



# FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MAHASARASWATI DENPASAR

Sekretariat : Jl. Kamboja No.11 A Denpasar

*Sertifikat*

NOMOR : K.255/C.13.01/UNIV.FH/III/2017

*Diberikan Kepada*

**Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H.,M.H**

sebagai

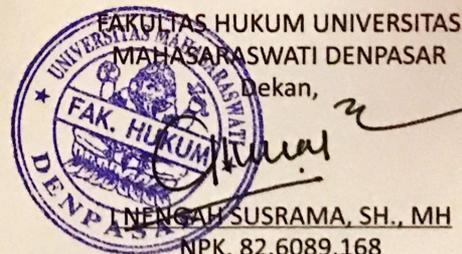
**INVITED SPEAKERS**

DALAM SEMINAR NASIONAL FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MAHASARASWATI DENPASAR

DENGAN TEMA :

HALUAN NEGARA SEBAGAI PENGAMALAN PANCASILA

Denpasar, 18 Maret 2017





ISBN : 978-602-61520-3-9

# **PROSIDING SEMINAR NASIONAL**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MAHASARASWATI DENPASAR**

**"Haluan Negara  
Sebagai  
Pengamalan Pancasila"**

**SANUR PARADISE PLAZA HOTEL  
18 MARET 2017**

**UNIVERSITAS MAHASARASWATI PRESS**

**PROSIDING SEMINAR NASIONAL FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS  
MAHASARASWATI DENPASAR “ HALUAN NEGARA SEBAGAI  
PENGAMALAN PANCASILA”**

**Sanur Paradise Plaza Hotel, JL. Hang Tuah No. 46 Sanur-Bali  
Sabtu, 18 Maret 2017**

**UNIVERSITAS MAHASARASWATI PRESS**

PROSIDING SEMINAR NASIONAL FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS  
MAHASARASWATI DENPASAR  
"HALUAN NEGARA SEBAGAI PENGAMALAN PANCASILA"

ISBN : 978-602-61520-3-9

**EDITOR :**

1. Made Hendra Wijaya, S.H., M.H.
2. Putu Sekarwangi Saraswati, S.M., M.H.
3. Ni Komang Sutrisni, S.H., M.H.

**Penyunting**

**Ketua Penyunting :**

1. Ni Komang Ratih Kumala Dewi, S.H., M.H.

**Dewan Penyunting :**

1. I Nengah Susrama, S.H., M.H.
2. Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H., M.H.
3. Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari, S.H., M.H.
4. Ni Putu Noni Suharyanti, S.H., M.H.

**Penyunting Pelaksana :**

1. Wayan Eka Artajaya, S.H., M.Hum.
2. Wayan Agus Vijayantera, S.H., M.Hum.
3. Agustina Ni Made Ayu Darma Pratiwi, S.H., M.Hum.

**Desain Sampul dan Tata Letak :**

1. I Wayan Wahyu Wira Udytama, S.H., M.H.

**Penerbit :**

Universitas Mahasaraswati Press

**Redaksi :**

Jln. Kamboja, No. 11 A Denpasar-Bali

Telp. (0361) 227019, 226505

Fax. 261278; Email. Lppm.unmas.ac.id

**Cetakan Pertama, Agustus 2017**

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

**Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.**

UNIVERSITAS MAHASARASWATI PRESS

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadapan Ida Sang Hyang Widhi Wasa/Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat-Nya, Prosiding Seminar Nasional Hasil Penelitian Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila Unmas Denpasar dengan MPR RI dapat diselesaikan sesuai dengan rencana. Prosiding seminar nasional ini merupakan kumpulan hasil-hasil penelitian dibidang hukum tata negara dan hukum pemerintahan tahun 2017 yang kemudian diseminarkan pada bulan Maret namun karena proses editing sehingga prosiding ini baru dapat diterbitkan pada bulan Agustus 2017. -

Terwujudnya prosiding ini tidak terlepas dari kontribusi berbagai pihak. Oleh karena itu, perkenankan kami mengucapkan terima kasih kepada :

1. Yth. Rektor Unmas Denpasar, Dr. Drs. I Made Sukamerta, M.pd. beserta staf atas masukan dan arahannya dalam pelaksanaan seminar nasional.
2. Yth. Dekan Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, I Nengah Susrama, S.H.,M.H. beserta staf atas arahan dan bimbingan serta dukungan finansial dalam pelaksanaan seminar nasional
3. Yth. MPR RI atas partisipasi serta kejasama yang baik dengan Fakultas Hukum Unmas denpasar dalam pelaksanaan seminar nasional.
4. Seluruh panitia dan pihak yang telah berkontribusi terhadap pelaksanaan seminar nasional.

Kami menyadari bahwa dalam penyelenggaraan seminar nasional ini masih banyak terdapat kekurangan atau kelemahan. Oleh karena itu, ijin kami atas nama panitia pelaksana mohon maaf kepada seluruh peserta yang telah berpartisipasi aktif dalam seminar nasional ini. Semoga prosiding seminar nasional ini bermanfaat.

Denpasar, 3 Agustus 2017

Panitia

## DAFTAR ISI

### *INVITED SPEAKERS*

Pentingnya Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Program Pembangunan di Indonesia

**Prof. Dr. I Nyoman Budiana S.H., M.Si.....** 1-14

Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila

**Dr. Sukawati Lanang P. Perbawa, S.H., M.Hum.....** 15-23

Urgensi Haluan Negara Dalam Pembangunan Hukum di Indonesia

**Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H., M.H.....** 24-36

### *SPEAKERS*

Urgensi Penyusunan Haluan Negara Sebagai Pengamalan Nilai-Nilai Pancasila

**Prof. Dr. I Ketut Rai Setiabudhi, S.H., M.S.....** 37-50

Transformasi dan Revitalisasi Kearifan Lokal Dalam Haluan Negara di Bidang Hukum (Kajian Penyusunan Haluan Negara Yang Ideal Untuk Indonesia Yang Luas dan Beragam)

**Prof. Dr. I Putu Gelgel, S.H., M.Hum.....** 51-62

Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila

**Prof. Dr. Made Subawa, S.H., M.S.....** 63-77

Mewujudkan Negara Kekeluargaan Dalam Haluan Negara Indonesia

**Dr. Putu Gede Arya Sumerta Yasa, S.H., M.H.....** 78-87

Polemik Antara Penguatan dan Perubahan pasal 3 UUD RI Tahun 1945 Pasca Amandemen dan Implikasinya Terhadap Struktur dan Sistem Ketatanegaraan Indonesia

**I Wayan Wiasta, S.H., M.H.....** 88-95

Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila

**Dewi Bunga, S.H., M.H.....** 96-100

|  |          |
|--|----------|
| Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila<br><b>Desyanti Suka Asih K.Tus S.H.,M.H.</b> .....  | 101-106  |
| Garis-Garis Besar Haluan Negara (Sistem Perencana Pembangunan Nasional)<br>Dalam Kebijakan Politik Hukum Nasional<br><b>I Gusti Ayu Suarniati, S.H.,M.H.</b> ..... | 107-117  |
| Ideologi Pancasila Dalam Penyusunan GBHN<br><b>Made Emy Andayani Citra, S.H.,M.H.</b> .....  | 118-123  |
| Haluan Negara Yang Berkarakter Pancasila<br><b>Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari, S.H.,M.</b> .....   | 124-131  |
| Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila<br><b>I Gusti Bagus Hengki, BA,S.H.,S.Pd, M.H.</b> .....  | 132-164  |
| Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila<br><b>Drs. I Made Kariyasa, S.H.,M.H.</b> .....   | 165-185  |
| Haluan Negara Sebagai Implementasi Pengamalan Pancasila Dalam Penguatan<br>Kebijakan Pembangunan Nasional<br><b>Lis Julianti, S.H.,M.H.</b> .....                  | 186- 196 |
| Menentukan Konsep Negara Hukum Di Indonesia<br><b>I Made Hendra Wijaya, S.H.,M.H.</b> .....  | 197-208  |
| Lembaga Negara Berdasarkan Filosofi Negara Hukum Pancasila<br><b>I Wayan Wahyu Wira Udytama, S.H.,M.H.</b> .....   | 209-216  |
| Urgensi Haluan Negara Dalam Pembangunan Hukum Nasional Berbasis<br>Kearifan Lokal<br><b>Ni Putu Noni Suharyanti, S.H.,M.H.</b> .....                               | 217-234  |
| Permemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara ( GBHN) dalam<br>Undang-Undang Dasar<br><b>Putu Sekarwangi Saraswati, S.H.,M.H.</b> .....                        | 235-243  |
| Haluan Negara Sebagai Penguatan Ideologi Pancasila<br><b>Ni Komang Sutrisni, S.H.,M.H.</b> .....   | 244-251  |

|   |                |
|---|----------------|
| Bhineka Tunggal Ika Sebagai Dasar Negara untuk Pembangunan Nasional Berdasarkan Pancasila<br><b>I Wayan Eka Artajaya, S.H.,M.Hum.....</b> | <b>252-258</b> |
| Perencanaan Pendidikan Sebagai Wujud Pembangunan Nasional Berlandaskan Pancasila<br><b>I Wayan Agus Vijayantera, S.H.,M.H.....</b>        | <b>259-268</b> |
| Kedudukan Pancasila Dalam Pembangunan Nasional<br><b>Ni Komang Ratih Kumala Dewi, S.H.,M.H.....</b>                                       | <b>269-276</b> |
| Pentingnya Penerapan GBHN Dalam Pembangunan Nasional Bangsa<br><b>Agustina Ni Made Ayu Darma Pratiwi, S.H.,M.Hum.....</b>                 | <b>277-282</b> |

## URGENSI HALUAN NEGARA DALAM PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

Oleh :

**Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H.,M.H.**  
**Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar**

### **Abstract**

*Implementation of national development as a system, based on the Law of the Republic of Indonesia Number 25 Year 2004 on National Development Planning System by all components of the nation in order to achieve the state goal of a just and prosperous society has not been able to touch legal development optimally. The State of Indonesia as a state of law still requires a clear and concrete legal development direction. To realize the development oriented to the welfare of the people of Indonesia and make Indonesia as a country that has a legal character in accordance with the values of Pancasila. Legal development planning in Indonesia is an absolute necessity of its existence, because without a clear course it will not be possible to realize the development of law in accordance with what has been expected.*

**Key Note :** *urgency, Guidelines, legal development*

### **Abstrak**

Penyelenggaraan pembangunan nasional sebagai suatu sistem, yang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu masyarakat adil dan makmur belum dapat menyentuh pembangunan hukum secara optimal. Negara Indonesia sebagai negara hukum yang masih memerlukan suatu arah pembangunan hukum yang jelas dan konkret. Untuk mewujudkan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat Indonesia serta menjadikan Indonesia sebagai negara yang memiliki karakter hukum yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Perencanaan pembangunan hukum di Indonesia merupakan suatu keniscayaan yang mutlak keberadaanya, karena tanpa adanya haluan yang jelas tidak akan mungkin dapat mewujudkan pembangunan hukum sesuai dengan apa yang telah diharapkan.

**Kata Kunci :** Urgensi, Haluan Negara, Pembangunan Hukum

### **I. PENDAHULUAN**

Pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang

diarahkan pada peningkatan harkat, martabat dan kemampuan manusia serta kepercayaan pada diri sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik material maupun spiritual.

Gerakan reformasi yang terjadi di Indonesia merupakan reaksi atas kegagalan orde Baru dalam mewujudkan tata kelola negara, yang menjadikan tujuan pembangunan *dibidang politik, ekonomi, hukum, sosial* budaya, dan pertahanan keamanan yang dilaksanakan oleh negara tidak tercapai.

Salah satu tuntutan yang paling mendasar dalam gerakan reformasi 1998 adalah pembenahan sistem hukum yang kemudian menghasilkan adanya 4 (empat) kali perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Hal ini menunjukkan bahwa rakyat Indonesia pada saat itu merasakan bahwa faktor manusia bukanlah satu-satunya penyebab absolutisme kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. Absolutisme telah dirasakan pula dalam substansi-substansi hukum yang mewarnai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pada masa itu, muncul berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih berorientasi untuk melanggengkan kekuasaan kelompok tertentu

sehingga menghasilkan suatu pemerintahan yang bersifat oligarkis.

Tuntutan reformasi sistem hukum sebagai dasar dalam manajemen kehidupan bangsa secara menyeluruh itulah yang memerlukan adanya reformasi kebijakan politik dan reformasi sistem hukum, agar supaya manajemen nasional itu dapat dikembalikan kepada sistem menurut konsep dasarnya secara konstitusional.

Adanya tuntutan tersebut tidak terlepas dari adanya konsensus dalam kehidupan bernegara di Indonesia yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*).

Kenyataan tersebut secara logika seharusnya menjadikan kehidupan

pembangunan hukum dan kehidupan hukum di era reformasi lebih baik dari waktu-waktu sebelumnya. Tetapi pada kenyataannya dalam berbagai jurnal ilmiah, media masa telah dirilis bahwa reformasi hukum merupakan salah satu bidang yang mengalami kegagalan. Adapun bentuk kegagalan supremasi hukum di era reformasi, seperti Praktik KKN semakin menjamur, Penuntasan kasus megakorupsi yang belum memperlihatkan titik terang, dan penuntasan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia. Adanya tindakan-tindakan sistematis dari penguasa yang secara sengaja maupun tidak sengaja “merusak” tatanan hukum dalam hal pembentukan, pelaksanaan dan penegakan hukum. Hal ini menjadi bagian terpenting kegagalan pembangunan hukum di Indonesia. Pada sisi empirisnya sudah ditayangkan secara terang benderang tentang adanya arogansi kepentingan politik yang tidak terkendali yang mengatasnamakan kepentingan hukum itu sendiri melakukan revisi terhadap beberapa peraturan perundang-undangan seperti Revisi

UU pilkada, Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dll yang tidak bisa dinafikan dilakukan atas dasar kepentingan politik pragmatis. Keadaan ini menjadi ironi ditengah tuntutan menjadikannya hukum sebagai dasar dalam pelaksanaan pembangunan dibidang-bidang lain.

Kesadaran akan arti penting hukum sebagai instrument pembangunan yang utama sudah disadari jauh sebelumnya. Pada masa Orde baru, dalam penyusunan Pembangunan Jangka Panjang Ketiga (1995-2020) telah dirumuskan bahwa untuk melaksanakan negara Indonesia yang adil , ukuran dan nilai yang harus dipergunakan adalah ketentuan-ketentuan hukum. Maka pada Pembangunan Jangka Panjang Ketiga yang disusun pada zaman orde Baru itu dirumuskan, bahwa pembangunan nasional yang akan datang itu berintikan pembangunan hukum. Hal ini menunjukkan kesadaran akan arti penting pembangunan hukum sudah tumbuh dengan baik sejak 15 tahun yang lalu dan makin nyata dengan

dinyatakannya dalam UUD 1945 hasil amandemen yang menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Namun sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa sampai saat ini soal pembangunan hukum masih menjadi perdebatan, dalam berbagai aspeknya dan artinya belum masuk ke implementasinya.

Sekarang ini masyarakat tidak hanya mendambakan sekedar adanya peraturan hukum, tetapi masalah yang mengemuka ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini. Tidak hanya dalam hal keberadaan peraturan hukum yang tetapi juga dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*) di semua aspek kehidupan.

Dari uraian diatas menunjukkan bahwa Penyelenggaraan pembangunan nasional sebagai suatu sistem, yang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu masyarakat adil dan makmur belum

dapat menyentuh pembangunan hukum secara optimal. Hal tersebut diperkuat dengan adanya Sembilan Agenda Pokok dari Presiden Joko Widodo yang disebut Nawa Cita, yaitu dinyatakan bahwa pemerintah akan menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara melalui politik luar negeri bebas-aktif, keamanan nasional yang terpercaya, dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu, serta memperkuat jati diri sebagai negara maritim. Dalam poin keempat disebutkan, pemerintah menolak negara lemah dan mereformasi sistem serta penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.

Kegagalan pembangunan terhadap negara-negara berkembang ternyata tidak saja oleh faktor-faktor kendali, seperti ketidakstabilan politik, sistem politik yang otoriter, perang dan perpecahan, namun juga oleh kurangnya perhatian kepada hukum, manusia, serta lembaga-lembaga sosial, karena negara-negara yang berhasil dalam pembangunan ternyata memberikan perhatian yang

besar terhadap pembangunan dibidang hukum dan sosial.<sup>1</sup>

## II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Dalam penelitian ini dipergunakan metode pendekatan yuridis, dengan meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.<sup>2</sup> Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literatur, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber

data lain. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literatur, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet). Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif yang kemudian akan disajikan secara deskriptif. Analisis data dalam penelitian ini dipergunakan analisis kualitatif.

## III. HALUAN NEGARA SEBAGAI DASAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL YANG BERDASARKAN PANCASILA

Negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Dalam pandangan kaum post strukturalis sebagaimana

---

<sup>1</sup> Suparlan, Hari Witono dkk. *Pemberdayaan Masyarakat*. Yayasan Paramulia Indonesia, Sidoarjo, hal.17

<sup>2</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 36

dikemukakan oleh Foucault (2008:77) negara merupakan “*the mobile effect of a regime of multiple governmentalities*” efek bergerak dari sebuah rezim kepengaturan yang bersifat multi ganda. Dengan konsepsi ini maka pembangunan dapat dilihat sebagai efek dari negara yang di dalamnya mengandung proses benturan dan saling berlawanan di antara berbagai aktor dalam mewujudkan sebuah kehendak untuk memperbaiki atau dalam istilah Tania Li disebut “*the will to improve*”. Negara sendiri bukanlah sebuah entitas yang ajeg, statis dan homogen, namun sebuah proses pembentukan yang terus menerus yang dipraktikkan dan diaktualisasikan melalui pembangunan.

Dengan demikian ada proses timbal balik antara negara dan pembangunan. Negara terbentuk melalui proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksi oleh aktor-aktor, agen dan institusi yang merepresentasikan negara atau memiliki karakter negara yaitu kehendak untuk melakukan

pengaturan dan kontrol atas populasi dalam sebuah wilayah tertentu.

Pembangunan nasional Indonesia yang diarahkan pada terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur secara merata mengandung arti bahwa Negara Republik Indonesia bertekad untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh Bangsa Indonesia, bukan hanya bagi sekelompok atau sebahagian masyarakat tertentu saja. Dilihat dari tujuan pembangunan nasional maka Negara Republik Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yaitu **konsep yang menekankan bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus proaktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.**<sup>3</sup>

Pelaksanaan pembangunan yang menyangkut berbagai aspek kehidupan menjadikan konsep Pembangunan suatu negara wajib ditetapkan dalam suatu sistem yang

---

<sup>3</sup> FX. Adji Samekto, “Pembangunan Berkelanjutan” Dalam *Tatanan Sosial yang berubah*, Jurnal Hukum Progresif, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Univ Diponegoro Volume 1/Nomor 2/Oktobre 2005), hlm. 18.

komprehensif agar pembangunan berjalan secara terarah, terstruktur, dan terencana dengan baik, sehingga pembentukan sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia bertujuan agar orientasi pembangunan dapat tetap terarah pada kesejahteraan masyarakat.

Faktanya instrumen hukum perencanaan pembangunan nasional telah mengalami berbagai macam dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan pada zamannya. Perubahan yang sangat fundamental pernah terjadi pada saat amandemen UUD 1945, dimana pada saat sebelum reformasi perencanaan pembangunan nasional dilakukan berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara atau yang selanjutnya disebut dengan GBHN.<sup>4</sup> Kemudian, memasuki era reformasi pembangunan nasional kini tidak lagi didasarkan pada GBHN melainkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diejawantahkan lebih lanjut menjadi rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana

pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan tahunan (RPT).<sup>5</sup> Salah satu alasan perubahan tersebut disebabkan karena adanya harapan untuk menghasilkan rencana pembangunan melalui hasil proses politik yang lebih sehat (*public choice theory of planning*) dan konsekuensi logis dari MPR yang sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara.

Pembangunan hukum sebagai salah satu aspek pembangunan terpenting dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional dari segi sejarahnya belum mendapatkan perhatian khusus walaupun telah disepakati bahwa sebagai negara hukum, pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip “supremasi hukum”, yaitu bahwa semua aspek kehidupan masyarakat mesti didasarkan atas hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. dalam arti yang luas pembangunan hukum diharapkan dapat membentuk sistem hukum yang dapat memberikan

---

<sup>4</sup> M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Jakarta, hal.50

---

<sup>5</sup> Minto Rahayu, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan : Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Grasindo, Jakarta, hal.102.

keadilan dan kesejahteraan bagi warga masyarakat.

Dalam faktanya dari Enam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) pada era prareformasi menempatkan pembangunan bidang hukum sebagai proforma. Tidak ada kejelasan grand disain pembangunan bidang hukum sehingga setiap GBHN hampir tidak pernah ada perubahan rumusan pembangunan hukum, yakni menciptakan ketertiban dan kepastian hukum. Langkah-langkah normatif yang ditempuh adalah melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum, menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum dan meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.<sup>6</sup>

Permasalahan pembangunan hukum di Indonesia yang tidak memiliki “grand design” yang jelas dalam GBHN, dari kalangan para yuris diharapkan dapat terpecahkan pada era reformasi ini. Tetapi pada kenyataannya tidak terjawab dalam Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional (SPPN) yang diejawantahkan lebih lanjut menjadi rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan tahunan (RPT).<sup>7</sup>

Adanya kenyataan tersebut menjadikan masalah pembangunan Sistem Hukum Nasional (SHN/SISKUMNAS) atau masalah BANGKUMNAS menjadi topik dalam kuliah umum di berbagai universitas walaupun ini bukanlah masalah baru. Menurut Prof. Barda Nawawie Arif, masalah ini sudah merupakan masalah umum yang sering/lama dibicarakan di berbagai forum seminar nasional namun tidak berarti merupakan ”masalah basi”, karena ”pembaharuan/pembangunan hukum” pada hakikatnya merupakan ”pembaharuan/pembangunan yang berkelanjutan” (*sustainable reform/sustainable development*). Di dalam pembaharuan/ pembangunan hukum selalu terkait dengan perkembangan/pembangunan masyarakat yang berkelanjutan maupun perkembangan yang

---

<sup>6</sup> Komisi Hukum Nasional, 2007, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi Jilid II*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, hal. 3

---

<sup>7</sup> Minto Rahayu, *Op.Cit*, hal.102

berkelanjutan dari kegiatan/aktivitas ilmiah dan perkembangan pemikiran filosofi / ide-ide dasar / konsepsi intelektual. Jadi "law reform" terkait erat dengan "sustainable society/development", "sustainable intellectual activity", "sustainable intellectual phylosophy", "sustainable intellectual conceptions/basic ideas". Kajian terhadap masalah ini tentunya merupakan kajian yang "bergenerasi".

Kajian akademis dari Pembangunan Sistem Hukum pada prinsipnya sudah sangat memadai untuk dijadikan dasar dalam menentukan road map pembangunan hukum saat ini. Secara akademis kajian tentang ruang lingkup pembangunan SHN dapat dilihat dari berbagai aspek/sudut. Apabila dilihat dari ruang lingkup SHN sebagaimana dikemukakan di atas, maka pembangunan ruang lingkup SHN dapat mencakup pembangunan "substansial" (substansi hukum/*legal substance*), pembangunan "struktural" (struktur hukum/*legal structure*), dan pembangunan "kultural" (budaya hukum/*legal*

*culture*). Kalau dilihat sebagai "program pembangunan", maka ruang lingkungnya bisa disebut dengan berbagai program yang terkait dengan bidang hukum.

Dasar-dasar dalam pembangunan hukum di Indonesia sebenarnya telah mulai dikaji dan dibahas pada era berlakunya GBHN. Dalam Lokakarya Bangkumnas Repelita VI (1994-1999), ketiga bidang/ ruang lingkup pembangunan SHN pernah dirinci sebagai berikut :

1. Pembangunan "perangkat hukum nasional" (maksudnya bidang substansi hukum, pen.) terdiri dari 14 sektor : (1) sektor HTN dan HAN; (2) sektor Hukum Tata Ruang; (3) sektor Hukum Bahari (Laut); (4) sektor Hukum Dirgantara; (5) sektor Hukum Kependudukan; (6) sektor Hukum Lingkungan; (7) sektor Hukum Kesehatan; (8) Hukum Kesejahteraan Sosial; (9) sektor Hukum Teknologi dan Informatika; (10) sektor Hukum Keluarga dan Waris; (11) sektor Hukum Ekonomi; (12) sektor Hukum Pidana;

- (13) sektor Hukum Militer dan Bela Negara; dan (14) sektor Hukum Transnasional.
2. Pembangunan "tatanan hukum nasional" (maksudnya bidang struktur hukum, pen.) terdiri dari 5 sektor : (1) Sektor kelembagaan, administrasi dan manajemen lembaga-lembaga hukum; (2) Sektor mekanisme, proses dan prosedur; (3) sektor peningkatan koordinasi dan kerjasama nasional; (4) sektor peningkatan kerjasama regional & internasional; dan (5) sektor pengembangan sarana & prasarana pendukung pembangunan hukum.
3. Pembangunan "budaya hukum nasional" terdiri dari 5 sektor : (1) Pembinaan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum Nasional; (2) Pembinaan Kesadaran hukum & perilaku taat hukum; (3) Pengembangan/pembinaan perpustakaan, penerbitan dan informatika hukum; (4) Pengembangan dan pembinaan profesi hukum;
- (5) Pengembangan dan pembinaan pendidikan hukum.

Adanya haluan negara pada era reformasi sebagai roadmap tata kelola aspek pembangunan di Indonesia, terutama pembangunan hukum diharapkan melahirkan pola pembangunan hukum yang sistematis dan terintegrasi dalam tatanan sistem pembangunan hukum nasional dengan Pancasila sebagai landasan filosofi. Hal tersebut didasarkan pada pemahaman bahwa sistem tertib hukum Indonesia menurut penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa pokok pikiran itu meliputi suasana kebatinan dari undang-undang dasar negara Indonesia serta mewujudkan cita-cita hukum, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) dan hukum dasar tidak tertulis (*confensi*), selanjutnya pokok pikiran itu dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Maka dapatlah di simpulkan bahwa suasana kebatinan undang-undang dasar 1945. Tidak lain di jiwai atau bersumber pada dasar filsafat negara pancasila. Pengertian

inilah yang menunjukkan kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara republik Indonesia. Oleh karena itu secara formal yuridis Pancasila di tetapkan sebagai dasar filsafat negara republik Indonesia.

Pancasila merupakan wujud sikap bangsa Indonesia yang demokratis, teoleran, dan adil dalam mewujudkan keinginan dan kesejahteraan rakyat diharapkan menjadi dasar dalam pembangunan hukum. Bagi setiap warga Indonesia, memahami dan menjiwai Pancasila dalam keseharian hidup dimanapun berada menjadi wajib karena mengingat pentingnya nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa untuk mewujudkan pembangunan hukum yang didasarkan pada karakter dan nilai-nilai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila merupakan wujud kepribadian bangsa Indonesia yang utuh

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang masih memerlukan suatu arah pembangunan hukum yang jelas dan konkret. Untuk mewujudkan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan

rakyat Indonesia serta menjadikan Indonesia sebagai negara yang memiliki karakter hukum yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Perencanaan pembangunan hukum di Indonesia merupakan suatu keniscayaan yang mutlak keberadaanya, karena tanpa adanya haluan yang jelas tidak akan mungkin dapat mewujudkan pembangunan hukum sesuai dengan apa yang telah diharapkan.<sup>8</sup> Itu artinya haluan pembangunan hukum adalah ujung tombak manajemen dalam mengelola pembangunan hukum sehingga dapat menentukan tindakan yang akurat dan tepat di masa depan melalui urutan skala prioritas dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.<sup>9</sup> Selain itu juga, tanpa adanya pembangunan hukum yang terarah tidak mungkin tujuan negara yang tertuang pada alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI

---

<sup>8</sup> Muhammad Hasbi Arbi, "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional" Variasi : Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013, h.3.

<sup>9</sup> Undang-Undang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 25 Tahun 2004, LN No.104 Tahun 2004, TLN No.4421, Pasal 1.

1945 dapat tercapai.<sup>10</sup> Mengingat pentingnya arti pembangunan hukum maka diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia saat ini.

#### IV. PENUTUP

##### Simpulan

Negara Indonesia sebagai negara hukum pada kenyataannya belum menepatkan pembanguan hukum sebagai prioritas pembangunan, hal ini terlihat dari ketiadaan roadmap pembangunan hukum yang sistematis yang menimbulkan ketidakejelasan arah dalam pembangunan sistem Hukum Nasional yang pada akhirnya menimbulkan keraguan terhadap eksistensi negara dalam mengimplementasikan konsep negara hukum dalam menegakan supremasi hukum. Fakta tentang carut marutnya sistem hukum hukum yang dibangun mencakup ”substansial” (substansi hukum/*legal substance*), pembangunan ”struktural” (stuktur hukum/*legal*

*structure*), dan pembangunan ”kultural” (budaya hukum/*legal culture*), telah menimbulkan persepsi bahwa hukum yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan tata kelola negara belum dapat menata dirinya secara sistematis dan bertanggung jawab sehingga akan muncul ketidakpercayaan pada hukum untuk mengatur aspek pembangunan yang lain.

##### Rekomendasi

Keberadaan haluan negara sebagai dasar dalam pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan hukum khususnya menjadi instrument penting dalam pembangunan hukum yang sistematis dan bertanggung jawab sehingga dapat menciptakan sistem hukum nasional yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Pada akhirnya diharapkan dapat meminimalisir “kegaduhan-kegaduhan” yang muncul dalam penyelenggaraan negara akibat adanya pembangunan hukum yang sporadis dan tidak sistematis karena didasarkan atas kepentingan politik pragmatis pemegang kekuasaan menunjukkan bahwa prinsip negara

---

<sup>10</sup>Patrialis Akbar, *Arah Pembangunan Nasional Menurut Undang-Undang Dasar*, [http://www.fhumj.org/berita\\_info/berita\\_det ail/17](http://www.fhumj.org/berita_info/berita_det ail/17), diakses pada 10 Juni 2016.

hukum di Indonesia tidak dapat berjalan optimal.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### BUKU :

FX. Adji Samekto, "Pembangunan Berkelanjutan" Dalam *Tatanan Sosial yang berubah*, Jurnal Hukum Progresif, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Univ Diponegoro Volume I/Nomor 2/Oktober 2005)

Komisi Hukum Nasional, 2007, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi Jilid II*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta

Suparlan, Hari Witono dkk. *Pemberdayaan Masyarakat*. Yayasan Paramulia Indonesia, Sidoarjo

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Jakarta

Minto Rahayu, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Grasindo, Jakarta

##### JURNAL :

Muhammad Hasbi Arbi, "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional" Variasi : Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013, h.3.

##### INTERNET :

Patrialis Akbar, *Arah Pembangunan Nasional Menurut Undang-Undang Dasar*, [http://www.fhumj.org/berita\\_info/berita\\_detail/17](http://www.fhumj.org/berita_info/berita_detail/17), diakses pada 10 Juni 2016

##### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 25 Tahun 2004, LN No.104 Tahun 2004, TLN No.4421