

PENGARUH POLITIK DALAM PEMBENTUKAN HUKUM DI INDONESIA

Abdus Salam

Shari'a Department, STIS Samarinda
adus_zzz@yahoo.com

Abstract:

This article examines how the politics influence legal development in Indonesia. Politics and law are two things that influence each other. In the process of establishing the rule of law by political institutions, the role of political forces who sit in the political institutions are very decisive. When the position of law is more determinant than politics, then political activities are regulated by and must comply to legal rules. On the other hand, when politics is more determinant than law, then law is a product of political wills that interacts each other and even competes each other. However, an ideal system is a system when both law and politics are in balance in terms of determination. In such condition, an order may be achieved.

Keywords: Law, Politics, Influence, Legal development, Indonesia.

Abstrak:

Tulisan ini membahas tentang pengaruh politik terhadap pembentukan hukum di Indonesia. Politik dan hukum adalah dua hal yang mempengaruhi satu sama lain. Dalam proses pembentukan aturan hukum oleh lembaga-lembaga politik, peran kekuatan politik yang duduk di lembaga-lembaga politik sangat menentukan. Ketika posisi hukum lebih menentukan dari politik, maka kegiatan politik diatur oleh dan harus sesuai dengan aturan hukum. Di sisi lain, ketika politik lebih menentukan dari hukum, maka hukum adalah produk dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan bersaing satu sama lain. Namun, sistem yang ideal adalah sistem ketika hukum dan politik berada di keseimbangan. Dalam kondisi seperti itu, keteraturan mungkin bisa dicapai.

Kata Kunci: Hukum, Politik, Pengaruh, Pembentukan Hukum, Indonesia.

A. Pendahuluan

Hukum dan politik adalah berbicara bagaimana hukum bekerja dalam sebuah situasi politik tertentu. Dalam hal ini yang dimaksud adalah hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang berkembang dan nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Dengan demikian idealnya hukum dibuat dengan mempertimbangkan adanya kepentingan untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan tersebut. Dengan ciri-ciri mengandung perintah dan larangan, menuntut kepatuhan dan adanya sanksi, maka hukum yang berjalan akan menciptakan ketertiban dan keadilan di masyarakat. Hukum sebagai salah satu kaidah yang dipositifkan secara resmi oleh penguasa negara adalah sebuah produk dari kegiatan politik, yang

dapat terbaca dari konteks dan kepentingan yang melahirkan hukum itu dan bagaimana hukum tersebut dijalankan. Berbeda dengan kaidah agama yang didasarkan pada ketaatan individu pada Tuhan atau kaidah kesusilaan dan kesopanan yang didasarkan pada suara hati atau dasar-dasar kepatutan dan kebiasaan, kaidah hukum dibuat untuk memberikan sanksi secara langsung yang didasarkan pada tindakan nyata atas apa yang disepakati/ditetapkan sebagai bentuk-bentuk pelanggaran berdasarkan keputusan politik.

Keadilan akan dapat terwujud apabila aktifitas politik yang melahirkan produk-produk hukum memang berpihak pada nilai-nilai keadilan itu sendiri. Terlepas bahwa dalam proses kerjanya lembaga-lembaga hukum harus bekerja secara independen untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum, dasar dari pembentukan hukum itu sendiri yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik juga harus mengandung prinsip-prinsip membangun supremasi hukum yang berkeadilan. Dalam konteks Indonesia, cita dan fakta yang berkaitan dengan penegakan keadilan masih belum dapat bertemu. Harapan akan adanya instrumen dan pengadilan yang fair dan berkeadilan sangat bertentangan dengan maraknya mafia-mafia peradilan dan praktek-praktek hukum yang menyimpang. Pada tingkatan tertentu Indonesia bahkan dapat dikatakan berada pada situasi *lawlessness*, misalnya, sekelompok orang bersenjata dapat bergerak bebas dan melakukan tindak kekerasan tanpa mendapat tindakan apa pun dari aparat kepolisian, massa dapat mengadili pencuri kelas teri dan membakarnya, sementara pengadilan membebaskan koruptor kelas kakap. Dunia hukum Indonesia berada dalam kuasa “demoralisasi, disorientasi, dehumanisasi dan dekadensi”. Hukum adalah perintah dari penguasa, dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Demikian John Austin, seperti dikutip oleh Prof Lili Rasyidi.

Perdebatan mengenai hubungan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Bagi kalangan penganut aliran positivisme hukum seperti John Austin, hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, pandangan berbeda datang dari kalangan aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup.

Ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam proses penegakan hukum terutama di sebabkan karena, secara konsepsional di anut pendapat yang sempit mengenai hal itu. Hukum tidak hanya terdiri dari “*law enforcement*” (yang dewasa ini tidak begitu gencar terdengar dalam pembicaraan sehari-hari; berbeda dengan beberapa yang lampau, di mana hampir setiap hari hal itu di degung-dengungkan); penegakan hukum juga mencakup pencipta kedamaian.¹ Dengan lebih memahami hakikat hukum dan kekuasaan secara mendasar, tentunya pada

¹Soerjono Soekanto, dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan ketiga (Jakarta: Rajawali,1987), h. 30.

gilirannya pembuatan dan pelaksanaan hukum di satu pihak dan perolehan serta penggunaan kekuasaan di lain pihak akan senantiasa lebih arif dan bijaksana.²

Memperhatikan perkembangan sistem hukum Indonesia, kita akan melihat adanya ciri-ciri yang spesifik dan menarik untuk dikaji. Sebelum pengaruh hukum dari penjajahan Belanda di Indonesia berlaku hukum adat dan hukum Islam yang berbeda-beda dari berbagai masyarakat adat di Indonesia dari setiap kerajaan dan etnik yang berbeda. Setelah masuk penjajah Belanda membawa hukumnya sendiri yang sebagian besarnya merupakan konkordansi dengan hukum yang berlaku di Belanda yaitu hukum tertulis dan perundang-undangan yang bercorak positivis. Walaupun demikian Belanda menganut politik hukum adat (*adatrechtpolitiek*), yaitu membiarkan hukum adat itu berlaku bagi golongan masyarakat Indonesia asli dan hukum Eropa berlaku bagi kalangan golongan Eropa yang bertempat tinggal di Indonesia (Hindia Belanda). Dengan demikian pada masa Hindia Belanda berlaku pluralisme hukum. Perkembangan hukum di Indonesia menunjukkan kuatnya pengaruh hukum kolonial dan meninggalkan hukum adat. (Daniel S. Lev, 1990 : 438-473).

Karena itu, dalam melihat persoalan hukum di Indonesia harus dipandang dari kenyataan sejarah dan perkembangan hukum Indonesia itu. Pada saat sekarang ini terdapat perbedaan cara pandang terhadap hukum diantara kelompok masyarakat Indonesia. Berbagai ketidakpuasan atas penegakkan hukum dan penanganan berbagai persoalan hukum bersumber dari cara pandang yang tidak sama tentang apa yang dimaksud hukum dan apa yang menjadi sumber hukum.

Untuk itu, tulisan ini akan membahas: pertama, bagaimana sistem politik hukum yang di gunakan dalam pembentukan Hukum di Indonesia? Kedua, apakah dalam perumusan produk hukum di Indonesia, hukum lebih determinan atas politik atau politik determinan atas hukum?

B. Peranan Politik dalam pembentukan hukum

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya (Daniel S. Lev, 1990 : xii).

Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri. Pengertian hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan azas-azas yang

² Lili Rasyidi dan B. Aref Sidharta, *Filsafat Hukum*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994) h.157.

mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan (Mieke Komar et.al, 2002 : 91).

Indonesia masa kini, banyak masyarakat yang tidak percaya terhadap lembaga dan penegakan hukum karena di sebabkan persoalan-persoalan hukum yang tidak kunjung efektif dalam penanganannya.³ Ketidakpercayaan pada sistem hukum di Indonesia, yang makin hari makin memperhatikan. Kecenderungan itu tidak saja terjadi di lembaga-lembaga peradilan tetapi juga di seluruh lapisan sosial.⁴ Leibniz berkata, bahwa kebaikan hidup itu hanya terjamin, kalau orang-orang memiliki sikap keadilan. Dengan kata lain: prinsip dasar hukum alam, yang menjamin pembangunan manusia dalam segala hubungannya, ialah keadilan keadilan yang dimaksud disini memiliki arti luas.⁵

Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata "*process*" dan kata "*institutions*," dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak

³ Apabila suatu peraturan mulai tidak pas lagi pada masalah yang diaturnya. Keadaan seperti ini dapat juga di jumpai pada lembaga-lembaga hukum, lembaga ini sebetulnya di dirikan atas dasar asumsi-asumsi mengenai hal-hal yang akan diaturnya, yang lebih kurang juga meliputi berbagai aspek-aspek sebagaimana di sebutkan diatas. Suatu lembaga pengadilan, misalnya, baik susunan, wewenang maupun prosedur kerjanya sudah diatur oleh hukum. Peraturan hukum ini di bertolak dari asumsi-asumsi tertentu mengenai apa dan bagaimana kiranya pekerjaan yang harus di tangani oleh pengadilan itu nanti, yang meliputi perkiraan jumlah perkara, jenisnya, tingkat kecerdasan para pemerkar dan sebagainya. lihat. Satjipto Rahardjo, *Pemamfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Cetakan kedua (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010) h. 68.

⁴ Efernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi nilai*, Cetakan kedua (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2007) h. 157.

⁵ Defenisi Leibniz tentang keadilan berbunyi: keadilan ialah cinta kasih seorang bijksana (*iustitia est caritas sapientis*). Cinta kasih menandakan kebaikan hati, kebijksanaan menandakan pengertian praktis dalam segala bidang hidup. Orang adil ialah orang dengan bertolak dari kebaikan hatinya mengejar kebahagiaan dan kesempurnaan. Kebahagiaan dan kesempurnaan itu hanya dapat tercapai melalui cinta kasih terhadap Allah dan sesama. Dari perinsip dasar ini brasalah tiga norma: pertama-tama terdapat norma-norma dan hak-hak pada tingkat yang rendah, yang mengatur hubungan orang dengan benda. Di sini berlakulah satu hak yang bersungguh-sungguh, yakni, hak memiliki (*ius proprietatis*) perinsip dasar dalam bidang ini ialah: jangan merugikan orang (*neminem laedere*) . keadilan di sini disebut keadilan tukar- menukar (*iustitia commutativa*). Terdapat juga norma-norma dan hak-hak pada tingkat yang lebih tinggi, yakni untuk mengatur hubungan dengan orang lain. Di sini berlakulah hak untuk hidup dalam masyarakat bersama orang lain secara pantas (*ius societatis*). Sikap yang di perlukan dalam bidang ini di sebut aequitas, suatu cinta kasih yang meyangkut kesediaan untuk menjadi berguna bagi orang lain, dan secara demikian menumbuhkan pula kesejahteraan sendiri. Perinsip dasar dalam bidang ini ialah: berikanlah pada setiap orang menurut haknya (*unicuique suum tribuere*). Keadilan dalam bidang ini di sebut keadilan distributif (*iustitia distributive*). Terdapat juga norma-norma pada tingkat yang paling tinggi, yang mengatur hubungan orang dengan Allah. Di sini berlakulah hakdan kewajiban orang untuk berbakti kepada Allah (*ius pietatis atau ius internum*). Perinsip dasar dalam bidang ini ialah: bertingkah lakulah baik (*honeste vivere*). Keadilan dalam bidang ini di sebut: keadilan umum (*iustitia universalis*). Lihat. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah* , Cetakan kelima belas (Yogyakarta: Kanisius, 1982), h. 75-76.

pada produk peraturan perundang-undangan oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiardjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan (M.Kusnadi, SH., 2000 : 118).

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang *vacum* tanpa diisi oleh mereka diberikan kewenangan untuk itu. Karena itu institusi politik hanya alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik. Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik adalah seperti: partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu. Seperti telah diuraikan dalam bagian terdahulu bahwa teori-teori hukum yang berpengaruh kuat terhadap konsep-konsep dan implementasi kehidupan hukum di Indonesia adalah teori hukum positivisme. Pengaruh teori ini dapat dilihat dari dominannya konsep kodifikasi hukum dalam berbagai jenis hukum yang berlaku di Indonesia bahkan telah merambat ke sistem hukum internasional dan tradisional (Lili Rasjidi, SH., 2003 : 181).

Demikian pula dalam praktek hukum pun di tengah masyarakat, pengaruh aliran positivis adalah sangat dominan. Apa yang disebut hukum selalu dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, di luar itu, dianggap bukan hukum dan tidak dapat dipergunakan sebagai dasar hukum. Pada umumnya norma-norma yang beroperasi dan sistem hukum tidak berupa prinsip atau standar-standar abstrak. Hukum bekerja dengan peraturan-peraturan yang membosankan itu benar-benar bekerja. Bagaimanapun juga kita tidak pernah melihat sebuah aturan itu hanya melihat pola-pola perilaku. Kita bisa menjelaskan perilaku dan mengemanya dengan rapi menjadi aket-paket peraturan. Kebanyakan perilaku sepertinya sesuai dengan peraturan formal yang sudah ada sebelumnya.⁶ Nilai-nilai dan norma di luar undang-undang hanya dapat diakui apabila dimungkinkan oleh undang-undang dan hanya untuk mengisi kekosongan peraturan perundang-undang yang tidak atau belum mengatur masalah tersebut. Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan *checks and balances*, seperti yang dianut Undang-Undang dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah

⁶ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan keempat, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011) h. 54.

mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang demikian disebut sistem “*checks and balances*”, yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing. Dengan sistem yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung. Selain itu, pemerintah berhak dan berkewajiban menjaga kepastian hukum.⁷

Di Indonesia masih dominasi politik terhadap perumusan produk hukum sehingga tidak lagi seimbang antara hukum dan politik syarat dengan politik kepentingan dalam perumusannya sehingga kualitas yang di hasilkan tidak menyetuh bahkan tidak menjawab persoalan yang timbul dalam masyarakat karena tujuan dibuatnya produk hukum untuk kepentingan yang berkepentingan.

C. Pengaruh Kepentingan dalam Pembentukan Hukum

Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmunan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Bahkan UU. R.I. No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab. X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu yang diatur dalam Pasal 53 : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.”

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah

⁷ Inti pandangan ini ialah hukum sebagai *ius* lebih percaya pada perinsip moral walaupun moral itu abstrak daripada kebijaksanaan manusia. Karena menurut mereka makna hukum sebagai hukum yang adil lebih terjamin dalam perumusan abstrak daripada dalam putusan seorang hakim. Mutlak perlu bagi seorang hakim untuk menyesuaikan diri dengan perumusan yang telah terwujud dalam undang-undang., sikap kebanyakan orang terhadap hukum mencerminkan pengertian hukum itu. Mereka memandang hukum sebagai semacam moral hidup. Karena itu orang-orang berpandangan juga bahwa apa yang di rumuskan dalam undang-undang tidak dapat tercapai sepenuhnya seperti halnya cita-cita moral karena adanya kelemahan manusia. Tiap-tiap peraturan hukum memang di susun sebagai norma untuk di taati. Lihat, Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Cetakan kelima (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) h. 87.

kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang-undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas. Dalam kasus ini, mengingatkan kita kepada apa yang diutarakan oleh pakar filsafat publik Walter Lippmann, bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati (Walter Lippmann, 1999 : 21).

Kenyataan yang perlu disadari, bahwa intensnya pengaruh tuntutan masyarakat terhadap pembentukan hukum dan lahirnya keputusan-keputusan hukum dapat terjadi jika tuntutan rasa keadilan dan ketertiban masyarakat tidak terpenuhi atau terganggu karena rasa ketidakadilan dan terganggunya ketertiban umum akan memicu efek opini yang bergulir seperti bola salju yang semakin besar dan membahayakan jika tidak mendapat salurannya melalui suatu kebijakan produk hukum atau keputusan yang memadai untuk memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Satu catatan penting yang perlu dikemukakan disini untuk menjadi perhatian para *lawmaker* adalah apa yang menjadi keprihatinan Walter Lippmann, yaitu :”Kalau opini umum sampai mendominasi pemerintah, maka disanalah terdapat suatu penyelewengan yang mematikan, penyelewengan ini menimbulkan kelemahan, yang hampir menyerupai kelumpuhan, dan bukan kemampuan untuk memerintah (Ibid, : 15).

Karena itu perlu menjadi catatan bagi para pembentuk hukum adalah penting memperhatikan suara dari kelompok masyarakat yang mayoritas yang tidak punya akses untuk mempengaruhi opini publik, tidak punya akses untuk mempengaruhi kebijakan politik. Disinilah peranan para wakil rakyat yang terpilih melalui mekanisme demokrasi yang ada dalam struktur maupun infrastruktur politik untuk menjaga kepentingan mayoritas rakyat, dan memahami betul norma-norma, kaidah-kaidah, kepentingan dan kebutuhan rakyat agar nilai-nilai itu menjadi hukum positif.

Politik hukum atau konfigurasi politik yang demokrasi sangat di harapkan dalam tatanan politik di Indonesia sehingga dengan demikian akan menciptakan produk hukum yang responsive.

D. Posisi Politik dan Hukum: Sebuah Analisis

Hukum determinan atas politik dalam artian bahwa kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum kemudian ketika politik determinan atas hukum, hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. Tetapi, suatu system yang ideal yang posisi keduanya berada pada posisi determinan yang seimbang maka dapat membentuk sebuah keteraturan. Meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, namun begitu hukum berlaku, maka semua kegiatan politik harus tunduk pada hukum.

Pelaku politik hukum adalah alat pemerintahan dalam arti luas, yakni alat pemerintahan dalam bidang legislatif, alat pemerintahan dalam bidang yudikatif, yang dimaksud dengan alat pemerintahan dalam bidang legislatif adalah alat pemerintahan yang bertugas menetapkan ketentuan hukum yang belum berlaku umum. Berdasarkan undang-undang dasar 1945 (lama) yang termasuk alat

pemerintahan dalam bidang legislatif adalah MPR dalam menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara⁸

Untuk memahami lebih jauh tentang mekanisme pembentukan hukum di Indonesia, perlu dipahami sistem politik yang dianut. Sistem politik mencerminkan bagaimana kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan bagaimana mekanisme pengisian jabatan dalam lembaga-lembaga negara itu dilakukan. Inilah dua hal penting dalam mengenai sistem politik yang terkait dengan pembentukan hukum. Beberapa prinsip penting dalam sistem politik Indonesia yang terkait dengan uraian ini adalah sistem yang berdasarkan prinsip negara hukum, prinsip konstitusional serta prinsip demokrasi. Ketiga prinsip ini saling terkait dan saling mendukung, kehilangan salah satu prinsip saja akan mengakibatkan pincangnya sistem politik ideal yang dianut. Prinsip negara hukum mengandung tiga unsur utama, yaitu pemisahan kekuasaan - *check and balances* - prinsip *due process of law*, jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Prinsip konstitusional mengharuskan setiap lembaga-lembaga negara pelaksana kekuasaan negara bergerak hanya dalam koridor yang diatur konstitusi dan berdasarkan amanat yang diberikan konstitusi. Maka dari itu untuk mengetahui dengan pasti persamaan dan perbedaan sesungguhnya diantara muatan substantif sistem-sistem hukum sebaiknya tidak di mulai dari nama-nama aturan hukum dan lembaga hukum tetapi dengan mempertimbangkan fungsi aturan hukum dan lembaga hukum tersebut yaitu, situasi konflik yang nyata terjadi atau potensi konflik yang mungkin terjadi yang hendak diatur dengan aturan-aturan yang akan dikaji tersebut.⁹

Dengan prinsip demokrasi partisipasi publik/rakyat berjalan dengan baik dalam segala bidang, baik pada proses pengisian jabatan-jabatan dalam struktur politik, maupun dalam proses penentuan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh berbagai struktur politik itu. Karena itu demokrasi juga membutuhkan transparansi (keterbukaan informasi), jaminan kebebasan dan hak-hak sipil, saling menghormati dan menghargai serta ketaatan atas aturan dan mekanisme yang disepakati bersama. Dengan sistem politik yang demikianlah berbagai produk politik yang berupa kebijakan politik dan peraturan perundang-undangan dilahirkan. Dalam kerangka paradigmatis yang demikianlah produk politik sebagai sumber hukum sekaligus sebagai sumber kekuatan mengikatnya hukum diharapkan – sebagaimana yang dianut aliran positivis – mengakomodir segala kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat, nilai-nilai moral dan etik yang diterima umum oleh masyarakat. Sehingga apa yang dimaksud dengan hukum adalah apa yang ada dalam perundang-undangan yang telah disahkan oleh institusi negara yang memiliki otoritas untuk itu. Nilai-nilai moral dan etik dianggap telah termuat dalam perundang-undangan itu karena telah melalui proses partisipasi rakyat dan pemahaman atas suara rakyat. Dalam hal produk itu dianggap melanggar norma-norma dan nilai-nilai yang mendasar yang dihormati oleh

⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, cetakan kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) h.81-82.

⁹ Derta Sri Widowatie, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, cetakan pertama, (Bandung: Nusa Media, 2010), h. 64.

masyarakat dan merugikan hak-hak rakyat yang dijamin konstitusi, maka rakyat dapat menggugat negara (institusi) tersebut untuk membatalkan peraturan yang telah dikeluarkannya dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian nilai moral dan etik, kepentingan-kepentingan rakyat yang ada dalam kenyataan-kenyataan sosial tetap menjadi hukum yang dicita-citakan yang akan selalui mengontrol dan melahirkan hukum positif yang baru melalui proses perubahan, koreksi dan pembentukan perundangan-undangan yang baru.

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik atau sebaliknya politik yang mempengaruhi hukum. Ada tiga macam jawaban yang menjelaskannya *Pertama*. Hukum determinan atas politik *Kedua* politik determinan atas hukum *Ketiga* hukum dan politik. Adanya perbedaan jawaban atas pertanyaan yang mana lebih determinan diantara keduanya, terutama perbedaan antara alternative 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 antara anggota masyarakat termasuk dari sudut *das sein* (keyataan) atau para penganut paham empiris melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat di pengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya, tetapi juga 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 dengan demikian jawaban tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik dapat berbeda, tergantung dari perspektif yang dipakai untuk memberikan jawaban tersebut.¹⁰

Menjawab dua rumusan masalah sebelumnya setelah mengkaji proses pelaksanaan pembentukan hukum di Indonesia dapat dilihat sampai saat ini meskipun negara kita sudah melewati rezim orde baru masuk kepada era reformasi namun belum nampak jelas netralitas dalam pembuatan produk hukum di Indonesia yang lepas dari kepentingan para pembuat sebagaimana diuraikan atau yang dijelaskan dalam bukunya Prof. Mahfud MD bahwa hukum itu tidak terlepas dari pengaruh politik dalam perumusannya bahkan nampak lebih dominan politik didalamnya sehingga sulit menemukan bentuk hukum yang netral dari pengaruh politik. Tetapi realitanya hukum tidak akan pernah terlepas dari politik dalam perumusannya hanya saja yang perlu diperhatikan arah politik yang bagaimana yang bisa melahirkan produk hukum yang responsif. Mengamati rezim reformasi nampaknya hukum kita masih terlihat konfigurasi politik yang otoriter karena jika pada era orde lama nampak jelas sikap otoriternya di pegang oleh kepala Negara namun di era demokrasi reformasi lebih di dibungkus pada pihak

¹⁰ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan kelima, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012) h. 16.

individu atau kelompok yang berkuasa diparlemen yang memainkan peran dalam pembentukan produk hukum. Maka penulis mengamati sistem demokrasi kita masih otoriter buktinya dapat dilihat produk hukum yang konservatif yang lebih pro kepada pembuat atau yang berkepentingan ketimbang pro rakyat dan politik sangat determinan terhadap hukum sehingga produk hukum yang dibuat sangat politis.

Prof. Hikmahanto Juwana menyatakan untuk mengatasi ketimpangan antara hukum dan politik diperlukan hal-hal sebagai berikut: pertama, perlunya pendekatan multi disiplin terhadap hukum. Problem penegakan hukum yang dihadapi oleh Indonesia harus diakui dan diterima oleh komunitas hukum sebagai problem yang tidak secara eksklusif dapat diselesaikan dengan pendekatan ilmu hukum. Bahkan komunitas hukum harus mengakui solusi berdasarkan pendekatan ilmu hukum tidak akan memadai. Problem penegakan hukum harus dicarikan solusi dalam konteks kajian *Law and Development* yang membuka kesempatan berbagai disiplin ilmu untuk berperan. Bahkan para ahli hukum yang terlibat dalam mencari solusi atas problem penegakan hukum harus memiliki pengetahuan lain selain hukum, khususnya ilmu sosial.¹¹

Kedua, pembentukan hukum harus mengedepankan kesejahteraan. Kesejahteraan aparat penegak hukum harus mendapat perhatian yang khusus kesejahteraan dimaksudkan untuk dua tujuan. Pertama, agar pengaruh uang dalam penegakan hukum dapat diperkecil. Kedua, untuk menarik minat lulusan fakultas hukum yang berkualitas dan berintegritas dari berbagai universitas ternama dalam penegakan hukum di sektor publik. Kesejahteraan disini harus diterjemahkan dalam konteks kemampuan secara finansial bagi aparat penegak hukum untuk mendapatkan perumahan yang layak, transportasi, kesehatan dan pendidikan bagi anak. Sebagai gambaran, gaji pokok di lingkungan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk jabatan hakim berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2003 sekitar Rp. 4,2 juta – 6,8 juta, sementara pengeluaran per bulan yang wajar mencapai Rp. 14 juta. Dari sini terlihat bahwa penghasilan hakim saat ini tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.¹²

Ketiga, perlunya menjaga konsistensi dalam pembentukan dan penegakan hukum. Sebagaimana telah diuraikan dalam problem penegakan hukum, penegakan hukum di Indonesia sangat diwarnai oleh uang, perlakuan yang diskriminatif dan perasaan sungkan dari para aparat penegak hukum. Belum lagi penegakan hukum dijadikan komoditas politik. Penegakan hukum perlu meletakkan fundamen yang kuat agar aparat penegak hukum dalam menjalankan dapat menjaga konsistensi, paling tidak semua pihak, termasuk pemerintah, dapat menciptakan suasana kondusif agar penegakan hukum dilakukan secara konsisten. Acuan untuk menjaga konsistensi ini tentunya bukan kekuasaan, uang ataupun variabel-variabel lain. Sebagai acuan adalah hukum, khususnya peraturan perundang-undangan. Memang harus diakui terkadang peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat dijadikan acuan yang kuat karena adanya

¹¹ Hikmahanto Juwana, “Penegakan Hukum dalam Kajian *Law and Development*: Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia”, makalah disampaikan kuliah hukum pembangunan, kampus UII, Yogyakarta, 20 Juni 2013, h.18-21

¹² *Ibid.*

tumpang tindih antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, bahkan ketentuan yang diatur sangat kabur sehingga perlu dilakukan tafsir. Kelemahan ini tentu harus diatasi namun aparat penegak hukum perlu untuk didorong agar konsisten dengan hukum dalam menjalankan tugasnya.¹³

Kelima, perlunya pembersihan internal institusi hukum. Upaya pembersihan internal dalam institusi hukum harus dilakukan dan perlu terus mendapat dukungan. Dalam konteks ini, para pengambil kebijakan harus memahami bahwa mentalitas aparat penegak hukum di Indonesia masih seperti layaknya masyarakat di Indonesia. Mereka takut pada hukum dan bukan taat pada hukum. Oleh karena itu, perlu diciptakan penegakan hukum yang tegas bagi para pejabat hukum yang melakukan penyelewengan jabatan. Mekanisme yang diciptakan haruslah mekanisme yang memang dapat bekerja (*workable*) sehingga betul-betul dapat menjerat personil yang bersalah dan dapat dipercaya (*reliable*) oleh masyarakat. Pembersihan internal perlu dilakukan secara intensif pada saat pengambil kebijakan telah memutuskan untuk mengedepankan kesejahteraan. Ini untuk memilah mereka yang menyelewengkan jabatan karena untuk sekedar bisa *survive* hidup dengan mereka yang bermotivasikan 'tamak' mengkomersialkan jabatannya. Sebelum negara dapat memberikan kesejahteraan yang memadai akan sulit bila dilakukan pembersihan internal secara ekstensif dan tegas.¹⁴

Keenam, perlunya pendekatan manusiawi dan cara-cara antisipatif terhadap perlawanan. Manusia yang menjadi obyek pembenahan pun tidak terbatas pada individu yang ada dalam institusi hukum, tetapi juga manusia yang berada di sekeliling individu tersebut, termasuk keluarga. Pembenahan terhadap manusia hukum harus dilakukan secara manusiawi. Bila pembenahan manusia hukum tidak dilakukan secara manusiawi dapat dipastikan akan ada perlawanan. Perlawanan akan menjadikan proses pembenahan semakin rumit dan panjang. Oleh karenanya fundamen dari solusi yang dicari adalah pembenahan yang seminimal mungkin dapat menekan rasa dendam atau perlawanan. Namun demikian bila pembenahan terhadap manusia dan institusi hukum sudah memasuki proses hukum maka penegakan hukum harus dilakukan secara tegas.

Terakhir, perlunya partisipasi publik. Dalam pembenahan penegakan hukum, penting untuk disadarkan dan diintensifkan partisipasi publik. Partisipasi publik tidak sekedar melibatkan lembaga swadaya masyarakat, tetapi para individu yang ada dalam masyarakat. Semua pihak mempunyai peran dalam pembenahan penegakan hukum di Indonesia. Setiap individu Indonesia akan memiliki peran dan kontribusi besar. Banyak yang bisa dilakukan. Mulai dari hal kecil, seperti setiap individu tunduk pada hukum bukan karena takut tetapi karena taat. Orang tua yang mengarahkan kepada anak agar mematuhi aturan sejak usia belia. Bahkan, individu yang terkena proses hukum dapat menahan diri untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat melemahkan penegakan hukum. Hanya saja dalam menggerakkan partisipasi publik sedapat mungkin tidak dilakukan melalui gerakan-gerakan formal. Gerakan harus dilakukan secara

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

bottom up dan bukan *top down*. Bahkan bila perlu partisipasi publik dilakukan secara *virtual* dan tidak dirasakan.¹⁵

E. Kesimpulan

Memahami hukum Indonesia harus dilihat dari akar falsafah pemikiran yang dominan dalam kenyataannya tentang pengertian apa yang dipahami sebagai hukum serta apa yang diyakini sebagai sumber kekuatan berlakunya hukum. Dari uraian pada bagian terdahulu, dapat dilihat bahwa apa yang dipahami sebagai hukum dan sumber kekuatan berlakunya hukum sangat dipengaruhi oleh politik dalam pembentukannya

Wajah politik hukum di Indonesia pada era saat ini masih membekas sistem rezim orde baru meskipun sistem demokrasi sudah berubah tetapi perubahan tersebut hanya terletak pada struktur tetapi dalam pelaksanaan di lapangan masih dapat dilihat dari produk hukum yang dibuat syarat dengan kepentingan dan hukum di Indonesia lebih determinan konfigurasi politik yang bersifat otoriter sehingga produk hukum yang dihasilkan lebih konservatif. Berbagai masalah kekecewaan pada penegakan hukum serta kekecewaan pada aturan hukum sebagian besarnya diakibatkan oleh situasi bergesernya pemahaman terhadap hukum tersebut serta proses pembentukan hukum dan putusan-putusan hukum yang tidak demokratis.

Upaya perbaikan hukum di Indonesia paling tidak ada beberapa faktor yang harus di benahi yaitu: (1) struktur hukum yaitu sistem hukum, yang terdiri atas bentuk hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum. Penataan kembali terhadap struktur dan lembaga-lembaga hukum yang ada termasuk rekrutmen sumber daya manusianya yang berkualitas. (2) Substansi hukum yaitu nilai-nilai atau asas-asas yang terkandung dalam aturan tersebut yang mengandung unsur keadilan. Dengan Perumusan kembali hukum yang berkeadilan. (3) budaya hukum yaitu terkait dengan profesionalisme para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya serta kesadaran masyarakat dalam menaati hukum. Meningkatkan kembali budaya hukum dengan cara menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hukum dan mengikut sertakan rakyat dalam penegakkan hukum. Serta membangun Penerapan konsep Good Governance dengan memberikan Pendidikan publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap hukum.

¹⁵ *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Cetakan kelima belas, Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Juwana, Hikmahanto “Penegakan Hukum dalam Kajian *Law and Development*: Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia”, makalah disampaikan kuliah hukum pembangunan, kampus UII, Yogyakarta, 20 Juni 2013.
- Khozim, M., *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan keempat, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Mahfud, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan kelima, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Manullang, Efernando M., *Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Cetakan kedua, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2007.
- Rasyidi, Lili dan B. Aref Sidharta, *Filsafat Hukum*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan ketiga Jakarta: Rajawali, 1987.
- Widowatie, Derta Sri, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Cetakan pertama, Bandung: Nusa Media, 2010.