**Arti dan Cakupan Politik Hukum**

**Pengertian**

Sudah banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam berbagai literatur. Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama, dapatlah penulis kemukakan bahwa politik hukum adalah "legal policy atau garis (kebijakan) mehi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum land, dalam rangka ilencapai tujuan negara." Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan diabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.[[1]](#footnote-1) Di dalam tulisannya yang lain Padma Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum." [[2]](#footnote-2)Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pemyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.[[3]](#footnote-3).

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan api yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik."[[4]](#footnote-4) Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan."[[5]](#footnote-5) Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.[[6]](#footnote-6)

Hukum Sebagai Alat

Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi makna yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan yakni bahwa politik hukum itu merupakan legal policy tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Di sini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono perna mengemukakan tentang hukum sebagai alat sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.[[7]](#footnote-7) Dasar pemikiran dari berbagai definisi yang seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum-hukuni sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita.

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.

Ada pun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya, pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 19831988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)[[8]](#footnote-8).

Cakupan Studi Politik Hukum

Berbagai definisi yang dikemukakan di atas mengantarkan pemahaman pada kita bahwa studi politik hukum mencakup legal policy (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Jadi ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yang pertama lebih bersifat formal pada kebijakan resmi sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya.Dengan demikian, studi politik hukum mencakup, sekurang-kurangnya, tiga hal: *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; Kedua, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahimnya produk hukum; Ketiga, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Hukum Sebagai Produk Politik

Jika didengar secara sekilas pernyataan "hukum sebagai produk politik" dalam pandangan awam bisa dipersoalkan, sebab pernyataan tersebut memposisikan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang ditentukan oleh politik. Apalagi dalam tataran ide atau cita hukum, lebih-lebih di negara yang menganut supremasi hukum, politiklah yang harus diposisikan sebagai variabel yang terpengaruh (dependent variable) oleh hukum. Mana yang benar dari kedua pernyataan tersebut? Hukum yang determinan atas politik ataukah politik yang determinan atas hukum?

Secana metodologis-ilmiah sebenarnya tidak ada yang salah dari pernyataan tersebut, semuanya benar, tergantung pada asumsi dan konsep yang dipergunakan. Ini pula yang melahirkan dalil bahwa kebenaran ilmiah itu bersifat relatif, tergantung pada asumsi dan konsep-konsep yang dipergunakan. Dengan asumsi dan konsep tertentu satu pandangan ilmiah dapat mengatakan bahwa hukum adalah produk politik, tetapi dengan asumsi dan konsep tertentu yang lain satu pandangan ilmiah dapat mengatakan sebaliknya, bahwa, politik adalah produk hukum. Artinya, secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum. Jadi dari sudut metodologi, semuanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya sendiri-sendiri. Haruslah diingat bahwa kebenaran ilmiah, terutama, di dalam ilmuilmu sosial dan humaniora tidak ada yang mutlak, yang ada hanyalah kebenaran relatif. Artinya kebenaran ilmiah itu hanya benar menurut asumsi dan konsep serta indikator yang dipergunakan untuk istilah atau variabel tertentu dalam suatu karya ilmiah. Sebuah pernyataan bisa benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsep tertentu, tetapi menjadi salah jika dipergunakan asumsi dan konsep lain untuk hal itu. Pernyataan bahwa "hukum adalah produk politik" adalah benar jika didasarkan pada das Sein dengan mengonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jikan hukum dikonsepkan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaingan baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Dalam konsep dan konteks inilah terletak kebenaran pernyataan bahwa "hukum merupakan produk politik." Siapa yang dapat membantah bahwa hukum dalam arti undang-undang merupakan produk dari pergulatan politik? Itulah sebabnya von Kirchman mengatakan bahwa karena hukum merupakan produk politik maka kepustakaan hukum yang ribuanjumlahnya bisa menjadi sampah yang tak berguna jika lembaga legislatif mengetokkan palu pencabutan atau pembatalannya.[[9]](#footnote-9)

Memang pernyataan bahwa "hukum adalah produk politik" seperti pengertian di atas akan menjadi lain atau menjadi salah jika dasarnya adalah das Sollan atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang. Seperti diketahui bahwa hubungan antara hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan das Solleri (keinginan, keharusan) atau das Sein (kenyataan). Begitu juga hukum bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup UU, bisa juga diartikan sebagai putusan pengadilan, dan bisa juga diberi arti lain yang jumlahnya bisa puluhan.

Jika seseorang menggunakan das sollen adanya hukum sebagai dasar mencari kebenaran ilmiah dan memberi arti hukum di luar undang-undang maka pemyataan "hukum merupakan produk politik" tentu tidak benar. Mungkin yang benar "politik merupakan produk hukum." Bahkan bisa saja keduanya tidak benar jika dipergunakan asumsi dan konsep yang lain lagi yang berdasar pada das Sollen-Sein seperti asumsi tentang interdeterminasi antara hukum dan politik. Di dalam asumsi yang disebutkan terakhir ini dikatakan bahwa hukum dan politik saling memengaruhi, tak ada yang lebih unggul. Jika politik diartikan sebagai kekuasaan maka dari asumsi yang terakhir ini bisa lahir pernyataan seperti yang sering dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa, "politik dan hukum itu interdeterminan," sebab "politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh." Seperti dikemukakan di atas, buku ini menyajikan hasil penelitian yang berpijak dari asumsi dan konsep tertentu bahwa "hukum merupakan produk politik." Sebagai fakta sebenarnya bukan hanya hukum dalam arti UU yang merupakan produk politik, tetapi juga bisa mencakup hukum dalam arti-arti yang lain, termasuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Ahli konstitusi terkemuka K.C. Wheare mengatakan bahwa,

Constitution, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic the society at that time....A constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces -political, economic and social- which operate at that time of its adoption."[[10]](#footnote-10)

Dari pernyataan Wheare itu tampak jelas bahwa konstitusi (yang dalam artinya yang luas mencakup semua peraturan perundang-undangan dalam pengorganisasian negara) merupakan reultante (produk kesepakatan politik) sesuai dengan situasi politik, ekonomi, dan sosial pada saat dibuat. Jadi konfigurasi politik, sosial, ekonomi dan budaya sangatlah berpengaruh atau menentukan produk konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hukum dalam arti undang-undang sebenarnya merupakan produk poleksosbud, tetapi buku hasil penelitian ini hanya memfokuskan diri pada hukum sebagai produk politik. Selain Wheare dapat juga dikemukakan dua pakar lain yang pernah mengatakan bahwa dalam asumsi dan konsep te utu hukum merupakan produk perkembangan atau keadaan politik yakni Ismail Sunny dan Hans Kelsen. Ismail Sunny mengatakan:

"Dari sudut pandangan hukum, suatu revolusi yang jaya dengan sendirinya merupakan suatu kenyataan yang menciptakan hukum, dan oleh karena itu kesahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia harus dipertimbangkan dengan menunjuk pada berhasilnya revolusi Indonesia."[[11]](#footnote-11)

Di dalam bukunya, General Theory of Law and State, Hans Kelsen mengatakan baliwa satu keadaan politik yang menimbulkan pemerintah dan hukum baru dapat sah sebagai pemerintah dan konstitusi baru sejauh pemerintah tersebut secara politik bisa mempertahankan dan memberlakukannya. Tepatnya Kelsen mengatakan sebagai berikut:

If the new government is able to maintain the new constitution in an efficacious wanrur, that this government and this constitution de, according to international law, the legitimate government and the valid constitution of the state.[[12]](#footnote-12)

.

Pengaruh Politik Terhadap Hukum

1. **Intervensi Politik atas Hukum**

Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti yang dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Mereka lantas bertanya mengapa hal itu terjadi? Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerapkali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum Secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (lega! policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat das solleri, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (das sein) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Asumsi Dasar

Buku ini merupakan upaya memberi penjelasan akademis atas pertanyaan-pertanyaan tersebut untuk situasi dan kondisi Indonesia, dengan menggunakan asumsi bahwa hukum merupakan produk politik. Dengan asumsi ini, maka dalam menjawab hubungan antara keduanya itu hukum dipandang sebagai deprident variable (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai independent variable (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendakkehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaingan. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi UU. UU yang lahir dari kontestasi tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Inilah maksud pemyataan bahwa hukum merupakan produk politik.

Ambiguitas Istilah, Konseptualisasi dan Indikator

Untuk menjawab pertanyaan tentang politik yang bagaimana yang senantiasa melahirkan produk hukum macam apa, maka studi dalam buku ini menggunakan dua konsep yang dikotomis baik untuk variabel politik maupun untuk variabel hukumnya. Variabel politik dipecah atas konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter, sedangkan produk hukum dibedakan atas produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks. Istilah-istilah tersebut diambil dari berbagai literatur tentang politik dan hukum yang kemudian diberi konsep sendiri, dengan memodifikasi berbagai konsepsi yang telah ada, untuk keperluan studi ini. Untuk studi ini, istilah-istilah tersebut sengaja dibingkai dengan konsep dan indikator tertentu, sebab dari istilah-istilah tersebut dapat lahir pengertian yang tidak tunggal karena sifatnya yang ambigu. Ambiguitas arti istilah-istilah ini bahkan sangat sering terjadi dalam ilmu sosial sehingga konseptualisasi dan penentuan indikator atas konsep-konsep itu menjadi sangat diperlukan. Istilah demokrasi dan hukum responsif misalnya dapat melahirkan pengertian yang bermacammacam. Apa yang muncul pada Dialog Liputan 6 SCTV di Gedung Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada pada tanggal 5 April 1997

dapat diambil sebagai contoh untuk menjelaskan ini. Seperti dilansir beberapa media massa. (misalnya harian Kedaulatan Rakyat dan Bernkas edisi 5 April 1997) pada forum tersebut, Amien Rais mengatakan bahwa -nonsens jika Indonesia disebut sebagai negara otoriter". Ini menarik secara akademis sebab sangat banyak pakar politik yang dengan argumen dan penelitian ilmiahnya menyimpulkan bahwa Indonesia bukanlah negara yang demokratis, suatu kualifikasi yang selalu dilawankan dengan otoriter. Bahkan dari tulisan Amien Rais sendiri seperti yang dimuat di dalam "Pengantar" yang dibuatnya untuk buku Demokrasi dan Proses Politik (LP3ES. 1986) sulit untuk tidak menyimpulkan bahwa Indonesia bukanlah negara yang demokratis. Ada bagian dari tulisan Amien Rais itu yang mengarahkan pada kesimpulan bahwa kehidupan demokrasi di Indonesia tidak sehat karena dibangunnya sistem politik yang korporatis. Dikatakannya bahwa kecenderungan korporatis yang hidup di Indonesia mempermutlak birokrasi dan tanpa mekanisme check and balance, sesuatu yang tentu saja sangat diperlukan di dalam negara demokrasi. Pertanyaannya adalah: demokratis atau otoriterkah Indonesia ini?

Sebenarnya semua itu benar menurut (atau tergantung pada) konsep dan indikator yang digunakan. Demokrasi dan otoriter adalah istilah-istilah yang mengandung pengertian yang ambigu. Dalam berbagai literatur, banyak ditemui perbedaan antara demokrasi normatif dan demokrasi empiris yang belum tentu berjalan seiring. Apa yang secara normatif-konsutusional demokratis belum tentu demokratis pula dalam kenyataan empirisnya. Di dalam tulisannya yang disebut di atas, Amien Rais juga mengemukakan bahwa para ilmuwan politik telah lama mengingatkan adanya perbedaan antara format dan substansi demokrasi yang harus dilihat seaan jeli agar kita tidak terkecoh oleh penampilan. Appearance suatu sistem politik dapat saja kelihatan demokratis tetapi serice-nya sebenarnya otoriter. Bahkan negaranegara yang sangat otoriter sekalipun dapat mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi karena pemerintahannya yang otoriter justru dibangun untuk melindungi kepentingan rakyat. Di sini demokrasi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang dari, oleh dan untuk rakyat, melainkan dikurangi menjadi sekadar pemerintahan untuk rakyat sehingga rakyat sekadar dipersilakan menikmati hasil atau kemanfaatannya. Dari segi lain perlu diingat pula bahwa istilah-istilah tersebut seharusnya lebih dulu dipandang secara netral, terlepas dari soal baik dan buruk, sebab dalam soal ini pun kesimpulannya akan tergantung pada sudut pandang dan pilihan konsep serta indikator-indikatornya. Demokrasi bisa berarti baik dan otoriter dapat berarti jelek dipandang dari segi tertentu, namun bisa juga demokrasi berarti jelek dan otoriter berarti baik jika dipandang dari segi tertentu yang lain, seperti karena kemanfaatan ekonominya bagi masyarakat yang dilayaninya.

Bingkai Buku

Dengan demikian, suatu karya ilmiah harus dipahami dari konsepkonsep dan indikator-indikator yang digunakannya sebagai bingkainya dan didahului dengan pembebasan dari apriori dan penetralan diri dari penilaian tentang baik atau jelek-nya konsep yang dipelajari. Buku ini memandang konsep demokrasi sebagai sistem politik yang secara normatif dan empiris atau secara 4ppearence dan esence, membuka peluang luas bagi berperannya rakyat untuk aktif menentukan kebijaksanaan negara dan jalannya pemerintahan. Indikator yang dipergunakan pada variabel konfigurasi politik adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, peranan pers, dan peranan eksekutif, sedangkan indikator bagi produk hukum adalah proses pembuatannya, pemberian fungsinya, dan peluang untuk menafsirkannya. Pada konfigurasi politik yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sangat berperan dalam menentukan arah, kebijaksanaan dan program politik nasional, sehingga parlemen dapat benar-benar dipandang sebagai representasi rakyat yang diwalilinya, pers memiliki kebebasan yang relatif tinggi, sedangkan pemerintah melaksanakan keputusan-keputusan lembaga perwakilan rakyat dan menghormatinya sebagai representasi rakyat. Pada konfigurasi politik yang otoriter, terjadi keadaan yang sebaliknya. Sementara itu, pada produk hukum yang berkarakter responsif akan terlihat bahwa proses pembuatannya bersifat partisipatif, dalam arti menyerap partisipasi kelompok sosial maupun individu-individu di dalam masyarakat, menyerap aspirasi masyarakat secara besar-besaran sehingga mengkristalisasikan berbagai kehendak masyarakat yang saling bersaingan, dan membatasi space bagi pemerintah untuk membuat tafsiran-tafsiran (interpretasi) yang terlalu banyak ditentukan oleh Visi dan kekuasaan politiknya sendiri. Sedangkan pada produk hukum yang berkarakter konservatif, terjadi hal yang sebaliknya. Dapat diduga bahwa hipotesis atas pertanyaan-pertanyaan akademis di atas dapat dirumuskan dengan tegas, bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif. Tetapi benarkah demikian? Setelah ditelaah secara mendalam temyata pemyataan hipotesis itu terutama benar atau berlaku untuk jenis hukum tertentu, yaitu untuk hukum-hukum publik yang mengatur fragveroiding (hubungan kekuasaan) atau hukum-hukum tentang politik. Sehingga semakin sarat sebuah produk hukum dengan isi tentang hubungan kekuasaan, maka semakin signifikan kebenaran penyataan bahwa konfigurasi politik tertentu senantiasa melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu. Untuk hukum-hukum privat, meskipun hipotesis tersebut benar berlaku, namun sentuhannya tidak terlalu kuat.Perlu juga dikemukakan bahwa kualifikasi tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tidak bisa dildentifikasi secara mutlak, sebab dalam kenyataannya tidak ada satu negan pun yang sepenuhnya demokratis atau sepenuhnya otoriter. Begitu juga tidak ada satu negara pun yang memproduk hukumnya dengan karakter yang mutlak responsif atau mutlak konservatif. Di negara-negara yang dikualifikasi sebagai negara demokratis adakalanya terjadi tindakan-tindakan yang juga otoriter dan sebaliknya di negara-negara yang dikualifikasi sebagai negara otoriter kadangkala ditemui juga tindakan-tindakan yang demokratis. Itu juga terjadi pada karakter produk hukum yang dilahirkan oleh konfigurasi politik, Kualifikasi ke dalam konsep-konsep seperti itu hanya dilihat dari kecenderungannya yang sangat Ituat pada salah satu konsep yang terletak di dua ujung spektrumnya.

Hasil studi dalam buku ini menunjukkan bahwa sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tolak-tarik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter, meskipun semua konstitusinya menetapkan demokrasi sebagai satu asas hidup bemegara yang sangat fundamental. Bahkan dengan satu UUD yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda pada periode atau rezim yang berbeda. Perubahan Tarakter produk hukum juga terjadi secara tolak-tarik dengan senantiasa mengikuti perubahan konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, jika masyarakat mendambakan lahirnya hukum-hukum yang berkarakter responsif, maka yang lebih dulu harus diupayakan adalah menata kehidupan politiknya agar menjadi demokratis, sebab bagaimanapun hukum merupakan produk politik. Bagaimana kesimpulan seperti itu dihasilkan? Bagaimana demokratisasi dalam rangka membangun hukum yang responsif diupayakan? Itulah yang ingin disajikan dan ditawarkan buku ini.

Pilihan konsepsi dan Indikator tentang

Politik dan Hukum

Studi ini berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaingan. Dari perspektif seperti ini, studi ini memfokuskan sorotannya pada politik hukum di Indonesia dengan konseptualisasi dan penentuan indikatorindikator tertentu. Studi ini juga melihat bahwa di kalangan para ahli masih terdapat perbedaan pendapat tentang letak politik hukum. Ada yang melihatnya sebagai bagian dari ilmu hukum dan ada yang meletakkannya sebagai bagian dari ilmu politik. Meskipun sebuah pernyataan posisi tentang politik hukum dalam bidang ilmu tidak terlalu relevan untuk dinyatakan, namun studi ini mengikuti pandangan bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum [[13]](#footnote-13). Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, maka filsafat merupakan akamnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan abang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya. Di sinilah dapat dikemukakan argumen mengapa politik hukum dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum.

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang memengaruhi politik ataukah politik yang memengaruhi hukum,[[14]](#footnote-14) maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya. Pertama, hukumn determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaingan. Ketiga, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturanaturan hukum. Adanya perbedaan jawaban atas pertanyaan tentang mana yang lebih determinan di antara keduanya, terutama perbedaan antara alternatif jawaban yang pertama dan kedua, disebabkan oleh perbedaan cara para ahli memandang kedua subsistem kemasyarakatan tersebut. Mereka yang hanya memandang hukum dari sudut das sollen (keharusan) atau para idealis berpegang teguh pada pandangan, bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antaranggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sedangkan mereka yang memandang hukum dari sudut das sein (kenyataan) alau para penganut paham empiris melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya, tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif (pembuatan UU) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.[[15]](#footnote-15) Dengan demikian, jawaban tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik dapat berbeda, tergantung dari perspektif yang dipakai untuk memberikan jawaban tersebut.

Mengapa Politik Hukum?

Definisi atau pengertian politik hukum juga bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antarberbagai pengertian yang ada. studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertamd, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedam, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum."[[16]](#footnote-16) Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana, hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Politik hukum baru yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasamnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari sudut tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dari sebelumnya." [[17]](#footnote-17)Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalikan dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan. Dengan demikian, isi kehendak hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya seperti Indische Staatsregeling (IS). Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie (AB), Burgerlijke Wetboek (BW). Wetboek van Koophandel (WK), Wetboek van Strafrecht (WvS) dan segala ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila:"[[18]](#footnote-18) padahal pada dasarnya setiap hukum yang berlaku berfungsi sebagai sejarah sosial. Dengan terjadinya perubahan struktur sosial setelah proklamasi kemerdekaan, politik hukum harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, sebab hukum bukan bangunan yang statis melainkan bisa berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakat. Meskipun begitu, produk hukum lama yang terpengaruh berbagai sistem dan ideologi tidak mutlak harus seluruhnya diubah, sebab bukan tidak mungkin hukum-hukum peninggalan zamani penjajahan ada yang mengandung nilai universal yang dapat tetap dipakai. Dari dalam BW misalnya, mungkin saja kita dapat menemukan ketentuan yang bersifat universal dan perlu dipertahankan.[[19]](#footnote-19) Oleh sebab itu, pembaruan hukum harus pula diartikan sebagai seleksi terhadap produk hukum yang lama untuk tetap mengambil nilai-nilai yang sesuai dengan idealita dan realita negara Indonesia atau karena sifatnya yang universal. Masih berlakunya produk hukum peninggalan zaman kolonialisme itu memang ditolerir berdasarkan Pasal II dan Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa hukum yang lama ".. masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru .... Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum karena hukum-hukum baru yang sesuai dengan idealita dan realita belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan produk hukum lama tak dapat dipandang sebagai politik hukum yang bermaksud melanjutkan kebijaksanaan hukum Pemerintah Hindia Belanda.[[20]](#footnote-20) Itulah landasan politik hukum dari sudut filosofis, sosiologis, dan formal-konstitusional. Dari perspektif formal lainnya, politik hukumnasional dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menetapkan garis-garis besamya secara terus-menerus dan dari waktu ke waktu. Di dalam GBHN Tahun 1993, misalnya, terdapat garis kebijaksanaan tentang ini, antara lain, pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:

Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap. bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Akan tetapi, seperti telah dikemukakan di atas, cakupan studi tentang politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional pada umumnya. Pertanyaan semacam ini telah dikemukakan oleh sementara ahli terhadap GBHN yang memuat perspektif formal politik hukum nasional. Todung Mulya Lubis misalnya, pada tahun 1983 telah melontarkan persoalan garis politik hukum nasional yang ada di dalam GBHN. Menurutnya tidak secara tegas menyatakan keberpihakannya kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial, karena rumusannya menunjukkan bahwa pembangunan hukum harus menjadi alat legitimasi dan pengaman bagi pembangunan ekonomi. Pemberian fungsi legitimasi dan pengaman pembangunan ekonomi bagi hukum ini dapat ditemukan di hampir semua GBHN produk Orde Baru yang secara substansif dapat dilihat dari kata-kata "... menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional... Sejalan dengan itu Mulyana W. Kusumah mengemukakan, dari rumusan GBHN terlihat adanya penonjolan fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa daripada fungsi-fungsi lainnya. Hal itu terlihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai, dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi-kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi, dan sosial. Berdasarkan relevansinya dapat pula dikemukakan pandangan Arbi Sanit tentang hubungan antara hukum dan politik yang menimbulkan dilemi. Dikatakannya perkembangan hukum senantiasa dipengaruhi oleh perkembangan peranan politik massa, kelas menengah, dan elite. Dari suatu perimbangan relatif di awal kemerdekaan, peranan politik massa mengalami penurunan secara terus-menerus sedangkan politik elite selalu mengalami perkembangan sejak periode demokrasi terpimpin. Perkembangan hukum dapat dilihat dari dua dimensi yang ternyata berkembang tidak sejalan, yakni struktur hukum dan fungsi hukum. Dilihat dari dimensi strukturya, hukum dapat meningkat secara terus-menerus, terbukti dari tingkat keberhasilan upaya unifikasi dan kodifikasi; tetapi jika dilihat dari dimensi fungsinya, ternyata hukum tidak berkembang seiring dengan strukturnya. Jika dikaitkan dengan perkembangan tingkah laku politik menjadi tampak jelas, bahwa struktur hukum dapat berkembang dalam segala bentuk konfigurasi politik dan sistem pemerintahan, sedangkan fungsi hukum hanya dapat berkembang secara baik pada saat ada peluang yang leluasa bagi partisipasi politik massa, sehingga ketika peran politik didominasi oleh elite kekuasaan, maka fungsi hukum berkembang secara lamban.

Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Berdasarkan perspektif yang dipilih untuk studi ini terlihat bahwa dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah." Dalam kaitan ini, Lev mengatakan, untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstatasi bahwa kerapkali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik 17 bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam implementasinya. Sri Soemantri pernah mengonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui. Prinsip (atau sekadar semboyan) yang menyatakan politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan melalui ungkapan "hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman", 1 menjadi semacam utopi belaka. Hal itu terjadi karena di dalam praktiknya hukum kerapkali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang memandang bahwa hukum sama dengan kekuasaan. Apeldoom misalnya mencatat, adanya beberapa pengikut paham bahwa hukum adalah kekuasaan. Pertama, kaum Sofis di Yunani yang mengatakan keadilan adalah apa yang berfaedah bagi orang yang lebih kuat. Kedua, Lassalle mengatakan konstitusi suatu negara bukanlah undang-undang dasar yang tertulis yang hanya merupakan secarik kertas, melainkan hubungan-hubungan kekuasaan yang nyata di dalam suatu negara. Ketiga, Gumplowics mengatakan hukum berdasar atas penaklukan yang lemah oleh yang kuat, hukum adalah susunan definisi yang dibentuk oleh pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya. Kempat, sebagian pengikut aliran positivisme juga mengatakan kepatuhan kepada hukum tidak lain dari tunduknya orang yang lebih lemah pada kehendak yang lebih kuat, sehingga hukum hanya merupakan hak orang yang terkuat

Sehubungan dengan lebih kuatnya energia politik dalam berhadapan dengan hukum, apa yang dikemukakan oleh Dahrendorf dapat memperjelas mengapa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan. Dengan merangkum karya tiga sosiolog (Pareto, Mosca, dan Aron). Dahrendorf mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. Pertama, jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai. Kedua, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekayaan materiil, intelektual dan kehormatan moral. Ketiga, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. Keempat, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elite penguasa diartikan sebagai elite penguasa dalam bidang politik. Kelima, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya sendiri. Keenam, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa. Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum sehingga studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. Dengan pernyataan hipotesis yang lebih spesifik dapat dikemukakan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif/populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum. Mengenai istilah-istilah konfigurasi politik demokratis dan otoriter serta produk hukum yang berkarakter responsi/populistik dan ortodoks koguseTvatif/elitis ini perlu mendapat penjelasan teoretis lebih lanjut agar studi ini dapat dipahami secara proporsional. Hal ini penting karena di dalam ilmu-ilmu sosial suatu istilah memiliki berbagai definisi dan konsep yang bervariasi. Sehingga suatu studi, seperti juga studi ini, harus dipahami dari konteks definisi, konsep-konsep, dan indikator-indikator yang dipergunakan untuk studi yang bersangkutan.

1. Konfigurasi Politik Demokratis dan Otoriter

Istilah demokrasi merupakan istilah ambigouds," pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute-rute yang berbeda.24 Amerika Serikat yang liberal dan (bekas) negara Uni Soviet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara demokrasi. Kerapkali terjadi manipulasi terhadap konsep demokrasi sehingga pemaksaan, penyiksaan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan di negara komunis dapat dianggap dosa kecil dan menurut mereka tetap harus dianggap demokratis karena ditujukan untuk menyelamatkan rakyat dalam menyongsong masa depannya. Jadi setiap tindakan yang dapat diberi alasan untuk menyelamatkan rakyat secara kolektif di negara komunis dianggap demokratis, sesuatu yang sangat berlawanan dengan negara-negara yang menganut demokrasi liberal. Studi ini mengambil pengertian demokrasi yang kontradiktif dengan totaliterisme/ otoriterisme sebagaimana dikemukakan Carter dan Herz, Dahrendorf, dengan catatan bahwa kedua konsep tersebut bersifat relatif. Dikatakan bersifat relatif karena kenyataannya ada perbedaan di setiap negara maupun setiap perkembangannya, sehingga demokrasi maupun totaliterisme atau otoriterisme tidaklah selalu soma antara yang ada di suatu negara dan di negara-negara lain. Ini menunjukkan tidak ada suatu negara yang betul-betul (sepenuhnya) demokratis, dan tidak ada suatu negara yang betul-betul (sepenuhnya) otoriter. Carter dan Herz mendirikan kedua sistem tersebut dalam gambaran yang kontradiktif. Dikatakannya, demokrasi liberal secara institusional ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok-kelompok dengan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib, dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang bekerja efektif. Demokrasi juga memberikan toleransi terhadap sikap yang berlawanan, menuntut keluwesan, dan kesediaan untuk bereksperimen. Pembatasan terhadap wewenang pemerintah menyebabkan pemerintah tidak boleh turut campur dalam segi tertentu kehidupan warganya yang berarti pula bahwa pegawai pemerintah harus tunduk pada rule of Law sebagai tindakan orang biasa dan hanya melaksanakan wewenangnya sesuai dengan yang diberikan oleh undang-undang. Pencalonan dan pemilihan anggota lembaga-lembaga perwakilan politik berlangsung fair dan lembaga-lembaga itu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk membahas persoalan-persoalan, mengritik dan mengkristalisasikan pendapat umum. Dengan demikian, kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul merupakan hak politik dan sipil yang paling dasar. Demokrasi juga ditandai oleh sikap menghargai hak hak minoritas dan perorangan, lebih mengutamakan diskusi dibandingkan paksaan dalam penyelesaian perselisihan, sikap menerima legitimasi sistem pemerintahan yang berlaku, dan penggunaan metode eksperimen. Dahrendorf mencatat. bahwa demokrasi atau pluralisme pada masyarakat bebas didasarkan atas pengakuan dan penerimaan terhadap pertentangan sosial sebagai suatu kenyataan. Di dalamnya ada kebebasan masyarakat yang, terutama sekali, berarti ada pengakuan pada keadilan dan kreativitas dari kebhinekaan dan pertentangan. Oleh sebab itu, pluralisme (demokrasi) dari institusi, pola-pola pertentangan, pengelompokan dan kepentingan-kepentingan menyebabkan adegan pertentangan politik menjadi semangat, semarak, kreatif, dan menyediakan kesempatan untuk merebut sukses bagi setiap kepentingan yang disuarakan

Sebaliknya totaliterisme, menurut Carter dan Herz, ditandai oleh dorongan negara untuk memaksakan persatuan, usaha menghapus oposisi terbuka dengan suatu pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kebijaksanaan pemerintah, dan pimpinan tersebut menjalankan kekuasaan melalui suatu elite yang kekal. Di balik tindakantindakan pemerintah yang seperti itu terletak suatu ideologi atau doktrin yang membenarkan konsentrasi, mencakup pembatasan atas kekuasaan individu dan kelompok, sebagai alat yang dipergunakan untuk mencapai tujuan terakhir yang pasti atau tujuan tertentu yang menurut mereka sudah ditakdirkan oleh sejarah.” Ciri menonjol totaliterisme modern menurut Dahrendorf adalah tumpang tindihnya pola-pola dan struktur sosial yang monisme. Monisme totaliter ditemukan pada ide bahwa pertentangan dapat (harus) dilenyapkan, satu masyarakat yang homogen dan seragam adalah keadaan dari kejadian-kejadian yang sangat diinginkan. Ide semacam ini berbahaya karena mengandung premis-premis sosiologis yang keliru. Dari gambaran teoretis yang abstrak tentang kedua ujung spektrum politik tersebut sebenarnya secara empiris tidak ada satu negara pun yang mengikuti beriluk teoretisnya secara penuh, artinya di dalamnya sering banyak variasi. Di dalam negara demokrasi misalnya sering timbul gejalagejala otoriterisme berkenaan dengan seringnya pemerintah melakukan tindakan yang sepenuhnya ekonomis. Pemerintah tidak bersifat mewakili secara sama dalam proses politiknya atau bertindak intervensif bagi kehidupan rakyatnya dengan pembatasan-pembatasan tertentu serta aktif memainkan berbagai peran dalam kehidupan ekonomi, budaya, dan sosial.1 Apalagi banyak asumsi bahwa kecepatan laju pembangunan sering diperlambat oleh sistem politik yang pluralistik (demokratis)." Begitu juga negara-negara yang diidentifikasi sebagai negara dengan rezim otoritarian, tidaklah dapat diidentifikasi secara tunggal karena tidak dapat disamakan antara yang satu dengan yang lain. Yang jelas tidak ada rezim otoritarian yang dianggap monolitik seperti tiadanya kekuatankekuatan yang memperjuangkan demokrasi dapat dianggap seperti itu. Dengan demikian, tampilan konfigurasi politik di dalam suatu negara dapat bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter. Ini berarti tidak ada negara yang memiliki konfigurasi yang betul-betul demokratis atau otoriter, tetapi setiap negara dapat diidentifikasi berdasarkan kedekatannya pada salah satu ujung itu. Perjalanan konfigurasi politik melalui garis kontinum dari satu ujung ke ujung lainnya sania dengan perjalanan peran negara dalam proses ekonomi yang serba campuran. Artinya, tidak ada satu negara pun yang sepenuhnya bersifat laizzas-faire atau sepenuhnya bersifat "hegemonik".X Dapat disimpulkan, konfigurasi politik suatu negara tidak dapat dipandang secara "hitam-putih" untuk disebut demokrasi atau otoriter. Tidak mungkinnya penyebutan mutlak itu akan terasa jika pilihan suatu negara atas suatu konfigurasi politik dikaitkan dengan tujuan atau keperluan pragmatisnya. Adakalanya otoritcrisme yang dianut oleh suatu negara didasarkan pada alasan untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya sehingg kepentingan rakyat menjadi perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter seperti ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokrasi dalam melindungi kepentingan rakyatnya. Di negara-negara yang menganut wawasan welfare state misalnya, sangat jelas tujuan utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat, namun dengan pilihan strategi yang dari standar konvensional tidaklah demokratis. Betapapun, untuk keperluan metodologis, studi ini memilih dua ujung konfigurasi politik yang dikotomis tersebut sebagai salah satu kerangka teorinya, bahwa pemberian kualifikasi suatu konfigurasi politik pada dasarnyd netral. Artinya dilepaskan dari penilaian tentang baik dan jelek yang memang sulit ditempatkan secara konsisten di dalam suatu konfigurasi politik

1. Karakter Produk Hukum

Karakter produk hukum yang dalam studi ini disamakan dengan sifat atau watak produk hukum, sebenarnya dapat dilihat dari berbagai sudut. teoretis. Dalam studi tentang hukum banyak identifikasi yang dapat diberikan sebagai sifat atau karakter hukum seperti memaksa, tidak berlaku surut, dan umum. Dalam berbagai studi tentang hukum dikemukakan misalnya, hukum mempunyai sifat umum sehingga peraturan hukum tidak ditujukan kepada seseorang dan tidak akan kehilangan kekuasaannya jika telah berlaku terhadap suatu peristiwa konkret. Peraturan hukum juga mempunyai sifat abstrak, yakni mengatur hal-hal yang belum terkait dengan kasus-kasus konkret. Selain itu ada yang mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat imperatif dan fakultatif.Dengan sifat imperatif, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat, dan memaksa. Sedangkan silat fakultatif, peraturan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekadar melengkapi, subsider, dan dispositif. Studi ini memfokuskan pada sifat atau karakter produk hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonomi dan hukum menindas seperti yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick, serta hukum responsif dan hukum ortodoks seperti yang dikemukakan oleh Marryman. Berdasarkan pilihan fokus tersebut maka kerangka teoretis tentang karakter produk hukum berikut ini dikhususkan pada dikotomi antara hukum otonom dan hukum menindas serta hukum responsif dan hukum ortodoks. Kemudian kedua dikotomi tersebut dikelompokkan menjadi satu dikotomi, yaitu hukum responsif/populistik dan hukumn ortodoks/kortservatif/elitis.

1. Hukum Otonom dan Hukum Menindas

Dalam buku yang berjudul Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakannya, masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan Erat dengan kekuasaan karena tata hukum senantiasa terikat pada status quo. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada suatu tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan. Jika demikian, maka pihak yang berkuasa, dengan baju otoritas, mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta, Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan

Masyarakat yang baru dilahirkan harus menunjukkan dan membuktikan bahwa ia bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, atau menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban. Negara baru yang lebih mengutamakan tujuan tentu lebih mengutamakan isi dan substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Artinya jika perlu prosedur atau cara-cara (hukum) bisa didorong ke belakang asalkan substansi (tujuan) bisa dicapai. Keadaan tersebut akan berubah jika tujuantujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik menjadi subsistem yang lebih otonom. Ciri menonjol hukum otonom adalah terikatnya masyarakat secara kuat pada prosedur. Elite penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaan karena ada komitmen masyarakat untuk menjalankan kekuasaan sesuai dengan tata cara yang diatur.”

.

1. Hukum Ortodoks dan Hukum Responsif

Dengan mengacu pada Marryman, Abdul Hakim Garuda Nusantara. mengemukakan tiga macam tradisi hukum yang kemudian dikaitkan dengan strategi pembangunan hukum:' Dalam dunia kontemporer terdapat tiga macam tradisi hukum yang utama, yaitu tradisi hukum kontinental (civil law), hukum adat (common law), dan tradisi hukum sosialis socialist law). Yang dimaksudkan dengan tradisi hukum ialah

... seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum itu dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat."

Ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan hukum "ortodoks" dan pembangunan hukum "responsif Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pem-bangunan hukum yang ortodoks bersifat positivis-instrumentalis, yaitu menjadi alas yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya. Paralel dengan konfigurasi politik yang memilih dua ujung yang dikotomis yakni demokrasi dan otoriter, maka studi ini mengambil dua konsep karakter produk hukum yang juga dikotomis, yaitu responsif/populistik dan ortodoks/konservatif/elitis. Kedua konsep dikotomis ini diambil secara sama dari clemen-elemen substansial tentang hukum menindas dan hukum otonom, seperti dikemukakan Nonet dan Selznick serta hukum yang responsif dan ortodoks seperti dikemukakan Marryman.

Konseptualisasi dan Ruang Lingkup

Untuk menghindari kerancuan dalam memahami hubungan antara dua variabel dalam studi ini, maka suatu uraian singkat tentang pengertian konsep-konsep perlu disajikan lebih spesifik Penyajian pengertian ini penting karena tidak jarang, terutama dalam ilmu-ilmu sosial, suatu istilah dapat dipahami secara tidak sama dan dipandang dari aspek yang berbeda. Perbedaan pemakaian konsep dalam memandang sesuatu tentu akan menghasilkan kesimpulan yang berbeda pula. Oleh sebab itu, kebenaran ilmiah suatu hasil studi harus dipahami dari konsep yang dipergunakan.

1. Lingkup Hukum

Istilah "hukum" yang jika dilihat dari pohon ilmu hukum sangat luas cakupan atau bidang-bidangnya, dalam studi ini difokuskan pada hukurti publik yang secara lebih spesifik mengambil lingkup Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai suatu bidang yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan (gezagverhouding) atau hukumhukum bidang politik.

HAN diletakkan sebagai bagian khusus dari HTN, meskipun secara kurikuler hidang HIN dan HAN sudah dipisahkan di dalam pengelompokan studi. Secara teoretis terdapat perbedaan pandangan antara aliran historis-utilitas yang menganut aftrek-thronie atau residu-theorie dan aliran prinsipiil atau pragmatis-fungsional. Namun, studi ini tidak memasuki arena perdebatan tentang perbedaan pandangan dari kedua aliran tersebut." Singgungan atas bidang hukum lain dalam studi ini bisa saja terjadi, tetapi tetap dibatasi oleh materi yang ada kaitannya dengan HTN, terutama yang menyangkut kebijaksanaan bagaimana bidang hukum diberlakukan di dalam negara. Selain itu, studi ini mengartikan hukum sebagai peraturan perundangundangan berpangkal pada undang-undang dasar yang secara hierarkis melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan tetapi, pokok bahasannya diarahkan pada UU dalam arti formal, yakni produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan UU dalam arti materiil dipergunakan untuk mempertajam analisis atas UU dalam arti formal tersebut.

1. Konfigurasi Politik

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Pengertian konseptual dan indikator-indikator variabel bebas ini adalah: a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elite kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan. Secara spesifik, untuk mengualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atali otoriter, indikator yang dipakai dalam studi ini adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya,

1. Karakter Produk Hukum
2. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat
3. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukumn ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutantuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif. Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.Jika dilihat dan segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan

1. Padma Wahjono, Indoncia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Qatar Ghalia Indonesia, 1986), Cat. II, hlm. 160 [↑](#footnote-ref-1)
2. Padma Walijano. "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan," dalam majalah Forum Kadilan, No. 29. April 1991, hlm. 65 [↑](#footnote-ref-2)
3. Teuku Mohammad Radhie, "Pembaruandan Politik Hukumdalan Rangka Pembangunan Nasional dalam majalah Pria No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Satjipto Rahardjo, Thru Huum, (Handung an Aditya Bali, 1991). CEL TIL, hlm. 352-353. [↑](#footnote-ref-4)
5. Soedarto, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum," dalam majalah Hukum der Krediler, No. 5 Tahun VII. Januari Februari 1979, hlm. 15-16. Lihat juga dalam Soedarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakar, kajian Terhadap Hum Pidan, (Bandung Sinar Baru, 1983). hlm20. [↑](#footnote-ref-5)
6. Soedarto, Hukum dan Hukum Pidana. (Bandung Alumnt 1986), hlm. 151. [↑](#footnote-ref-6)
7. CFG Sumaryati Hartono, politik hukum menuju satu system hukum Nasional, (Bandung,Alumni,1991),hlm.1 [↑](#footnote-ref-7)
8. "Prolegnas adalah daftar rencana UU yang akan dibentuk selama satu periode pemerintahan untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi pada periode yang bersangkutan. Prolegas ditetapkan oleh Ketua DPR berdasar kesepakatan antara DPR dan Pemerintali. Prolegnas mempunyai dua fungsi yakni sebagai potret tentang rencana materi hukumnhukun (dalam arti undang-undang) yang akan dibuat dan sebagai prosedur atau mekanisme pembuatan UU itu sendiri. Kesalahan dalam pembuatan materi UU dapat diuji sečina material sedangkan kesalahan dalam prosedur dan mekanisme pembentukannya dapat diuji secara formal. Mahkamah konstitusi (MK) dapat melakukan pengujian yudisial (judicial review) baik secara material maupun secara formal untuk tingkat UU terhadap UUD 1945: sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan yang tinglatnya di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) baik secara materill maupun secara formal [↑](#footnote-ref-8)
9. Dikemukakan oleh Prof. Koesnoe dalam ceramah ilmiah di Fakulcas Hukum UIT,

Yogakıra, 5 Juni 1981 (tanpa menyebut sumber). [↑](#footnote-ref-9)
10. K.C. Wheare, che Modern Constitution. Oxford University Press, 3" Impression, London

New York-Toronto, 1975, hlm. 67. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ismail Sunny. Pomimun Keluaran bitwie (akarta: Aksara Baru, 1983), Cet. V. hlm. 1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Hans Kelsen, Grutal Theory of Law ind State (Cambridge: Harvard University Press,

1945), hlm. 368 [↑](#footnote-ref-12)
13. "Literatur yang menyebutkan bahwa "politik hukum” merupakan bagian dan objek studi ilmu hukum, antara lain, adalah Satjipto Rahardjo, mu Hukum, (Bandung Alumni, 1982), hlm. 331; Soerjono Soelcanto dan Sri Mamudi, meirian Hukm Normatif. Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 5,24; Bambang Poemomo, Pola Dasar Teori dan Ares Umum Hukum Pidana, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 15: 4. van Apeldoom di dalam bukunya yang terkenal, Inviding Tor De Studir Van Het Nederlandse Recht, memang tidak secara eksplisit menyebut "politik hukuma dalam klasifikasinya mengenai ilmu hukum tetapi menurut Bambang Poemomo, ibid, hlm. 19 bidang ini secara implisit tercakap di dalam bagian kedua klasifikasi Apeldoorn yakni bagian seni dan keterampilan pada kegiatan praktik untuk menemukan verta menmuskan kaldah hukum. Sedangkan Kusumadi P. Prdaman Tung Hulam Indonesia, (Yogyakarta: Universitas, 1957). hlm. 10-12 memasukkan ilmu pengetahuan polidk hukum" sebagai bagian yang mempelajari kebijaksanaan dalam menentukan bagian aspek-aspek hukum yang diperlukan dalam pembentukan hukum. Berdasarkan SK Rektor UGM No. 4 Tahun 1986. "politik hukum menjadi mata kuliah pilihan yang berdiri sendiri untuk jurusanjurusan dan program kekhususan tertentu pada Program Strata 1; sedangkan SK Mendikbud Nomor 001/0/1996 menetapkan bahwa "politik bukum" menjadi salah satu mata kuliah wajib secara nasional untuk Program Pendidikan Pascasarjana (S2) dalam ilmu hukum. [↑](#footnote-ref-13)
14. Lihat dalam Mol. Mahfud MD, "Mengefektifkan Kontrol Hukum atas kekunsan" makalah untuk Seminar Hukum dan kekuasaan, 30 Tahun Supersemar, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yozrakarta, 27 Maret 1996; juga dalam Mulyana W. Kusumah, "Instrumientasi Hukum dan Reformasi Politik", dalam majalah Pr , No. 7. Juli 1995, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Satjipto Rahardjo, Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembina

Hitam Nacional (Bandung Sinar Baru, 1985), hlm. 79. . [↑](#footnote-ref-15)
16. 'Abdul Hakim Garuda Nusantar, "Politik Hukum Nasional", makalah pada kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985.

 [↑](#footnote-ref-16)
17. Moh. Kocsnoe, "Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini", dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, Pemkawan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional, (LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta, 1986), hlm. 106. [↑](#footnote-ref-17)
18. 'Padmo Wahjono, "Peranan Biro-Biro Hukum dalam Membentuk kerangka Landasan Hukum untuk Tunggal Landas Panbangunan", dalam majalah Hukum Nasional, No. 1 Tahun 1985, hlm. 23. Lihat juga dalam Moeljarco Tjokrovináto, "Hukum dan Ideologi Barat", dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, op. cit., hlm. 95-96. [↑](#footnote-ref-18)
19. Satjpto Rahardjo, "Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial", dalam

Aruido Alkoštar dan M. Sholeh opcit. Hlm.27 [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibid. [↑](#footnote-ref-20)