

# **ANALISIS YURIDIS UNIFIKASI HUKUM DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA**

## **SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

**Disusun Oleh :**

**AHMAD ALTHOF 'ATHOOILLAH**  
**NIM : S20183022**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
JUNI 2022**

# **ANALISIS YURIDIS UNIFIKASI HUKUM DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA**

## **SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

**Disusun Oleh :**

**AHMAD ALTHOF 'ATHOOILLAH**  
**NIM : S20183022**

**Disetujui Pembimbing :**

**Dr. Muhammad Faisol, S.S.,M.Ag.**

**NIP. 19770609 200801 1 012**

**ANALISIS YURIDIS UNIFIKASI HUKUM DALAM  
PROGRAM LEGISLASI NASIONAL (PROLEGNAS) DI  
INDONESIA**

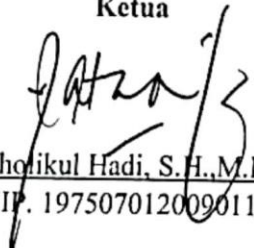
**SKRIPSI**

Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Hari : Jumat  
Tanggal : 10 Juni 2022

**Tim Penguji**

**Ketua**

  
Sholikul Hadi, S.H.,M.H  
NIP. 197507012009011009

**Sekretaris**

  
Ahmad Fariq Wijdan, S.H.,M.H  
NUP: 201907177


**Anggota:**

1. Dr. Khoirul Faizin, M.Ag
2. Dr. Muhammad Faisal, S.S., M.Ag (

Menyetujui :

Dekan Fakultas Syariah



  
Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I  
NIP. 197809252005011002

## MOTTO

يَا دَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ  
فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ ۚ إِنَّ الَّذِينَ يَظْلُمُونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا  
يَوْمَ الْحِسَابِ

Artinya: “(Allah berfirman), Wahai Dawud! Sesungguhnya engkau Kami jadikan khalifah (penguasa) di bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah engkau mengikuti hawa nafsu, karena akan menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sungguh, orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan. (QS Shad [38] : 26).<sup>1</sup>”

***“Strategi Tanpa Taktik Adalah Jalan Paling Lambat Menuju  
Kemenangan Sedangkan Taktik Tanpa Strategi Adalah Kebisingan  
Sebelum Kekalahan”<sup>2</sup>***

UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

<sup>1</sup> Al-Qur’an, *Q.S As-Shad Surat 38 Ayat 26*, (Kudus : Menara Kudus, 2018)

<sup>2</sup> Tsun zhu, *The Art Of War*, (Yogyakarta : Kakatua, 2019), 10

## PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT berkat rahmat, hidayah serta inayah-Nya skripsi ini bisa terselesaikan. Tidak lupa shalawat dan salam tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang senantiasa kita tunggu syafaatnya di hari kiamat.

Rasa syukur begitu dalam saya ucapkan, menjadi tanda sebuah ungkapan kebahagiaan yang tiada dapat peneliti lukiskan. Sebuah perjuangan sudah terlewati untuk mencapai garis akhir yang dinantikan selama ini. Teriknya matahari bersama panasnya yang begitu mencekam bukanlah sebuah halangan untuk mencari pengetahuan, dinginnya air hujan saat musim penghujan telah tiba juga tak dapat menghentikan kobaran api semangat yang membara. Segala rasa telah terlewati, waktu akan berganti, tibalah saatnya di depan mata, bagaimana mengamalkan sebuah pengetahuan yang sudah di dapat selama ini.

Karya tulis skripsi ini dan sekaligus sebagai sebuah tugas akhir untuk mendapatkan gelar S.H sudah dikerjakan dengan usai. Hal tersebut tiada lain dipersembahkan Kedua orangtua saya, Ibu tercinta (Enik Tamaroh), Bapak (Kholidi) beserta adik (Nawala Afaf Lubaba). Ibu dan Bapak telah melewati banyak perjuangan serta rasa sakit. Tetapi saya berjanji tidak akan membiarkan seluruh rasa itu sia-sia. Saya ingin melakukan yang terbaik untuk setiap kepercayaan yang diberikan. Segala perjuangan saya sampai titik ini saya persembahkan kepada kedua orang paling berharga di dalam hidup saya. Yang tanpa henti memanjatkan doa untuk kelancaran saya di tanah perantauan ini. Tak lupa pula saya ucapkan terima kasih dan mohon maaf tiada tara kepada para guru

yang telah mendidik selama ini sehingga saya berhail menyelesaikan jenjang pendidikan starata satu ini. Dan teruntuk kalian saudara- saudara, teman-teman dan siapa saja yang pernah berkomunikasi dengan saya selama ini, saya ucapkan terima kasih pula, sebab kalian juga memiliki andil besar dalam memberikan warna-warni kehidupan, sehingga saya bisa sampai pada titik sekarang ini.

Terakhir saya ingin mengucapkan mohon maaf sekali lagi yang tiada batas, atas segala kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja. Sebab kata maaf kalianlah menjadi bekal keselamatan saya di dunia dan akhirat.

Jember, 17 Maret 2022  
Peneliti

Ahmad Althof 'Athoillah

UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segenap puji syukur penulis haturkan atas kehadiran Allah SWT yang senantiasa memberikan berbagai anugerah, rahmat serta hidayah-Nya terhadap kita semuanya. Shalawat dan salam tetap tucurahkan kepada beliau sang revolusioner muslim yakni Nabi Muhammad SAW. Berkat ekspansi-Nya kita bisa merasakan kehidupan yang penuh dengan nuansa islami, ilmiah serta berperadaban.

Perjuangan dan kerja keras yang sudah penulis lakukan, mengantarkan pada sebuah kesuksesan sehingga skripsi yang berjudul **“Analisis Yuridis Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional Di Indonesia”**. Adapun tugas akhir ini diajukan kepada Fakultas Syariah UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember guna memenuhi salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar Sarjana Stara Satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum Program Studi Hukum Tata Negara.

Kesuksesan dan keberhasilan pada penyusunan skripsi ini bukan tidak terdapat hambatan tetapi penulis harus bekerja keras serta memperoleh dukungan dari sejumlah pihak. Pada kesempatan ini, penulis hendak menyampaikan rasa terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE, M.M selaku Rektor UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.
2. Bapak Prof Dr. Muhammad Noor Harisudin, M. Fil. I selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
3. Bapak Dr. Muhammad Faisol, S.S, M.Ag selaku dosen pembimbing

skripsi yang senantiasa sabar maupun setia membimbing dalam penyusunan Skripsi ini.

4. Kepada Bapak Sholikul Hadi, SH, MH. selaku kordinator Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syariah UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syariah UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang telah mengajar peneliti dari Semester awal sampai bisa menyelesaikan tugas akhir ini dengan penuh ikhlas & khidmat.
6. Bapak dan Ibu Staf TU Fakultas Syariah UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang telah memberi kemudahan maupun kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.
7. Terimakasih kepada Perpustakaan UIN Kiai Haji Achmad Siddiq yang sudah menyediakan referensi buku untuk melakukan penyusunan Skripsi ini.
8. Seluruh Pengarang Buku-buku/Refrensi yang telah saya gunakan dalam penyusunan penulisan Skripsi ini.
9. Guru-guru saya mulai dari MI Miksyaful Ulum Berat Wetan Gedeg Mojokerto, MTS Miksyaful Ulum Berat Wetan Gedeg Mojokerto. MAN Kota Mojokerto yang telah membimbing mulai dari bawah dengan rasa sabar & Ikhlas
10. Teman-teman dan Sahabat-sahabat saya di HTN 1 angkatan 2018, yang banyak sekali membantu & menemani saya tanpa terhitung apapun.
11. Rekan-Rekanita PAC IPNU-IPPNU Gedeg, terutama kepengurusan masa



bakti Tahun 2018/2020 yang telah memberi saya kesempatan berproses yang luar biasa.

12. Rekan Rekanita PC IPNU IPPNU Kab Mojokerto yang menjadi tempat pengabdian yang luar biasa terkhusus bidang Jaringan sekolah dan Pesantren masa juang 2021-2023 yang telah memberi kepercayaan dalam pendirian & pengembangan Komisariat dilembaga pendidikan

13. Intelgent Law Research & Debate (LRDC) Fakultas Syariah UIN Khas Jember yang telah memberikan tempat mengabdikan Berproses dalam bidang debat hukum & riset terutama kepengurusan 2020-2021

14. Vriend/din Komunitas Peradilan Semu (KOMPRES) yang memberikan jalan pengetahuan mengenai teori dan praktik hukum yang luar biasa terutama kepengurusan 2020-2021

15. Dulur Dulur Perantauan Ikatan Mahasiswa Metropolita Barat (IKMAMEBA) yang telah menjadi rumah ternyaman selama bergelut di Jember terutama kepengurusan masa bakti 2020-2021

16. Dan seluruh pihak yang telah mensupport dalam penyusunan penelitian ini

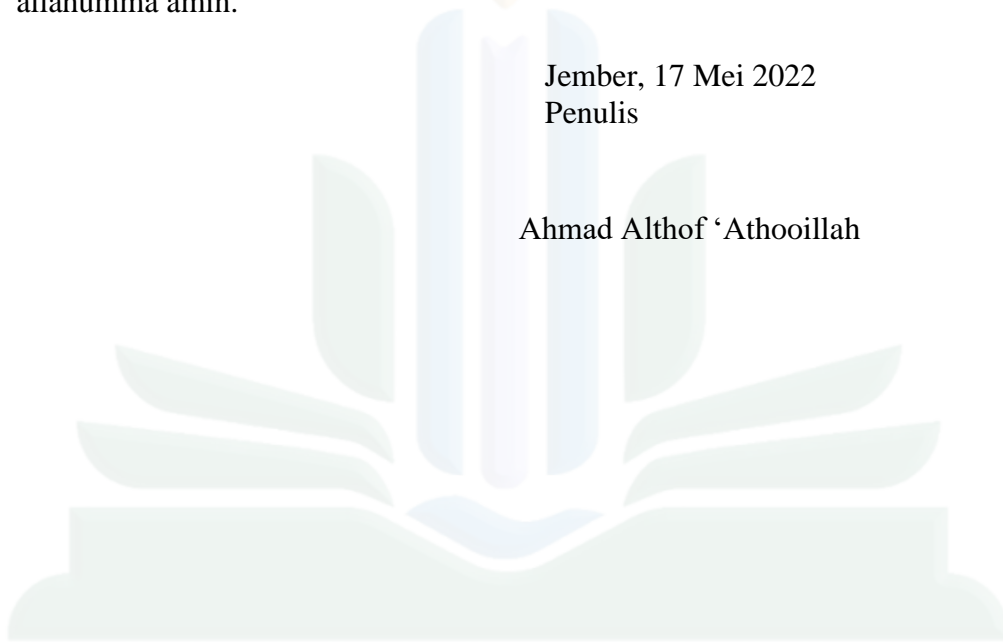
Pada penyusunan skripsi ini, dan mohon maaf penulis tidak bisa membalas kebaikan sebagaimana yang beliau dan teman-teman berikan. Namun penulis selalu berharap semoga Allah SWT memberikan kesehatan dan kemudahan dalam setiap langkah yang menuju kebaikan. Amin allahumma amin.

Penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh sebab itu kritik serta saran sangat diperlukan demi perbaikan-perbaikan untuk penulis selanjutnya. Akhirk kata, harapan penulis adalah semoga skripsi ini sangat bermanfaat Amin allahumma amin.

Jember, 17 Mei 2022

Penulis

Ahmad Althof 'Athooillah



UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## ABSTRAK

**Ahmad Althof 'Athooillah, 2022:** Analisis Yuridis Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional Di Indonesia.

**Kata Kunci :** Problematika, Unifikasi, dan Prolegnas

Perkembangan hukum Indonesia merupakan pengharapan terciptanya hukum yang selaras dan seimbang untuk seluruh aspek kehidupan. Penelitian ini mempunyai tujuan untuk melakukan identifikasi dan merekonstruksi ulang berbagai permasalahan hukum nasional. Hasil kajian diperoleh dengan menegaskan bahwa pembaruan hukum nasional ialah proses politik yang keberhasilannya tergantung kepada perimbangan kekuatan antar aktor yang terlibat di dalamnya, sehingga pembaruan hukum membutuhkan ruang maupun tempat untuk proses dialektika yang melibatkan semua komponen serta unsur yang merepresentasikan seluruh masyarakat yang majemuk yang tidak lain dilakukan dengan cara memperbaiki legislasi.

Fokus permasalahana yang diamati ialah: 1) Bagaimana konsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional? 2) Mengapa unifikasi hukum harus dilaksanakan atau ditetapkan dalam Pengaturan Hukum Nasional ?. 3) Bagaimana konsepsi unifikasi hukum kedepan ditengah pluralisme hukum dalam Program Legislasi Nasional?

Tujuan penelitian ini yakni 1) Mengetahui konsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional 2) Mengetahui unifikasi hukum harus dilaksanakan atau ditetapkan dalam Pengaturan Hukum Nasional. 3) Mengetahui konsepsi unifikasi hukum kedepan di tengah pluralisme hukum dalam Program Legislasi Nasional

Jenis penelitian yang dipergunakan ialah riset kepustakaan yang menitikberatkan dan membatasi kegiatannya pada perpustakaan guna mendapatkan data tanpa melangsungkan riset dilapangan. Maka sumber data didapatkan melalui cara melakukan penelusuran terhadap beberapa literatur dan sejumlah peraturan serta beberapa normal yang mempunyai keterkaitan terhadap permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian bersumber dari sejumlah buku yang mengkaji terkait Politik hukum, Pembangunan sistem hukum nasional, ilmu perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan penelitian.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Konsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional ialah harus menjamin integrasi bangsa dan Negara baik teritori maupun ideologi serta mengintegrasikan nomokrasi yang berarti mengundang partisipasi serta menyerap aspirasi warga melalui prosedur dan mekanisme yang fair, transparan serta akuntabel (2) Karena unifikasi hukum telah berhasil melahirkan bangunan hukum yang bercirikan modern dengan ciri khas mempercepat proses integrasi yakni pembangunan, kesatuan & persatuan (3) Konsepsi unifikasi hukum kedepan ditengah pluralisme hukum ialah melalui mekanisme harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang undangan dengan memperhatikan beberapa aspek yaitu substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum serta sarana prasarana pendukung.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN COVER</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENEKSAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSSEMBAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Fokus Kajian .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Definisi Istilah .....	15
F. Sistematika Pembahasan .....	17
<b>BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN</b> .....	<b>19</b>
A. Kajian Terdahulu .....	19
B. Kerangka teori .....	25
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>33</b>
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	33
B. Pendekatan Penelitian .....	34
C. Sumber Data & Jenis Data .....	35

D. Metode Pengumpulan data .....	37
E. Metode Analisis Data .....	37
F. Keabsahan data.....	39
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>40</b>
A. Konsep Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional .....	40
B. Urgensi Unifikasi Hukum dalam Progam Legislasi Nasional .....	61
C. Konsepsi Unifikasi Hukum Kedepan Di tengah Pluralisme Hukum Dalam Program Legislasi Nasional.....	72
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>93</b>
A. Kesimpulan .....	93
B. Saran – Saran .....	94
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>95</b>

**UIN**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

**KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara hukum merupakan struktur normatif maupun struktur institusional suatu lembaga atau negara maju yang mana sistem hukum dipercayakan melalui tugas memberikan jaminan terhadap hak-hak individu, memberi batasan kekuasaan, dan kewenangan kekuasaan karena ada supremasi hukum.<sup>3</sup> Jimly Ashidqie dalam bukunya terdapat 12 karakteristik negara hukum yaitu “*supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independent, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis,transparansi serta kontrol sosial*”.<sup>4</sup>

*Legal Policy* sebagai tindakan memilih dan mekanisme guna mencapai tujuan sosial serta hukum di mata publik. Ada pertanyaan yang sering muncul pada studi politik hukum yakni Pertama, tujuan apa yang akan dicapai menggunakan sistem Perundang-undangan Kedua, teknik apa dan mana yang dipandang terbaik guna mencapai tujuan tersebut Ketiga, kapan waktu yang ideal untuk hukum itu dikodifikasi lewat sejumlah cara bagaimana kodifikasi tersebut sebaiknya ditempuh serta Keempat, apakah dapat dilakukan perumusan sebuah pola yang baku serta efisien yang dapat memberi bantuan

---

<sup>3</sup> Nanik Prasetyoningsih, *Substansi Gagasan dalam Beberapa Konsep Negara Hukum*, (Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum), Vol. 3 No. (Desember 2020), 62

<sup>4</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI,2006), 12

untuk menetapkan proses pemilihan tujuan dan prosedur guna mencapai tujuan itu dengan baik.<sup>5</sup>

Berdasarkan perspektif paradigmatik ada dua landasan fundamental yang perlu menjadi acuan pada penyelenggaraan pembangunan politik hukum nasional yakni landasan idiil serta landasan operasional. Landasan idiil adalah norma dasar kehidupan berbangsa serta bernegara, yakni hukum yang berkepribadian Pancasila. Sementara itu landasan operasional meliputi *Pertama*, hukum yang adil serta makmur yakni hukum haruslah dimanfaatkan sebagai sarana pembaharuan guna mensejahterakan masyarakat.<sup>6</sup>

Maka sebab itu, *Pertama*, menyusun Peraturan atau Undang-undang harus bersifat adil serta memberi kesejahteraan harus harmonis dengan melakukan penyesuaian terhadap gagasan negara kesejahteraan. *Kedua*, hukum menguatkan demokrasi yakni membangun hukum yang memperkuat demokrasi wajib didasari dari konsep ataupun pola pikir terkait bagaimana meyakinkan demokrasi yang berdasarkan toleransi ke dalam kehidupan politik praktis, untuk itu perlunya pondasi hukum yang merepresentasikan demokrasi yang rasional dan mudah diterima dengan sikap moralitas yang kental. *Ketiga*, hukum yang memberikan perlindungan terhadap hak asasi. *Keempat*, hukum yang memperkuat NKRI dengan berwawasan nusantara. *Kelima*, hukum berwatak Bhineka Tunggal Ika, yakni hukum nasional yang mempertahankan warisan atau *local wisdom* melalui senantiasa berpegang terhadap wawasan nusantara serta tetap berdasarkan persatuan maupun kesatuan bangsa.

---

<sup>5</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, 14

<sup>6</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, 15

*Keenam*, hukum yang mempunyai kerangka yakni melindungi segenap bangsa serta tumpah darah Indonesia.<sup>7</sup>

Dalam teori Positivistisme hukum, hukum digunakan sebagai media pemersatu pada proses pembangunan yang meletakkan hukum selaku instrumen penting tujuannya ialah melakukan pemeliharaan terhadap keamanan bagi masyarakat. Untuk itu jelas dapat dilihat bahwa pembangunan hukum di Indonesia benar-benar diberikan pengaruh dari aliran pemikiran positivism hukum, dikarenakan pembaharuan itu lebih difokuskan lewat Undang-Undang. Penggunaan hukum tertulis ataupun peraturan perundang-undangan selaku sarana perbaharuan/penyegaran hukum. Menurut Syakmin hal itu dapat memberikan dampak di antaranya :

- a. Lebih memberikan jaminan terkait stabilitas dan ketertiban.
- b. Apabila hukum dibukukan akan menjadi lebih mudah diakses dan difahami.
- c. Meskipun dalam wujud bentuk tertulis, hukum itu harus merepresentasikan hukum yang sesuai terhadap nilai-nilai keadilan pada masyarakat.

Gagasan terciptanya unifikasi hukum nasional di Indonesia sebagai strategi legitimasi sebenarnya muncul dari pandangan Sunaryati, Mantan Ketua Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada masa Orde Baru, pandangan Sunaryati secara tegas diidentikkan terhadap politik hukum Orde Baru yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja, melalui menjadikannya hukum selaku alat perancangan sosial "*a tool of social engineering*", mengandung arti bahwa undang-undang difungsikan tidak

---

<sup>7</sup>Mochtar Kusumatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Universitas Padjadjaran), 86



hanya untuk menjaga ketertiban semata melainkan pula selaku cara guna mencapai perubahan pada bidang sosial yang mentransisikan masyarakat yang tradisional menuju modern. Khususnya dalam unifikasi hukum, tentunya harus memperhatikan nilai persatuan masyarakat termasuk yang melekat hingga saat ini ialah kultur budaya. Pada usaha pembinaan hukum nasional bertujuan guna memperoleh karakter dasar, sifat, bentuk serta asas-asas hukum nasional.<sup>8</sup>

Menurut Sunaryati, keragaman sistem hukum serta permasalahan yang terkait dengannya untuk sebagian diwarisi pemerintah Indonesia yang merdeka yang sedianya sebagai masalah dipecahkan melalui pengembangan satu sistem hukum Nasional yang harus diberdayakan sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Dengan melalui unifikasi, masyarakat yang tunduk pada ragam sistem hukum dipaksa untuk tunduk hanya pada satu sistem hukum nasional yang sekaligus berfungsi sebagai sarana pembaharu ke masyarakat disamping itu gagasan unifikasi hukum dapat kita kaitkan pula dengan ide bahwa di dalam satu negara negara berdaulat seharusnya berlaku satu hukum nasional yang sama untuk seluruh warga negara yang seharusnya berkedudukan sederajat di hadapan Sistem hukum yang sama.

Maka sebab itu, Sunaryati Hartono mengartikan Hukum Nasional sebagai hukum yang dicita-citakan ataupun *ius constituendum*, maka beliau senantiasa mempunyai pendirian bahwa guna membangun ataupun mewujudkan hukum nasional yang belum seutuhnya terealisasikan tersebut dibutuhkan pemikiran yang sistemik, visioner serta futuristik. Dalam konteks

---

<sup>8</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, 11-12.

pola pikir inilah beliau selalu menjelaskan, disertai dengan contoh konkret, tentang bagaimana proses pembentukan hukum atau dalam arti sempit proses pembentukan perundang-undangan, yang berlangsung dalam suasana pembangunan nasional yang berencana sesuai dengan program-program Repelita semenjak tahun 1967 hingga menjelang abad ke-21.<sup>9</sup>

Dalam konteks lain melihat karakteristik hukum Indonesia yang masih teridentifikasi dengan hukum Belanda/jajahan dan dapat diartikan tersendiri bahwasannya hukum Indonesia tidak berdikari karena masih bergantung terhadap sistem hukum kolonial yang mempengaruhi karakteristik hukum Nasional. Seperti halnya WVS (KUHPidana), dan sebagian besar, prinsip, aturan dan kelembagaan dari BW (KUHPerdota).<sup>10</sup>

Dalam beberapa hasil penelitian menyatakan ada beberapa contoh hukum yang sudah diunifikasikan misalnya, Undang Undang No. 1 Tahun 1974 terkait Perkawinan dan Undang Undang No. 7 Tahun 1989 terkait Peradilan Agama, artinya masyarakat muslim yang memiliki Undang-undang dan pedoman yang memadai untuk mengatur urusan keluarga, perkawinan, perceraian dan warisan.<sup>11</sup>

Bersamaan dengan itu materi undang undang ternyata juga masih mengakui berlakunya hukum adat, serta hukum Islam seperti halnya yang masih dilakukan di daerah Papua masih memberlakukan Kekuatan adat

---

<sup>9</sup> Elly Erawaty dkk, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia Liber Amicorum untuk Prof.Dr.CFG. Sunaryati Hartono,S.H.*,( Bandung : PT Citra Aditya Bakti: 2011 ), 133

<sup>10</sup>Oksep Adhayanto, *Perkembangan Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 No.22 (Februari-Juli 2014), 211

<sup>11</sup>Oksep Adhayanto, *Perkembangan Sistem Hukum Nasional* ,212

mereka dalam menjalankan fungsi hukum. Ditambah lagi kebijakan beberapa hukum internasional yang teradopsi akibat masuknya Indonesia selaku anggota organisasi internasional, sebagaimana telah berimplikasi terhadap kewajiban negara untuk membuat Undang-undang seperti halnya Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang hubungan antar negara yang melakukan pengaturan terkait perjanjian internasional dengan memperhatikan *International Covenant on Economic Sosial and Cultural Rights (ICESCR)* dan *International Covenant on civil and Political Rights (ICCPR)*<sup>12</sup>.

Selanjutnya yang paling menonjol ialah pluralisme hukum, hal itu bisa dilihat oleh berkembangnya Peraturan Daerah selaku implementasi penyelenggaraan otonomi daerah dan beberapa aturan tertulis di luar tata urutan perundang-undangan.<sup>13</sup> Seperti halnya Perda berbasis Syariah yang dapat ditemukan di beberapa kota atau provinsi di Indonesia seperti halnya Aceh, Cianjur Jawa Barat, Sumatra Barat.

Perumusan hukum nasional dilakukan bertujuan guna menemukan dasar, sifat, struktur serta asas-asas hukum nasional. Unifikasi ialah gagasan hukum nasional yang ingin diwujudkan, sementara itu kodifikasi mempunyai keterkaitan terhadap bentuk hukum. Hal tersebut menyiratkan bahwa kodifikasi hukum nasional tidak sekaligus merupakan unifikasi hukum nasional di dalamnya, untuk itu menjadi sangat urgent bagi peranan politik dalam rangka kodifikasi serta unifikasi hukum nasional. Pemahaman

---

<sup>12</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ( Jakarta : PT Raja Grafindo Persada), 200

<sup>13</sup> Andi Mattalat, *Politik Hukum Perundang Undangan*, (Jurnal legislai Vol 6 No.4 Desember 2009), 575

pemerintahan negara tentang keadaan masyarakat serta pembangunan hukum yang harus diatur dan diselaraskan, sehingga jika terjadi kodifikasi serta unifikasi hukum akan ditujukan pada kodifikasi dan unifikasi yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>14</sup>

Melihat pada rumusan Politik Hukum Nasional Indonesia di awal Era Reformasi seperti halnya yang termaktub pada Ketetapan MPR R.I. No. IV/MPR/1999 terkait Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 terlihat adanya perbedaan karakteristik dengan Politik Hukum Nasional yang dilakukan penyusunan di masa pemerintahan Orde Baru (Sebelum Era Reformasi). Perbedaan karakteristik itu tampak dalam rumusan butir ke-2 Bab IV Bagian A (Arah Kebijakan Bidang Hukum) Ketetapan MPR R.I. No. IV/MPR/1999 terkait GBHN Tahun 1999-2004, yang bunyinya: *“Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi”*.

Berdasarkan rumusan Politik Hukum Nasional Indonesia dalam butir kedua Bab IV Bagian A Ketetapan MPR RI No.IV/MPR/1999 itu, nyatanya mempunyai perbedaan karakteristik (pada definisi arah ataupun kebijakan yang hendak dituju) dengan yang termuat pada beberapa Ketetapan MPR RI terdahulu sebagai berikut :

---

<sup>14</sup>Anajeng Esri Edhi Mahanan, *Peranan Politik Hukum dalam Upaya Kodifikasi dan Unifikasi Hukum guna Pembangunan Hukum Nasional yang sesuai dengan Pancasila serta Prinsip Kebhinekaan di Indonesia*, Jurnal Res Publica Vol 1, No 1 (2017), 6

*Pertama*, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978 terkait GBHN sebagai halnya yang termuat dalam Butir (c) yang bunyinya “Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat”.

*Kedua*, Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983 terkait GBHN dalam Butir (c) yang bunyinya “Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi hukum dibidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat”

*Ketiga*, Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 terkait GBHN dalam Butir (c) yang bunyinya: “Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu, antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran masyarakat”

Mencermati pengertian pada Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978, Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983 maupun Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988, terlihat jelas yaitu jenis perubahan atau pembaharuan hukum yang dipakai ialah melalui cara kodifikasi serta unifikasi, yang mana kedua perihal itu tidak dijelaskan pada Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999. Faktanya kodifikasi masih dipakai untuk pembaharuan hukum di Indonesia,

hal ini selain terlihat kodifikasi ajaran agama dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan, sebagaimana yang diterapkan di Wilayah Nanggroe Aceh Darussalam (kodifikasi tentang Hukum Pidana Islam)<sup>15</sup>

Secara yuridis formal, Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 telah menegaskan bahwasannya, “kedudukan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia”.<sup>16</sup> Oleh karenanya setiap proses pembentukan suatu produk hukum aaturan perundang-undangan baik yang termuat didalam kebijakan Prolegnas tidak boleh mengabaikan kandungan dari sila sila Pancasila tersebut.

Gagasan ini terlihat salah satunya dalam instrumen perencanaan hukum yang dibuat oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional). Perencanaan hukum ini yang dinamai Program Legislasi Nasional tujuannya untuk menghasilkan produk hukum berupa legislasi yang terencana dengan jelas dan terarah.<sup>17</sup>

Merujuk pada penjelasan di atas bahwasannya akan terlihat arah Politik Hukum yang akan dilakukan sekaligus melihat pembangunan melalui legislasi atau perundang undangan yang dilakukan oleh DPR akan berorientasi kemana, sebagai halnya yang tercantum pada Pasal 20 ayat 1 UUS 1945 mengemukakan “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Kemudian diperkuat lagi dengan Pasal 1 nomer 9 Undang-Undang No. 12

---

<sup>15</sup>H. Cecep Cahya Supena, *Analisis Historis Tentang Pembaharuan Politik Hukum Nasional Indonesia Di Awal Era Reformasi*, Jurnal MODERAT Volume 5 Nomor 4 (November 2019), 549

<sup>16</sup> UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan, Pasal 2

<sup>17</sup>Bivitrii Susanti, *Hukum Dan Identitas Kebangsaan*, (Musa Asya'arie, et.al,eds Menemukan Kembali Kebangsaan dan Rasa Kebangsaan Jakarta:Departemen Komunikasi dan Informatika RI,2008 ), 8 – 9

tahun 2011 yang menyatakan “*Prolegnas adalah instrumen perencanaan dan pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, dengan memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya*”.<sup>18</sup>

Berlandaskan dari Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/I/2009- 2010 serta Keputusan DPR RI No. 41B/DPR RI/I/2009-2010 ada sejumlah 247 Rancangan Undang-undang (RUU) yang disepakai pada Prolegnas 2010-2014 yakni memuat daftar RUU yang akan dibuat sepanjang kurun waktu lima tahun pada Keputusan DPR RI.<sup>19</sup>

Sebagaimana yang sudah termaktub dalam rancangan Prolegnas bahwa skala prioritas arah pembangunan pada bidang legislasi adalah seperti berikut. Pertama, meneruskan pembangunan guna mencapai Indonesia yang sejahtera. Kedua, memperkuat pilar-pilar demokrasi untuk memperkuat lembaga atau badan yang tertuju pada terciptanya ketertiban umum, penghapusan segala bentuk apapun yang berhubungan diskriminasi, penguatan tentang HAM, beserta kebebasan yang bertanggung jawab. Ketiga, menegakkan keadilan pada segala bidang termasuk mengurangi disparitas pendapatan, mengurangi disparitas pembangunan antar wilayah (termasuk desa, kota/kabupaten), serta mengurangi ketimpangan gender<sup>20</sup>.

Satu persoalan besar yang muncul bagi pemerintahan negara yang baru merdeka bahkan yang telah lama merdeka ialah bagaimana menanggapi keberagaman sistem hukum demikian serta berbenturan antaranya Bagaimana

---

<sup>18</sup> Bivitrii Susanti, *Hukum Dan Identitas Kebangsaan*, 10

<sup>19</sup> [Http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014](http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014)  
(diakses 2 Agustus 2021 pukul 10.51 WIB)

<sup>20</sup> [Http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014](http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/31/Arah-kebijakan-prolegnas-2010-2014)

pemerintah Pusat dapat mengonsolidasikan dan melegitimasi kekuasaan negara jika kelompok-kelompok masyarakat yang ada tunduk dan mengikuti sistem hukum yang berbeda-beda dan artinya mengakui serta tunduk pada sumber kekuasaan formal/informal yang berbeda? Pertanyaan penting lain ialah bagaimana negara/pemerintah dapat berfungsi dengan baik bilamana masyarakatnya tunduk pada sistem hukum yang berbeda-beda? Bagaimana pula kemudian negara dapat mendayagunakan hukum (nasional) sebagai sarana pembaharu masyarakat.

Untuk itu berlandaskan dari apa yang telah dipaparkan tersebut maka perlu kiranya dalam pembangunan hukum Nasional diperlukan adanya suatu gagasan dan gerakan dalam beberapa sektor strategis sebagaimana penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap hal itu dengan mencantumkan Judul penelitian yakni Analisis Yuridis Tentang Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional yang bertujuan untuk menemukan dan memecahkan masalah yang telah dihadapi dalam segi pembangunan politik hukum di Indonesia adanya gagasan Unifikasi Hukum diharapkan mampu menjawab permasalahan yang ada dengan menjadikan Riset dan Data sebagai turbin gerakannya.



## B. Fokus Kajian

Berlandaskan dari latar belakang di atas, bisa dilakukan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional ?
2. Bagaimana urgensi unifikasi hukum dalam Pengaturan Hukum Nasional ?
3. Bagaimana konsepsi unifikasi hukum kedepan ditengah pluralisme hukum dalam Program Legislasi Nasional ?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah terkait hasil atau arah yang akan dilakukan pada penelitian. Tujuan penulisan harus berdasarkan pada permasalahan yang sudah direncanakan sebelumnya.<sup>21</sup> Maka tujuan yang ingin diraih :

1. Untuk Mengetahui bagaimanakonsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional.
2. Untuk Mengetahui urgensi unifikasi hukum agar dilaksanakan dalam pengaturan Hukum Nasional.
3. Untuk Mengetahui konsepsi unifikasi hukum kedepan ditengah pluralisme hukum dalam Program Legislasi Nasional.

## D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian berisikan terkait manfaat atau hasil apa yang akan digunakan sesudah menyelesaikan penelitian. Fungsi tersebut bisa berwujud kegunaan secara teoritis serta fungsi praktis, seperti halnya kegunaan untuk peneliti, instansi serta masyarakat secara Universal.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Jember: IAIN Jember Press), 100

<sup>22</sup>Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 111

Penelitian ini berjudul “Analisis Yuridis Tentang Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional Di Indonesia”. Dalam penulisan ataupun penelitian yang ditulis pasti akan menghasilkan dan manfaat bagi semua individu yang membacanya. Penelitian ini berpeluang untuk membawa manfaat baik secara teori maupun praktik dan untuk semua maksud dan tujuan kepada orang banyak, terutama untuk spesialis di antaranya:

1. Secara teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi penambahan pengetahuan maupun memperkaya keilmuan tentang Problematika Unifikasi Hukum dalam Program Legislasi Nasional, dan penekanannya bagi kemaslahatan Unifikasi Hukum di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini bisa dipakai selaku acuan guna riset berikutnya, sehingga penelitian mengenai Analisis Yuridis Tentang Problematika Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional mengalami perhatian khusus dalam penataan Politik Hukum dan Pembangunan di Indonesia

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian atau penulisan skripsi ini diharapkan bisa memberi manfaat pada pengembangan kompetensi peneliti serta bisa memberi penambahan keilmuan mengenai Analisis Yuridis Tentang Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional Di Indonesia

b. Bagi UIN KHAS JEMBER

Diharapkan penelitian ini memberi kontribusi keilmuan serta menambahkan referensi bagi kepentingan para akademisi, dan praktisi hukum, selaku daftar rujukan untuk beberapa penelitian berikutnya yang mungkin makna substansi yang serupa terhadap penelitian ini.

c. Bagi masyarakat

Diharapkan bisa menjadikan informasi aktual serta bisa menambahkan wawasan kita bersama terlebih tentang Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional apakah benar benar mampu menjadi solusi atas pembangunan politik hukum dan pembangunan melalui jalur legislasi

d. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi rujukan dan sarana bentuk pengabdian Pemerintah khususnya Para legislator untuk memperjuangkan Unifikasi hukum agar dijadikan sebagai prioritas dalam penataan Regulasi maupun Pembinaan Hukum yang lebih aktif dan progresif demi terwujudnya Indonesia Emas 2045.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## E. Definisi Istilah

Definisi istilah mengandung makna atau istilah signifikan yang menjadi titik fokus pada judul penelitiannya. Yang bertujuan untuk memperjelas setiap makna didalamnya.<sup>23</sup>

### 1. Analisis Yuridis

Istilah analisis diadaptasi dari bahasa Inggris yakni “*analysis*” yang berdasarkan etimologis asalnya dari bahasa Yunani Kuno dibaca *Analisis*”. Istilah “*Analisis*” meliputi dari dua suku kata yakni “*ana*” yang mempunyai arti kembali serta “*luein*” yang mempunyai arti melepas ataupun mengurai. Apabila dilakukan penggabungan dari dua pengertian itu maka istilah itu mempunyai definisi yakni “menguraikan kembali. Menurut KBBI yakni “pengamatan terhadap sebuah peristiwa guna mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, serta sebagainya).<sup>24</sup>

Berdasarkan sejumlah definisi tersebut maka bisa diambil kesimpulan bahwasannya analisis ialah aktivitas untuk menganalisa secara mendetail komponen komponen yang akan diteliti.

Sedangkan Yuridis merupakan kata sifat yang berarti menurut Hukum, secara hukum, Bantuan Hukum.<sup>25</sup> Yuridis bisa dikatakan ialah sebuah kaidah yang dinilai hukum dan dibenarkan keberlakuannya, baik yang berbentuk sejumlah peraturan, kebiasaan, etika serta moral. Peraturan tersebut mempunyai sifat baku serta mengikat terhadap seluruh orang

<sup>23</sup>Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 100

<sup>24</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, (Jakarta:Gramedia Pustaka, 2014)

<sup>25</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, (Jakarta:Gramedia Pustaka, 2014)

diwilayah dimana hukum itu berlaku sehingga apabila terdapat orang yang melanggar hukum itu dapat dikenakan hukuman.<sup>26</sup>

## 2. Unifikasi Hukum

Menurut KBBI Unifikasi merupakan “hal menyatukan, penyatuan, hal menjadikan seragam<sup>27</sup>. Dalam pembahasan lain menyatakan bahwa Unifikasi Hukum merupakan pemberlakuan satu macam hukum tertentu terhadap seluruh rakyat pada negara tertentu. Apabila sebuah hukum dinyatakan berlaku secara unifikasi maka pada negara tersebut cuma berlaku satu macam hukum tertentu sehingga memunculkan karakter tersendiri bagi bangsa itu, dan tidak berlaku bermacam-macam hukum atau Pluralisme hukum.<sup>28</sup>

## 3. Program Legislasi Nasional

Program Legislasi Nasional ialah instrumen krusial pada kerangka pembangunan hukum, khususnya pada konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas ialah instrumen perencanaan pembangunan peraturan perundang-undangan yang dilakukan penyusunan bersama oleh DPR dengan Pemerintah. Pasca amandemen UUD 1945, Prolegnas semakin diperkuat dan ditegaskan keberadaannya, terutama sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 “*Prolegnas merupakan*

---

<sup>26</sup>Surayin, Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Bandung : Yrama Widya).l. 10

<sup>27</sup>Surayin, Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia, 11

<sup>28</sup>Muhammad Bakri, *Unifikasi Dalam Pluralisme Hukum Tanah Di Indonesia, (Rekonstruksi Konsep Unifikasi Dalam Uupa)*, Jurnal Kertha Patrika Vol. 33 No. 1 (Januari 2008), 2

*perencanaan dan pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, dengan memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya”.*

Sebagaimana yang dijelaskan dalam beberapa penjelasan diatas definisi istilah merupakan hal yang sangat penting dalam sebuah penelitian agar pemaknaan dari setiap kata dalam penelitian tidak menimbulkan makna atau tafsir yang berbeda, maka dari itu langkah selanjutnya dalam penelitian akan lebih muda dan terarah

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan ini berisikan alur pembahasan yang diawali dari pendahuluan sampai penutup, guna mendapatkan gambaran yang utuh maupun tersusun dan menciptakan komposisi karya tulis yang berkualitas, maka pada perihal ini peneliti mengemukakan gambaran umum sistematika pembahasan seperti dibawah ini.<sup>29</sup>

Bab I Pendahuluan, mencakup atas latar belakang masalah, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi istilah dan diakhiri oleh sistematika pembahasan. Fungsi bab ini ialah guna memperoleh pandangan secara umum terkait pembahasan dalam skripsi.

Bab II Kajian Kepustakaan, Pada bagian ini berisi kajian kepustakaan yang mencakup atas penelitian terdahulu yang berisikan informasi terkait riset terdahulu yang masih dapat berhubungan atau kemiripan terhadap penelitian

---

<sup>29</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 101

yang dilaksanakan sementara itu kajian teori berisi landasan Hukum maupun sejumlah teori mengenai penelitian yang akan diteliti yakni “Analisis Yuridis tentang Problematika Unifikasi Hukum dalam Program Legislasi Nasional

Bab III Metode Penelitian, berisi mengenai metode penelitian yang meliputi atas pendekatan serta jenis penelitian, subjek penelitian, teknik pengumpulan data, keabsahan data serta tahap-tahap penelitian.

Bab IV Penyajian dan Analisis Data, berisikan pembahasan. Yakni pembahasan yang ada fokus kajian, fokus kajian yang pertama yakni tentang Substansi kedua terkait Substansi unifikasi hukum harus dilaksanakan atau ditetapkan dalam Pengaturan Hukum Nasional dan fokus kajian yang ketiga yakni terkait konsepsi unifikasi hukum kedepan ditengah pluralisme hukum dalam Program Legislasi Nasional.

Bab V Penutup, ialah bagian akhir ataupun penutup dari penelitian atau penyusunan karya ilmiah yang berisikan kesimpulan maupun saran, peneliti akan melakukan penarikan kesimpulan dari apa yang sudah dikaji pada bab sebelumnya.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Terdahulu

Sejauh pengamatan penulis , karya tulis ilmiah, buku atau laporan hasil penelitian terkait Unifikasi Hukum dalam Program Legislasi Nasional secara umum jarang ditemukan dengan judul penelitian tersebut, akan tetapi yang banyak dijumpai ialah penelitian tentang Politik hukum, meskipun penelitian disebut tentunya mengarah pada politik hukum, pembangunan Hukum dan yang lain sebagainya. Berikut merupakan penulisan peneliti mengenai penelitian terdahulu yang termuat pada jurnal, penelitian akademis serta buku yang mempunyai keterkaitan terhadap pokok permasalahan ini.

Guna menghindari terjadinya plagiasi pada penelitian ini, maka penulis melangsungkan telaah terhadap beberapa karya yang telah ada. Terdapat penelitian yang memiliki kesamaan tema dengan penelitian yang peneliti lakukan yakni :

1. Skripsi yang ditulis oleh Abdul Aziz Muslim Mahasiswa Program Studi (S1) Prodi Siyasa Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung pada tahun 2017. Skripsi yang ditulis adalah "*Pemikiran Mahfud MD tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum di Indonesia*" Skripsi ini membahas tentang pentingnya usaha menjadikan hukum Islam selaku sumber hukum di Indonesia serta harus dilaksanakan berlandaskan dasar Pancasila maupun UUD 1945, yang adalah persyaratan mutlak harus dipenuhi. Secara objektif, pelaksanaan hukum Islam ialah kemutlakan, Indonesia



melalui mayoritas penduduknya muslim ialah lahan yang potensial untuk pelaksanaannya, sehingga sangat jelas menasionalkan hukum haruslah mempunyai power berupa politik akan tetapi secara subjektif penelitian ini berguna untuk menambah khazanah mengenai sumber Hukum Islam di Indonesia. **Adapun persamaanya** adalah Sebagaimana negara berkembang lainnya, Indonesia secara konsisten berusaha untuk menyelesaikan problematika serta kemajuan hukum nasional, yang meskipun pada praktiknya sarat dengan nuansa serta pengaruh politik penguasa. Pada saat berbicara terkait pembangunan pada bidang hukum, maka orientasinya ialah kepada kodifikasi dan unifikasi hukum nasional selaku upaya guna mencapai produk hukum yang lebih responsive dengan menggabungkan sejumlah nilai kepentingan, nilai sosial serta nilai kesetaraan ke dalam suatu unifikasi hukum dengan memasukkan RUU sebagai alternatif atau solusi terbaik untuk memperjuangkan dan harus sesuai sama sistem hukum landasan Pancasila. **Perbedaanya** adalah penelitian tersebut lebih mengarah ke politik hukum islam sebagai upaya menjadikan hukum islam selaku sumber hukum di Indonesia yang berlandaskan Pancasila & UUD 1945.<sup>30</sup>

2. Tesis yang ditulis oleh Abdul Wahab Mahasiswa Pascasarjana Program studi Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kengaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2012. Judul tesis yang ditulis adalah *“Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”*. Tesis ini

---

<sup>30</sup>Abdul Aziz, *Pemikiran Mahjud MD tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber hukum diIndonesia*, (Skripsi :Universitas Islam Raden Intan Lampung, 2017), 6&82

membahas tentang bagaimana membentuk Undang-undang yang baik karena data yang diperoleh dari tesis ini menyimpulkan bahwa adanya ketidakpuasan masyarakat akan adanya pembentukan UU dikarenakan tidak adanya relevansi terhadap kebutuhan hukum itu sendiri **Adapun Persamaannya adalah** pembentukan Undang-Undang harus berdasarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat dengan cara filterisasi materi muatan yang ingin di ajukan dan Undang-Undang yang dibuat harus menyelesaikan masalah atau untuk menjalankan tugas Negara untuk itu harus ada proses kodifikasi atau Unifikasi dalam proses tersebut yang nantinya akan diajukan dan dipertimbangkan melalui Program Legislasi Nasional. **Perbedaannya** adalah dalam penelitian kali ini lebih ditekankan di RUU BHP yaitu RUU yang membahas tentang badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal yang tujuannya untuk menciptakan otonomi pendidikan yang transparan serta sepadan sehingga bisa melakukan peningkatan kualitas pendidikan Nasional.<sup>31</sup>

3. Disertasi yang ditulis oleh Muslimah Mahasiswi program Pascasarjana Program Doktor Program studi Ilmu Hukum Univeristas Hasanudin Makassar pada tahun 2018. Judul Disertasi yang ditulis adalah "*Politik Hukum Program Legislasi Nasional*". Disertasi ini membahas tentang Arah pembangunan Hukum Nasional harus dibangun demokratis dan nomokratis dengan harus menagndung unsur partisipasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel dengan menggunakan

---

<sup>31</sup>Abdul Wahab, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia studi Undang-Undang nomer 9 tahun 2009 tentang badan Hukum Pendidikan*,(Tesis : Universitas Indonesia,2012), 4 & 5

legislasi yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN). **Adapun persamaanya** adalah Program legislasi nasional merupakan potret politik hukum nasional yang memuat tentang rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuat hukum. Sebagai materi hukum program legislasi nasional dapat dipandang sebagai potret rencana isi atau substansi hukum. Sedangkan kalau kita berbicara pembangunan hukum Nasional tidak terlepas dari kata kesatuan hukum nasional meskipun secara praktik nanti adanay suatu konsep pluralism hukum tidak lain yaitu otonomi. **Perbedaanya** adalah penekanan dalam materi muatan legislasi atau Undang-Undang yang akan diajukan atau masih direncanakan dengan memperhatikan asas dan sistematika baik menurut peraturan, teori atau fakta lapangan<sup>32</sup>

4. Disertasi yang ditulis oleh King Faisal Sulaiman Mahasiswa Pascasarjana Program Doktor Program studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada tahun 2016.”Judul”Disertasi “*Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Disertasi ini membahas mengenai Politik hukum mengapa pengujian peraturan daerah (Perda) dilaksanakan oleh pemerintah padahal UUD 1945 pasca perubahan sudah melakukan penyerahan atas kewenangan tersebut terhadap Mahkamah Agung (MA) serta bagaimana rekonstruksi perlembagaan sistem pengujian aturan perundang-undangan

---

<sup>32</sup>Muslimah, *Politik Hukum Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) Dalam Pembentukan*, (Disertasi:Universitas Hasanuddin Makassar, 2018), 8

yang tepat pada perspektif perubahan UUD 1945 di waktu yang akan datang. **Adapun persamaanya** adalah disertasi ini membahas tentang politik Hukum pembangunan nasional melalui perencanaan perundang-undangan yang intinya harus sesuai dengan program pemerintah yakni UU No.12/ tahun 2011 **Perbedaanya** adalah disertasi ini lebih fokus membahas tentang problematika”Pengujian Perda Oleh Mahkamah Agung serta Pemerintah.<sup>33</sup>

**Tabel 2.1**  
**Persamaan & Perbedaan Penelitian**

No.	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Skripsi, Abdul Aziz Muslim, 2017. “ <i>Pemikiran Mahfud MD tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum di Indonesia.</i> ”	Di Dalam hal pembangunan bidang hukum maka orientasinya ialah pada kodifikasi dan unifikasi hukum nasional, selaku upaya guna mencapai produk hukum yang memiliki nilai kepentingan, nilai sosial serta nilai kesetaraan ke dalam suatu unifikasi hukum.	Sebagai upaya menjadikan hukum islam selaku sumber hukum di Indonesia yang berlandaskan Pancasila & UUD 1945.
2.	Tesis, Abdul Wahab, 2012, “ <i>Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.</i> ”	Pembentukan UU harus berdasarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat dengan cara filterisasi materi muatan	Penelitian kali ini lebih ditekankan di RUU BHP yaitu RUU yang membahas tentang badan hukum yang menyelenggarakan

<sup>33</sup>King Faisal Sulaiman, Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Disertasi: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016), 16

		untuk itu harus ada proses kodifikasi atau Unifikasi dalam proses tersebut yang nantinya akan diajukan dan dipertimbangkan	pendidikan formal
3.	<i>Disertasi, Muslimah, 2018, "Politik Hukum Program Legislasi Nasional."</i>	Membahas terkait Politik Hukum Prolegnas dan gambaran Prolegnas Kedepannya	Penekanan dalam materi muatan legislasi atau Undang-Undang yang akan diajukan atau masih direncanakan dengan memperhatikan asas dan sistematika baik menurut peraturan, Teori atau fakta lapangan
4.	<i>Disertasi, King Faisal Sulaiman, 2016, "Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."</i>	Membahas tentang politik Hukum pembangunan nasional melalui perencanaan perundang-undangan yang intinya harus sesuai dengan program pemerintah yakni PROLEGNAS	Membahas tentang problematika Pengujian Perda Oleh MA serta Pemerintah

Dari beberapa penelitian terdahulu yang digunakan terdapat beberapa perbedaan dalam substansi yang disajikan diantaranya penelitian terdahulu membahas teknis pembuat perundang-undangan sedangkan penelitian yang penulis teliti lebih memfokuskan konsep dengan menjadikan asas Unifikasi Hukum sebagai lokomotif pembangunan hukum nasional.

## B. Kerangka Teori

Kerangka teori mempunyai tujuan guna memberi gambaran atau sejumlah batasan mengenai beberapa teori yang akan digunakan selaku landasan penelitian yang akan dilaksanakan, berikut teori terkait beberapa variabel permasalahan yang hendak diteliti.<sup>34</sup>

### 1. Unifikasi Hukum

Unifikasi merupakan penyatuan hukum yang berlaku dengan luas ataupun penyatuan penggunaan hukum dengan luas. Penyatuan hukum secara luas untuk hukum yang memiliki sifat sensitif merupakan Penyatuan hukum publik khususnya undang-undang yang mengarah pada pelaksanaan undang-undang atau peraturan yang akan ditetapkan, akan tetapi unifikasi sangat sulit untuk menyatukan UU atau peraturan satu sama lain mengingat setiap daerah memiliki tradisi yang berbeda.<sup>35</sup>

Menurut Mr Sam Amin Unifikasi hukum adalah kesatuan atau keseragaman berlakunya sesuatu hukum yang dilaksanakan atau ditetapkan dalam suatu Negara agar menghasilkan hukum yang ideal bagi yang membutuhkannya.<sup>36</sup>

Tujuan dilaksanakan unifikasi sebuah hukum secara umum yakni seperti di bawah ini.

- a. Guna memberikan jaminan atas kepastian hukum, pentingnya kepastian hukum untuk semua rakyat di negara yang bersangkutan, dengan

---

<sup>34</sup>Mardalis, Penelitian Suatu Pendekatan Proposal, cet. VIII (Jakarta:Bumi Aksara, 2006)  
41

<sup>35</sup>Umar Said, Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia, (Setara Press,Malang,2009),30

<sup>36</sup>Mr.Sam Amin, Kodifikasi & Unifikasi Hukum Nasional, (Jakarta: PT. Sastra Budaya,1978), 42

mempertimbangkan hukum sudah dilakukan penyeragaman untuk seluruh orang pada negara itu, tanpa membeda-bedakan berdasarkan agama, suku, ras ataupun beragam komponen yang lain.

- b. Guna lebih memberikan kemudahan kepada rakyat untuk mengetahui serta mentaati.
- c. Melakukan pencegahan atas beragam potensi penyalahgunaan hukum, baik secara sengaja ataupun yang tidak disengaja.
- d. Kondisi yang terus menerus belum sadarnya masyarakat terkait hukum mana yang berlaku, jika seandainya hukum tersebut belum diunifikasikan.<sup>37</sup>

Unifikasi hukum ialah sifat dari hukum nasional yang hendak diwujudkan demi terwujudnya pembaharuan hukum di Indonesia. Perlu diketahui bahwa hukum Indonesia merupakan hasil warisan hukum kolonial oleh karena itu tidak sesuai dengan ciri khas bangsa Indonesia. Untuk itu sudah menjadi kewajiban hukum warisan itu digantikan oleh produk hukum yang merepresentasikan sejumlah nilai kearifan lokal. Sehingga hukum yang berlaku sekarang ini tidak sesuai terhadap arus perkembangan hukum yang benar-benar cepat serta banyak peraturan hukum yang saat ini tidak sesuai terhadap keadaan sekarang ini. Misalnya, produk kolonial seperti BW (KUHPerdata) atau Wvs (KUHP) seharusnya

---

<sup>37</sup> Umar Said, Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia, (Setara Press, Malang, 2009), 30

hanya menjadi hukum sementara ataupun hukum peralihan untuk menuju ke Hukum Nasional Indonesia.<sup>38</sup>

## 2. Prolegnas

Prolegnas atau Program Legislasi Nasional merupakan gagasan tentang wacana pembangunan peraturan perundang-undangan pada kurun waktu tertentu yang berisikan skala prioritas yakni (5 tahun) serta Prolegnas tahunan yang sesuai terhadap program pembangunan nasional serta perkembangan kebutuhan pada masyarakat. Konsep *legal Policy* (Politik Hukum) yang berkaitan terhadap rencana pembangunan materi hukum di Indonesia sekarang ini tercantum pada Prolegnas. Artinya, pemetaan ataupun gambaran terkait Undang-undang apa yang akan dirancang pada periode tertentu selaku wujud politik hukum yang dapat dikerjakan dalam Prolegnas itu.<sup>39</sup>

Prolegnas dilakukan penyusunan oleh DPR bersama elemen lembaga lainnya, pada penyusunannya akan langsung dilakukan koordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama berbunyi, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*”. Kedudukan Prolegnas selaku wadah politik hukum guna jangka waktu tertentu bisa ditinjau dalam UU No. 12 tahun 2011 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada Pasal 15 ayat (1)

---

<sup>38</sup> Muhammad Noor, Unifikasi Hukum Perdata Dalam Pluralitas Sistem Hukum Indonesia, Jurnal MAZAHIB : Vol. XIII, No. 2, Desember 2014, 8

<sup>39</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ( Jakarta : PT RajaGrafindo Persada ), 33



mengemukakan bahwasannya, “*Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam satu Program Legislasi Nasional*”.<sup>40</sup>

Dengan begitu dari Prolegnas tersebut bisa memperlihatkan jenis undang undang yang akan dibuat untuk jangka waktu tertentu selaku wacana pembangunan hukum Nasional. Akan tetapi, harus diingat bahwasannya berdasarkan UU No.12 Tahun 2011, Prolegnas bukan cuma mengenai materi ataupun rencana pembentukan peraturan perundang-undangan akan tetapi lebih dari itu. Program ini ialah gagasan yang meliputi atas mekanisme perencanaan dan pembentukan hukum supaya senantiasa konsisten terhadap tujuan, asas serta cita hukum yang melandasinya. Sebagaimana yang termuat pada Pasal 1 angka 9 UU No.12 Tahun 2011.<sup>41</sup>

Pada pembentukan Peraturan Perundang-undangan wajib dilaksanakan berlandaskan kepada asas atau ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik seperti halnya yang tertuang pada UU No 12 tahun 2011 Bab 2 pasal 5 dan 6 tentang asas pembentukan perundangan dijelaskan, yang meliputi<sup>42</sup>:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan ataupun stakeholder pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian diantara jenis, hierarki serta materi muatan;
- d. Bisa dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan serta kehasilgunaan;

<sup>40</sup>Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*,33

<sup>41</sup>Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, 35

<sup>42</sup>UU No 12 Tahun 2011 tentang asas pembentukan Perundang Undangan

- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Diperkuat lagi pada Pasal 6 yakni Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas<sup>43</sup>:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.”

Pengaturan pembentukan undang-undang atau legislasi merupakan sub sistem dan bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, khususnya yang mempunyai keterkaitan terhadap pembangunan materi hukum, yang tujuannya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia di tengah *global asymmetric warfare*. Adapun fungsi peraturan perundang-undangan yakni terdapat dua bagian utama fungsi peraturan perundang-undangan yakni:<sup>44</sup>

<sup>43</sup>Pasal 6 UU No.12 Tahun 2011 tentang asas pembentukan Perundang UIndangan

<sup>44</sup>Bagir Manan dalam Abdul Razak, *Peraturan kebijakan (Beleidsregels)* (Mahakarya Rangkang Offset, Yogyakarta,2012),55 – 59

a. Fungsi internal

Fungsi internal ialah fungsi selaku sub hukum terhadap system hukum secara umum. Secara internal peraturan perundang-undangan melaksanakan sejumlah fungsi yakni:

- 1) Fungsi penciptaan hukum atau "*Rechts Chepping*" ialah sistem kaidah hukum yang dilaksanakan ataupun terjadi. Lewat sejumlah cara yakni keputusan hakim atau yurisprudensi, kebiasaan yang pada praktek dalam kehidupan bermasyarakat ataupun aturan perundang-undangan.
- 2) Fungsi pembaharuan hukum. Pembentukan perundang-undangan bisa diatur dan dirancang sehingga pembaharuan hukum bisa juga dilakukan perencanaan. Peraturan perundang-undangan bukan cuma sekedar melaksanakan fungsi pembaharuan kepada peraturan perundang-undangan yang telah ada, akan tetapi bisa juga dipakai selaku fasilitas untuk memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan ataupun hukum adat.
- 3) Fungsi integrasi sistem hukum pada sekarang ini di Indonesia masih memberlakukan hukum yang berbeda diantaranya adalah sistem hukum continental (barat), sistem hukum adat, system hukum agama (terutama islam) serta sistem hukum nasional. Pluralisme sistem hukum yang berlaku sampai sekarang ini ialah satu diantara warisan penjajahan yang harus direvisi bahkan dilakukan perombakan ulang. Pembangunan dan pembaharuan sistem hukum nasional merupakan

rangka melakukan pengintegrasian terhadap sejumlah sistem hukum itu sehingga tersusun pada satu kesatuan atau unifikasi yang harmonis.

- 4) Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum ialah asas penting pada tindakan hukum serta penegakan hukum. Sudah menjadi wawasan umum bahwasannya peraturan perundang-undangan bisa memberi kepastian hukum yang semakin efektif dan dapat dipertanggungjawabkan daripada hukum kebiasaan bahkan hukum adat ataupun hukum yurisprudensi yang hanya sekedar melalui ucapan doktrin dan tidak dibukukan dalam suatu bentuk.

#### b. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal sebagai acuan peraturan perundang-undangan dilingkungan di mana hal tersebut berlaku. Fungsi tersebut bisa disebut juga yakni fungsi sosial hukum dengan begitu berlaku pula kepada hukum kebiasaan maupun hukum adat dan hukum yurisprudensi. Fungsi sosial akan semakin baik dipakai oleh peraturan perundang-undangan dikarenakan beragam pertimbangan yakni:

- 1) Fungsi perubahan yakni hukum selaku sarana rekayasa sosial atau "*law as a tool of social engineering*" ialah peraturan perundang-undangan diciptakan ataupun guna memberikan dorongan terhadap perubahan masyarakat dibidang ekonomi sosial.
- 2) Fungsi stabilisasi yakni Peraturan perundang-undangan pada bidang pidana, pada bidang ketertiban maupun kemanaan. Asas-asas yang

utama mempunyai tujuan guna memberikan jaminan terhadap stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas bisa juga meliputi atas kegiatan ekonomi misalnya pengaturan kerja, perdagangan dan lain sebagainya.

- 3) Fungsi kemudahan bisa mempunyai fungsi selaku sarana guna melakukan pengaturan terhadap beragam kemudahan (fasilitas) peraturan yang berisikan intensif misalnya keringanan Pajak, penundaan jaminan kesehatan, jaminan sosial dan lainnya. Akan tetapi harus diperhatikan bahwa tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan.

UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian dimaknai sebagai aturan, strategi pemeriksaan atau tindakan logis yang tersusun, terorganisir, teratur dan memiliki alasan tertentu, baik fungsional maupun Operasional. Hal tersebut sangat menentukan sifat hasil penelitian, oleh karena itu, seorang analis harus memutuskan serta memilih teknik yang tepat supaya tujuan eksplorasi tercapai dengan sempurna.<sup>45</sup> Terlebih lagi dalam arti lain metode adalah strategi yang digunakan dalam mengumpulkan informasi penelitian dengan membandingkan antara data satu dengan yang lainnya.<sup>46</sup> Hal tersebut sangat menentukan kualitas hasil penelitian, seorang penulis harus memutuskan serta melakukan pemilihan atas teknik yang tepat sehingga tujuan penulisan tercapai dengan ideal. Maka untuk hal ini penulis akan lebih terkoordinasi dan logis, maka diperlukan suatu strategi yang sesuai dengan penjelasan dan data yang dimaksud, mengingat kemampuan ini sebagai suatu cara untuk menyelesaikan sesuatu agar dapat memberikan hasil yang dapat diterima, dan selanjutnya metode penelitian merupakan suatu kegiatan sehingga para penulis bisa menemukan dan mencapai hasil yang valid.

#### **A. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian ini juga memanfaatkan riset kepustakaan. Penelitian kepustakaan akan menjadi penelitian yang menyoroti dan memfokuskan

---

<sup>45</sup>Conny R.Semiawan, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bogor : Grasido, 2010), 5

<sup>46</sup>Suharsimi Arikunto, Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek,(Jakarta:Rineka Cipta, 2002) 126

penelitiannya diperpustakaan untuk mendapatkan informasi tanpa mengarahkan pemeriksaan dilapangan.<sup>47</sup>

Penelitian Kepustakaan adalah penelitian dengan menganalisis dan melakukan telaah terhadap sumber-sumber tersusun yang diidentifikasi dengan objek kajian sehingga dapat diperoleh informasi yang jelas, sehingga bisa membantu pada penelitian ini, dan penelitian ini dapat diidentifikasi dengan apa yang diperkenalkan baru-baru ini.<sup>48</sup> Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian dengan menjadikan hukum selaku bangunan sistem norma, terkait asas, norma, perundangan, putusan pengadilan serta doktrin (ajaran).<sup>49</sup>

Hal yang menjadi pengkajian yaitu konsep aturan yang berlaku pada masyarakat yang menjadi rujukan perbuatan tiap manusia. Penelitian ini fokusnya kepada inventarisasi hukum positif, asas-Asas, doktrin serta penemuan hukum, perbandingan dan sejarahnya.<sup>50</sup>

## **B. Pendekatan Penelitian**

Penelitian hukum normatif ataupun yuridis normatif ialah metode dilaksanakan dengan menelaah data sekunder Dalam kaitannya dengan penelitian memakai beberapa pendekatan yaitu<sup>51</sup> :

<sup>47</sup>Mestika Zed, Metode Penelitian Kepustakaan, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2004),hal 2

<sup>48</sup>Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta:UI Press, 1986), 12

<sup>49</sup>Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan IV (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 33

<sup>50</sup>Abdul Kadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, Cet. 1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 52

<sup>51</sup>Johny Ibrahim, Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 30

### 1. Pendekatan Undang-Undang

Pendekatan perundang-undangan atau “*statute approach*” ialah pendekatan yang dilaksanakan kepada ketentuan yang mempunyai kaitan yakni Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 terkait Garis Besar Haluan Negara yang berisi tentang Pembinaan Hukum Nasional melalui Program Legislasi

### 2. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pemahaman konsep yang dipakai tentang Unifikasi hukum yang menjadi acuan dalam setiap pembinaan bahkan pembaharuan hukum Nasional melalui Program Legislasi.

### 3. Pendekatan Sejarah (*Historis*)

Pendekatan yang dilakukan dalam melihat sisi historis dalam perkembangan Politik Hukum Nasional Indonesia yang masih menggunakan produk warisan kolonial hingga sampai saat ini

## C. Sumber & Jenis Data

### 1. Sumber data

Penelitian ini mempunyai sifat *Yuridis Normatif* yakni penelitian yang dilaksanakan melalui cara data sekunder sebagai sumber data yang di dalamnya mencakup atas bahan hukum primer serta sekunder. Guna mengatasi persoalan hukum yang dihadapi, digunakanlah hukum selaku sumber penelitian yang sah, tanpa bahan hukum maka tidak mungkin menemukan jawaban atas persoalan hukum yang dipersoalkan dikalangan masyarakat. Sumber atau rujukan bahan penelitian hukum dapat dibedakan



ke dalam beberapa jenis yakni berupa bahan hukum primer dan sekunder, karena penelitian ini memakai kepustakaan, maka sumber data yang diperoleh bersumber dari buku-buku yang berisikan Unifikasi Hukum, Politik Hukum Nasional, Pembinaan Hukum Nasional, Peraturan Perundang-Undangan, Program Legislasi Nasional serta berbagai literature yang berhubungan terhadap penelitian tersebut.

## 2. Jenis Data

Adapun pada penelitian ini, penelitian akan memakai data primer dan Sekunder yakni seperti berikut :

### a. Data Primer

Data primer merupakan data hukum yang langsung bisa didapatkan dari sumber data yang mempunyai tujuan khusus. Data primer yang di gunakan penulis yakni tentang peraturan tertulis yang notabene peraturan ini dijadikan acuan dan dasar dalam penelitian ini yakni meliputi atas Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Undang Undang yang bersangkutan terkait unifikasi hukum dan & Program Legislasi Nasional

### b. Data Sekunder

Data sekunder yakni sumber data yang didapatkan dari sumber data oleh penulis dengan cara tidak langsung lewat media perantara (didapatkan serta dilakukan pencatatan dari pihak yang lainnya). Secara umum data sekunder berbentuk bukti, catatan maupun laporan historis yang telah tersusun pada setiap arsip yang dilakukan publikasi

maupun tidak dilakukan publikasi yakni terkait hukum yang mencakup atas sejumlah buku teks, beberapa kamus, ensiklopedia hukum, beberapa jurnal hukum serta beberapa komentar terkait Analisis Yuridis tentang Problematika Unifikasi Hukum dalam Program Legislasi Nasional

#### **D. Metode Pengumpulan data**

Begitu isu hukum dilakukan penetapan, peneliti melaksanakan penelusuran guna melakukan pencarian data serta bahan hukum yang relevan atas isu hukum yang dihadapi. Sebab pada penelitian ini termasuk penelitian pustaka atau "*library research*", teknik pengumpulan bahan hukumnya disinergikan dengan metode pendekatan penelitian yang dipakai.

Prosedur pengumpulan informasi atau data dilakukan dengan metode naratif. Narasi berasal dari kata report yang berarti barang atau bentuk apapun yang tersusun. Dalam memanfaatkan strategi naratif, penulis mengumpulkan informasi yang tersusun seperti buku, Jurnal, Artikel, Paper dll. Dari pemahaman arsip di atas, penulis menggunakan strategi laporan dengan mengumpulkan data dari catatan yang telah dibukukan sebagai sumber informasi penting dan tambahan.

#### **E. Metode Analisis Data**

Analisis data ialah proses menyelesaikan ataupun menyederhanakan sebuah data yang sulit untuk dibaca dan diinterpretasikan. Analisis Data akan dikaji oleh penulis semenjak awal penelitian sampai penelitian ini selesai. Guna menganalisis data yang akan dipakai dalam penelitian ini maka

penulis memakai teknik analisis deskriptif.<sup>52</sup> Data yang diperoleh nantinya akan di cek dengan klasifikasi data guna mendapatkan sistematika pembahasan yang sistematis. Hal ini senada yang dikemukakan oleh Soedjono dan Addurrahman analisis ialah sebuah metode yang dipakai guna melakukan penarikan sebuah kesimpulan lewat usaha memperoleh karakteristik pesan yang dilaksanakan dengan cara merata, objektif serta sistematis. Seluruh data yang terhimpun nantinya akan dilakukan pengolahan seperti berikut<sup>53</sup> :

1. Pemeriksaan data yakni menyesuaikan apakah data yang terhimpun telah benar serta sesuai terhadap isu atau persoalan yang penulis amati.
2. Penandaan data yakni memberi informasi data yang dapat menggambarkan jenis sumber data yang diperoleh (Buku-buku, Jurnal, literature lainnya).
3. Rekonstruksi data yakni melakukan penyusunan kembali data yang didapatkan dengan teratur sehingga dapat mudah dimengerti.
4. Sistematisasi data yakni melakukan penempatan data sesuai kerangka sistematika pembahasan berlandaskan urutan permasalahan.

Sesudah data terkumpulkan, penulis mengoreksi data melalui cara memeriksa kelengkapan data yang sesuai terhadap permasalahan, kemudian menyesuaikan catatan ataupun tanda khusus berlandaskan sumber data serta rumusan permasalahan, setelah itu di tata secara tepat dan sistematis atau berurutan sehingga bisa menjadi suatu isu atau problematika yang bisa dimengeti, melalui cara melakukan penetapan data dan informasi dengan

---

<sup>52</sup>Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 83

<sup>53</sup>Muhammad Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 133

efisien sesuai terhadap urutan permasalahan, sehingga dengan begitu, bisa diambil sebuah kesimpulan selaku hasil penelitian.

#### **F. Keabsahan data**

Keabsahan merupakan suatu kebutuhan yang urgent supaya penelitian yang dihasilkan bisa dipercaya dan akuntabel, maka sebab itu peneliti memakai teknik *triangulasi*, *triangulasi yang* merupakan prosedur pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang berbeda dalam berbagai refrensi. Strategi tersebut mengarahkan penulis supaya di dalam melakukan pengumpulan data serta mengungkapkan kevalidan informasi tertentu melalui berbagai sumber informasi yang dihasilkan. Karena penelitian ini ialah penelitian kepustakaan, maka dari itu penulis mendapatkan sumber data dari catatan-catatan tertulis yang selanjutnya memberi perspektif yang berbeda tentang persoalan yang diamati.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Sunteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori dan Praktek*, (Depok : Rajawali Press, 2018), 230

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Konsep Unifikasi Hukum Dalam Program Legislasi Nasional

Sebagai aturan ataupun norma sosial, hukum tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, bisa dinyatakan bahwa hukum ialah cerminan serta konkretisasi beberapa nilai yang berlaku dalam masyarakat suatu saat nanti. Hubungan di antara hukum dan politik tidak bisa dipisahkan antara pembentukan dan pelaksanaannya.<sup>55</sup>

Dari sudut pandang politik, hukum dipandang selaku produk ataupun keluaran dari proses politik, ataupun hasil dari pertimbangan serta perumusan kebijakan publik. Akan tetapi selain hukum selaku produk pertimbangan politik, ada pula politik hukum sebagai dasar untuk menentukan arah atau kebijakan hukum yang harus diterapkan pada negara. Dalam demokrasi, input yang dipertimbangkan dalam pembuatan undang-undang berasal dari keinginan rakyat, yang diproses melalui perwakilan rakyat dan kemudian ditampilkan sebagai output berupa peraturan perundang-undangan.<sup>56</sup>

Pada prinsipnya kerangka utama strategi politik pembangunan hukum nasional selama tiga dasawarsa terakhir memiliki konsep dasar yang sama yakni UUD 1945 dan disisi lain landasan politik operasionalnya sama yaitu tujuan nasional yang tertuang pada pembukaan UUD 1945 sebagai Konstitusi

---

<sup>55</sup> Mia Kusuma Fitriana, *PERANAN POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN TUJUAN NEGARA*, Jurnal Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham Kaltim 2015, 10

<sup>56</sup> Mia Kusuma Fitriana, *PERANAN POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN TUJUAN NEGARA*, 11

yang sah, serta landasan struktural lembaga pemerintah yang akan dilaksanakan pembangunan yang berbasis sistem pemerintahan presidensial.<sup>57</sup>

Masalah terbesar dalam pembangunan hukum negara tidak berubah terutama dalam teks UUD 1945 yakni prinsip keadilan sosial yang jelas berpihak sebesar-besarnya kepada kemakmuran rakyat. Paradigma kerakyatan dan permukaan keadilan sosial menunjukkan bahwa gagasan ini harus digunakan untuk melakukan penataan kembali sistem hukum yang akan berpengaruh pada tatanan kehidupan politik, baik dari segi organisasi, pemilihan umum maupun konstruksi sistem representasi rakyat termasuk kekuasaan dan keuangan diantara pemerintah pusat serta daerah selama bertahun-tahun.<sup>58</sup>

Hal ini menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia, yakni dari sistem otoriter ke sistem demokrasi serta dari sistem sentralisasi ke sistem otonomi. Pergeseran paradigma ini tentunya mempunyai dampak pada sistem hukum yang dianut selama ini, dimana keistimewaan produk hukum lebih mengutamakan kepentingan pemerintah dibandingkan kepentingan rakyat serta kepentingan pusat dibandingkan pemerintah daerah.<sup>59</sup>

Hal tersebut mempunyai dampak pula kepada beberapa hal yakni yang pertama, kecenderungan sistem otonomi menjadi lebih diperluas. Kedua kecenderungan sistem multi partai yang mempunyai dampak kepada sistem

---

<sup>57</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan hukum dalam rangka peningkatan supremasi hukum*, Jurnal *Rechtvinding* Volume 1 No.1 (2012), 7

<sup>58</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan hukum dalam rangka peningkatan supremasi hukum*, 7

<sup>59</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan hukum dalam rangka peningkatan supremasi hukum*, 8

kabinet presidensial yang selama ini dianut pada Undang undang dasar 1945. Ketiga, kecenderungan pemisahan (bukan pembedaan) secara tegas (*separation* bukan *differentiation*) diantara eksekutif, legislatif serta yudikatif. Fenomena ketiga sangat mempunyai pengaruh pada *law making process* serta *law enforcement process*. Keempat, masuknya beberapa pengaruh LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) ke dalam pengambilan keputusan pemerintah serta proses legislasi. Kelima, terdapatnya perintah kepada Presiden untuk menjalankan pemberantasan KKN dan menciptakan pemerintah yang bersih serta berwibawa semakin menambahkan beban pemerintah yang tidak kecil di masa kini maupun masa yang akan datang. Kelima, perihal diatas secara mutatis mutandis akan juga memberikan pengaruh akan diterapkan.<sup>60</sup>

Pada saat menjalankan pembangunan hukum, satu perihal penting yang harus diperhatikan ialah bahwa hukum harus dipahami serta dikembangkan selaku satu kesatuan sistem yang didalamnya ada elemen kelembagaan, elemen materi hukum, dan elemen budaya hukum.<sup>61</sup>

Reformasi ketatanegaraan yang terjadi melalui beberapa kali amandemen Undang undang dasar 1945 membawa perubahan yang luar biasa terhadap peraturan perundang-undangan nasional. Perubahan itu membawa pada cita-cita negara hukum yang sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional. Amandemen tersebut secara tegas pula menyatakan bahwa

---

<sup>60</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan hukum dalam rangka peningkatan supremasi hukum*,9

<sup>61</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan hukum dalam rangka peningkatan supremasi hukum*,10

Indonesia ialah negara hukum. Hukum negara demokrasi sekurang-kurangnya harus memiliki ciri khas seperti di bawah ini.<sup>62</sup>

1. Hukum nasional dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa, yaitu terwujudnya masyarakat adil serta makmur berdasarkan falsafah negara.
2. Hukum Nasional dilakukan perancangan guna mencapai tujuan negara, seperti halnya dinyatakan pada pembukaan UUD 1945
3. Hukum Nasional harus menjamin kesatuan, baik teritorial maupun ideologis, mengintegrasikan demokrasi yang berarti membuat undang-undang serta melibatkan dan menanggapi aspirasi masyarakat lewat prosedur dan mekanisme publik yang adil, transparan serta akuntabel

Selanjutnya, evolusi sistem hukum Indonesia harus mengarah pada cita-cita negara Indonesia (*staatsidee*) yang sedapat mungkin dirumuskan secara khusus dengan tidak meniru penafsiran individualis kolonialisme dan imperialisme perlu ditentang atau kolektivisme ekstrem seperti yang ditunjukkan oleh sebagian negara atau organisasi tertentu.<sup>63</sup>

Melalui kata lain, semangat yang melatarbelakangi pemikiran para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia ini ialah semangat sintesis semangat persatuan ataupun semangat penciptaan pemahaman baru. Penting pula untuk dipahami bahwa sistem hukum adalah sistem yang abstrak (konseptual) dikarenakan terdiri atas beberapa unsur non-spesifik yang tidak mewakili satu kesatuan yang nyata. Beberapa unsur sistem hukum memiliki

---

<sup>62</sup>Jimly Ashidqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, (Jakarta:Balai Pustaka,1998), 43

<sup>63</sup>Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Prestasi Pustaka:Jakarta, 200), 90



hubungan khusus dengan faktor lingkungan. Selanjutnya, sistem hukum juga dikatakan sebagai sistem terbuka karena ketentuan hukum yang mencakup ketentuan umum terbuka terhadap penafsiran yang berbeda serta penafsiran yang lebih luas.<sup>64</sup>

Untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, campur tangan pemerintah ataupun negara dalam sejumlah aspek kehidupan masyarakat tidak bisa dipisahkan. Serta intervensi pemerintah harus dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan ataupun peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat memaksa, baik pada tingkat nasional ataupun daerah. Dengan begitu, pada praktiknya penyelenggaraan negara tidak bisa dipisahkan dari apa yang disebut kebijakan yang dibangun ke dalam peraturan perundang-undangan selaku payung hukum pada penyelenggaraan kegiatan pemerintahan negara.<sup>65</sup>

Terdapat sepuluh asas hukum yang menurut Sunaryati Hartono yang perlu untuk dipegang teguh dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya yang berfungsi sebagai politik pembentukan peraturan perundang Undangan :<sup>66</sup>

1. Asas Unifikasi Hukum atau asas Wawasan Nusantara.
2. Asas untuk sebanyak mungkin menuangkan hukum nasional ke dalam bentuk hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) atau kodifikasi parsial. Asas ini menggantikan asas kodifikasi hukum yang menjadi

---

<sup>64</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Huku*, 91

<sup>65</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, (In Trans Publishing:Malang,2008), 43

<sup>66</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Alumni : Bandung,1991), 34

dambaan di masa lalu tetapi sulit diwujudkan karena terjadinya perubahan sosial yang amat cepat sehingga menjadi sangat sulit bagi pembentuk hukum untuk selalu mengutamakan kodifikasi.

3. Asas bahwa undang-undang bukanlah satu-satunya sumber hukum. Akibat asas ini maka ketentuan dalam Pasal 15 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* yang mengatakan bahwa hukum kebiasaan barulah berlaku apabila undang-undang menunjuk kepada hukum kebiasaan itu, tidak lagi menjadi asas dalam hukum nasional.
4. Asas bahwa hukum kebiasaan barulah berlaku apabila (mengenai hal yang bersangkutan) tidak terdapat peraturan hukum yang tertulis dan tidak terdapat putusan (vonis) Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung yang (pernah) mengatur hal yang serupa.
5. Asas bahwa tidak boleh sampai terjadi kekosongan hukum. Artinya, hakim Indonesia tidak mungkin menolak menjatuhkan putusan dalam perkara yang diperiksanya, atas dasar dan dengan alasan bahwa peristiwa atau hal yang bersangkutan belum diatur oleh Hukum Indonesia sehingga pertimbangan hukum suatu putusan Mahkamah Agung atau pengadilan tinggi merupakan sumber hukum yang penting disamping peraturan perundang-undangan.
6. Asas bahwa suatu peraturan Perundang undangan baru belum berlaku secara umum apabila belum diundangkan secara sah menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang dan belum diumumkan dalam setidaknya tiga surat kabar dan bila pengumuman tersebut belum ada, maka peraturan

perundang-undangan tersebut baru mengikat instansi yang mengeluarkannya saja.

7. Asas Negara hukum dan hirarki peraturan perundang undangan
8. Asas persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum, khususnya bahwa tidak boleh diadakan perbedaan berdasarkan kedudukan sosial, kelamin, agama, kesukuan, dan asal-usul. semua pencari keadilan pada umumnya serta bahwa hukum nasional mempunyai tujuan untuk terus meningkatkan keadilan maupun kesejahteraan warga secara merata.
9. Asas bahwa hukum nasional sebagai pengayom warga negara dan semua pencari keadilan pada umumnya serta bahwa hukum nasional mempunyai tujuan guna terus meningkatkan keadilan serta kesejahteraan warga secara merata.
10. Asas Bhinneka Tunggal Ika yang mengakui perbedaan hubungan hubungan hukum yang dilandasi taraf perkembangan ekonomi yang berbeda di dalam masyarakat Indonesia, yang masing-masing memerlukan pengaturan hukum yang berbeda-beda pula. Pembentukan

Membangun produk undang-undang nasional yang berkualitas sangat penting guna mencapai tujuan negara selaku negara kesejahteraan yang bersifat konstitusional, sehingga bagaimana menciptakan hukum progresif yang berkualitas menjadi tanggung jawab besar bagi stakeholder yang bertugas.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> M. Ilham F, *Politik Hukum Perundang-Undangan : Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif*, Jurnal *Rechtvinding* Volume 1 No.1 (2012), 6

Berkaitan dengan hal tersebut, banyak pakar hukum yang berpendapat bahwa kodifikasi dan unifikasi harus dijadikan pedoman dalam proses hukum serta kedua solusi tersebut saling menguntungkan karena kodifikasi memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan hukum dan warga Indonesia. Sedangkan unifikasi dapat menjamin kepastian hukum karena bisa mempercepat integrasi (pembangunan persatuan serta kesatuan) bangsa Indonesia yang pluralis.<sup>68</sup>

Di atas telah dikatakan bahwa seluruh sistem hukum nasional harus berjalan atas dasar cita-cita bangsa, tujuan negara, cita-cita hukum serta usaha-usaha yang terkandung pada pembukaan UUD 1945. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, suatu sistem hukum mencakup aspek-aspek luas yang dirangkum Friedman menjadi tiga unsur pokok, yakni substansi ataupun isi hukum atau “*substance*”, struktur hukum atau “*structure*” serta budaya hukum atau “*culture*”.<sup>69</sup>

Politik hukum yang berkaitan terhadap rencana pembangunan materi hukum di Indonesia saat ini termuat dalam Prolegnas. Yang berarti peta ataupun potret suatu rencana undang-undang yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, karena kebijakan hukum bisa dilihat dalam Prolegnas. Prolegnas dilakukan penyusunan oleh DPR bersama pemerintah dengan mekanisme yang telah dilegitimasi.

---

<sup>68</sup> Oksep Adhayanto, *PERKEMBANGAN SISTEM HUKUM NASIONAL*, JURNAL ILMU HUKUM VOLUME 4 NO. 2 (Februari-Juli 2014), 216

<sup>69</sup> Oksep Adhayanto, *PERKEMBANGAN SISTEM HUKUM NASIONAL*, 217

Sebagaimana di ketahui pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama berbunyi, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.*” Kedudukan Prolegnas selaku “wadah” politik hukum (untuk jangka waktu tertentu) bisa diketahui dalam UU No. 10 Tahun 2004 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 15 ayat (1) menegaskan bahwa, “*Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam satu Program Legislasi Nasional.*” Sementara itu, tiap daerah berdasarkan Pasal 15 ayat (2) undang-undang tersebut, direncanakan pula untuk membuat program legislasi daerah (Prolegda) yang bertujuan untuk menciptakan keseragaman peraturan perundang-undangan dari pusat hingga daerah.<sup>70</sup>

Pengaturan terkait Prolegnas dilakukan pengaturan pada Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan “*Bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.*”<sup>71</sup> Prolegnas dikaruniai alat untuk menentukan skala preferensi dalam pembuatan undang-undang. Selanjutnya pengaturan mekanisme Prolegnas dilakukan pengaturan pada Perpres No. 87 Tahun 2014 terkait Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menjadi peraturan yang mengikat.<sup>72</sup>

Selanjutnya Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 terkait Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional serta Peraturan DPR RI No. 1 Tahun

---

<sup>70</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ( Jakarta : PT Raja Grafindo Persada), 33

<sup>71</sup> Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

<sup>72</sup> Perpres No.87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang Undnag No.12/2011

2012 *jo* Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 terkait Tata Tertib DPR RI yang mengikat anggota DPR yang tergabung dalam Komisi, Badan Legislasi (Baleg) maupun Fraksi-Fraksi di DPR RI dalam melakukan pengusulan suatu RUU. Mekanisme penyusunan dan pengusulan RUU pada Perpres serta Peraturan DPR RI tersebut mengikat dalam bentuk Keputusan DPR RI terkait Prolegnas setiap tahunnya serta Prolegnas prioritas tiap tahunnya.<sup>73</sup>

Secara teknis, menurut Pasal 20 UU No.12 tahun 2011 menetapkan bahwa :

“Program legislasi nasional memuat daftar skala prioritas RUU yang akan dibentuk pada suatu periode tertentu. Periode tersebut ada yang 5 tahun, yang disebut sebagai program legislasi nasional jangka menengah atau 5 tahunan dan ada juga untuk periode 1 tahun, yang disebut sebagai program legislasi nasional prioritas tahunan. Program legislasi nasional 5 tahunan tersebut pada pelaksanaannya dipenggal-penggal menjadi prioritas tahunan atau prolegnas tahun. Prolegnas 5 tahun itu dapat dievaluasi atau disesuaikan dengan perkembangan setiap tahunnya bersamaan dengan ditetapkannya prolegnas tahunan.”<sup>74</sup>

Dapat dilihat dari beberapa RUU yang ditetapkan jadi UU dari tahun 2007 hingga 2008<sup>75</sup> :

<sup>73</sup> Agus Riwanto, *Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja Dpr Ri Dalam Produktivitas Legislasi Nasional*, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta Vol.4 No.2(2016), 270

<sup>74</sup> Pasal 20 UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan

<sup>75</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, ( Jakarta : Maret,2018), 134 -136

**TABEL 4.1**  
**Daftar RUU yang di Tetapkan Jadi Undang Undnag**

<b>No.</b>	<b>Nomor Undang Undang</b>	<b>Judul Undang-Undang</b>	<b>Lembaran Negara</b>	<b>Tambahan Lembaran Negara</b>	<b>Keterangan</b>
1	1 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Empat Lawang Di Provinsi Sumatera Selatan	3	4677	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
2	3 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Nageekoe Di Provinsi NTT	4	4678	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
3	3 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Sumba Tengah Di Provinsi NTT	5	4679	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
4	4 Tahun 2007	Pembentukan Kota Kotamabagu Di Provinsi Sulawesi Utara	6	4681	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
5	5 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Batu Bara Di Provinsi Sumatera Utara	7	4681	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
6	6 Tahun 2007	Pembentukan Kabupateng Kayong Utara Di Provinsi Kalimantan Barat	8	4682	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
7	7 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Pidie Jaya Di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam	9	4686	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
8	8 Tahun 2007	Pembentukan Kota Subulussalam	10	4686	Daftar RUU Kumulatif Terbuka

		Di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam			
9	9 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Minahasa Tenggara Di Provinsi Sulawesi Utara	11	4685	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
10	10 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara Di Provinsi Sulawesi Utara	12	4686	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
11	11 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara Di Provinsi Gorontalo	13	4687	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
12	12 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Bandung Barat Di Provinsi Jawa Barat	14	4686	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
13	13 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Konawe Utara Di Provinsi Sulawesi Tengah	15	4689	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
14	14 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Buton Utara Di Provinsi Sulawesi Tenggara	16	4690	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
15	15 Tahun 2007	Pembentukan Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro Di Provinsi Sulawesi Utara	17	4691	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
16	16 Tahun	Pembentukan	18	4692	Daftar RUU



	2007	Kabupaten Sumba Barat Daya Di Provinsi Nusa Tenggara Timur			Kumulatif Terbuka
17.	17 Tahun 2007	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2015	33	4700	Prolegnas No.60 (Bukan Prioritas)
18	18 Tahun 2007	Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Republik Sosialis Vietnam Tentang Penetapan Batas Landas Kontien	43	4708	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
19	19 Tahun 207	Pembentukan Kabupaten Mambremamo Raya Di Provinsi Papua	44	4709	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
20	20 Tahun 2007	Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah RI Dan Filipina Tentang Kerjasama Di Bidang Pertahanan Dan Keamanan	55	4717	Daftar RUU Kumulatif Terbuka
21	21 Tahun 2007	Pembatasan Tindak Pidana Perdagangan Orang	58	4720	Prolegnas No.34 Prioritas 2007
22	22 Tahun 2007	Penyelenggara Pemilihan Umum	59	4721	Non Prolegnas Prioritas 2007 (Luncuran)

23	23 Tahun 2007	Perkeretapaian	65	4722	Prolegnas No.54 Prioritas 2007
24	24 Tahun 2007	Penanggulangan Bencana	66	4722	Prolegnas No.54 Prioritas 2007
25	25 Tahun 2007	Penanaman Modal	67	4724	Non Prolegnas Prioritas 2007
26	26 Tahun 2007	Penataan Ruang	68	4725	Prolegnas No.63 Prioritas 2007
27	27 Tahun 2007	Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau Pulau Kecil	84	4739	Prolegnas No.226 Prioritas 2007
28	28 Tahun 2007	Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomer 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakn	85	4740	Prolegnas No.147 Prioritas 2007
29	29 Tahun 2007	Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republic Indonesia	93	4744	Non Prolegnas 2007
30	30 Tahun 2007	Undang Undang Tentang Energy	96	4746	Prolegnas No.57 Prioritas 2007
31	40 Tahun 2007	Perseroan Terbatass	106	4756	Prolegnas No.2007
32	43 Tahun 2007	Perpustakaan	129	4744	Prioritas 2007

33	52 Tahun 2007	Perubahan Struktur Kepemilikan Saham Melalui Penerbitan Dan Penjualan Saham Baru Pada Perusahaan Persero (PT) Jasa Marga	116		Non Prolegnas Bukaan Priotas
----	------------------	--	-----	--	---------------------------------------

Dari 33 RUU yang telah dilakukan pengesahan menjadi undang-undang, hanya 18 undang-undang yang bukan termasuk Daftar Kumulatif Terbuka, sementara itu sisanya 20 tergolong ke dalam Daftar Kumulatif Terbuka. Selanjutnya dari 18 undang-undang yang bukan termasuk ke dalam Daftar Kumulatif Terbuka tersebut, sebanyak 13 undang-undang ialah Prioritas 2007 luncuran dari Prioritas 2005-2006 (tidak terdapat undang-undang yang termasuk ke dalam daftar Prioritas Prolegnas 2007 bukan luncuran), sedangkan 5 undang-undang yang lain tidak termasuk daftar Prioritas 2007.<sup>76</sup>

Sementara itu dari kategori Prolegnas atau Non Prolegnas, maka sebanyak 10 undang-undang bukan tergolong ke dalam daftar Prolegnas 2005-2009 (Non Prolegnas) serta 8 undang-undang tergolong ke dalam daftar Prolegnas 2005-2009. Delapan undang-undang dari 18 undang-undang yang

<sup>76</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 142

bukan Daftar Kumulatif Terbuka, ialah RUU usulan Pemerintah, akan tetapi salah satunya yakni RUU terkait Perpustakaan, diambil alih oleh DPR.<sup>77</sup>

Dapat dinilai bahwa kriteria penetapan daftar RUU prioritas yang akan dikembangkan setiap tahun tidak hanya memenuhi persyaratan teknis dan konten, tetapi juga disepakati oleh pemerintah dan DPR mengambil pendekatan pragmatis khusus karena harus disesuaikan terhadap kapasitas pemerintah. dan untuk menyelesaikan program RUU setiap tahun, seperti yang dilakukan untuk program legislasi nasional pada tahun 2007 dan 2008. Akan tetapi, berlandaskan tingkat pencapaian program, pembahasan dan penyusunan diharapkan selesai dan proporsional satu sama lain dalam program yang ditetapkan.<sup>78</sup>

Berlandaskan evaluasi Baleg DPR RI, dari 284 RUU yang telah dilakukan penetapan sebagai Program Jangka Menengah 2005-2009, dari tahun 2004 hingga Oktober 2007, baru sekitar 77 RUU yang bisa diselesaikan serta dilakukan pengesahan menjadi UU. Berdasarkan 77 RUU Itu, 24 RUU diantaranya terkait pembentukan daerah otonom, 4 RUU terkait pembentukan pengadilan tinggi serta 11 RUU terkait ratifikasi perjanjian internasional.<sup>79</sup>

Sementara itu berlandaskan hasil evaluasi pemerintah terhadap 284 RUU Prolegnas 2005-2009, dari 2005 sampai Maret 2008, baru 79 RUU yang telah dilakukan pengesahan menjadi UU. Berdasarkan 79 RUU itu, 31 RUU

---

<sup>77</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 144

<sup>78</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*,144

<sup>79</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 145

diantaranya terkait pembentukan daerah otonomi terdapat 5 RUU terkait pembentukan pengadilan tinggi agama serta 11 RUU terkait ratifikasi perjanjian internasional.<sup>80</sup>

Diketahui juga dari penilaian BPHN, bahwa sebenarnya kapasitas pembuatan undang-undang yang di pelopori DPR dan pemerintah hanya sekitar 15 sampai 20 RUU, sehingga permintaan untuk mengajukan RUU trennya selalu bertambah, karena selama ini belum terdapat korelasi kuantitatif yang memperlihatkan optimalisasi capaian diantara perencanaan undang-undang dan tujuan hasil. Hal ini akan menarik minat DPR dan pemerintah dalam menyusun legislasi nasional ke depan.<sup>81</sup>

Dalam beberapa catatan yang dikemukakan oleh beberapa tokoh diantaranya Sunayati Hartono dalam karya yang dituliskan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (2008) menyatakan “*Bahwa Sebenarnya dengan mekanisme dan pedoman koordinasi seperti itu dapat diharapkan agar prolegnas menghasilkan berbagai UU yang baik sinkron dan terarah. Namun dalam kenyataannya harapan baik itu tidaklah sepenuhnya terwujud kita sering melihat adanya UU yang isinya dibatalkan oleh MK karena secara vertical tidak konsisten dengan UUD atau karena secara horizontal tumpang tindih dengan lain.*”<sup>82</sup> Hal itu benar sebagai contoh dibatalkannya UU No.2 Tahun 2004 tentang Komisi yudisial yang membahas tentang penutupan

---

<sup>80</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 147

<sup>81</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 148

<sup>82</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, 250

peluang untuk calon independen ataupun perseorangan tanpa melalui partai politik.<sup>83</sup>

Terdapat beberapa masalah utama yang menjadikan Prolegnas masih menjadi bahan kajian kritis<sup>84</sup> :

1. Kualitas hukum atau Undang-undang yang dihasilkan saja tidak cukup tidak membawa manfaat langsung untuk kehidupan masyarakat
2. Target jumlah RUU di Program Legislatif Nasional belum terpenuhi  
Proses review RUU yang tidak transparan sehingga menyulitkan masyarakat untuk mengakses Derajat koordinasi antar dewan dalam penyusunan dan pembahasan RUU
3. Lebih dari 50 daftar program legislasi nasional hanyalah program perubahan undang-undang yang ada bukan undang-undang baru
4. Undang-undang baru lebih condong di bidang politik dan pemerintahan Ini menjadi semacam ritual di mana undang-undang selalu berubah sesuai dengan kepentingan politik yang berbeda dari mereka yang berkuasa.
5. Undang-undang yang dibuat tidak mencerminkan kualitas hukum.  
Sehingga Selalu menjadi subjek kasus di Mahkamah Konstitusi
6. Kurang memenuhi syarat sebagai undang-undang yang baik
7. Kembali pada sikap lama pada sikap lama. Hukum tidak perlu dibangun yang terpenting politik dan ekonomi (Orde Baru) sedangkan masa reformasi pembangunan hukum dilakukan dengan memberantas korupsi dan yang lainnya akan bergerak sendiri.

---

<sup>83</sup> UU No.2 Tahun 2004

<sup>84</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Jakarta BPHN,2012), 125-127

Selain itu Bayu Dwi Anggono mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang membuat kerancuan dalam penyusunan prolegnas antara lain:<sup>85</sup>

1. Pemahaman semua hal bisa menjadi materi muatan Undnag Undang
2. Ketidakjelasan politik legislasi
3. Penentuan target Prolegnas belum sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi
4. Penentuan jumlah RUU, belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada
5. Penentuan daftar judul yang masuk seringkali tidak disertai ketersediaan kelengkapan pendukung
6. Komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati.”

Hal itu di buktikan dengan dengan beberapa sample data diantaranya:<sup>86</sup>

1. DPR masa bakti periode 2014-2019 menetapkan 189 RUU di Prolegnas 2015-2019
2. Terdapat 91 RUU menjadi UU, yang meliputi dari 36 RUU DAFTAR PROLEGNAS 2015-2019 (sekitar 19%), serta 55 RUU kumulatif terbuka yang meliputi dari pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan MK, APBN serta penetapan atau pencabutan Perppu menjadi UU

---

<sup>85</sup> Webinar Nasional Fakultas Syariah UIN KHAS Jember dengan Tema “Pelatihan teknik perencanaan peraturan Perundang-Undangan” pada Rabu 06 Februari 2021 Via zoom Meeting, Slide Power Point 7

<sup>86</sup> Webinar Nasional Fakultas Syariah UIN KHAS Jember dengan Tema “Pelatihan teknik perencanaan peraturan Perundang-Undangan

3. Periode sebelumnya (2009 – 2014) melakukan pengesahan sebanyak 125 RUU, yakni sebanyak 69 RUU dari 247 RUU yang tercantum di Prolegnas (sekitar 28%) serta sebanyak 56 RUU dari luar Prolegnas.

Selanjutnya, Bayu dwi anggono menegaskan hal itu merupakan koreksi awal kita terhadap permasalahan pembangunan hukum nasional dan secara tidak langsung itu menciderai Pasal 1 angka 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Prolegnas *Jo* Keputusan DPR RI No:06A/DPR RI/II/2014-2015 terkait Prolegnas Tahun 2015-2019 serta Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2015.<sup>87</sup>

Terlepas dari beberapa catatan kritis sebagai akademisi hingga pemerhati hukum, ada beberapa UU yang telah di unifikasikan yang masuk dalam kategori Program Legislasi Nasional Diantaranya<sup>88</sup> :

**TABEL 4.2**  
**Tentang Undang-Undang yang berhasil diunifikasikan**

NO.	UNDANG – UNDANG	TAHUN DISAHKAN	KETERANGAN
1.	UU No.1 Tahun 1974 terkait Perkawinan dan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	1974 & 1989	UU yang disahkan melalui kesepakatan bersama antara Organisasi masyarakat, masyarakat Adat dan Pemerintah
2.	Perppu No. 2 Tahun 2014 terkait Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda)	2015	RUU Kumulatif Terbuka (Prolegnas)

<sup>87</sup> Webinar Nasional Fakultas Syariah UIN KHAS Jember dengan Tema “Pelatihan teknik perencanaan peraturan Perundang-Undangan

<sup>88</sup> BPHN, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019 : Kajian Awal Grand Design Pembangunan hukum nasional*,(Jakarta : BPHN Kementerian Hukum dan HAM,2019),4



3.	Perubahan UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) UU Merek dan Indikasi Geografis	2016	RUU Kumulatif Terbuka (Prolegnas)
4.	Perppu 2/2017 terkait perubahan UU 17/2013 tentang Ormas	2017	Prolegnas
5.	Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan	2018	Prolegnas
6.	Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)	2015	Kumulatif Terbuka (Prolegnas)
7.	UU No. 5 Tahun 1960. Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	1960	UU yang disahkan melalui kesepakatan bersama masyarakat Adat dan Pemerintah
8.	Undang Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS)	2022	Prolegnas

Dalam penjelasan table tersebut posisi Prolegnas dalam konteks kuantitatif RUU akan menyedatkan. Misalnya, ketika arah pengembangan dokumen hukum memakai sistem kodifikasi ataupun penyederhanaan peraturan, penyelesaian dua ataupun tiga RUU menjadi lebih penting serta bermakna daripada banyak peraturan, penetapan yang tidak konsisten.

Oleh karena itu, ketika memandang Prolegnas selaku potret politik hukum nasional, saat ini belum memberi gambaran jelas tentang arah dokumen hukum ke depan, contohnya mengenai penggantian produk hukum warisan penjajahan, sistem kodifikasi dan asas kesatuan. Untuk itu, sebelum menyebutkan jumlah RUU, sebaiknya ada narasi mengenai arah konstruksi dokumen hukum yang akan ditangani. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, BPHN serta akademisi dan praktisi harus mulai

memikirkan dan menyusun masterplan arah pengembangan dokumen hukum ke depan.

## **B. Urgensi Unifikasi Hukum Dalam Progam Legislasi Nasoional**

Indonesia sebagai suatu bangsa, masyarakatnya majemuk, meliputi atas berbagai suku bangsa maupun kebudayaan, sehingga secara logis juga memiliki budaya hukum yang sangat beragam. Sejalan dengan perkembangan waktu dan keadaan, budaya hukum milik masyarakat pun juga bisa berubah. Dalam tatanan kehidupan negara yang sedang berkembang, kebudayaan-kebudayaan, tradisi, dan adat istiadat masyarakat seringkali posisinya semakin terkikis, terpinggirkan, dan semakin tidak dominan.

Fakta formal yang terjadi dalam pembangunan hukum di Indonesia adalah semakin dominan dan menguatnya hukum negara (*law state*) tanpa dibarengi dengan adanya ruang bagi keberadaan sistem-sistem hukum lain (*the other law*), sehingga menjadi terpinggirkan dan tercecceh. Intervensi kebijakan negara terhadap kemajemukan budaya hukum ini, dalam jangka panjang akan mempunyai dampak bagi melemahnya kemajemukan hukum (*weak legal pluralism*), yang sebenarnya mampu memperkaya khasanah hukum nasional yang mampu memelihara nilai-nilai kearifan lokal.<sup>89</sup>

Terdapat 2 (dua) hal yang harus dikaji dan cermat dalam menyikapi serta difikirkan guna menemukan solusi, pertama tentang diskursus, bahwa secara substantif UUD 1945 mengandung beberapa kelemahan dari segi pengaturan. Akan tetapi mesti diinsyafi, bahwa tidak seluruhnya kelemahan

---

<sup>89</sup> Djaka Suhenedra, *Realitas Kemajemukan Hukum Dalam Masyarakat*, Jurnal Hukum "Jentera" Edisi 3 Tahun II, (November 2004), 11

yang ada pada konstitusi atau UUD 1945 itu memiliki hubungan yang signifikan dengan munculnya fenomena korupsi atau mafia peradilan di Indonesia dan yang kedua, ialah fakta bahwa masalah korupsi yang sudah sangat akut di sektor legislatif dan eksekutif, serta masalah mafia hukum (*judicial corruption*) yang menggerogoti dunia peradilan (yudikatif) harus segera ditangani.<sup>90</sup>

Hal yang demikian ini menjadi kendala yang sangat pelik dalam pembangunan sistem hukum Indonesia. Beberapa permasalahan yang timbul sebagai akibat dari kemajemukan hukum di Indonesia, sebagian besar berkaitan dengan kebijakan negara dan yang muncul serta berkembang di masyarakat yang plural, yaitu<sup>91</sup> :

1. Masalah hubungan antara *state law* dengan *the other laws*. Gejala ini sering tercermin dalam berbagai peristiwa dan telaah pada kondisi masyarakat adat di sekitar hutan. Seperti halnya peristiwa kooptasi negara dalam bentuk aturan negara yang mengatur dan menata daerah hutan. Begitu pula dengan masalah kepemilikan dan penguasaan hak-hak atas tanah yang seringkali diintervensi oleh kepentingan ekonomi dan eksploitasi dengan dalih untuk kepentingan pembangunan nasional. Seringkali benturan terjadi sebagai akibat adanya pihak-pihak yang menggunakan *state law* untuk kemudian dibenturkan dengan masyarakat adat atau lokal yang menggunakan sistem hukum adat.

---

<sup>90</sup> Basuki Kurniawan, *Politik Hukum di Indonesia*, (Licensi: Bondowoso, 2020), 44

<sup>91</sup> Basuki Kurniawan, *Politik Hukum di Indonesia*, 45

2. Hubungan mayoritas dan minoritas. Di bidang ekonomi misalnya, bila mayoritas penduduk (yang memiliki kemampuan ekonomi lemah) dilindungi oleh peraturan pemerintah tertentu (seperti yang terjadi pada masa orde baru), atau sebaliknya golongan elit yang mendapat perlakuan istimewa, akan memicu diskriminasi dan kecemburuan sosial ekonomi yang berpotensi mengancam disintegrasi bangsa.
3. Kondisi kemajemukan yang menyangkut hubungan pribumi dan non pribumi dengan membuat aturan serta perlakuan yang berbeda juga merupakan pemicu permasalahan sosial, ekonomi dan rasial.
4. Hubungan antar suku bangsa di berbagai daerah yang semakin rentan, akibat kebijakan pemerintah pusat yang lebih mengedepankan kepentingan negara yang mengakibatkan kebudayaan dan posisi masyarakat lokal semakin terpinggirkan, mengakibatkan friksi antar kelompok masyarakat yang semakin menguat.

Dengan latar belakang berbagai permasalahan kemajemukan budaya hukum di Indonesia, maka pembaruan hukum di Indonesia semakin dituntut untuk lebih memperhatikan berbagai aspek, diantaranya mencakup keagamaan, etnik, masalah kaum migran, atau bentuk-bentuk aturan yang diterapkan pada pranata-pranata sosial tertentu.

Berdasarkan teori kedaulatan hukum, pemerintah memperoleh hak berdaulatnya dari hukum, bukan dari otoritas raja ataupun dari Tuhan, tetapi dari hukum yang ditetapkan oleh penguasa. Maka sebab itu, pembuatan hukum ialah bagian dari penciptaan realitas bagi seluruh elemen sistem

hukum, baik keras ataupun lunak. Secara formal, mayoritas perkembangan faktor operasional lembaga hukum telah dicapai dalam bentuk lahirnya sejumlah undang-undang yang melakukan pengaturan terkait kehidupan masyarakat Indonesia. Tinggal mengisi kekosongan dan melihat apa yang telah dilakukan untuk ditingkatkan, baik dari segi kualitas produk maupun kualitas konsistensinya.<sup>92</sup>

Untuk mencapai kepastian hukum dan memberi dorongan terhadap pembangunan yang semakin baik, diperlukan beberapa langkah khusus (tindakan luar biasa) berupa pemulihan regulasi untuk menjadikan legislasi nasional selaku sarana pencapaian kesejahteraan sosial, keadilan sosial serta kepastian hukum. Untuk itu ada beberapa hal yang harus dilakukan, yaitu:<sup>93</sup>

1. Optimalisasi analisis dan evaluasi legislasi nasional
2. Peningkatan kualitas naskah akademik
3. Peningkatan peran legislasi nasional
4. Optimalisasi layanan dokumen serta informasi hukum dengan memanfaatkan teknologi atau e-legislasi
5. Penguatan advokasi hukum dalam pembentukan budaya kesadaran hukum, yaitu berdasarkan: SDM (sumber daya manusia) yang memadai maupun berkualitas, sarana maupun prasarana yang baik, cara kerja yang tepat, dan anggaran yang tepat.

---

<sup>92</sup> Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Cetakan Pertama Setara Press :Malang,2009).57

<sup>93</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemntrian Hukum & HAM, *DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL BERDASARKAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TAHUN 2016-2017*, (Jakarta:BPHN,2017), 9

Berkaitan dengan itu, GBHN (1993) menghendaki supaya sesegera mungkin dengan memerhatikan pertimbangan prioritas semua produk hukum Hindia Belanda diganti dengan produk hukum bangsa. Konstruksi sistem hukum Indonesia yang terstruktur secara hierarkis serta memiliki cita-cita hukum dasar Pancasila dan secara praktis dioperasikan melalui proses pembentukan hukum aktif melalui *by law dan case law*. Asas hukum nasional tersebut meliputi asas hukum universal (berlaku ataupun diakui) karena asas hukum yang disaring dari hukum adat asas hukumnya langsung dari Pancasila serta asas hukum secara sektoral.<sup>94</sup>

Seperti yang didefinisikan oleh KBBI, unifikasi hukum mencakup penyatuan hal-hal untuk membuatnya seragam ataupun disaring. Maka, kodifikasi dan unifikasi hukum bisa menjadi mempunyai tujuan sama, dapat juga berbeda. Sama yaitu untuk kesatuan hukum bagi kepastian, akan tetapi berbeda apabila ditinjau dari kodifikasi tidak serta merta menginginkan keseragaman, sementara itu bisa jadi unifikasi dimaknai penyeragaman. Umar Said mengemukakan bahwa unifikasi adalah penyatuan hukum yang berlaku secara nasional atau penyatuan pemberlakuan hukum secara nasional.<sup>95</sup>

Berkaitan dengan persoalan di atas, banyak pakar hukum berpendapat bahwa sistem kodifikasi dan unifikasi harus dijadikan pedoman dalam proses pembuatan undang-undang, karena sistematisasi unifikasi dapat membawa manfaat bagi proses pembuatan undang-undang serta pembangunan hukum

---

<sup>94</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemntrian Hukum & HAM, *DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL BERDASARKAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TAHUN 2016-2017*,11

<sup>95</sup> Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Cetakan Pertama Setara Press :Malang,2009).57

Indonesia. Kodifikasi bisa memberi jaminan kepastian hukum, sementara itu unifikasi lebih sesuai terhadap Pancasila dikarenakan mempercepat proses integrasi (pembangunan kesatuan serta persatuan) bangsa Indonesia yang majemuk.<sup>96</sup>

Pembangunan hukum yang berdasarkan asas unifikasi ternyata telah berhasil melahirkan struktur hukum yang berciri modern. Indonesia memiliki banyak peraturan tertulis yang masuk akal, jelas serta relatif sistematis. Strategi pengaturan hukum seperti itu pada hakikatnya ialah perwujudan dari teori politik liberal yang dianut oleh pemerintah Hindia Belanda serta kemudian dilanjutkan hingga saat ini oleh pemerintah Indonesia.<sup>97</sup>

Dalam sudut pandang ruang dan waktu, pelaksanaan kebijakan unifikasi di Indonesia pada waktu itu dapat dikatakan “tepat”, apalagi dimulai pada awal bangsa Indonesia mengambil alih kekuasaan dari pemerintah Hindia Belanda. Tampaknya tidak terdapat jalan lain yang bisa diandalkan saat itu untuk menyatukan Indonesia yang pluralis selain melanjutkan "kebijakan" pemerintah Hindia Belanda, yaitu teori politik kebebasan, yang secara jelas tertuang dalam undang-undang yang terwujud sebagai politik unifikasi hukum.<sup>98</sup>

Pembaruan hukum nasional dilakukan dengan titik tolak bahwa produk perundang-undangan yang berlaku di wilayah NKRI harus berangkat dari dan mencerminkan nilai-nilai masyarakat Indonesia sendiri. Pembaruan hukum

---

<sup>96</sup> Oksep Adhayanto, *PERKEMBANGAN SISTEM HUKUM NASIONAL*, JURNAL ILMU HUKUM VOLUME 4 NO. 2 Februari-Juli 2014, 10

<sup>97</sup> Oksep Adhayanto, *PERKEMBANGAN SISTEM HUKUM NASIONAL*, 12

<sup>98</sup> Karolus Kopong Medan, *Hukum Di Indonesia : Dalam Visi Lokal-Nasional-Global*, (Wahid Hasyim University Press, 2006), 32-33

nasional juga dilakukan dalam rangka menghadapi tantangan kecenderungan globalisasi ekonomi dan penerimaan sistem ekonomi pasar dunia yang semakin menguat.<sup>99</sup>

Dalam konteks pembaruan hukum nasional, upaya mengganti hukum kolonial dengan hukum nasional terjalin erat dengan upaya national building, modernisasi, dan pembangunan bangsa. Ketetapan MPR No. X/ MPR/ 1998, menegaskan kembali bahwa tujuan penyelenggaraan negara adalah melaksanakan pembangunan secara terencana dan berkenaan dengan reformasi, pembangunan hukum mencanangkan pembentukan satu sistem hukum nasional lewat Prolegnas secara terpadu.<sup>100</sup>

Program inilah yang kemudian dicanangkan kembali di dalam UU No. 25 Tahun 2000 terkait Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004. Dengan demikian upaya pembaruan hukum dan pembangunan hukum nasional menempatkan hukum tertulis.<sup>101</sup> Pada lampiran UU No. 17 Tahun 2007 terkait Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 juga menerangkan terkait arah pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025, satu diantaranya ialah reformasi hukum serta birokrasi. Disebutkan bahwa<sup>102</sup>:

---

<sup>99</sup> F.C. Susila Adiyanta, *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, dan Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 (1 March 2019), 6

<sup>100</sup> F.C. Susila Adiyanta, *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, dan Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, 7

<sup>101</sup> F.C. Susila Adiyanta, *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, dan Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, 9

<sup>102</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 terkait Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025



“Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang bertaku dan penganh gabalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan pertindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan kesejahteraan dalam rangka dan kebenaran ketertiban dan penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.”

Disebutkan juga:

“Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, staiktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam sangka mewyudkan negara hukum serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.”

Sistem hukum akan dibangun dalam hierarki piramida yang meliputi cita-cita hukum Pancasila, prinsip-prinsip hukum nasional, dan prinsip-prinsip hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, Lembaga, asas-asas hukum Islam serta peraturan aturan hukum adat selama masih ada. Secara de facto disebut ketentuan perundang-undangan, asas-asas tersebut telah diterima menjadi hukum sudah menjadi ketentuan perundang-undangan.<sup>103</sup>

Dalam konteks pembaruan hukum melalui hukum buatan negara (*law state*) dan sejalan dengan organisasi ketatanegaraan yang mengerucut, dikembangkan dan diberlakukan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang menempatkan Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum. tata urutan perundang-undangan ini meletakkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai alat

---

<sup>103</sup> Manullang, E. Fernando M. Legisme, *Legalitas dan Kepastian Hukum*. (Jakarta: Kencana, 2016), 82

ukur guna melakukan pengujian terhadap keselarasan peraturan perundang-undangan. Melalui kata lain, di dalam wilayah Indonesia harus berlaku satu hukum nasional yang mengacu kepada satu tata nilai bernegara.<sup>104</sup>

Rumusan Pancasila yaitu tergambar dari kelima silanya bersifat hierarkis serta berbentuk piramida. Hal tersebut mempunyai maksud bahwa setiap sila meliputi atau diliputi serta menjiwai sila yang lain. termasuk di dalamnya pembangunan hukum nasional, harus dilandsakan kepada setiap sila. Dalam kehidupan berbangsa Unifikasi hukum nasional juga harus memerhatikan sila-sila Pancasila<sup>105</sup> :

1. Berdasarkan sila Pertama (Ketuhanan Yang Maha Esa)

Konsep Ketuhanan Yang Maha Esa, ialah konsep yang memperlihatkan bahwa negara Indonesia bukan negara yang melandaskan ideologinya kepada agama tertentu. Karena istilah multinasional. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat kendala mendasar dalam penyatuan hukum dengan tujuan untuk menciptakan kepastian dan penyederhanaan hukum dalam satu kesatuan hukum.

2. Berdasarkan sila Kedua (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab)

Rumusan sila tersebut mengandung banyak penghormatan terhadap keragaman bangsa Indonesia. Maka sebab itu, unifikasi hukum harus menghasilkan hukum nasional yang adil terhadap semua manusia, tanpa kecuali, tanpa diskriminasi.

---

<sup>104</sup> Hartono, Sunaryati. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 32

<sup>105</sup> Anajeng Esri Edhi Mahanani, *Peranan Politik Hukum dalam Upaya Kodifikasi dan Unifikasi Hukum guna Pembangunan Hukum Nasional yang sesuai dengan Pancasila serta Prinsip Kebhinekaan di Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 10 No. 1 Juni 2019, 11

3. Berdasarkan sila Ketiga (Persatuan Indonesia)

Sila Keanekaragaman diwadahi sepenuhnya dalam sila ini. Meskipun pluralisme tidak bisa dihindari. Pemaksaan Untuk mengikat semua perbedaan menjadi satu kesatuan memang harus disesuaikan dan dilaksanakan dengan kondisi yang ada. Bentuk unifikasi harus juga mengarah pada keseragaman hukum, yang menjadi dasar pertimbangan bahwa unifikasi hukum nasional diberlakukan.

4. Berdasarkan sila Keempat (Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan)

Sila ini yang memberikan jaminan atas keberadaan pluralitas bangsa. Sila ini mempunyai kandungan makna bahwa hakikat negara merupakan perwujudan dari fitrah manusia monodualis. Sehingga pada sila kerakyatan termuat nilai demokrasi yang dengan mutlak harus dijalankan pada kehidupan bernegara dan menyatukan hukum nasional menjadi satu kesatuan, namun diyakini mencederai kehendak masyarakat yang beragam.

5. Berdasarkan sila Kelima Pancasila (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia)

Yang memastikan keberadaan pluralitas bangsa. Pada sila ini memuat sejumlah nilai yang menjadi tujuan negara sebagai sekaligus. Oleh karena itu, pada sila kelima ditegaskan nilai keadilan yang harus dijalankan dalam kehidupan bersama (keadilan sosial). Oleh karena itu,

sejumlah nilai keadilan yang harus dilaksanakan dalam kehidupan bersama antara lain :

- a. Keadilan Distributif, yakni hubungan yang adil diantara negara dan warga negara, dalam arti pihak negaralah yang wajib menjamin keadilan dalam bentuk kesejahteraan.
- b. Keadilan Legal (keadilan bertaat). Pada perihal ini warga negara sendirilah yang dituntut untuk berlaku adil dengan mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut.
- c. Keadilan Komutatif, yakni hubungan yang adil diantara warga negara atas dasar timbal balik.

Menyikapi perkembangan hukum nasional yang di lakukan secara unifikasi hukum sebagaimana dijelaskan di atas, perlu diingat kembali kontruksi sistem hukum nasional dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional tetap memerhatikan konsep ideologi hukum terkati "*ius constitum* maupun *ius constituendum*" sehingga pada pembangunan sistem hukum nasional bisa diprediksi dengan sedemikian rupa arah perkembangan hukum kedepannya melalui mencerminkan hukum positif sekarang selaku bahan pertimbangan serta referensi untuk pengembangan terhadap beberapa aspek hukum yang akan diselaraskan terhadap perkembangan masyarakat.

Konstruksi sistem hukum nasional harus dipertahankan dalam arah jangka panjang selama proses implementasi. Pemikiran terkait pembangunan hukum nasional ke depan pastinya harus diperhitungkan untuk menetapkan arah pembangunan hukum nasional. Semangat "cita rasa Indonesia" di dalam tiap produk hukum yang dihasilkan mesti tetap dipertahankan, semangat cita

rasa yang pastinya tidak berlawanan serta bertentangan terhadap sejumlah nilai yang lain yang masih dipegang teguh serta bisa diterima oleh warga. Pelunturan terhadap “cita rasa Indonesia” pada pembinaan hukum nasional sedapat mungkin dihindarkan supaya pembinaan hukum nasional ke depan benar-benar adalah hukum yang cocok terhadap warga Indonesia.

Akhirnya, tidak terdapat pilihan selain menelusuri ulang sejumlah nilai norma hukum bangsa Indonesia yang pernah terbentuk dari “*indigenous legal system*” serta dibentuk dengan sistem hukum Indonesia yang bercorak ideologi Pancasila serta konstitusi UUD 1945.

### **C. Konsepsi Unifikasi Hukum Kedepan Di tengah Pluralisme Hukum Dalam Program Legislasi Nasional**

Apabila di pertengahan abad ke-19 keanekaragaman sistem hukum yang dianut oleh warga di berbagai belahan dunia ditanggapi selaku gejala evolusi hukum, maka di abad ke-20 keanekaragaman itu ditanggapi selaku gejala pluralisme hukum.<sup>106</sup>

Pada kenyataan sehari-hari tidak bisa disangkal bahwa ada beberapa sistem hukum lain di luar hukum negara. Lewat visi pluralisme hukum, bisa diteliti bagaimana seluruh sistem hukum itu bekerja bersama pada kehidupan sehari-hari, yang berarti dalam konteks apa orang memilih (kombinasi) aturan hukum tertentu serta dalam pada konteks mereka memilih aturan maupun sistem peradilan yang lainnya.<sup>107</sup>

Lebih lanjut Griffiths membedakan dua jenis pluralisme hukum, yakni

“*pluralisme hukum yang lemah serta pluralisme hukum yang kuat.*”. Menurut

<sup>106</sup> Tim Huma, *Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan interdisiplin*, (perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan ekologis: Jakarta, 2005), 117

<sup>107</sup> Tim Huma, *Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan interdisiplin*, 117

Griffiths, pluralisme hukum yang lemah merupakan bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui pluralisme hukum, sebab hukum negara tetap dianggap lebih unggul, sedangkan hukum-hukum lainnya disatukan dalam suatu hierarki di bawah hukum negara.<sup>108</sup>

Contoh dari pandangan pluralisme hukum yang lemah ialah konsep yang dikemukakan oleh Hooker: "*The term legal pluralism refersto the situation in which two or more laws interact*" atau meskipun mengakui keragaman sistem hukum, ia menekankan kontradiksi antara apa yang disebut *municipal law* sebagai sistem yang dominan (hukum negara) dengan *servient law* (pelayan yang dianggapnya lebih rendah), seperti hukum adat dan hukum agama.<sup>109</sup>

Sedangkan konsep kuat pluralisme hukum berdasarkan pendapat Griffiths yakni produk dari para ilmuwan social merupakan pengamatan ilmiah bahwa banyak tatanan hukum ada di semua (kelompok) masyarakat. Seluruh sistem hukum yang ada dianggap sama kedudukannya pada masyarakat, yang satu lebih unggul dari yang lainnya. Griffiths sendiri memasukkan pandangan sejumlah ahli ke dalam pluralism bahwa tidak ada hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang kokoh antara lain selain teori *Living Law* dari Eugene Ehrlich, yakni aturan-aturan hukum yang hidup dari tatanan normatif, yang dikontraskan dengan hukum Negara.<sup>110</sup>

Memang, konsep pluralisme hukum adalah suatu kondisi ketika ada dua ataupun lebih sistem hukum yang beroperasi serta berada pada tingkat sosial

<sup>108</sup> Tim Huma, *Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan interdisiplin*, 117

<sup>109</sup> Tim Huma, *Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan interdisiplin*, 118-119

<sup>110</sup> Tim Huma, *Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan interdisiplin*, 119

yang sama. Teori itu memberikan penegasan bahwa norma adat/sosial, norma negara (hukum negara), dan hukum agama/moral bisa diterapkan secara bersama-sama dengan tujuan untuk menjalin hubungan interaksi yang optimal antara ketiga item tersebut. Pluralisme hukum merupakan anonim terhadap prinsip sentralisme hukum, khususnya gagasan bahwa hukum ialah satu-satunya lembaga formal negara. Ada juga asumsi bahwa pluralisme yang sah ialah sarana guna memberikan kritik terhadap kekuasaan negara serta terkadang melakukan perlawanan atas hegemoni negara.<sup>111</sup>

Pluralisme hukum dijuluki sebagai Era modernisasi hukum, mengapa demikian? Pluralisme hukum mendorong terdapatnya mobilitas SDM dari satu tempat ke tempat yang lainnya sehingga menimbulkan perubahan antropogenik dalam segala aspek kehidupan manusia, termasuk aturan perundang-undangan. Maka sebab itu, lahir sebuah hukum yang dipengaruhi dari berbagai penjuru dunia yang memasuki wilayah ruang suatu negara secara tanpa batas serta terus bergerak menysar ke seluruh SDM yang ada. Dengan begitu, berlangsung interaksi, adopsi, persentuhan serta persaingan diantara hukum nasional pada era modernisasi hukum terhadap hukum adat pada konteks social politik tertentu.<sup>112</sup>

Apalagi dipertegas dalam suatu adagium “*Quando Duo Jura Di Una Persona Concurrunt, Aequum Est Acsi Essent Deversis*” yang artinya “Hukum negara dan hukum adat mempunyai tujuan yang sama, tetapi terdapat hal yang

---

<sup>111</sup> Fradhana Putra Disantara, *Konsep Pluralisme Hukum Khas Indonesia Sebagai Strategi Menghadapi Era Modernisasi Hukum*, Jurnal Al-Adalah : Jurnal Hukum dan Politik Islam Vol. 6 No. 1 (Januari 2021), 7

<sup>112</sup> Fradhana Putra Disantara, *Konsep Pluralisme Hukum Khas Indonesia Sebagai Strategi Menghadapi Era Modernisasi Hukum*, 9

berbeda. Hukum adat mengutamakan aspek kontekstual dengan memakai pendekatan sosial maupun lokal berdasarkan sejumlah nilai etika dan moral yang tumbuh serta berkembang di masyarakat. Sementara itu hukum negara dilandaskan pada aspek dokumen berupa aturan perundang-undangan dengan pendekatan prosedur administrasi. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya kontak untuk saling memberi kekuatan legitimasi.<sup>113</sup>

Di sisi lain, pluralisme hukum Indonesia secara empiris sering memunculkan interaksi diantara tatanan hukum dengan sejumlah nilai moral yang berkembang di masyarakat. Sejumlah nilai etika itu bisa tercerminkan dalam pandangan Pancasila selaku pedoman sikap maupun tindakan masyarakat. Pluralisme hukum Indonesia menentukan keabsahan nilai serta norma seperti hukum melalui visi dan misi negara maupun pandangan Pancasila itu sendiri.<sup>114</sup>

Hal ini berbeda dengan konsep pluralisme hukum dalam sudut pandang struktur hierarki terhadap hukum negara tidak mempunyai fleksibilitas untuk beradaptasi dengan perubahan, tantangan serta perselisihan global. Pluralisme hukum Indonesia yang khas menawarkan keterbukaan terhadap banyak suara yang mungkin tidak tersedia bagi lembaga-lembaga yang lebih terdesentralisasi. Oleh karena itu, kita dapat melihat bahwa Struktur pluralisme lebih stabil dibandingkan struktur hierarkis dari waktu ke waktu.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Fradhana Putra Disantara, *Konsep Pluralisme Hukum Khas Indonesia Sebagai Strategi Menghadapi Era Modernisasi Hukum* 10

<sup>114</sup> Fradhana Putra Disantara, *Konsep Pluralisme Hukum Khas Indonesia Sebagai Strategi Menghadapi Era Modernisasi Hukum* 11

<sup>115</sup> Sulastriyono, Sulastriyono, *Adat Law as An Alternative Option In Law Pluralism Perspective In Indonesia*, *Journal of Indonesian Adat Law (JIAL)* 1, no. 1 (October 2020), 38



Pluralisme hukum Indonesia menganggap keadilan sosial sebagai yang terpenting untuk validitas hukum serta mencerminkan sila ke-5 Pancasila. Pluralisme hukum Indonesia secara teoritis dikaji lewat dua pendekatan, yakni relasionalisme serta konsekuensialisme. Dari segi relasionalisme, konsep ini menitikberatkan kepada sifat tatanan hukum yang plural yang hingga akhirnya menciptakan kerjasama antara ketiga sistem tersebut dan juga saling mempengaruhi.<sup>116</sup>

Dari segi konsekuensialisme, konsep pluralisme hukum Indonesia dapat menciptakan pemberdayaan yang membawa ruang lingkup pendidikan hukum kepada warga lewat forum hukum yang berbeda. Kedua, konsep tersebut menciptakan tersedianya pilihan normatif dan kelembagaan serta potensi inovasi prosedural maupun kelembagaan hukum karena masyarakat menjadi lebih mampu beradaptasi untuk melindungi hak-haknya.<sup>117</sup>

Pluralisme hukum Indonesia juga berperan dalam mendefinisikan dan mengidentifikasi hubungan diantara tatanan normatif dan tatanan lokal selaku strategi konseptual menyeluruh dari sistem hukum negara. Oleh karena itu, ia berpedoman kepada efektivitas hukum selaku salah satu bidang dasar dari praktik keberadaan manusia secara sosial, agama, ekonomi ataupun politik, ataupun sendi-sendi kehidupan manusia tertentu memerlukan hukum. Konsep

---

<sup>116</sup> Sulastriyono, Sulastriyono, *Adat Law as An Alternative Option In Law Pluralism Perspective In Indonesia* 40

<sup>117</sup> Sulastriyono, Sulastriyono, *Adat Law as An Alternative Option In Law Pluralism Perspective In Indonesia* 40

ini menggambarkan bahwa hukum berada pada tataran abstrak dibandingkan hukum yang dogmatis.<sup>118</sup>

Hal itu merupakan salah satu konsep demokrasi yang secara hirarki dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia terdapat istilah otonomi daerah yang dikonsepsi dengan embel embel desentralisasi, kebijakan tersebut berkembang hingga melahirkan suatu produk hukum salah satunya ialah peraturan daerah (PERDA) yang mempunyai karakteristik pluralis di daerahnya masing masing sebagaimana contoh Perda Syariah yang diterapkan di berbagai wilayah diantaranya<sup>119</sup> :

1. Provinsi Sumatera Barat No.260/421/X/PPr-05 Perihal-perihal Mengimbau Bersikap dan Memakai Busana Muslimah Kepada Kepala Dinas/Badan/Kantor/Biro/Instansi/Wali Kota Sumatera Barat
2. Provinsi Banten Perda Pemerintahan kota Tangerang terkait Pelarangan Pelacuran No. 8 Tahun 2005 serta Perda terkait Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman beralkohol pada Perda No.7/2005.
3. Perda Kota Bandung terkait Pelarangan untuk Menyediakan Tempat Maksiat, pada Perda K3 No 3/2005 yang sudah direvisi menjadi Perda No. 11/2010
4. Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 terkait pokok Hukum Jinayat
5. Qanun Aceh No. tahun 2013 terkait Hukum Acara Jinayat, dan yang lainnya.

<sup>118</sup> Sulastriyono, Sulastriyono, *Adat Law as An Alternative Option In Law Pluralism Perspective In Indonesia* 40

<sup>119</sup> <https://www.islampos.com/inilah-daftar-perda-syariah-yang-berlaku-di-beberapa-provinsi-di-indonesia-115167/> diakses pada tanggal 29 Januari 2022 Pukul 13.00 WIB

Hal yang demikian ini menjadi kendala yang sangat pelik dalam pembangunan sistem hukum Indonesia. Beberapa permasalahan yang timbul sebagai akibat dari kemajemukan hukum di Indonesia, sebagian besar berkaitan dengan kebijakan negara dan yang muncul dan berkembang dalam masyarakat yang prular, yaitu<sup>120</sup> :

1. Masalah hubungan antara *State Law* dengan *The Other Laws*. Gejala ini sering tercermin dalam berbagai peristiwa dan telaah pada kondisi masyarakat adat di sekitar hutan. Seperti halnya peristiwa kooptasi negara dalam bentuk aturan negara yang mengatur dan menata daerah hutan. Begitu pula dengan masalah kepemilikan dan penguasaan hak-hak atas tanah yang seringkali diintervensi oleh kepentingan ekonomi dan eksploitasi dengan dalih untuk kepentingan pembangunan nasional. Seringkali benturan terjadi sebagai akibat adanya pihak-pihak yang menggunakan *State Law* untuk kemudian dibenturkan dengan masyarakat adat atau lokal yang menggunakan sistem hukum adat.
2. Hubungan mayoritas dengan minoritas. Di bidang ekonomi misalnya, bila mayoritas penduduk (yang memiliki kemampuan ekonomi lemah) dilindungi oleh peraturan pemerintah tertentu (seperti yang terjadi pada masa orde baru), atau sebaliknya golongan elit yang mendapat perlakuan istimewa, akan memicu diskriminasi dan kecemburuan sosial ekonomi yang berpotensi mengancam disintegrasi bangsa.

---

<sup>120</sup> F.C. Susila Adiyanta, *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, dan Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 (March 2019), 4

3. Kondisi kemajemukan yang menyangkut hubungan pribumi dan non pribumi dengan membuat aturan serta perlakuan yang berbeda juga merupakan pemicu permasalahan sosial, ekonomi dan rasial
4. Hubungan antar suku bangsa diberbagai daerah yang semakin rentan, akibat kebijakan pemerintah pusat yang lebih mengedepankan kepentingan negara yang mengakibatkan kebudayaan dan posisi masyarakat lokal semakin terpinggirkan, mengakibatkan friksi antar kelompok masyarakat yang semakin menguat.

Dengan berbagai permasalahan kemajemukan budaya hukum di Indonesia yang mempunyai latar belakang agama, budaya, nilai-nilai adat, tradisi, dan kondisi lingkungan yang beragam, merupakan faktor utama bagi pertimbangan dalam pembentukan dan pembangunan hukum nasional melalui unifikasi hukum yang mampu mengakomodasikan beragam kepentingan dan latar belakang tersebut. maka pembaruan hukum di Indonesia semakin dituntut untuk lebih memperhatikan berbagai aspek, diantaranya mencakup keagamaan, etnik, masalah kaum migran, atau bentuk-bentuk aturan yang diterapkan pada pranata-pranata sosial tertentu.<sup>121</sup>

Pembangunan hukum nasional berlangsung lewat proses reformasi substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum landasan hukum serta infrastrukturnya. Maka sebab itu, untuk melakukan penentuan terhadap rancangan sistem pembangunan hukum nasional secara menyeluruh, perlu dilakukan penetapan kebijakan pembangunan setiap bagian dari sistem hukum

---

<sup>121</sup> F.C. Susila Adiyanta, *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, dan Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, 5

nasional, yaitu substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum serta pengembangan hukum, lembaga hukum dan infrastruktur. Berdasarkan uraian di atas, kebijakan hukum untuk mendukung pembangunan nasional sampai dengan tahun 2045 dilakukan penetapan dengan visi serta misi pembangunan hukum nasional secara keseluruhan, kemudian dilengkapi dengan identifikasi indikator keberhasilan, pencapaian, serta identifikasi milestone dan prioritas. Strategi pengembangannya adalah:<sup>122</sup>

### 1. Pembangunan Substansi Hukum

Implementasi model substansi hukum ini benar-benar dipengaruhi dari subsistem hukum yang lain, yakni struktur hukum, budaya hukum, sarana serta prasarna hukum. Selain itu dipengaruhi oleh lingkungan global, baik regional ataupun internasional. Maka sebab itu, sumber hukum yang dimasukkan dalam model hukum nasional tidak cuma yang bersumber dari hukum asli warga Indonesia atau “hukum adat”, hukum Islam yang dianut, tetapi pula meliputi instrumen hukum internasional layaknya beberapa konvensi internasional yang telah diadopsi lewat mekanisme ratifikasi ataupun aksesinya, tidak kalah penting pula yang berasal dari “*soft laws*” (Undang-undang yang tidak mengikat) misalnya *legislative guide, model legislation, principles, code of conduct, model law* serta yang lainnya. Sedangkan strategi yang diterapkan adalah<sup>123</sup> :

---

<sup>122</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, (Jakarta: BPHN, 2020), 133

<sup>123</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, 134-136

- a. membangkitkan sejumlah nilai Pancasila pada tiap pembentukan aturan perundang-undangan, dengan memakai parameter yang disiapkan dari lembaga yang berwenang.
- b. Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan menjadi sebuah sistem regulasi nasional yang komprehensif serta terintegrasi, wajib dilaksanakan, baik yang bersumber dari instrumen internasional yang telah dilakukan ratifikasi (*hard laws*) ataupun yang diadopsi dari *soft laws*, dengan aturan nasional yang berlaku yang berbasis kepada kondisi serta budaya Indonesia. Hal tersebut perlu dilaksanakan supaya efektif serta tidak problematis pada penerapannya di lapangan. Harmonisasi maupun sinkronisasi harus pula dilaksanakan secara horizontal dan juga vertikal guna melakukan pencegahan serta mengatasi konflik norma ataupun tumpang tindih yang bisa menimbulkan ketidakpastian. Kedepannya perlu dilaksanakan penguatan proses harmonisasi dan sinkronisasi, baik yang dilaksanakan di tahapan *ex-ante* serta di tahapan *ex-post*.
- c. Penataan regulasi yang berkualitas, baik dari aspek *delivery*, *design* dan juga *inspection*, guna melakukan peningkatan terhadap transparansi serta prediktabilitas, perlu dilaksanakan dengan memerhatikan praksis terbaik serta standar internasional, misalnya kuatnya politik hukum yang dipimpin langsung oleh Presiden selaku kepala pemerintahan, terdapatnya mandat yang kuat, mengimplementasikan “*single regulatory management policy*”,

mengimplementasikan “*whole government approach*”, memakai tools yang akuntabel akan tetapi mudah dipakai, terdapatnya penataan kelembagaan, keikutsertaan warga secara luas, terdapatnya “*capacity building*” yang berkelanjutan, monitoring serta evaluasi yang reguler serta institusionalisasi reformasi regulasi.

- d. Mengembangkan sistem aturan perundang-undangan yang terlepas dari sistem perundang-undangan kolonial, yang modern, mempunyai standar internasional akan tetapi sesuai terhadap karakteristik serta kebutuhan khusus Indonesia.
- e. Perubahan maupun penyesuaian aturan perundang-undangan yang responsif serta antisipatif atas perkembangan teknologi dan juga aplikasinya, sehingga regulasi yang ada dapat menjangkau beberapa permasalahan hukum baik yang ada ataupun yang akan ada, melalui tetap memberikan jaminan kepastian, keadilan, ketertiban serta kemanfaatannya.
- f. Pembentukan lembaga khusus yang mempunyai tugas guna merumuskan, melakukan penetapan serta melaksanakan reformasi regulasi secara berkelanjutan dan mengawal arah pembangunan hukum nasional. Lembaga tersebut memakai pendekatan “*whole government approach*” serta penataan kelembagaan yang memiliki fungsi selaku “*regulatory oversight body* atau lembaga pengawasan regulasi.”

g. Melakukan perubahan Prolegnas supaya tidak cuma menjadi tampungan daftar keinginan namun berbasis kebutuhan maupun menjadi sarana kontrol kualitas serta kuantitas UU supaya selaras terhadap agenda pembangunan hukum nasional. Penyusunan Prolegnas seharusnya menjadi forum dimana usulan pembentukan UU dilakukan pengkajian serta dikritisasi bersama sehingga bisa dihasilkan Prolegnas yang benar-benar memberikan jawaban atas urgensi yang ada di tengah masyarakat serta selaras terhadap agenda pembangunan hukum nasional.

## 2. Strategi Pembangunan Struktur Hukum

Penerapan dan penegakan hukum melalui struktur hukum berorientasi guna menjamin keadilan, kepentingan serta kepastian hukum. Tingkat kepercayaan masyarakat atas penegakan hukum di Indonesia masih sangat rendah. Rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga publik, khususnya pada penegakan hukum, menunjukkan bahwa untuk membuat, menegakkan, dan menerapkan aturan dan undang-undang yang efektif, ketat, profesional dan berorientasi pada pelayanan, perlu ditingkatkan. serius dan revolusioner. Pengembangan struktur hukum seperti halnya diuraikan dapat dicapai lewat strategi sebagai berikut:<sup>124</sup>:

a. Menata kembali beberapa lembaga negara yang ada secara umum dengan mengkonsolidasikan, mengintegrasikan, serta membongkar lembaga-lembaga negara. Pendekatan fungsional adalah kuncinya, bagaimana seharusnya lembaga negara dilakukan penataan ulang,

---

<sup>124</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, 141-143



contohnya lembaga negara dengan fungsi politik triad menjadi utama, selanjutnya lembaga negara berfungsi mendukung/mendukung lembaga trias politica.

- b. Penataan lembaga-lembaga pemerintah dan kelembagaan Organisasi daerah harus selalu fokus pada pelayanan masyarakat lokal. Jika suatu daerah tidak membutuhkan pelayanan tertentu dikarenakan kondisi geografis, jumlah penduduk serta tingkat keperluannya, maka tidak perlu dilakukan pembentukan kelembagaan yang terkait pelayanan tertentu. Pelayanan terhadap warga yang berbasis daring, telah dapat menjawab optimalisasi keberadaan kelembagaan-kelembagaan tertentu tersebut.
- c. Penataan kelembagaan di bidang penegakan hukum dan pemberantasan korupsi.
- d. Penataan kembali lembaga peradilan formal dan hubungannya terhadap lembaga informal serta mekanisme alternatif penyelesaian sengketa. Restrukturisasi lembaga peradilan formal dan hubungannya terhadap lembaga informal serta mekanisme penyelesaian sengketa alternatif.
- e. Peningkatan kapasitas lembaga peradilan.
- f. Memberikan pelayanan hukum yang berkualitas tinggi, mudah diakses, murah dan efektif (tanpa repot, tanpa waktu).

### **3. Strategi Pembangunan Budaya Hukum**

Berdasarkan tujuan utama pembangunan hukum pada Visi Indonesia 2045, tampak bahwa pembangunan subsistem budaya hukum menjadi

prioritas. Hal tersebut juga dapat dimaklumi karena perkembangan budaya hukum semakin diperlukan pada masyarakat yang semakin modern seiring atas kemajuan teknologi. Dibandingkan terhadap subsistem substansi hukum yang banyak mendapat perhatian dari lembaga legislatif Indonesia dalam beberapa dekade terakhir, perkembangan budaya hukum seolah terabaikan.<sup>125</sup>

Pengembangan budaya hukum akan menjadi fokus strategi pembangunan hukum nasional ke depan. Pada konteks Indonesia, pengembangan budaya hukum dilaksanakan untuk mencapai tiga nilai dalam pembentukan hukum, yaitu nilai filosofis, sosiologis, dan hukum. Maka sebab itu, strategi pengembangan budaya hukum kedepannya ialah seperti berikut<sup>126</sup>:

- a. Meningkatkan kesadaran masyarakat tentang masalah kolektif yang mereka hadapi untuk mengambil tindakan kolektif yang bisa meningkatkan kualitas hidup mereka atau “*Collective Undertakings*”.
- b. Membangun kesadaran individu dan kelompok guna memperkuat individu serta komunitas supaya mereka dapat menghargai diri mereka sendiri dalam kaitannya terhadap kekuatan besar yang menindas mereka atau “*Self Expression*”.
- c. Pengaruh moral dan etika. Pada saat yang sama, upaya untuk mempengaruhi etika juga harus dilakukan secara luas di instansi pemerintah, misalnya melalui pembinaan etika bagi PNS yang dapat

---

<sup>125</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, 149

<sup>126</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, 149

menjadi pedoman untuk seluruh pejabat pegawai negeri sipil dalam menjalankan fungsinya.

- d. Membangun budaya antikorupsi yakni Mengembangkan budaya antikorupsi tidak hanya terbatas pada tata kelola pada lingkungan bisnis tidak dikecualikan. Perusahaan ialah salah satu agen potensial korupsi. Mayoritas praktik korupsi bergantung kepada pemberian suap dari sektor swasta.
- e. Kepemimpinan transformasional. Kepemimpinan transformasional terjadi ketika pemimpin memiliki obsesi yang mendalam dengan orang-orang mereka dan tekad yang kuat dalam diri mereka untuk meningkatkan kehidupan bersama dalam jangka panjang, yang benar-benar membimbing mereka dalam tindakan dan perilaku serta tindakan nyata dalam mengambil keputusan dan menerapkannya.

Sekarang ini Indonesia sedang memasuki tahap terakhir dari RPJPN 2005-2025, yakni tahap IV 2020-2024. Seperti halnya visi dan misi yang tertuang pada RPJMN 2020-2022, perlu dilaksanakan evaluasi atas pencapaiannya sampai 2045. Indikator pencapaian legislasi dalam RPJMN periode 2020-202 dapat dilihat dari tujuan yang dicapai berupa terwujudnya stabilitas dan lembaga peradilan yang efektif, mencapai sistem peradilan yang efisien dan responsif teknologi, mencapai kemudahan akses keadilan untuk warga, membangun sistem anti korupsi yang efektif maupun stabil, peraturan hukum serta tata kelola cyber crime.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Nasional Tahun 2020*, 152

Selanjutnya guna mencapai visi dan misi tujuan pembangunan hukum Indonesia sampai tahun 2045, perlu disusun tonggak serta arah pembangunan 5 tahun, dimana anggarannya dilakukan penyesuaian terhadap budaya negara tersebut. rencana pembangunan nasional (RPJMN). Seperti halnya telah diuraikan dalam bagian sebelumnya, tujuan pembangunan hukum dalam Visi Indonesia 2045 dibagi menjadi tiga dekade, yakni tujuan tahun 2025, 2035 serta 2045.<sup>128</sup> Oleh karena itu, tahapan dan arah pembangunan Hukum dalam 5 tahun dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **1. Periode RPJM I (2005-2009)**

Berdasarkan nilai-nilai dan sikap masyarakat atas hukum yang ada di masa pembuatan undang-undang sebelumnya, maka tujuan prioritas pembuatan undang-undang tahap pertama adalah pengembangan budaya hukum, hukum aparatur pemerintah (internal. budaya hukum). Hal ini bertujuan untuk menciptakan landasan bagi tingginya kesadaran hukum warga Indonesia, pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Budaya hukum tersebut juga untuk rangka memperkuat negara kesatuan Republik Indonesia selaku negara hukum yang stabil, didukung oleh pemerintahan yang kuat serta masyarakat yang berbudaya hukum dan anti korupsi. Selain tujuan prioritas, fase ini pula harus terus melakukan reformasi sektor peradilan agar efektif maupun efisien untuk merumuskan regulasi serta mendorong

---

<sup>128</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, (Jakarta: BPHN, 2016), 155

legislasi nasional, yang dituangkan pada fase RPJMN periode 2020-2024.<sup>129</sup>

## 2. Periode RPJM II (2010-2014)

RPJM Indonesia yang kedua dilangsungkan dari tahun 2010-2014 dengan skala prioritas dan program yakni “*peningkatan kesadaran dan penegakan hukum, penguatan penegakan hukum negara dan penerapan hak asasi manusia, serta melanjutkan struktur hukum nasional yang sistematis.*”<sup>130</sup>

## 3. Periode RPJM ke III (2015-2019)

RPJM ketiga dimulai dari tahun 2015 sampai dengan 2019 bidang hukum dengan skala serta program prioritas, yakni Peningkatan kesadaran dan penerapan hukum di berbagai bidang kehidupan, profesionalisme aparatur negara di pusat dan di daerah. semakin mampu mendukung pembangunan nasional.<sup>131</sup>

## 4. Periode RPJM Ke IV (2020-2024)

Skala prioritas dan agenda pembangunan pada bidang hukum RPJM 2020-2022 adalah: hukum dan penerapan HAM. Kondisi ini didukung oleh tercapainya sistem hukum nasional yang kokoh berdasarkan Pancasila dan Undang undang dasar 1945 untuk

---

<sup>129</sup> Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024

<sup>130</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan RI, Jakarta), 79.

<sup>131</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, 81

menegakkan supremasi hukum, terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih serta berwibawa berlandaskan supremasi hukum.<sup>132</sup>

Berlandaskan orientasi pembangunan jangka panjang periode 2005-2025 di bidang hukum serta perumusan rencana pembangunan jangka menengah skala prioritas. Rekonsiliasi atau harmonisasi RUU, terutama pada tahap perencanaan, harus terlebih dahulu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut, pertama-tama, apakah RUU tersebut dalam skala prioritas agenda dalam RPJP nasional baik atau tidak dan perkembangannya. Kedua, apakah isi RUU bisa menjadi alat guna mencapai arah pembangunan hukum yang sudah ditentukan atau belum. Ketiga, apakah RUU itu bisa mendukung program pembangunan di daerah lainnya ataupun menjadi landasan hukum untuk pembangunan di daerah lain.<sup>133</sup>

Dalam harmonisasi rancangan Undang-undang, rencana pembangunan harus diperhatikan secara matang, karena rencana pembangunan memuat visi, misi, arah ataupun strategi pembangunan dan program pembangunan maupun prioritas pembangunan, termasuk pembangunan pada bidang hukum.<sup>134</sup> Sehingga peraturan perundang-undangan atau kebijakan perencanaan dalam wujud regulasi yang bisa diselaraskan terhadap agenda pembangunan yang sudah dilakukan

---

<sup>132</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, 82

<sup>133</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, 82

<sup>134</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, 83-

penetapan baik pada saat perumusan RPJP nasional ataupun perkembangannya.<sup>135</sup>

#### **5. Periode RPJM V (2030-2034)**

Melanjutkan pengembangan budaya hukum secara berkelanjutan dari tahap I, yakni membangun fondasi budaya hukum. Pada tahapan ini yang menjadi persoalan bukan cuma perkembangan budaya hukum internal aparatur pemerintah tetapi juga budaya hukum eksternal seluruh masyarakat. Penekanan pada pembangunan juga ditambah untuk memiliki legitimasi yang menjunjung tinggi sejumlah nilai Pancasila dan peka terhadap serta mendahului beragam kemajuan teknologi dan pelaksanaannya berdasarkan praktik manajemen yang baik, sesuai terhadap standar internasional serta kebutuhan maupun tuntutan Indonesia. Karakteristik hukum dan infrastruktur yang efisien serta responsif terhadap perkembangan teknologi.<sup>136</sup>

#### **6. Periode III (2035-2039)**

Melanjutkan pengembangan budaya hukum secara berkelanjutan dari Tahap I maupun II, ketika landasan budaya hukum masyarakat serta aparatur pemerintah berada pada tingkat yang lebih tinggi. Pada tahapan ini, legislasi berfokus pada pencapaian struktur hukum yang stabil yang dapat secara efektif maupun efisien mendukung berjalannya hukum. Pada tahapan ini, pengembangan dan penyelesaian infrastruktur dan

---

<sup>135</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, (Jakarta: BPHN, 2016), 155.

<sup>136</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, 158

infrastruktur regulasi dan hukum yang efisien serta responsif teknologi. Teknologi dipakai guna memberikan dukungan terhadap proses pembuatan undang-undang, yang selanjutnya memfasilitasi keterlibatan warga yang lebih luas dengan kompleksitas pertimbangan.<sup>137</sup>

## 7. Periode IV (2040-2045)

Pembangunan budaya hukum yang berkelanjutan dari Tahap I, II serta III, dengan melanjutkan upaya melembagakan persepsi hukum masyarakat dan aparat pemerintah, dan berharap akan terlihat hasilnya, yakni masyarakat yang berbudaya hukum serta berbudaya hukum. memerangi korupsi. Pada tahapan ini, tujuan pembuatan undang-undang adalah untuk memperkuat perkembangan peraturan perundang-undangan, baik secara kualitatif, struktural, fisik yang saling mendukung.<sup>138</sup>

Korelasi tahap maupun fokus pembangunan hukum dengan target pembangunan hukum Visi Indonesia 2045 secara umum bisa diketahui dalam bagan berikut<sup>139</sup> :

Gambar 4.1 tentang Korelasi tahap & Fokus Pembangunan

<sup>137</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, 159

<sup>138</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, 162

<sup>139</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tahun 2016*, 160





## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Bahwa Konsep Unifikasi Hukum dalam Program Legislasi Nasional ialah harus memberikan jaminan integrasi bangsa maupun negara baik teritori maupun ideologi serta mengintegrasikan Nomokrasi yang berarti mengundang partisipasi maupun menyerap aspirasi masyarakat lewat prosedur serta mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Disisi lain Unifikasi Hukum membantu secara substansif agar perumusan serta penetapan Program Legislasi Nasional lebih obyektif, rasional serta sistematis.
2. Unifikasi Hukum telah berhasil melahirkan bangunan hukum yang bercirikan modern yang selaras dengan apa yang dicitakan dalam pembangunan hukum nasional dengan ciri khas mempercepat Proses Integrasi yakni Pembangunan, kesatuan dan persatuan dengan memperhatikan *ius constitum* serta *ius constituendum*
3. Konsepsi Unifikasi Hukum Kedepan di tengah pluralisme Hukum ialah melalui mekanisme Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang undangan dengan menitikberatkan kualitas substansi dan konsistensinya, selain itu melaksanakan reformasi regulasi secara berkelanjutan dan mengawal arah pembangunan Hukum Nasional dengan memperhatikan beberapa aspek yakni Substansi hukum, Struktur Hukum, Budaya Hukum,

dan sarana Prasarana pendukung yang sampai saat ini menjadi landasan atau dasar pembentukan Undang-undang.

## **B. Saran Saran**

Sebagai akhir dari karya ilmiah ini, penulis ingin memberi saran yang sesuai dengan judul dan dianggap penting untuk dilaksanakan, usulan tersebut tertera sebagai berikut:

1. Dalam Konsep unifikasi hukum dalam Program Legislasi Nasional seharusnya Konsep penyusunan harus integratif yang menggabungkan aspek kualitas serta kuantitas produk legislasi. Dengan begitu beberapa hambatan yang ada pada Prolegnas dapat diatasi.
2. Urgensi Unifikasi Hukum yang harus dijadikan acuan dalam Prolegnas ialah tentang muatan hingga Substansi Undang Undang yang dihasilkan supaya tidak muncul inkonsistensi, tumpang tindih bahkan pertentangan diantara sejumlah undang-undang yang pada gilirannya menyulitkan sejumlah penegak hukum
3. Konsepsi Unifikasi Hukum Kedepan ditengah Pluralisme Hukum ialah, harus melaksanakan review legislasi Nasional yang tujuannya agar menegetahui Undang-undang yang dipertahankan atau dirubah hal itu merupakan wujud ikhtiar perwujudan dan sinkronisasi antar Undang Undang sebagaimana yang dijelaskan di atas. Selanjutnya, Stakeholder harus bersikap konsisten terhadap visi, misi dan cita cita pembangunan Hukum Nasional yang ingin diwujudkan

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku

- Abdul Kadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. 2004. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*. In Trans Publishing :Malang
- Aziz Syamsuddin. 2011. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta : Sinar Grafika
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia. 2018. *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta : Maret
- Badan Pembinaan Hukum Nasional.2012. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional,
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2019. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019 : Kajian Awal Grand Design Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta : BPHN Kementrian Hukum dan HAM
- Bagir Manan & Abdul Razak. 2012. *Peraturan kebijakan (Beleidsregels)*. Mahakarya Rangkang Offset :Yogyakarta
- Basuki Kurniawan. 2020. *Politik Hukum di Indonesia*. Licensi : Bondowoso
- Burhan Bungin. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada
- Dyah Ochtorina Susanti & A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Garafika

- Elly Erawaty. 2011. *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia Liber Amicorum Untuk Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, S.H.* Bandung : PT Citra Aditya Bakti
- Kementerian Hukum dan HAM RI . *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.* Jakarta : Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
- Ibrahim Johnyy. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif.* Malang : Bayumedia
- Jimly Ashidqie. 1998. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi.* Jakarta : Balai Pustaka
- Johny Ibrahim. 2007. *Teori Metode dan Penelitian Hukum Normatif.* Malang: Bayumedia Publishing
- Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat. 2014. Jakarta : Gramedia Pustaka
- Karolus Kopong. 2006. *Hukum Di Indonesia : Dalam Visi Lokal-Nasional-Global.* Medan : Wahid Hasyim University Press
- Mahfud MD. 2002. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Mardalis. 2006. *Penelitian Suatu Pendekatan Proposal.* . Jakarta: Bumi Aksara
- Mestika zed. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Mr.Sam Amin. 1978. *Kodifikasi & Unifikasi Hukum Nasional.* Jakarta: PT. Sastra Budaya
- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional.* Bandung : Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Universitas Padjadjaran .Tanpa Tahun

- Moh. Mahfud MD. 2010. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Pers : Jakarta
- Jimly Ashiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI
- R.Semiawan conny. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bogor: Grasido
- Soerjon dan Abdurrahman. 1991. *Bentuk Peneltian Suatu Pemikiran dan Penerapan*. Jakarta : Rineka Cipta
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press
- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Alumni : Bandung
- Tim Huma. 2005. *Pluralisme Hukum, Sebuah Pendekatamn Interdisiplin*. Jakarta  
Perkumpulan Untuk Pembaharuanhukum Berbasis Masyarakat Dan Ekologis
- Tim Penyusun. 2022. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember : IAIN Jember Press
- Umar Said. 2009. *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*. Setara Press : Malang

### **Sumber Jurnal**

- Agus Riwanto. 2016. *Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja Dpr Ri Dalam Produktivitas Legislasi Nasional*. Jurnal Cita Hukum: Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Jakarta Vol.4 No.2
- Anajeng Esri Edhi Mahanan. 2017. *Peranan Politik Hukum dalam Upaya Kodifikasi dan Unifikasi Hukum guna Pembangunan Hukum Nasional yang sesuai dengan Pancasila serta Prinsip Kebhinekaan di Indonesia*. Jurnal Res Publica Vol 1 No 1

- Djaka Suhendra. 2004. *Realitas Kemajemukan Hukum Dalam Masyarakat*.  
Jurnal Hukum Jentera Edisi 3 Tahun II November
- F.C. Susila Adiyanta. 2019. *Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, Dan Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*. Jurnal Administrative Law & Governance Journal :Volume 2 Issue 1 March
- Fradhana Putra Disantar. 2021. *Konsep Pluralisme Hukum Khas Indonesia Sebagai Strategi Menghadapi Era Modernisasi Hukum*. Jurnal Al-Adalah : Jurnal Hukum Dan Politik Islam Vol. 6 No. 1 Januari
- H. Cecep Cahya Supena. 2019. *Analisis Historis Tentang Pembaharuan Politik Hukum Nasional Indonesia Di Awal Era Reformasi*. Jurnal Moderat:Volume 5, Nomor 4: 2442-3777
- M. Ilham F. 2012. *Politik Hukum Perundang-Undangan Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif*. Jurnal Rechtvinding Volume 1 No.1
- Mia Kusuma Fitriana. 2015. *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara*. Jurnal Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan:Kanwil Kemenkumham Kaltim
- Muhammad Bakri. 2008. *Unifikasi Dalam Pluralisme Hukum Tanah Di Indonesia, (Rekonstruksi Konsep Unifikasi Dalam Uupa)*. Jurnal Kertha Patrika Vol. 33 No. 1)
- Muhammad Noor. 2014. *Unifikasi Hukum Perdata Dalam Pluralitas Sistem Hukum Indonesia*. Jurnal MAZAHIB : Vol. XIII, No. 2
- Nanik Prasetyoningsih. 2020. *Substansi Gagasan dalam Beberapa Konsep Negara Hukum*. Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 3 No. 2. ISSN. 2655-7169
- Oksep Adhayanto. 2014. *Perkembangan Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 No. 2
- Sulastriyono, Sulastriyono. 2020. *Adat Law As An Alternative Option In Law Pluralism Perspective In Indonesia*. Journal Of Indonesian Adat Law (JIAL) 1 No. 1

Wicpto Setiadi. 2012. *Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum*. Jurnal Rechtvinding Volume 1 No.1

Yulianto A & Mukti fajar. 2017. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Zulfan. 2014. *Restorasi Pembangunan Hukum Nasional Yang Berdaulat*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 63. Th. XVI

### **Sumber Disertasi, Tesis dan Skripsi**

Abdul Wahab, 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia studi Undang-Undang nomer 9 tahun 2009 tentang badan Hukum Pendidikan*. Tesis : Universitas Indonesia

Abdul Aziz Muslim. 2017. *Pemikiran Mahfud MD tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum di Indonesia*. Skripsi: Universitas Islam Raden Intan Lampung

King Faisal Sulaiman. 2016. *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Disertasi: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Muslimah. 2018. *Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan*. Disertasi : Universitas Hasanuddin Makassar

### **Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024

Undang Undang NRI Tahun 1945 Alinea 1-4

Undang Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

**Sumber Lainnya**

Webinar Nasional Fakultas Syariah UIN KHAS Jember.2021. “Pelatihan Teknik Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan.Pada Rabu 06 Februari 2021 Via Zoom Meeting.

<https://www.islampos.com/inilah-daftar-perda-syariah-yang-berlaku-di-beberapa-provinsi-di-indonesia-115167/> Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2022 Pukul 13.00 WIB



**UIN**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

**KH ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER**

**PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ahmad Althof 'Athoillah  
NIM : S20183022  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah  
Institusi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat orang lain, Kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Jember, 10 Juni 2022  
Saya yang menyatakan

A 1000 Rupiah revenue stamp (Metera Tempel) with a signature over it. The stamp is yellow and green, with the text '1000', 'METERA TEMPEL', and '5B246AJX019443278'. The signature is in black ink.

**Ahmad Althof 'Athoillah**  
NIM. S20183022

### Biodata Penulis



Nama : Ahmad Althof 'Athoillah  
 Tempat/Tanggal Lahir : Mojokerto, 30 Juni 2000  
 Jenis Kelamin : laki - laki  
 Agama : Islam  
 NIM : S20183022  
 Fakultas : Syariah  
 Jurusan/ Prodi : Hukum Islam/Hukum tata negara  
 Alamat Asal : Ds. Berat Wetan Kecamatan Gedeg Kabupaten  
 Mojokerto  
 No Hp : 08816397581  
 Email : [althof755@gmail.com](mailto:althof755@gmail.com)

#### Riwayat Pendidikan :

- MI Miksyaful Ulum (2006-2012)
- Mts Miksyaful Ulum (2012-2015)
- MAN Kota Mojokerto (2015-2018)

#### Pengalaman Organisasi

- Wakil Ketua Umum Law Research & Debate (LRDC) Fakultas Syariah UIN Khas Jember
- Manager Academi Activity Komunitas Peradilan Semu (KOMPRES) Fakultas Syariah UIN Khas Jember