggris, advokat disebut *Trail Lawyer*. Secara spesifik di Amerika dikenal sebagai *attorney at law* atau di lnggris dikenal sebagai *barrister*. Peran dan tugas-tugas penting yang diberikan oleh penasihat hukum di Amerika dikenal sebagai *counselor at law* atau di lnggris dikenal sebagai *Solicitor*. Selain itu juga terdapat istilah-istilah hukum dalam bahasa Inggris yang melakukan pekerjaan bersifat non litigasi: di luar pengadilan, seperti *corporate lawyer*, *legal officer, legal council, dan legal advisor, legal assistance.*

Keberadaan advokat sebagai penegak hukum telah diatur dalam UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang disingkatmenjadi UU Advokat. Dalam pasal 5 ayat (1) UU Advokat, disebutkan bahwa keberadaan Advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perudang-undangan. Pengertian ini berbeda dengan ciri penegak hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 *United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly Resolution 34/169 of December 1979*, ialah memiliki hak untuk menangkap dan menahan, sedangkan advokat disisi lain justru mencoba membebaskan, meringankan, merubah dan menghindarkan dari semua tuntutan hukum tersebut, yang menyatakan : *… The term “law enforcement officials”, include all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers especially the powers of arrest.*(terminologi “aparatur penegakan hukum”, termasuk di dalamnya seluruh aparatur hukum, yang dilantik dan dipilih, yang memiliki kekuasaan kepolisian khususnya kekuasaan untuk menahan).

Jaminan kewenangan advokat dalam posisinya yang sama dengan penegak hukum sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut di atas. Hanya saja menurut Bagir Manan secara normatif, masalah advokat sebagai penegak hukum telah selesai, dengan adanya Undang-undang Advokat yang telah menegaskan bahwa advokat merupakan penegak hukum, akan tetapi yang menjadi persoalan selanjutnya adalah bagaimana bentuk dan tempat nyata advokat sebagai penegak hukum. Karena itu apabila melihat penggalan pasal 38 ayat (1) UU Kehakiman yang meliputi, Mahkamah Agung maupun badan peradilan yang berada di bawahnya tidak berdiri sendiri, melainkan ditopang pula dengan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang antara lain berwenang dalam: (1) Penyelidikan dan penyidikan; (2) Penuntutan; (3) Pelaksanaan putusan; (4) Pemberian jasa hukum; dan (5) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Advokat seperti halnya hakim, ‘tidak hanya bertindak sebagai corong undang-undang melainkan juga sebagai corong keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Otoritas yang nyata dimiliki advokat adalah melaksanakan putusan, pemberian jasa hukum dan penyelesaian perkara di luar pengadilan. Jasa hukum tersebut terdiri dari dua bagian yang salah satunya adalah pemberian bantuan hukum tanpa biaya bagi masyarakat miskin. Istilah “bantuan hukum” sendiri merupakan terjemahan langsung dari bahasa Inggris dengan istilah “legal aid”. legal aid sendiri memiliki makna *Free or inexpensive legal services provided to those who cannot afford to pay full price*. Sedangkan jasa hukum lebih diartikan sebagai *“legal assistance*”. Baik keduanya jika diperhatikan memang memiliki konotasi yang sama, yakni memberikan bantuan hukum kepada para pencari keadilan. Namun bila dijabarkan keduanya memiliki titik tekan yang berbeda. Legal aid biasanya digunakan untuk menunjukan pengertian bantuan hukum dalam arti yang sempit, yakni sebagai pemberian jasa bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Sedangkan istilah legal assistance dipergunakan untuk menunjukkan pengertian bantuan hukum yang cakupannya luas tidak hanya digunakan untuk pencari keadilan yang tidak mampu, tetapi juga pemberian bantuan hukum oleh advokat yang mempergunakan honorarium.

Prinsip dalam sistem peradilan pidana yang menganut sistem hukum common law dan civil law, terlihat dalam dikuasakannya suatu perkara baik pidana maupun perdata kepada pengacara, bahkan terkadang pengacara pun dapat mewakili negara apabila diperlukan. Pada prinsipnya semua yang tertera dalam surat kuasa khusus bagi advokat merupakan tugasnya. Khususnya dalam pidana terlihat dalam poin-poin berikut ini:

1. Melakukan segala usaha dan tindakan hukum untuk dan atas nama serta kepentingan Pemberi Kuasa dalam perkara yang disangkakan/didakwakan,
2. mendampingi Pemberi Kuasa pada pemeriksaan tingkat Penyidikan, Penuntutan pada Kejaksaan dan mendampingi/membela kepentingan Pemberi Kuasa pada Persidangan Pengadilan Negeri
3. mengajukan dan menandatangni pledooi,
4. membuat dan menandatangani banding dan memori banding, permohonan kasasi, dan bila dianggap perlu menghadap ke semua Pengadilan, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, Polri dan Kejaksaan, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Agung, serta pembesar-pembesar dan instansi-instansi pemerintah baik sipil maupun militer,
5. mengajukan segala permohonan-permohonan yang berkaitan dengan perkara ini dan mensahkannya, memberi segala keterangan-keterangan yang dianggap perlu,
6. mengajukan dan menolak bukti-bukti, mengajukan dan  meminta didengar saksi a charge, ade charge, saksi ahli dan menolaknya,
7. meminta dan mengajukan Pemeriksaan Ulang (*Request Civil*),
8. meminta dan mengajukan permohonan penangguhan penahanan beserta alasan-alasannya dan selanjutnya melakukan segala usaha yang menguntungkan dan meringankan Pemberi Kuasa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkenaan dengan perkara ini

Berdasarkan tersebut Soemarno P. Wirjanto, menympulkan tugas utama advokat ada tiga macam:

1. Sebagai procurator, yaitu mewakili dan membantu kliennya di dalam segala pekerjaan yang diperlukan untuk mempersiapkan perkara pengadilan sehingga siap untuk diputus oleh hakim.
2. Sebagai “*pleader*” atau “*pleiter*”, yaitu mengucapkan pledooi, presentasi fakta-fakta, argumentasi hukum, sehingga hakim dapat mendapatkan pandangan mengenai fakta-fakta mengenai suatu perkara.
3. Sebagai juris*-consult,* memberi nasihat hukum di luar peradian, membantu dengan atau membuat akta-akta hukum, perdamaian hukum dan lain-lain.

Tujuan dari pembelaan tersebut adalah agar dapat melindungi hak-hak para pencari keadilan diperlakukan diluar kemanusian, untuk dapat segera diperiksa dan diadili jangan sampai berlarut-larut berkepanjangan tanpa adanya kepastian hukum dan diusahakan hak-hak para pencari keadilan sebagaimana yang telah diberikan oleh undang-undang telah diperhatikan dan tidak dilalaikan baik oleh aparat penegak hukum dan juga aparat negara. Dan terakhir dalam mendampingi tersangka atau terdakwa baik pada tingkat pemeriksaan penyidikan, penuntutan maupun pada pemeriksaan dalam sidang pengadilan selalu berusaha untuk memberikan perlindungan hukum sebagaimana yang diberikan oleh undang-undang.

**Daftar Pustaka**

Abdussalam, 2007, *Sistem Peradilan Pidana*, Restu Agung : Jakarta

Akbar, Patrialis. Pidato Rapat Koordinasi dan Konsultasi Penegak Hukum, Pengadilan Tinggi, Kanwil Kemenkumham, Kajati dan Kapolda Sumatera Barat, Sabtu (17/7/2010).

Asshiddiqie, Jimly. 1998. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi.* Jakarta: PT Balai Pustaka.

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Gagasan Negara Hukum Indonesia,* Jakarta: Konstitusi Press

Atsasmita, Romli, 2011, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer cetakan ke 2*, Kencana: Jakarta

------------------------2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

------------------------ 2006. P*erkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan pertama. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

Atmasasmita, Romli. 2003. *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*. Jakarta: Prenada Media.

--------------------------2003. *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*. Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpasar, 14-18 Juli 2003.

BPHN. 2009. *Evaluasi Program Legislasi Nasional Dalam Rangka Pembangunan Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementerian Hukum dan HAM RI.

BPHN. *Rumusan Kesimpulan dan Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tentang Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional*. Tanggal 15 s/d 16 Maret 2008, di Jakarta.

Chazawi, Adami. 2006. *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Alumni.

--------------------- 2005. *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*. Malang: Banyumedia

Goesniadhie, Kusnu S. 2006. *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Spesialis Suatu Masalah)*. Surabaya: JP BOOKS.

Hamzah, Andi. 1991. *Korupsi di Indonesia dan Pemecahannya*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

-------------------. 2004. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Hartono, Sunaryati. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia.* Bandung: Binacipta.

Juwana, Hikmahanto. 2007. *Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Bidang Perekonomian*. Majalah Hukum Nasional No.1. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jakarta.

Kusumatmadja, Mochtar. 1986. *Pembangunan Hukum Dalam* *Kerangka Pembangunan Nasional*. Cetakan kedua. Bandung: Fak.Hukum-Universitas Padjajaran dan Binacipta.

KPK. 2006. *Memahami Untuk Membasmi: Buku Panduan Untuk* *Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: KPK.

Manan, Bagir, 2009, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian, Asosiasi Advokat Indonesia*: Jakarta

MD, Mahfud. 2006. *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem* *Hukum Nasional*. Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. BPHN.

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. 1993. *Bab-Bab tentang Penemuan* *Hukum*. Yogyakarta: Citra Adtya Bakti.

Pandu, Yuda, 2001, *Klien dan Penasehat Hukum dalam Perspektif Masa Kini*, PT Abadi Jaya, Jakarta

Pasaribu, Bomer. 2007. *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD* *Hasil Amandemen Dari Perspektif Program Legislasi* *Nasional*. Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 1 Tahun 2007. Jakarta.

Poerwadarminta, WJS. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka.

Prakoso, Djoko, 1986, *Kedudukan Justisiabel di dalam KUHAP*, Ghalia Indonesia: Jakarta

Ramli, Ahmad M. 2010. *Pada Sosialisasi Naskah Akademik RUU Tata* *Hubungan Antar Lembaga Penegak Hukum*. Jakarta. November 2010.

Subekti. 1979. *Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional* *Yang Akan Datang*. Makalah Seminar Hukum Nasional IV, Tahun 1979.

Shidarta. 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*. Jakarta: Penerbit CV Utomo.

Sunggono, Bambang, 2009, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia,* Mandar Maju: Bandung

Thaib, Dahlan*.* 2007. *Tranparansi dan Pertanggungjawaban Tindakan* *Pemerintah*. Makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen dalam Majalah Hukum Nasional No. 1. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Yudhoyono, Susilo Bambang. Pidato Pelantikan sebagai Presiden RI bersama Prof. Dr. Boediono sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2009 -2014 pada Sidang Paripurna MPR-RI yang dipimpin Ketuanya Taufik Kiemas di Gedung MPR/DPR-RI, Selasa, 20 Oktober 2009.

---------------------------------. Pidato Rapat Koordinasi dan Konsultasi Penegak Hukum antara Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mahkumjakpol) tahun 2010 di Istana Negara, Selasa, 04 Mei 2010.

Winarta, Frans Hendra dalam Komisi Yudisial, Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia, Komisi Yudisial: Jakarta, 2012