

 PENERBIT ERLANGGA



ILMU POLITIK HUKUM

Sebagai suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Hotma P. Sibuea

ILMU POLITIK HUKUM

Sebagai suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

PT. RINEK CERIA
Jl. ...
...
...

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 19 TAHUN 2002
TENTANG HAK CIPTA

PASAL 72
KETENTUAN PIDANA
SANKSI PELANGGARAN

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu Ciptaan atau memberikan izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyerahkan, menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

TENTANG PENULIS

ILMU POLITIK HUKUM

Sebagai suatu Cabang Ilmu Pengetahuan



PENERBIT ERLANGGA
Jl. H. Baping Raya No. 100
Ciracas, Jakarta 13740
Website: www.erlangga.co.id
(Anggota IKAPI)

IL
PO
H

Sebag

B

Hukum.
kontribu
Ilmu Po
(1) Mer
hukum (1
perbeda
politik hu
dan (3)
dalam D
Sosial s

Hotma P
1958. Ia
Negara U
bidang ka
Doktor Ilm
Pelita Ha
1986 sam
sejak tahu
Program
Universita
Padang,
buku yang
Hukum Te
Peraturan
yang diter



PENERBIT
Kami Melayani Ilm
Jl. H. Baping Ra
Ciracas, Jakarta

erlangga.com

007-340-010-0

Ilmu Politik Hukum

Hak Cipta © 2017 pada Penulis

Hak Terbit pada Penerbit Erlangga

Penulis: **Hotma Pardomuan Sibuea**

Editor: **Adi Maulana**

Buku ini diset dan dilay-out oleh bagian Produksi Penerbit Erlangga
dengan Macintosh G5 (Warnock Pro 10 pt)

Setting & Lay-out: **Dept. Setting**

Cover Design: **Muhasan**

Percetakan: **PT. Gelora Aksara Pratama**



21 20 19 18 4 3 2 1

Dilarang keras mengutip, menjiplak, memperbanyak, atau memfotokopi
baik sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya
tanpa mendapat izin tertulis dari **Penerbit Erlangga**.

©HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG

TENTANG PENULIS

KATA PENGANTAR

Hotma Pardomuan Sibuea lahir di kota Sibolga, Sumatera Utara, tanggal 23 Maret 1958. Pendidikan SD diselesaikannya di SDN 6 Kota Sibolga. Pendidikan SMP diselesaikannya di SMP Fatimah Katholik Kota Sibolga. Pendidikan SMA diselesaikannya di SMA Negeri Siborong-borong, Tapanuli Utara, Sumatera Utara. Alumnus Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta jurusan Hukum Tata Negara (1985). Penulis merupakan alumnus Magister Ilmu Hukum Bidang Kajian Utama Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung (2001), dan alumnus Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan Tangerang kajian utama Hukum Tata Negara (2009).

Jabatan struktural yang pernah dijabat di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta adalah sebagai Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum (April 2016 - sekarang). Penulis juga menjabat sebagai Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (2013-April 2016), Kaprodi Program Magister Ilmu Hukum (2010-2013). Dekan Fakultas Hukum (2002-2004). Pembantu Dekan I dan III Fakultas Hukum, Sekretaris Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Sekretaris dan Ketua Jurusan HTN Fakultas Hukum, serta Ketua Lembaga Bantuan Hukum.

Penulis mengajar sejak tahun 1986 sebagai Asisten Prof. Usep Ranawijaya, Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, dan Prof. Dr. Bintang R. Saragih. Penulis memiliki pengalaman mengajar 30 (tiga puluh) tahun dan pernah memegang jabatan fungsional Lektor Kepala pada tahun 2000.

Pengalaman mengajar di Program Magister dan Doktor Ilmu Hukum penulis antara lain adalah di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Magister Ilmu Hukum Universitas Eka Sakti Padang, Universitas Bhayangkara Jaya, dan Universitas Pakuan Bogor. Kemudian pengalaman mengajar di Program Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum penulis terdiri dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, Fakultas Hukum Universitas Nahdatul Ulama Cirebon, Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya, Fakultas Hukum Universitas Bung Karno Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, dan lain-lain.

Mata kuliah yang diasuh dan pernah diasuh penulis antara lain Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Hukum Indonesia, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Ilmu Perundang-undangan, Lembaga Perwakilan dan Kepresidenan, Kekuasaan Kehakiman, Teknik Penulisan Karya Ilmiah, Metode Penelitian, Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi, Teori Hukum atau Teori Ilmu Hukum, dan Filsafat Hukum.

Buku yang sudah diterbitkan penulis antara lain Kekuasaan Kehakiman (2007), Kapita Selekta Hukum Tata Negara (2007), Metode Penelitian Hukum (2009), Politik Hukum (2009), Negara Hukum, Diskresi dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Rajawali, Jakarta, 2010), Ilmu Negara (Jakarta, 2014).

Penulis dapat dihubungi melalui email Sibueahotma@yahoo.co.id atau melalui telepon di nomor 081315365893.

KATA PENGANTAR

Penulis bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Kasih yang memberikan pengetahuan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan buku Ilmu Politik Hukum yang sudah sejak lama ingin dapat diterbitkan. Naskah buku ini sudah beberapa tahun dipersiapkan sebagai buku untuk mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum. Namun kendala waktu membuat penerbitan naskah buku ini menjadi tertunda. Sekarang, naskah ini sudah memiliki materi pokok bahasan yang ideal sebagai suatu buku pengantar.

Buku Ilmu Politik Hukum ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pengembangan studi kebijakan hukum dalam perspektif Ilmu Politik Hukum dalam berbagai aspek. Penulis buku ini diharapkan dapat memberikan pengertian yang benar bagi para pemula studi politik hukum (kebijakan hukum) sebagai suatu aktivitas ilmiah. Kedua, buku ini diharapkan dapat memperjelas perbedaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan. Ketiga, buku ini diharapkan dapat mengakhiri perdebatan tentang letak kedudukan Politik Hukum dalam Ilmu Hukum dan Ilmu Politik Hukum dalam lingkungan Disiplin Sosial sebagai cabang Ilmu Politik Hukum.

Sebagai buku pengantar, sudah barang tentu, materi pokok bahasan studi kebijakan hukum (*legal policy*) dari perspektif Ilmu Politik Hukum yang ditulis dalam buku Ilmu Politik Hukum ini tidak dapat mengupas semua aspek kebijakan hukum. Dalam buku ini, materi pokok bahasan studi kebijakan hukum yang dibahas bersifat pokok-pokoknya saja. Penulis berharap karya ini akan dilanjutkan dengan karya lain yang dapat membahas dinamika kebijakan hukum di berbagai bidang-bidang hukum khusus pada masa yang akan datang. Bahan-bahan studi kebijakan hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum yang bertambah banyak akan bermanfaat bagi pengembangan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia pada masa yang akan datang. Bahan-bahan tersebut dapat dipakai sebagai bahan pembentukan hukum (*rechtsvorming*). Penulis berharap tugas itu dapat dilanjutkan oleh penulis pada masa yang akan datang. Naskah ini akan lebih baik jika tugas itu dapat diemban oleh penulis lain yang menaruh minat pada kebijakan hukum, terutama generasi muda.

Sebagai kata akhir, penulis tidak lupa menyampaikan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kelemahan buku ini. Sebagai karya manusia, buku Ilmu Politik Hukum ini tidak luput dari kekurangan dan kelemahan. "Tiada gading yang tak retak". Peribahasa ini sangat tepat untuk menggambarkan buku ini. Selamat membaca!

Jakarta



PENERBIT
Kami Melaksanakan
Jl. H. Bap
Ciracas,
erlangga

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xx
BAB I PERKEMBANGAN PENGERTIAN POLITIK HUKUM DARI SUATU ISTILAH SAMPAI MENJADI NAMA SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN BARU DALAM LINGKUNGAN ILMU-ILMU SOSIAL	1
A. Perkembangan Umum Istilah Politik Hukum	2
B. Perkembangan Periode Pertama: Kelahiran Istilah Politik Hukum dalam Khazanah Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia	6
C. Perkembangan Periode Kedua: Pengertian Politik Hukum Sebagai Kebijakan Hukum yang Ditetapkan oleh Negara atau Pemerintah (Penguasa)	12
D. Perkembangan Periode Ketiga: Politik Hukum Sebagai Objek Kajian Ilmu Politik	18
E. Perkembangan Periode Keempat: Studi Ilmiah Tentang Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	27
F. Perkembangan Periode Kelima: Studi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan dalam Lingkungan Disiplin Hukum	30
G. Perkembangan Periode Keenam: Kelahiran Ilmiah Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu-ilmu Sosial dan Cabang Ilmu Politik	34
BAB II PERKEMBANGAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU MATA KULIAH PADA KURIKULUM FAKULTAS HUKUM	39
A. Kurikulum Fakultas Hukum dan (Ilmu) Politik Hukum	40
B. Latar Belakang Kelahiran Ilmu Politik Hukum	50
C. Tujuan dan Manfaat Mempelajari Ilmu Politik Hukum	57
BAB III FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG KELAHIRAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DAN MANFAAT SERTA TUJUAN MEMPELAJARI (ILMU) POLITIK HUKUM	59
A. Latar Belakang Kelahiran Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	60
B. Manfaat dan Tujuan Mempelajari Politik Hukum atau Studi Ilmiah tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	69
1. Manfaat Mempelajari Mata-mata Kuliah Nonhukum Bagi Mahasiswa Fakultas Hukum	69
2. Manfaat Mempelajari Mata Kuliah Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	75
BAB IV ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI CABANG ILMU POLITIK DALAM RUMPUN ILMU-ILMU SOSIAL DALAM BINGKAI ASPEK-ASPEK ONTOLOGI, EPISTEMOLOGI, SERTA AKSILOGI ILMU PENGETAHUAN	83
A. Unsur-unsur Ilmu Pengetahuan dalam Perspektif Filsafat Ilmu	84
1. Karakteristik Ilmu Pengetahuan Ilmiah (Science)	84
2. Unsur Ontologi Ilmu Pengetahuan	86
3. Unsur Epistemologi Ilmu Pengetahuan	88
4. Unsur Aksiologi Ilmu Pengetahuan	89
B. Unsur-unsur Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	90
1. Hakikat Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	90
2. Unsur-unsur Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	93
C. Aksiologi Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	120

BAB V	OBJEK MATERIAL DAN OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN SERTA HUBUNGANNYA DENGAN CABANG ILMU PENGETAHUAN LAIN	125
A.	Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pengetahuan	126
B.	Objek Material Ilmu Politik Hukum	128
C.	Objek Formal Ilmu Politik Hukum	133
D.	Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lain	139
	1. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Ilmu Politik	139
	2. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Sosiologi Hukum	141
	3. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Sejarah Hukum	142
	4. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Ilmu Hukum	144
	5. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Filsafat Hukum	145
BAB VI	TEMPAT KEDUDUKAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM PERSPEKTIF DISIPLIN HUKUM DAN DISIPLIN SOSIAL (CABANG ILMU POLITIK)	147
A.	Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Hukum	148
B.	Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Politik	166
	1. Kebijakan Publik (Public Policy) Sebagai Objek Kajian Ilmu Politik	166
	2. Kebijakan Hukum Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum	172
BAB VII	BATAS-BATAS RUANG LINGKUP WILAYAH KERJA ATAU MEDAN BERKIPRAH DAN TITIK FOKUS PERHATIAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN	179
A.	Pengantar	180
B.	Batas-Batas Ruang Lingkup Wilayah Kerja atau Medan Berkiprah Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	184
	1. Beberapa Pandangan yang Berbeda Tentang Batas-batas Ruang Lingkup Wilayah Kerja atau Medan Berkiprah Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	184
	2. Wawasan Sempit Tentang Batas-batas Ruang Lingkup Wilayah Kerja atau Medan Berkiprah Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	187
	3. Wawasan yang Lebih Luas Tentang Batas-batas Ruang Lingkup Wilayah Kerja atau Medan Berkiprah Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	196
	4. Wawasan yang Terluas Tentang Batas-batas Ruang Lingkup Wilayah Kerja atau Medan Berkiprah Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	199
BAB VIII	KARAKTERISTIK OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM PERSPEKTIF METODE PENDEKATAN FORMAL DAN INFORMAL	205
A.	Karakteristik Objek Formal Ilmu Politik Hukum Dalam Perspektif Metode Pendekatan Formal	206
	1. Pengantar tentang Ruang Lingkup Objek Formal Ilmu Politik Hukum	206
	2. Kebijakan Umum (Public Policy) Pada Bidang-Bidang Nonhukum	211
B.	Kebijakan Hukum (<i>Legal Policy</i>) Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum Dalam Perspektif Metode Pendekatan Formal	214
	1. Karakteristik Kebijakan Hukum (<i>Legal Policy</i>) yang Berkenaan Dengan Hukum Positif yang Berlaku Pada Saat Ini Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum	214
	2. Karakteristik Kebijakan Hukum yang Berkenaan Dengan Arah dan Perkembangan Hukum Yang Akan Datang (Hukum Yang Dicitacitakan)	221
C.	Karakteristik Objek Kajian Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Dalam Perspektif Metode Pendekatan Informal	224

125	1. Tujuan Negara Sebagai Landasan Cita-cita Kebijakan Hukum	224
126	2. Kondisi Realitas Masyarakat Aktual	226
128	3. Struktur Masyarakat	230
133	4. Nilai-nilai Budaya Masyarakat	233
139	5. Konfigurasi Politik atau Format Politik	236
139	6. Perkembangan Masyarakat Internasional	242
141	BAB IX KARAKTERISTIK KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL PERMANEN DAN KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL	
142	TEMPORER SEBAGAI OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM	245
144	A. Karakteristik Kebijakan Hukum Nasional Permanen (<i>Permanent National Legal Policy</i>)	246
145	B. Karakteristik Kebijakan Hukum Nasional Temporer (<i>Temporary National Legal Policy</i>)	257
	1. Hakikat Kebijakan Hukum Nasional Temporer	257
147	2. Kebijakan Hukum Tentang Fungsi Sistem Hukum atau Tata Hukum Sebagai Sarana (Instrumen) Kebijakan Umum dan Kebijakan Hukum	258
148	3. Kebijakan Hukum Tentang Materi-Muatan Sistem Hukum atau Tata Hukum	260
166	4. Kebijakan Pembentukan Hukum, Penegakan Hukum, dan Penerapan Hukum	270
166	BAB X PENUTUP	285
172	A. Epilog (Catatan Akhir Penulis)	286
	B. Harapan Penulis Untuk Masa Depan	286
179	DAFTAR PUSTAKA	288
180	INDEKS	292
184		
184		
187		
196		
199		
205		
206		
206		
211		
214		
214		
221		
224		

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Abdul Latief dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Achmad Ali. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Ahmad Muliadi. *Politik Hukum*. Padang: Akademia Pratama, 2014.
- A.M.W. Pranarka. *Epistemologi Dasar, Suatu Pengantar*. Jakarta: CSIS, 1987.
- Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.
- Bambang Sunggono. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Benny K. Harman. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Elsam, 1997.
- Bernard Arief Sidharta. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Bintan Regen Saragih. *Politik Hukum*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Trisakti, 2003.
- Bungaran Antonius Simanjuntak. *Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba, Bagian Sejarah Batak*. Jakarta: Yayasan Obor, 2009.
- Burhanudin Salam. *Logika Materil, Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Busyro Muqqodas dkk. (penyunting). *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. Yogyakarta: UII-Press, 1992.
- Charles Himawan. *Hukum Sebagai Panglima*. Jakarta: Kompas, 2003.
- Dardji Darmodihardjo dan Shidarta. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- dan Shidarta. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1996.
- Deni Bram. *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia*. Jakarta: Lentera, 2011.
- Firoz Gaffar dan Ifdal Khasim (ed.). *Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Cyber Conslut, 2000.
- Francisco Budi Hardiman. *Melampaui Positivisme dan Modernitas Diskursus tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Hardjito Notopuro. *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1995.
- Hartono Hadisoeparto. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Hotma Pardomuan Sibuea. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*. Jakarta: Krakatau, 2006.
- *Ilmu Negara*. Jakarta: Erlangga, 2014.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Imam Syaekani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2004.
- Ismail Saleh. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1990.
- J.H.A. Logeman. *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (terjemahan Makatutu), Jakarta: Ichtiar Baru - Van Hoeve, 1948.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, (terj. Bernard Arief Sidharta). Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996.
- John Gilissen dan Gorle Frits. *Sejarah Hukum, Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama, 2005.
- John Locke. *Kuasa Itu Milik Rakyat* (diterjemahkan A. Widyamartaya), Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Sinar Harapan, 1987.

Koentjaraningrat

K. Kaswan

Kusumadewi

J.B. Dalrymple

Leo Agustanto

Lili Rasjid

1994

M. Solly Lubis

Maria Farida

Yogyakarta

Miriam Budiningsih

Mochtar R. Djamil

Bina Cipta

- Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rhineka Cipta, 1990.
- K. Kaswardi (penyunting). *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*. Jakarta: Grasindo, 1993.
- Kusumadi Pudjosewojo. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- I.B. Daliyo. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta. *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- M. Solly Lubis. *Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Maria Farida Indarti Soeprapto. *Ilmu Perundangan-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1970.
- , *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1976.
- , dan Bernard Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- , *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- , *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1975.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- M. Syamsudin (Penyunting). *Ilmu Hukum Profetik, Gagasan Awal, Landasan Kefilsafatan dan Kemungkinan Pengembangannya di Era Postmoderen*. Yogyakarta: FH-UIN Press, 2013.
- M. Sirozi. *Politik Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- , *Politik Pendidikan, Dinamila Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo, 2007.
- Muchsini dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.
- , *Kapita Selekta Bidang Studi Ilmu Hukum (Filsafat Hukum, Teori Hukum, Sejarah Hukum, Politik Hukum, Sosiologi Hukum)*. Jakarta: Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, 2009.
- Nana Sudjana dan Awal Kusumah. *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*. Bandung: Sibar Baru Algensindo, 2000.
- Oetojo Oesman dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta, 1992.
- Otong Rosadi dan Andi Desmon. *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Thafa Media, 2013.
- Padmo Wahyono. *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Alumni, 1993.
- , *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Romli Atmasasmita. *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Satjipto Rahardjo. *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Hukum*. Bandung: Alumni, 1977.
- , *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.
- , *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.
- , *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- , *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Jakarta: Kompas, 2009.

- , *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Shidarta. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: C.V. Utomo, 2006.
- , *Positivisme Hukum*. Jakarta: UPT Universitas Tarumanegara, 2007.
- , *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Soediman Kartohadiprojo. *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1962.
- Soedjono Dirdjosisworo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
- Soepomo dan Djokosutono. *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*. Jakarta: Djambatan, 1950.
- , *Sedjarah Politik Hukum Adat 1848-1928*, Jakarta: Djambatan, 1954.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1982.
- , *Mengenal Sosiologi Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- , *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1980.
- , dan Sri Mamudji. *Metode Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- , dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Alumni, 1993.
- , dan Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Soetandyo Wignjosubroto. *Hukum, Konsep dan Metode*. Malang: Setara Press, 2013.
- Solihin Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Sudarminta, *Epistemologi Dasar, Pengantar Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru, 1983.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Sudjito. *Ilmu Hukum Holistik, Studi untuk Mencari Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1992.
- Sunarjati Hartono. *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1975.
- , *Apakah The Rule of Law Itu?*. Bandung: Alumni, 1978.
- , *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- , *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.
- , *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006.
- Trubus Rahardiansyah. *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2006.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- W. Friedmann, *Legal Theory*. London: Steven and Son Limited, 1960.

B. Jurnal

- A. Soerjono Soekanto, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, *Jurnal Hukum*, 1982.
- Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Jurnal Hukum*, 2008.
- Ali Masduki, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, *Jurnal Hukum*, 1990.
- Bagir Manan, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, *Jurnal Hukum*, 1983.
- Bernardus Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, *Jurnal Hukum*, 1982.
- Hotma, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Jurnal Hukum*, 2008.
- I Gede, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, *Jurnal Hukum*, 1990.
- Moh. Kholik, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, *Jurnal Hukum*, 1982.
- Ramli, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Jurnal Hukum*, 2008.
- Sri Soemarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, *Jurnal Hukum*, 1983.
- Sri Supriyanto, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, *Jurnal Hukum*, 1990.

B. Jurnal, Disertasi, Pidato Ilmiah dan Makalah

- Genta Publishing, 2009.
- Bandung: C.V. Utomo, 2006.
- Negara, 2007.
- Genta Publishing, 2013.
- Ghalia Indonesia, 1962, 1991.
- Jakarta: Djambatan, 1950.
- Jakarta: Djambatan, 1954.
- Perkasa, 1982.
- 1980.
- *Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta:
Tata Hukum. Bandung: Alumni,
 al, Jakarta: Raja Grafindo Persada,
 a Press, 2013.
- *Implementasi Kebijakan Negara*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- *Adap Pembaharuan Hukum Pidana*. Jakarta: Kanisius, 1990.
- *dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi Untuk Praktik Sehari-hari*. Bandung:
 an *Pembaharuan Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- e-20. Bandung: Alumni, 1994.
- *ngi Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- n, 1983.
-
- A. Sony Keraf. *Mengugat Prinsip Perlakuan Yang Sama: Sebuah Tinjauan Filosofis*. Jurnal Ilmiah ATMA-nan Jaya, Universitas Katholik Indonesia Atmajaya. Jakarta, 1998.
- Abdul Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. (Disertasi yang dipertahankan di hadapan Senat Guru Besar Universitas Indonesia). Jakarta, 1990.
- *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Inponesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman* (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia). Jakarta, 2002.
- Ali Mudhofir. *Aspek Ontologi Ilmu Pengetahuan* (Makalah dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia). Yogyakarta, 1998.
- Bagir Manan. *Politik Perundang-undangan*. (Makalah Ilmiah yang disampaikan pada pendidikan singkat para pengajar fakultas hukum se-Sumatera yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Andalas), Padang, 2008.
- Bernard Arief Shidarta. *Pendidikan Hukum dan Perkembangan Masyarakat di Indonesia, Percikan Gagasan Sebagai Catatan Kaki Pada Surat Keputusan Mendikbud Nomor 17 Tahun 1993* (Oratio Dies Natalis pada Lustrum Fakultas Hukum Universitas Parahyangan), Bandung, 1993.
- Hotma Pardomuan Sibuea. *Budaya Hukum Masyarakat Batak Toba Berkenaan dengan Pembatasan Usia Kawin Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974* (Jurnal Ilmiah, Propatria, Pascasarjana, Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Vo. 1 No.2, September 2007). Jakarta, 2007.
- I Gede Pantja Astawa. *Hukum Dalam Pembangunan Nasional Di Era Globalisasi*. (Makalah Seminar Lustrum VIII, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran), Bandung, 1997.
- Moh. Koesnoe. *Mengamati Konsep Hukum di Dalam Masyarakat Kita*. Varia Peradilan, Tahun IX Nomor 105, Jakarta, 1994.
- Ramli Hutabarat. *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik*. Jakarta, 2004.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. *Manfaat Mempelajari Politik Hukum* (Makalah dalam Ceramah Umum Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Tanggal 26 Mei 2003),
- Sri Suprpto. *Landasan Aksiologis Ilmu Pengetahuan* (Makalah Dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia). Yogyakarta, 1998.

ILMU POLITIK HUKUM

Sebagai suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Buku ini ditujukan sebagai buku teks untuk mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum. Sebagai buku pengantar, buku ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pengembangan studi kebijakan hukum dalam perspektif Ilmu Politik Hukum dalam berbagai aspek. Buku ini diharapkan dapat: (1) Memberikan pengertian yang benar bagi para pemula studi politik hukum (kebijakan hukum) sebagai suatu aktivitas ilmiah; (2) Memperjelas perbedaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan; dan (3) Mengakhiri perdebatan tentang letak kedudukan Politik Hukum dalam Disiplin Hukum dan Ilmu Politik Hukum dalam lingkungan Disiplin Sosial sebagai cabang Ilmu Politik.

Hotma Pardomuan Sibuea lahir di Kota Sibolga (Sumatera Utara) tanggal 23 Maret 1958. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Hukum jurusan Hukum Tata Negara Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta (1985). Program Magister Ilmu Hukum bidang kajian utama Hukum Tata Negara (2001) di Universitas Padjadjaran, Bandung. Doktor Ilmu Hukum dengan kajian utama Hukum Tata Negara (2009) di Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten. Sebagai dosen ia sudah mengajar sejak tahun 1986 sampai sekarang dan saat ini memiliki jabatan fungsional sebagai Lektor Kepala sejak tahun 2000. Jabatan struktural yang diembannya saat ini adalah sebagai Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945. Selain mengajar di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, ia juga aktif mengajar di Universitas Eka Sakti Padang, Universitas Bhayangkara Jaya, dan Universitas Pakuan Bogor. Beberapa buku yang sudah diterbitkan adalah *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, *Metode Penelitian Hukum*, *Politik Hukum*, *Asas Negara Hukum*, *Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dan *Ilmu Negara* yang diterbitkan oleh Penerbit Erlangga.



PENERBIT ERLANGGA
Kami Melayani Ilmu Pengetahuan
Jl. H. Baping Raya 100
Ciracas, Jakarta 13740

erlangga.co.id

007 - 340 - 010 - 0

ISBN-13: 978-602-434-650-8



9 786024 346508

BAB I

PERKEMBANGAN PENGERTIAN POLITIK HUKUM DARI SUATU ISTILAH SAMPAI MENJADI NAMA CABANG ILMU PENGETAHUAN BARU DALAM LINGKUNGAN ILMU-ILMU SOSIAL

A. Perkembangan Umum Istilah Politik Hukum

Dalam beberapa dekade terakhir, istilah *politik hukum* adalah salah satu istilah yang paling populer bagi para penulis, pengamat hukum, akademisi hukum, komunitas sarjana hukum dan segenap masyarakat hukum. Akan tetapi, jika diperhatikan dengan seksama, para penulis, pakar atau pengamat hukum ternyata belum sepakat mengenai pengertian istilah politik hukum tersebut. Masing-masing memaknai dan memahami istilah politik hukum dengan pengertian atau pemahaman yang berbeda. Perbedaan pemaknaan dan pemahaman istilah politik hukum tersebut melahirkan kesimpangsiuran dan kekeliruan terutama di antara para pemula yang baru belajar politik hukum. Kondisi tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan yang berkenaan dengan pengertian politik hukum yang sekaligus menjadi pembuka perbincangan (diskusi) tentang politik hukum dan perkembangannya. Upaya penulis untuk mengkaji riwayat istilah politik hukum dan perkembangan pemahaman tentang politik hukum adalah salah satu cara untuk menambah pengetahuan tentang politik hukum.

Apakah istilah *politik hukum* adalah suatu istilah ilmu pengetahuan? Apakah istilah *politik hukum* adalah istilah di bidang Ilmu Hukum atau ilmu pengetahuan yang lain? Apakah istilah *politik hukum* adalah istilah yang dipakai untuk menyebut nama suatu studi atau kajian ilmiah di bidang hukum seperti *studi hukum dan masyarakat* atau kajian atau studi ilmiah di bidang ilmu pengetahuan yang lain? Apa makna atau pengertian istilah

politik hukum tersebut? Apakah istilah politik hukum mengandung pengertian yang sama dengan kebijakan hukum seperti dikemukakan Van Der Tas dalam kamus hukum Belanda-Indonesia? Apakah istilah *politik hukum* adalah nama diri atau bukan nama diri suatu cabang ilmu pengetahuan (*science*)? Apakah *politik hukum* termasuk dalam rumpun Disiplin Hukum atau rumpun Disiplin Ilmu-ilmu Sosial jika ternyata merupakan suatu cabang ilmu pengetahuan?

Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas sengaja disusun secara sistematis untuk mempermudah pemaparan dan pemahaman mengenai perkembangan pengertian politik hukum sejak istilah tersebut dipakai pertama kali dalam khasanah pendidikan tinggi hukum sampai dengan sekarang. Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan di atas, penulis menyusun bagian-bagian tentang perkembangan politik hukum secara sistematis. Bagian-bagian tersebut disusun secara sistematis mulai dari istilah politik hukum dikenal dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia untuk pertama kali sampai dengan perkembangan terakhir sebagai nama diri (identitas) suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial dan cabang Ilmu Politik dengan nama Ilmu Politik Hukum. Berdasarkan uraian tentang perkembangan politik hukum yang dikemukakan di atas dapat diketahui jikalau dalam perkembangan terakhir, suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang berasal-muasal dari lingkungan ilmu sosial telah lahir dengan nama Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang berinduk pada Ilmu Sosial sama seperti cabang-cabang Ilmu Sosial yang lain seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan lain-lain.

Perkembangan di atas adalah suatu perkembangan baru dalam lingkungan masyarakat akademik di bidang hukum maupun dalam praktik hukum. Sebagai suatu

perkembangan baru, dalam berbagai literatur atau tulisan para pakar, istilah politik hukum tampil dengan berbagai “wajah atau rupa” dengan pengertian yang berbeda. Padahal, para penulis atau para pakar tersebut berasal dari disiplin ilmu pengetahuan yang sama yakni Ilmu Hukum. Kondisi perbedaan pemahaman dan pemaknaan istilah politik hukum dapat dipandang sebagai kendala untuk perkembangan dan pengembangan studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah yang kelak di kemudian hari berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan dengan nama Ilmu Politik Hukum. Namun, di lain pihak, kondisi tersebut dapat dipandang sebagai peluang yang dapat memberikan motivasi bagi para penulis atau penstudi politik hukum supaya lebih bergiat melakukan penelitian dalam rangka pengembangan pengetahuan tentang politik hukum dan suatu studi ilmiah tentang politik hukum dan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru dengan nama Ilmu Politik Hukum.

Dalam perspektif wawasan yang dikemukakan di atas, penulis berusaha memaparkan perkembangan pengertian politik hukum dalam bab ini secara bertahap dalam beberapa bagian untuk memperoleh pengetahuan yang benar tentang pengertian politik hukum dan studi ilmiah tentang politik hukum. Uraian penulis dimulai dari istilah politik hukum ketika dipakai untuk pertama kali sebagai istilah ilmu pengetahuan sampai dengan perkembangan terakhir sebagai nama dari suatu cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Politik Hukum. Akan tetapi, penulis harus segera mengemukakan, bagian ini tidak dimaksudkan sebagai uraian tentang sejarah pertumbuhan dan perkembangan politik hukum atau Ilmu Politik Hukum. Uraian ini bertujuan semata-mata untuk membuat lebih mudah memahami pengertian politik hukum dan perkembangan studi ilmiah tentang

politik hukum yang kemudian berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-Ilmu Sosial dan sebagai cabang Ilmu Politik.

Dalam buku ini, penulis berusaha membuat paparan tentang kelahiran politik hukum dengan cara penguraian yang sederhana dan mudah untuk dipahami dan kemudian secara perlahan beranjak menuju uraian yang lebih rumit dan agak sukar dipahami. Uraian seperti itu tidak dapat dihindari karena pada saat membahas aspek-aspek keilmuan Ilmu Politik Hukum, sudut pandang harus bertitik tolak dari perspektif Filsafat Ilmu yang sedikit sukar dipahami para pemula. Dalam perspektif wawasan di atas, pemaparan yang bersifat deskriptif penulis menggunakan pada saat memaparkan sejarah perkembangan politik hukum. Akan tetapi, pemaparan argumentatif dipergunakan pada saat dan sepanjang berkenaan dengan penjelasan tentang unsur-unsur keilmuan Ilmu Politik Hukum dan pada saat menetapkan kedudukan Ilmu Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan. Mudah-mudahan kedua metode tersebut dapat memberikan manfaat untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan tentang politik hukum atau studi ilmiah tentang politik hukum dan bukan malah menambah kebingungan para pemula yang baru belajar politik hukum atau Ilmu Politik Hukum.

Penulis membagi perkembangan politik hukum sampai dengan kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru yakni Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik dalam 6 (enam) tahap atau periodisasi. Perkembangan tersebut tidak berpatokan pada periodisasi waktu (kronologi) tetapi pada perkembangan pemahaman para penulis atau para pakar tentang politik hukum dan pertumbuhan unsur-unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Metode pemaparan di atas belum pernah dilakukan para penulis politik hukum atau Ilmu Politik Hukum. Berbagai buku politik hukum atau Ilmu

Politik Hukum yang beredar sampai dengan sekarang memberi kesan kalau para penulis politik hukum memahami politik hukum dalam berbagai pengertian atau pemaknaan. Keanekaragaman pengertian atau pemaknaan istilah politik hukum dalam berbagai konteks dan perspektif tersebut jelas membuat bingung para pemula yang baru terlibat dalam studi politik hukum. Kondisi ini akan menjadi kendala yang dapat menimbulkan akibat negatif bagi insan yang baru belajar politik hukum. Kondisi di atas dapat melahirkan pemahaman dan pemaknaan yang keliru tentang politik hukum sehingga keliru pula dalam menetapkan tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan. Kemungkinan seperti itu dapat menjadi penghambat pertumbuhan dan perkembangan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Perkembangan pengertian politik hukum dimulai dari saat istilah politik hukum dikenal dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia untuk pertama kali pada beberapa dekade yang lalu. Pada periode awal tersebut, pengertian politik hukum sebagai suatu istilah belum menampakkan maksud yang jelas. Pada periode pertama perkembangan politik hukum, penulis memaparkan awal kelahiran istilah politik hukum sebagai istilah dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia pada pertengahan Abad XX. Pada periode tersebut, istilah politik hukum mulai dipakai para penulis sebagai istilah ilmu pengetahuan di bidang hukum. Akan tetapi, pengertian istilah politik hukum tidak dijelaskan para penulis sehingga para pembaca harus menafsirkan pengertian politik hukum berdasarkan konteks pokok bahasan yang diulas para penulis. Periode ini merupakan periode awal mula pengenalan istilah politik hukum dan sekaligus penyemaian bibit-bibit studi politik hukum yang kelak di kemudian hari akan berkembang menjadi suatu cabang

ilmu pengetahuan baru. Postur dan karakteristik studi politik hukum sebagai studi ilmiah yang berkembang di kemudian hari seperti dikenal pada saat sekarang sama sekali belum terbayangkan pada periode awal ini. Para penulis periode awal yang memperkenalkan istilah politik hukum dalam karyanya adalah Soepomo, Djokosutono dan Soediman Kartohadiprojo. Para penulis tersebut dapat dipandang sebagai pelopor yang memperkenalkan istilah politik hukum dan sekaligus menjadi perintis studi ilmiah tentang kebijakan hukum yang telah berjasa menyemaikan butir-butir ilmu pengetahuan tentang politik hukum yang kelak di kemudian hari menjadi pondasi kelahiran dan pertumbuhan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Pada periode kedua perkembangan politik hukum, penulis memaparkan uraian tentang politik hukum sebagai istilah teknis ilmu pengetahuan yang sudah memiliki pengertian atau definisi formal. Pengertian atau definisi formal politik hukum dapat ditemukan dalam berbagai definisi yang dikemukakan para penulis. Kehadiran definisi formal politik hukum menandai suatu era baru sebagai awal kelahiran studi ilmiah tentang politik hukum. Beberapa penulis yang dapat dianggap sebagai pelopor studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah pada periode kedua adalah Teuku Muhammad Radhi, Padmo Wahyono, Sudarto dan Ramli Hutabarat. Para penulis periode kedua tersebut mengemukakan suatu definisi formal politik hukum yang dapat mencerminkan substansi pengertian istilah politik hukum sehingga berdasarkan definisi formal tersebut dapat diketahui berbagai hal yang berkenaan dengan politik hukum. Para penulis yang berkontribusi pada periode kedua ini memaknai istilah politik hukum dalam pengertian kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa atau organ negara yang berwenang).

Periode kedua dapat dipandang sebagai periode awal pembentukan unsur-unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dari perspektif Filsafat Ilmu. Periode kedua adalah periode awal pembentukan salah satu unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yakni unsur objek kajian (unsur ontologi). Pada periode kedua, para penulis mengemukakan pendapat tentang politik hukum dalam pengertian sebagai kebijakan hukum (*legal policy*). Akan tetapi, para penulis tersebut tidak mengemukakan sama sekali pandangan tentang politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan yang nama diri (identitasnya) belum dapat diketahui. Periode kedua dapat dipandang sebagai periode awal pertumbuhan studi ilmiah tentang politik hukum atau kebijakan hukum.

Pada periode ketiga, studi politik hukum telah berkembang menjadi suatu studi ilmiah yang mengarah pada kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru. Periode ketiga merupakan perkembangan tahap kedua pembentukan unsur-unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Pada periode ketiga, studi politik hukum telah memasuki babak baru dan perspektif baru yakni sebagai suatu studi ilmiah yang mengarah pada pembentukan ilmu pengetahuan baru. Periode ketiga merupakan periode tahap kedua proses pembentukan suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru dengan nama Ilmu Politik Hukum. Pembentukan unsur objek kajian sebagai tahap pertama pertumbuhan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan telah dikemukakan di atas. Pada periode kedua, politik hukum dalam arti kebijakan hukum dipandang sebagai objek kajian Ilmu Politik. Sebagai objek studi ilmu pengetahuan, politik hukum merupakan unsur ontologi ilmu pengetahuan. Pada periode ketiga, penulis sekaligus memaparkan perkembangan baru mengenai tempat kedudukan studi politik hukum sebagai suatu studi

ilmiah dalam cabang Ilmu Politik. Penempatan studi politik hukum dalam lingkungan Ilmu Politik adalah perkembangan baru karena pada periode kedua, studi tentang politik hukum belum ditempatkan dalam ranah ilmu pengetahuan. Uraian yang penulis dikemukakan di atas belum dapat ditemukan dalam karya-karya para penulis atau para pakar politik hukum. Para penulis yang dapat dianggap sebagai pelopor studi politik hukum pada periode ketiga adalah Kusumadi Pujosewojo, Utrecht dan Satjipto Rahardjo.

Pada periode keempat, penulis memaparkan pandangan tentang studi politik hukum dalam pemahaman baru yakni sebagai nama dari suatu disiplin ilmiah atau cabang ilmu pengetahuan. Alasan para penulis menetapkan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu disiplin ilmiah atau ilmu pengetahuan adalah karena unsur-unsur ilmu pengetahuan telah terpenuhi dalam studi politik hukum tersebut. Akan tetapi, pernyataan tentang politik hukum sebagai suatu disiplin ilmiah yang mengandung arti sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dikemukakan para penulis atau pakar hanya secara samar-samar. Namun, ada seorang penulis yang mengemukakan pandangan tentang derajat studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah dengan terang dan pendirian yang tegas. Meskipun para pakar atau penulis mengemukakan politik hukum sebagai suatu disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi nama diri (identitas) disiplin ilmiah atau ilmu pengetahuan yang dimaksud tidak dikemukakan dengan tegas. Para ahli dan penulis juga masih memperdebatkan tempat kedudukan studi ilmiah atau cabang ilmu pengetahuan tentang politik hukum tersebut. Apakah studi ilmiah tentang politik hukum termasuk dalam lingkungan Disiplin Sosial atau Disiplin Hukum? Pertanyaan tersebut masih terus menggema dan belum ada kesepakatan mengenai hal itu di antara para pakar sampai dengan sekarang. Para penulis yang dapat dipandang sebagai pelopor perkembangan studi

ilmiah tentang politik sebagai suatu disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan adalah Bintan R. Saragih dan Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari.

Pada periode kelima, penulis mengemukakan pandangan tentang perkembangan baru dalam studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu disiplin ilmiah atau ilmu pengetahuan yakni tentang tempat kedudukannya dalam rumpun Disiplin Hukum. Pada periode kelima, para penulis telah menempatkan tempat kedudukan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu disiplin ilmiah atau ilmu pengetahuan sebagai cabang Disiplin Hukum. Sebagai suatu cabang disiplin ilmiah atau ilmu pengetahuan, politik hukum ditetapkan sebagian ahli atau penulis dalam kedudukan yang sederajat dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Para penulis yang dapat dianggap sebagai pelopor perkembangan studi ilmiah tentang politik hukum periode kelima adalah Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, Soedjono Dirdjosisworo dan beberapa penulis lain.

Pada periode keenam, penulis memaparkan perkembangan akhir studi ilmiah tentang politik hukum. Periode ini adalah periode kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang disebut Ilmu Politik Hukum. Pada periode keenam, penulis mengemukakan kalau suatu cabang ilmu pengetahuan baru telah lahir dengan nama Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum. Periode keenam dapat dipandang sebagai periode terakhir perkembangan studi ilmiah tentang politik hukum. Pada periode ini, studi ilmiah tentang politik hukum telah tumbuh menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru. Segenap unsur-unsur ilmu pengetahuan yakni unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi telah terpenuhi secara utuh dalam studi ilmiah tentang politik hukum.

Tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berada dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial yakni sebagai cabang Ilmu Politik. Sebagai cabang

Ilmu Politik, kedudukan Ilmu Politik Hukum sama seperti cabang ilmu sosial yang lain seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal dan dari suatu perspektif. Para penulis yang dapat dianggap sebagai pelopor perkembangan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Politik Hukum pada periode keenam adalah Logeman dan Moh. Mahfud MD.

B.Perkembangan Periode Pertama: Kelahiran Istilah Politik Hukum Dalam Khasanah Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia

Periode pertama perkembangan politik hukum dimulai pada saat istilah politik hukum dipakai sebagai istilah dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Pada periode pertama, definisi formal politik hukum belum dapat ditemukan dalam literatur atau karya para penulis politik hukum. Gambaran pengertian politik hukum sebagai suatu istilah ilmu pengetahuan masih belum jelas atau masih samar-samar sama sekali. Periode pertama dapat dipandang sebagai periode persemaian bibit studi ilmiah tentang politik hukum dalam khasanah pendidikan tinggi hukum yang kelak di kemudian hari akan bertumbuh dan berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial dengan nama Ilmu Politik Hukum.

Istilah politik hukum diperkenalkan dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia untuk pertama kali oleh Soepomo dalam tulisan tahun pada 1947 di majalah “Hoekoem” dengan judul “Soal-soal Politik Hoekoem Dalam Pembangunan Negara Indonesia.”¹ Beberapa tahun kemudian, sekitar tahun 1950, Soepomo dan Djokosutono memakai istilah politik hukum dalam buku berjudul “Sedjarah Politik Hukum Adat Jilid I

¹ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum* (Padang, 2014), hlm. 4.

dan II.”² Buku Soepomo dan Djokosutono tersebut mengulas kebijakan hukum (*legal policy*) penguasa kolonial Belanda di Hindia Belanda pada masa 1609-1848. Rentang waktu 1609-1848 meliputi masa *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (V.O.C.) sampai dengan masa kejatuhan V.O.C. pada tanggal 31 Desember 1799 dan sebagian berkaitan dengan masa *Besluiten Regerings* (1814-1855).

Dalam buku tersebut dipaparkan gambaran politik hukum (kebijakan hukum) penguasa kolonial Belanda di seluruh wilayah Hindia Belanda. Kebijakan hukum kolonial Belanda yang diterapkan di Hindia Belanda didasarkan pada motif dan tujuan ekonomi-politik. Dalam garis besar, gambaran kebijakan hukum atau politik hukum kolonial Belanda di Hindia Belanda yang berkaitan dengan Hukum Adat sebagai hukum golongan pribumi (bumi putera) ditetapkan berdasarkan perbedaan wilayah kekuasaan kolonial Belanda yang dalam garis besar adalah sebagai berikut.

Pertama, di pusat pemerintahan kolonial Belanda, hukum yang berlaku bagi semua golongan masyarakat termasuk pribumi (bumi putera) adalah sama yakni hukum Barat. Hukum Barat berlaku bagi semua golongan di pusat-pusat pemerintahan kolonial Belanda. Dalam konteks kebijakan hukum kolonial Belanda tersebut, Soepomo dan Djokosutono mengemukakan ulasan sebagai berikut:

“Peraturan kehakiman di zaman V.O.C. berbeda-beda antara tempat-tempat di pantai laut yang dipergunakan sebagai pusat untuk melakukan pemerintahan dan daerah-daerah lain yang termasuk di dalam kekuasaan V.O.C. Pada pusat pemerintahan, untuk segala orang golongan bangsa apapun berlaku hukum Kompeni yaitu: Hukum Belanda, djadi buat mereka semua berlaku satu rupa hukum (hukum Barat) tatanegara, hukum seseorang (*privaatrecht*) dan hukum pidana.”³

² Soepomo dan Djokosutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, (Jakarta, 1950).

³ *Ibid.*, hlm. 9.

Hukum Barat yang berlaku bagi semua golongan rakyat mencerminkan politik hukum (kebijakan hukum atau *legal policy*) yang tidak terlepas dari motif ekonomi yang dianggap lebih menguntungkan penguasa kolonial Belanda dan orang-orang Belanda. Jika hukum Barat diberlakukan bagi seluruh golongan rakyat, penguasa kolonial Belanda dan orang-orang Belanda lebih mudah berhubungan dagang dengan golongan rakyat yang lain. Jika terjadi perselisihan antar golongan rakyat, semua golongan rakyat dalam lalu-lintas hukum di Hindia Belanda terutama di bidang hukum perdata harus tunduk kepada hukum Belanda (hukum Barat) yang berlaku bagi semua golongan. Hukum Belanda (hukum Barat) sudah pasti lebih menguntungkan penguasa kolonial Belanda dan orang-orang Belanda. Seluk-beluk hukum Barat tidak dipahami golongan rakyat yang lain sehingga jika terjadi perselisihan antar golongan, golongan lain akan kesulitan memahami hukum Belanda (hukum Barat) dan kondisi seperti itu merupakan keuntungan bagi golongan Belanda.

Kedua, dalam wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan kolonial Belanda, hukum adat berlaku bagi penduduk pribumi. Soepomo dan Djokosutono mengemukakan sebagai berikut “Di luar tempat pusat pemerintahan, segala adat dulu-dulu tak tersentuh sedikitpun (maksudnya: Hukum Adat berlaku sepenuhnya - - - pen.)”⁴ Politik hukum atau kebijakan hukum kolonial Belanda yang mengakui Hukum Adat berlaku bagi golongan pribumi di luar wilayah pusat pemerintahan Belanda bukan berdasarkan kebaikan Belanda dan bukan pula untuk menghormati eksistensi Hukum Adat. Politik hukum atau kebijakan hukum tersebut tidak terlepas dari motif pertimbangan finansial dan administratif yang menguntungkan penguasa kolonial Belanda jika mengakui Hukum Adat. Jika Hukum Adat diberlakukan bagi golongan pribumi, penguasa kolonial Belanda tidak perlu mengeluarkan

⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

uang untuk mendidik dan mengangkat hakim-hakim Belanda yang menguasai Hukum Adat hanya untuk mengadili sengketa golongan pribumi. Biaya yang harus dikeluarkan penguasa kolonial Belanda untuk mendidik dan mengangkat hakim yang mampu mengadili sengketa golongan pribumi adalah cukup besar. Namun, jika penguasa kolonial Belanda tidak menyentuh Hukum Adat akan lebih efisien dari segi keuangan. Golongan pribumi atau bumiputera akan lebih baik jika dibiarkan mengadili dan menyelesaikan sengketa atau perselisihan di antara golongan tersebut.

Dalam perspektif politik hukum kolonial Belanda di atas, Hukum Adat sedapat mungkin diberlakukan hanya bagi golongan pribumi (penduduk asli atau bumi putera). Hukum Adat diakui sebagai hukum golongan pribumi (bumi putera) sepanjang menguntungkan kolonial Belanda. Namun, Hukum Adat dapat dikesampingkan jika tidak menguntungkan kepentingan kolonial Belanda. Hukum Barat dapat diberlakukan terhadap semua golongan masyarakat termasuk golongan pribumi (bumi putera) jika menguntungkan kepentingan kolonial Belanda dan orang-orang Belanda.

Kebijakan hukum atau politik hukum penguasa kolonial Belanda di Hindia Belanda tersebut dituangkan dalam *Besluiten Regerings* (1814-1855). Menurut *Besluiten Regerings* (1814-1855), raja Belanda mempunyai kekuasaan mutlak atas daerah-daerah jajahan. Kekuasaan mutlak tersebut meliputi kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dengan nama *Algemene Verordening* atau peraturan pusat. Akan tetapi, pada tahun 1848 dilakukan amandemen *Grondwet* Belanda sebagai konsekuensi perkembangan politik di Negeri Belanda. *Grondwet* hasil amandemen membatasi kewenangan raja di negeri jajahan karena segala sesuatu harus dilakukan dengan undang-undang. Ketentuan ini mengandung arti Parlemen Belanda harus terlibat

dalam mengatur daerah-daerah jajahan termasuk Hindia Belanda. Dalam Pasal 59 *Grondwet* Belanda pascaamandemen antara lain dikemukakan jika hal-hal lain yang menyangkut daerah jajahan dan harta kalau diperlukan akan diatur dengan undang-undang. Sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 59 *Grondwet* Belanda tersebut, *Regering Reglement* (1855-1926) ditetapkan berlaku di Hindia Belanda.

Politik hukum (kebijakan hukum) penguasa kolonial Belanda di Hindia Belanda dalam *Regerings Reglement* Redaksi Lama (1855-1926) bertitik tolak dari prinsip perbedaan ras (golongan darah). *Regerings Reglement* tersebut membagi penduduk Hindia Belanda atas 3 (tiga) golongan yakni (a) golongan Eropa dan yang dipersamakan dengan Eropa, (b) golongan Timur Asing dan (c) golongan Bumi Putera atau Pribumi. Hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan berbeda. Politik hukum atau kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda berdasarkan perbedaan golongan daerah (ras) tersebut menggambarkan kebijakan hukum atau politik hukum yang bersifat rasialis.

Politik hukum atau kebijakan hukum kolonial Belanda dengan motif keuangan dan kepentingan ekonomis yang berkarakter rasialis tetap dipertahankan pada masa berikut. Kebijakan hukum atau politik hukum dengan latar belakang yang sama dengan kebijakan hukum dalam *Regerings Reglement* juga diteruskan pada era *Indische Staatsregeling* (1926-1942). Kebijakan hukum (politik hukum) tersebut ditetapkan dalam Pasal 131 dan 163 I.S. Perubahan *Regerings Reglement* menjadi *Indische Staatsregeling* adalah konsekuensi dari amandemen *Grondwet* Belanda tahun 1922. *Indische Staatsregeling* adalah redaksi baru dari *Regerings Reglement* yang ditetapkan sebagai konsekuensi amandemen *Grondwet* Belanda tahun 1848. Dalam hubungan dengan politik hukum (kebijakan hukum) penguasa kolonial Belanda dalam kedua ketentuan (R.R. dan I.S.)

tersebut, Hotma P. Sibuea mengemukakan komentar sebagai berikut “Motif yang melatarbelakangi kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda yang digariskan (di Hindia Belanda - - - pen.) bagi golongan pribumi tidak terlepas dari motif ekonomi dan perdagangan.”⁵

Apa pengertian politik hukum menurut Soepomo dan Djokosutono dalam perspektif kebijakan hukum atau politik hukum kolonial Belanda yang dikemukakan di atas? Jika karya Soepomo dan Djokosutono dibaca secara keseluruhan, pengertian politik hukum tidak dapat ditemukan dalam buku tersebut. Akan tetapi, berdasarkan pokok bahasannya, penulis dapat menarik kesimpulan mengenai pengertian istilah politik hukum dengan melakukan penafsiran. Dari hasil penafsiran, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut. Menurut Soepomo dan Djokosutono, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*). Dalam konteks kesimpulan tersebut, politik hukum adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang menentukan hukum yang berlaku di Hindia Belanda. Politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) tersebut disesuaikan dengan tujuan penguasa kolonial Belanda di daerah jajahan Hindia Belanda untuk mengeksploitasi hasil-hasil sumber daya alam. Dalam konteks uraian di atas, politik hukum (kebijakan hukum) mencerminkan kehendak dan tindakan penguasa sebagai pemegang otoritas untuk menetapkan hukum yang berlaku bagi setiap golongan dalam lingkungan kekuasaannya.

Pada periode pertama, istilah politik hukum belum memiliki pengertian formal dan studi ilmiah tentang politik hukum belum mendapat perhatian para penulis untuk dikembangkan menjadi suatu studi ilmiah atau sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

⁵ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia* (Jakarta, 2006), hlm. 85-86.

Periode pertama dapat dipandang sebagai periode pemancangan tonggak sejarah fondasi studi ilmiah tentang politik hukum yang kelak di kemudian hari berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru. Studi ilmiah tentang politik hukum berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru pada periode keempat meskipun nama diri (identitas) cabang ilmu pengetahuan tersebut belum diketahui pada periode keempat. Nama diri atau identitas studi ilmiah tentang politik hukum yang kemudian menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan yakni Ilmu Politik Hukum baru dapat diketahui pada periode keenam.

Pada saat studi ilmiah tentang politik hukum dinobatkan sebagai cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Politik Hukum, tempat kedudukan politik hukum justru masih diperdebatkan para ahli atau penulis. Sebagian ahli berpendapat, studi ilmiah dengan nama Politik Hukum adalah cabang Disiplin Hukum tetapi penulis lain menganggap studi ilmiah politik hukum dengan nama Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu-ilmu Sosial atau cabang Ilmu Politik. Sebagai cabang Ilmu Politik, Ilmu Politik Hukum memilih sistem hukum atau tata hukum sebagai objek materialnya sama seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum dan lain-lain serta kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek formal dengan bertitik tolak dari perspektif dan optik yang berbeda dari Ilmu Politik sehingga melahirkan karakteristik khusus studi Ilmu Politik Hukum.⁶

Pada tahun 1955, Lemaire menulis sebuah buku berjudul “Het Recht in Indonesia (Hukum Indonesia).”⁷ Lemaire berpendapat politik hukum termasuk kajian hukum yang

⁶ Sebagaimana diketahui, ada sekelompok sarjana yang beranggapan Politik Hukum termasuk Disiplin Hukum seperti Soerjono Soekanto, Mahfud MD dan lain-lain. Akan tetapi, ada juga sarjana lain yang beranggapan Politik Hukum (Ilmu Politik Hukum) termasuk Disiplin Sosial seperti Logeman, Bintan R. Saragih, Kusumadi Pujosewojo.

⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta, 2010), hlm. 3.

terkait dengan ilmu pengetahuan hukum positif.⁸ Pertanyaan yang dikemukakan berkenaan dengan pernyataan Lemaire adalah sebagai berikut. Apakah pernyataan tersebut mengandung arti politik hukum adalah bagian dari Ilmu Hukum? Menurut penulis, tafsir pernyataan tersebut adalah sebagai berikut. Jika politik hukum dikatakan termasuk kajian yang terkait dengan ilmu pengetahuan hukum positif, pernyataan Lemaire mengandung arti politik hukum adalah objek kajian Ilmu Hukum. Argumentasi yang dapat dikemukakan sebagai dasar tafsir di atas adalah sebagai berikut. Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum adalah ilmu pengetahuan hukum yang secara khusus mengkaji sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu negara. Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) mengkaji sistem hukum atau tatan hukum bersama-sama dengan asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukumnya. Jika Lemaire mengemukakan politik hukum termasuk kajian yang terkait dengan ilmu pengetahuan hukum positif, pernyataan tersebut mengandung arti politik hukum bagian dari Ilmu Hukum.

Dalam tempo yang tidak terlalu lama yakni pada tahun 1956 Soediman Kartohadipranoto membahas secara singkat politik hukum (kebijakan hukum) dalam karyanya berjudul “Pengantar Tata Hukum di Indonesia.” Dalam buku tersebut, materi politik hukum ditempatkan Soediman Kartohadiprojo sebagai bagian dari Pengantar Tata Hukum. Penempatan materi politik hukum sebagai bagian pelajaran tata hukum mengandung arti politik hukum adalah bagian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) menurut pandangan Soediman Kartohadiprojo. Pandangan tersebut memiliki kemiripan dengan pandangan Lemaire yang dikemukakan pada bagian lain. Sebagai bagian materi Pengantar

⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

Hukum Indonesia, politik hukum adalah bagian dari objek kajian Ilmu Hukum karena tata hukum suatu negara adalah objek kajian Ilmu Hukum Nasional bangsa yang bersangkutan.

Dalam konteks pembahasan tata hukum Indonesia, Soediman Kartohadiprodjo mengemukakan keanekaragaman tata hukum Indonesia pascakemerdekaan tidak terlepas dari kebijakan hukum atau politik hukum penguasa kolonial Belanda di Hindia Belanda. Menurut Soediman Kartohadiprodjo, pluralisme tata hukum Indonesia pascakemerdekaan adalah kelanjutan kebijakan hukum kolonial Belanda. Pada halaman 210 buku berjudul “Pengantar Tata Hukum di Indonesia” tersebut, Soediman Kartohadiprodjo mengemukakan sebagai berikut:

“Sebaliknya, juga hanya tergantung pada *politik hukum* sesuatu negara jikalau didalamnya berlaku lebih dari satu sistem hukum seperti di tanah air kita, di mana berdampingan berlaku hukum perdata barat dan hukum perdata adat. Pun hanya tergantung kepada *politik hukum* jika diadakan pembagian golongan penghuni (Indonesia, Eropah dan Timur Asing) dan bahwa bagi golongan Indonesia berlaku hukum adatnya, bagi golongan Eropah hukum perdata barat dan bagi golongan Timur Asing dalam dasarnya hukum adatnya.”⁹

Uraian tentang kebijakan hukum yang melahirkan pluralisme tata hukum pada zaman kemerdekaan yang dibahas Soediman Kartohadiprodjo adalah kelanjutan topik yang sama yang dibahas Soepomo dan Djokosutono tentang kebijakan hukum zaman kolonial Belanda di Hindia Belanda yang bersifat pluralis. Namun, motif yang menjadi latar belakang kelahiran kebijakan pluralisme tata hukum pascakemerdekaan bangsa Indonesia berbeda dari motif kebijakan pluralisme tata hukum zaman kolonial di Hindia Belanda.

Kebijakan hukum yang menghasilkan pluralisme tata hukum pascakemerdekaan bangsa Indonesia ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menyebutkan sebagai berikut “Segala badan negara dan peraturan

⁹ Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, (Jakarta, 1962), hlm. 210.

yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.” Konsekuensi kebijakan hukum tersebut menghasilkan sistem atau tata hukum yang beraneka ragam yang hidup berdampingan. Hukum positif yang dibentuk pemerintah Indonesia pascakemerdekaan hidup berdampingan dengan Hukum Adat dan Hukum Islam. Kebijakan hukum yang menghasilkan pluralisme tata hukum pascakemerdekaan adalah kebijakan hukum yang bersifat sementara dalam rangka mengisi kekosongan undang-undang (*wet vacuum*). Fokus utama perhatian bangsa Indonesia pada awal kemerdekaan adalah konsolidasi kekuasaan pemerintah Indonesia sehingga tidak cukup waktu untuk melakukan pembaharuan tata hukum sehingga tata hukum kolonial Belanda masih tetap diberlakukan sepanjang dianggap tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945.

Apa yang dimaksud dengan politik hukum dalam perspektif pendapat Soediman Kartohadiprojo? Pertanyaan ini perlu dikemukakan karena definisi formal politik hukum tidak dikemukakan Soediman Kartohadiprojo sama seperti Soepomo dan Djokosutono. Untuk memahami pengertian politik hukum dalam perspektif pendapat Soediman Kartohadiprojo, penafsiran harus dilakukan sesuai dengan substansi yang dibahas dalam bukunya. Jika dilihat dari konteks substansi yang dibahas buku tersebut, kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut. Menurut penulis, Soediman Kartohadiprojo memahami politik hukum adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas. Politik hukum atau kebijakan hukum tersebut mencerminkan kehendak penguasa berkenaan dengan berbagai hal tentang sistem hukum atau tata hukum dalam wilayah kekuasaannya. Kebijakan hukum ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan di bidang hukum. Kebijakan hukum

tersebut diungkapkan kepada publik melalui sistem hukum atau tata hukum. Sosialisasi kebijakan hukum kepada masyarakat melalui sistem hukum atau tata hukum dimaksudkan untuk memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat terhadap kebijakan hukum.

Dalam perspektif wawasan di atas, menurut penulis, para penulis politik hukum generasi pertama yakni Soepomo, Djokosutono dan Soediman Kartohadiprodo memiliki pandangan yang sama mengenai politik hukum. Ketiga penulis memahami politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam masyarakat atau negara.

Pada periode pertama, pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas belum pernah dikemukakan para penulis. Pengertian politik hukum masih samar-samar dan apalagi bibit-bibit studi tentang politik hukum sebagai suatu studi ilmiah belum lahir sama sekali. Meskipun istilah politik hukum dipergunakan dalam berbagai tulisan ilmiah oleh para penulis tetapi pengertian politik hukum tidak dirumuskan dengan formal. Pengertian politik hukum diserahkan kepada penafsiran para pembaca sesuai dengan konteks materi yang dibahas dalam tiap-tiap buku. Bibit-bibit studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah juga masih belum berkembang pada periode pertama. Indikasi aktivitas ilmiah yang bertujuan untuk mengembangkan studi ilmiah tentang politik hukum masih belum tampak dari karya para penulis. Dengan demikian, upaya pengkajian dan pengembangan studi tentang politik hukum sebagai suatu studi ilmiah masih perlu terus dilakukan.

Dalam rangka mengkaji pengertian politik hukum dan upaya perintisan studi politik hukum sebagai studi ilmiah, pendapat pakar tentang politik hukum dipergunakan sebagai

sarana bantu. Definisi para pakar dipergunakan sebagai titik tolak perintisan studi ilmiah politik hukum sehingga definisi para pakar perlu diulas. Setiap definisi politik hukum memiliki wawasan sendiri dalam memahami pengertian politik hukum sehingga akan cenderung mengulas aspek tertentu politik hukum. Dari berbagai definisi formal politik politik hukum yang dikemukakan para pakar, gambaran pengertian atau makna politik hukum mudah-mudahan dapat diungkap. Jika hal tersebut dapat dicapai, hasil tersebut dapat dipandang sebagai tahap awal yang baik dan berguna untuk pengembangan studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah atau sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru. Harapan penulis tersebut bukan impian yang tidak mungkin dapat diwujudkan dalam kenyataan. Akan tetapi, suatu kemungkinan yang dapat memberikan motivasi untuk terus berkarya mengembangkam studi ilmiah tentang politik hukum sampai mencapai taraf suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru. Cita-cita itu kelak akan terwujud pada periode keenam perkembangan studi politik hukum.

C.Perkembangan Periode Kedua: Pengertian Politik Hukum Sebagai Kebijakan Hukum Yang Ditetapkan Oleh Negara atau Pemerintah (Penguasa)

Dalam karya Soepomo, Djokosutono dan Soediman Kartohadiprodjo, suatu definisi formal tentang politik hukum belum ditemukan. Padahal, suatu definisi formal sangat besar manfaatnya untuk menambah pengertian dan pengetahuan tentang politik hukum dan sekaligus untuk mulai mengembangkan studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah. Definisi formal politik hukum sebagai pernyataan singkat dan padat dari seorang pakar atau penulis dapat dipakai sebagai titik tolak, pedoman dan landasan untuk menggali dan memahami substansi pengertian politik hukum. Definisi formal tersebut sekaligus juga menjadi titik pangkal pengembangan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu

cabang ilmu pengetahuan baru. Dari suatu definisi formal politik hukum, pengetahuan atau gambaran mengenai salah satu segi atau aspek politik hukum diharapkan dapat diketahui sehingga dari berbagai definisi politik hukum akan dapat diketahui berbagai aspek politik hukum. Pengetahuan mengenai berbagai aspek politik hukum tersebut merupakan dasar-dasar pengetahuan untuk mengembangkan wawasan dalam membangun unsur-unsur studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang mengkaji politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian.

Dalam perkembangan periode kedua, definisi formal politik hukum telah dikemukakan para pakar atau penulis. Teuku Muhammad Radhi mengemukakan suatu definisi formal politik hukum dalam majalah Prisma No 6 Tahun II Desember 1973. Teuku Muhammad Radhi mengemukakan sebagai berikut “Adapun politik hukum di sini hendak kita artikan sebagai pernyataan kehendak Penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak dikembangkan.”¹⁰ Dalam perspektif pendapat Teuku Muhammad Radhi, politik hukum dimaknai sebagai “pernyataan kehendak penguasa.” Pernyataan kehendak penguasa tersebut berkenaan dengan (a) hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat atau bangsa dan (b) arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang.

Dalam konteks pendapat Teuku Muhammad Radhi, pengertian “pernyataan kehendak penguasa” menjadi sangat penting diketahui sebagai kunci memahami pengertian politik hukum. Apa yang dimaksud dengan “pernyataan kehendak penguasa” oleh Teuku Muhammad Radhi? Menurut penulis, “pernyataan kehendak penguasa” mengandung arti sebagai keputusan politik penguasa yang mencerminkan kehendak penguasa berkenaan

¹⁰ Teuku Muhammad Radhi seperti dikutip Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta, 1993), hlm. 6.

dengan suatu hal. Jika makna tersebut dikaitkan dengan konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, “pernyataan kehendak penguasa” mengandung arti sebagai keputusan politik penguasa berkenaan dengan hal-hal tertentu yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konteks dan perspektif pandangan Teuku Muhammad Radhi, pengertian politik hukum sebagai “pernyataan kehendak penguasa” dapat ditafsirkan sebagai keputusan politik penguasa di bidang hukum yang menentukan (a) hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat atau bangsa dan (b) arah perkembangan hukum suatu masyarakat atau bangsa pada masa yang akan datang.

Pernyataan kehendak penguasa yang berkenaan dengan hukum yang berlaku di wilayahnya mencerminkan politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu wilayah atau masyarakat. Pernyataan kehendak penguasa yang berkenaan dengan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum suatu bangsa pada masa yang akan datang menggambarkan politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan pada masa yang akan datang. Dalam konteks wawasan di atas, “pernyataan kehendak penguasa” yang dimaksud Teuku Muhammad Radhi lebih tepat ditafsirkan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang berkenaan dengan (a) sistem hukum atau tata hukum positif yang berlaku dalam suatu negara dan (2) sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan pada masa yang akan datang.

Kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum dapat disebut sebagai kebijakan hukum tentang *ius constitutum*. Kebijakan hukum tentang arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dapat disebut sebagai kebijakan hukum

tentang *ius constituendum*. Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan, sesuai dengan perspektif pernyataan Teuku Moh. Radhi, ruang lingkup politik hukum dalam pengertian sebagai “pernyataan kehendak penguasa” dalam bidang hukum mencakup kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dalam kaitan dengan *ius constitutum* dan *ius constituendum*.

Wujud konkrit politik hukum atau kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini tercermin dari bangunan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini. Sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini ditempat ini mencerminkan gambaran keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum mengenai sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Sistem hukum atau tata hukum tersebut sekaligus dipergunakan sebagai alat atau instrumen untuk mengungkapkan substansi kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas kepada masyarakat dan untuk memberikan keabsahan serta kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum. Dalam hal ini, sistem hukum atau tata hukum dapat dipandang sebagai bentuk formal formulasi kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan pemerintah atau penguasa dan dituangkan secara tertulis dengan mempergunakan sarana hukum atau undang-undang.¹¹

Wujud konkrit politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai pernyataan kehendak penguasa yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang tercermin dari eksistensi sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (tatanan *ius constituendum*). Gambaran sistem hukum atau tata hukum yang akan datang

¹¹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta, 1994), hlm. 17.

tidak dapat diketahui dari sistem hukum atau tata hukum sekarang. Arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang sangat dipengaruhi perkembangan masyarakat dan perkembangan dunia internasional serta kekuasaan politik dominan dalam suatu negara pada masa yang akan datang. Gambaran arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang hanya dapat diketahui dari pokok-pokok pikiran, prinsip-prinsip atau asas-asas hukum dalam bidang hukum yang dituangkan atau ditetapkan dalam dokumen-dokumen formal sebagai bagian dari suatu figur hukum yang memiliki keabsahan dan kekuatan mengikat. Dalam praktik ketatanegaraan, gambaran arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang tertuang dalam kebijakan hukum dalam dokumen-dokumen resmi seperti lampiran undang-undang atau Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai lampiran Ketetapan MPR.

Figur-figur hukum dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai sarana untuk mengungkapkan materi-muatan kebijakan hukum (*legal policy*) kepada masyarakat dan sekaligus memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat terhadap kebijakan hukum (politik hukum). Arah dan perkembangan kebijakan hukum atau politik hukum yang akan datang dapat diketahui dengan membaca dan mempelajari dokumen-dokumen resmi seperti dikemukakan di atas. Figur-figur hukum tersebut dapat dipandang sebagai sumber-sumber formal kebijakan hukum (*legal policy source*) sedangkan sumber-sumber material berasal dari berbagai faktor yang tidak dituangkan dalam dokumen seperti kekuatan politik dominan di suatu negara, kekuatan lobby kelompok penekan, perkembangan ekonomi, perdagangan, industri, perkembangan masyarakat internasional dan lain-lain.

Jika bertitik tolak dari pendapat Teuku Muhammad Radhi, kesimpulan yang dapat ditarik mengenai pengertian politik hukum adalah sebagai berikut. Politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa mengandung arti sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang menentukan eksistensi sistem hukum atau tata hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (*ius constituendum*). Sesuai dengan kesimpulan di atas, suatu perkembangan baru dan pemahaman baru tentang pengertian politik hukum yang lebih baik daripada pemahaman sebelum periode ini dapat dikemukakan. Politik hukum adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berkaitan dengan (a) sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat atau bangsa dan (b) arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum pada masa yang akan datang seperti dikemukakan Teuku Moh. Radhi. Pengertian politik hukum di atas adalah pengertian yang lebih tegas dan jelas sehingga pengertian politik hukum yang masih terselubung selama periode pertama karena belum ada suatu definisi formal tentang politik hukum kini mulai terkuak sedikit demi sedikit berkat definisi formal politik hukum yang dikemukakan Teuku Mohammad Radhi.

Sampai dengan perkembangan tahap kedua yang dikemukakan di atas, Muhammad Radhi masih belum menganggap dan memahami politik hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah dan apalagi sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Penulis tersebut masih memahami politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) atau sesuai dengan istilah Muhammad Radhi sebagai “pernyataan kehendak penguasa.” Dalam pengertian tersebut, politik hukum (kebijakan hukum) harus dipandang sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan meskipun identitas cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji

politik hukum atau kebijakan hukum tersebut belum dapat diungkap sampai dengan sekarang. Akan tetapi, pengertian politik hukum seperti dikemukakan Muhammad Radhi dapat dipandang sebagai embrio kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang mengkaji kebijakan hukum atau politik hukum. Kelak di kemudian hari, studi tentang kebijakan hukum berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Politik Hukum.

Menurut penulis, Soepomo, Djokosutono, Soediman Kartohadiprodo dan Teuku Muhammad Radhi memiliki pandangan yang sama tentang pengertian politik hukum. Para penulis tersebut memahami politik hukum adalah sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Akan tetapi, Soepomo, Djokosutono dan Soediman Kartohadiprodo tidak mengemukakan suatu definisi formal tentang politik hukum kecuali Teuku Muhammad Radhi. Teuku Muhammad Radhi dapat dipandang sebagai generasi pertama yang berjasa menebarkan benih-benih studi ilmiah tentang politik hukum berdasarkan pandangannya yang lebih maju daripada penulis lain yakni tentang pengertian politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan.

Pada tahun 1973, Sudarto menulis sebuah buku dengan judul "Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana." Pada halaman 16 buku tersebut, Sudarto merumuskan definisi formal politik hukum sebagai berikut "Politik Hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk

mencapai apa yang dicita-citakan.”¹² Sudarto dengan tegas mengemukakan pengertian politik hukum sebagai kebijakan negara untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan untuk mengungkapkan hal-hal yang terkandung dalam masyarakat dalam rangka mencapai cita-cita. Dalam definisi politik hukum Sudarto, politik hukum sebagai kebijakan negara yang berkenaan dengan peraturan (sistem hukum atau tata hukum) memiliki fungsi untuk (a) mengekspresikan hal-hal yang berkembang dan terkandung dalam masyarakat dan (b) untuk mencapai cita-cita. Dalam perspektif pendapat Sudarto, penguasa memanfaatkan peraturan-peraturan hukum (sistem hukum atau tata hukum) sebagai sarana untuk (a) mengungkapkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat dan (b) untuk mencapai tujuan. Pandangan Soedarto tentang politik hukum adalah salah satu aspek kebijakan hukum (politik hukum).

Bagaimana perspektif pemahaman Sudarto mengenai pengertian politik hukum berdasarkan definisi formal di atas? Sudarto memahami pengertian politik hukum sebagai kebijakan negara di bidang hukum yang berkenaan dengan penetapan peraturan-peraturan hukum positif yang dipandang sebagai sarana atau instrumen yang berfungsi untuk mengekspresikan hal-hal yang berkembang dan terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai cita-cita. Kebijakan negara diungkapkan lembaga-lembaga negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan hukum berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi. Lembaga atau badan yang dimaksud adalah badan legislatif pusat atau daerah. Akan tetapi, berdasarkan asas delegasi, badan eksekutif pusat dan atau daerah juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan sehingga lembaga atau badan tersebut harus dianggap memiliki kewenangan menetapkan kebijakan hukum.

¹² Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, (Bandung, 1983), hlm. 16.

Pengertian seperti itu mengandung pemahaman tentang politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan bukan hanya oleh badan legislatif pusat dan daerah. Akan tetapi, juga oleh badan eksekutif pusat dan daerah berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi. Kebijakan hukum ditetapkan dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan di bidang hukum dengan memanfaatkan peraturan-peraturan (sistem hukum atau tata hukum) sebagai sarana atau alat untuk mencapai cita-cita atau tujuan.

Pada tahun 1986, Padmo Wahyono merumuskan definisi formal politik hukum dalam buku berjudul “Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum.” Dalam buku tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan pandangannya tentang politik hukum sebagai berikut “Politik Hukum Nasional dapat kita artikan sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dari segi lain, dapat dikatakan bahwa masalah politik hukum ialah mengenai nilai-nilai, penentuannya, pengembangannya dan pemberian bentuk hukumnya.”¹³ Padmo Wahyono secara tegas memaknai pengertian politik hukum sebagai kebijakan (*policy*) negara di bidang hukum. Pengertian tersebut sama dengan pengertian Soepomo, Djokosutono dan Sudarto tentang politik hukum. Akan tetapi, menurut Padmo Wahyono, politik hukum dalam arti kebijakan hukum nasional adalah bukan kebijakan hukum biasa. Politik hukum adalah kebijakan hukum yang bersifat dasar (*fundamental*) yang meliputi 3 (tiga) aspek hukum. Sebagai kebijakan hukum fundamental, politik hukum atau kebijakan hukum nasional menentukan berbagai aspek hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) yakni (a) arah hukum yang akan dibentuk, (b) bentuk hukumnya dan (c) isi hukum (materi-muatan hukumnya).

¹³ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum* (Jakarta, 1982), hlm. 160.

Pandangan Padmo Wahyono tentang pengertian politik hukum semata-mata berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan). Padahal, politik hukum (kebijakan hukum) tidak hanya berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pandangan Padmo Wahyono tentang politik hukum hanya mencerminkan aspek tertentu dari kebijakan hukum atau politik hukum. Akan tetapi, pandangan Padmo Wahyono tentang politik hukum yang bersifat terbatas tersebut sangat besar kontribusinya bagi pengembangan dan perkembangan studi ilmiah tentang politik hukum atau studi kebijakan hukum.

Seorang penulis lain, Ramli Hutabarat merumuskan definisi formal politik hukum dengan pengertian yang kurang lebih sama dengan pendapat Teuku Moh. Radhi dan Padmo Wahyono. Ramli Hutabarat memandang politik hukum sebagai kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa sebagai pencerminan dari kehendak penguasa mengenai produk hukum yang telah diproses lembaga yang berwenang. Politik hukum yang dimaksudkan penulis tersebut adalah kebijakan hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dan bukan sebagai suatu studi ilmiah tentang kebijakan hukum (politik hukum). Dalam perspektif pemahaman di atas, Ramli Hutabarat merumuskan definisi formal politik hukum sebagai berikut:

“Politik Hukum adalah kebijaksanaan yang ditentukan oleh suatu pemerintahan baik mengenai bentuk maupun substansi dari suatu produk hukum yang mengatur hajat masyarakat (rakyat) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan kata lain, politik hukum dapat pula diartikan sebagai kemauan pemerintah yang sedang berkuasa tentang produk hukum yang telah diproses melalui lembaga yang berwenang.”¹⁴

¹⁴ Ramli Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik* (Ringkasan Disertasi), Universitas Indonesia (Jakarta, 2004), hlm. 23.

Definisi formal politik hukum di atas mengandung pengertian yang sama dengan politik hukum menurut Teuku Muhamad Radhi, Sudarto dan Padmo Wahyono. Semua penulis tersebut mengemukakan pandangan mengenai politik hukum sebagai kebijakan negara atau pemerintah (penguasa atau negara lembaga yang berwenang di bidang hukum). Jika politik hukum dipahami sebagai kebijakan hukum, pandangan demikian mengandung arti politik hukum sebagai kebijakan hukum adalah objek kajian ilmu pengetahuan meskipun identitas cabang ilmu pengetahuan tersebut belum diketahui sampai dengan sekarang. Nama cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus mengkaji kebijakan hukum atau politik hukum baru dapat diketahui pada periode lebih lanjut yaitu Ilmu Politik Hukum yang termasuk dalam rumpun Ilmu Pengetahuan Sosial dan sebagai cabang Ilmu Politik.

Sampai pada tahap perkembangan kedua, studi ilmiah tentang politik hukum sudah mengalami perkembangan yang cukup berarti dibandingkan dengan periode pertama. Pada periode kedua, perkembangan pengertian politik hukum sudah mencapai tahap yang mapan yakni sebagai kebijakan hukum. Kebijakan hukum adalah objek kajian ilmu pengetahuan. Dari perspektif Filsafat Ilmu, pematangan objek kajian ilmu pengetahuan adalah tahap pertama perkembangan suatu studi ilmiah menuju ke arah kelahiran cabang ilmu pengetahuan yang baru meskipun nama cabang ilmu pengetahuan tersebut belum diketahui. Aspek lain cabang ilmu pengetahuan tersebut yakni aspek epistemologi dan aksiologi belum pernah diulas para penulis sehingga studi politik hukum sebagai studi ilmiah tentang kebijakan hukum belum mengalami perkembangan yang cukup berarti. Unsur epistemologi dan aksiologi studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah mendapat perhatian dari para penulis pada perkembangan lebih lanjut.

Dalam suatu tulisan, Bintan R. Saragih mengemukakan politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) penguasa. Pandangan tersebut sama dengan pendapat para pakar atau penulis lain. Bintan R. Saragih mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“Dari pengertian hukum (positif) seperti itu maka secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.”¹⁵

Pengertian politik hukum sebagai kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai suatu tujuan dikemukakan dengan tegas oleh Bintan R. Saragih. Tujuan yang ditetapkan diharapkan dapat dicapai dengan memanfaatkan sistem hukum atau tata hukum atau undang-undang sebagai sarana atau alatnya. Dalam konteks pencapaian tujuan, negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*) yang berkaitan dengan (a) hukum yang perlu diganti atau perlu diubah, (b) hukum yang perlu dipertahankan, (c) hukum yang perlu diatur atau dikeluarkan. Tindakan yang dilakukan berdasarkan kebijakan hukum tersebut bertujuan untuk memanfaatkan fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan supaya dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dapat terwujud secara bertahap dan terencana.

Apakah Bintan R. Saragih telah menganggap ada suatu jenis studi ilmiah tentang politik hukum berdasarkan pendapat di atas? Menurut penulis, jika berpedoman pada pendapat di atas, Bintan R. Saragih belum menganggap ada suatu studi ilmiah tentang

¹⁵ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum* (Jakarta, 2003), hlm. 17.

politik hukum apalagi sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Pandangan Bintan R. Saragih tentang politik hukum baru menyentuh salah satu unsur konstitutif ilmu pengetahuan yakni unsur ontologi atau objek kajian. Akan tetapi, dalam bagian lain bukunya, Bintan R. Saragih mengemukakan pandangan yang sudah sangat maju. Bahkan, penulis tersebut mengemukakan ada suatu studi ilmiah tentang politik hukum yang sudah layak disebut sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah. Jika Bintan R. Saragih mengemukakan pernyataan demikian, pernyataan tersebut mengandung arti studi ilmiah tentang politik hukum telah memenuhi unsur-unsur konstitutif ilmu pengetahuan yakni unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi yang akan dibahas pada bagian lain.

Penegasan Bintan R. Saragih tentang keberadaan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memberikan kontribusi yang sangat besar kepada pengembangan dan perkembangan studi politik hukum atau studi kebijakan hukum. Akan tetapi, pembahasan tentang unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi studi politik hukum tidak akan dibicarakan pada bagian ini. Ada bab dan bagian lain yang secara khusus membahas unsur-unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi studi ilmiah politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sesuai dengan sistematika buku ini.

D.Perkembangan Periode Ketiga: Politik Hukum Sebagai Objek Kajian Ilmu Politik

Pada periode kedua, para penulis menetapkan pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum (*legal policy*) dipandang sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Politik hukum sebagai objek kajian atau unsur ontologi ilmu pengetahuan adalah tahap pertama perkembangan studi politik hukum menuju kematangan sebagai

cabang ilmu pengetahuan yang baru. Namun, nama dan jenis cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud belum dapat dijelaskan para penulis atau pakar pada periode kedua studi politik hukum. Perkembangan yang lebih maju terjadi pada periode ketiga. Pada periode ketiga, para penulis dan pakar memahami politik hukum dengan wawasan yang baru. Wawasan baru tersebut mencerminkan pergeseran pemahaman tentang pengertian politik hukum yang berbeda dari pemahaman para penulis dan pakar politik hukum pada periode kedua.

Studi politik hukum berkembang secara bertahap menuju perkembangan menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek kajian. Politik Hukum dalam pengertian kebijakan hukum menempati kedudukan yang mapan sebagai objek kajian ilmu pengetahuan. Tahap ini dapat dipandang sebagai salah satu tonggak sejarah kelahiran studi politik hukum (studi kebijakan hukum) yang kelak di kemudian hari berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan. Pada periode ketiga perkembangan studi politik hukum (studi kebijakan hukum), politik hukum ditetapkan sebagai objek kajian Ilmu Politik. Penegasan sikap ilmiah seperti itu belum pernah dikemukakan para ahli atau penulis periode pertama dan kedua. Posisi atau tempat kedudukan politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan dengan mantap ditetapkan. Kondisi seperti itu sekaligus mengandung arti studi politik hukum (studi kebijakan hukum) semakin berkembang.

Sekitar tahun 1961, Kusumadi Pudjosewojo menulis sebuah buku berjudul “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia.” Dalam buku tersebut, Kusumadi Pudjosewojo mengulas materi politik hukum. Sesuai dengan judul buku tersebut, Kusumadi Pudjosewojo menganggap materi politik hukum adalah bagian pelajaran tata

hukum atau pelajaran tentang hukum positif Indonesia. Kusumadi Pudjosewojo mengemukakan pandangan tentang politik hukum sebagai berikut “Namun, sebenarnya hal-hal tentang hukum yang akan datang itu letaknya dalam lapangan Politik Hukum yang dapat menjadi objek pengetahuan tersendiri, dapat dipandang sebagai bagian dari ilmu pengetahuan politik.”¹⁶

Dalam kutipan di atas, Kusumadi Pudjosewojo tidak mengemukakan suatu definisi formal tentang politik hukum. Penulis tersebut hanya mengemukakan aktivitas ilmiah yang memperbincangkan hukum yang akan datang terletak dalam lapangan politik hukum dan dapat menjadi objek pengetahuan tersendiri. Pendapat tersebut dapat menambah pengetahuan tentang politik hukum yang berkenaan dengan hukum yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Pernyataan Kusumadi Pudjosewojo tentang hukum yang akan datang terletak dalam lapangan politik hukum hampir sama dengan pandangan Padmo Wahyono. Akan tetapi, pernyataan Kusumadi Pudjosewojo tentang politik hukum yang dapat menjadi objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan adalah wawasan yang baru. Wawasan seperti itu belum pernah dikemukakan para penulis atau pakar periode pertama dan kedua. Pandangan Kusumadi Pudjosewojo semakin menegaskan dan memperkuat jalan pikiran penulis buku ini kalau politik hukum adalah objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan meskipun nama diri (identitas) cabang ilmu pengetahuan tersebut belum dapat diketahui sampai dengan tahap ketiga perkembangan politik hukum.

Wawasan Kusumadi Pudjosewojo yang benar-benar baru adalah wawasan tentang politik hukum sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik. Penulis menafsirkan frasa

¹⁶ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* (Jakarta, 1986), hlm. 16.

“sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik” dalam pengertian politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik. Wawasan Kusumadi Pudjosewojo tersebut berbeda dari wawasan para sarjana atau penulis studi politik hukum periode pertama dan kedua. Wawasan penulis tersebut adalah wawasan baru dalam studi politik hukum yang kemudian mendapat penegasan pada periode keenam oleh Logeman dan Moh. Mahfud MD. Kedua penulis tersebut memproklamkan kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial dengan nama Ilmu Pengetahuan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum.

Dalam perspektif wawasan Kusumadi Pudjosewojo, hukum yang akan datang sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa) yang berada dalam lapangan politik diposisikan sebagai objek kajian ilmu pengetahuan yakni Ilmu Pengetahuan Politik. Pandangan Kusumadi Pudjosewojo sekaligus menempatkan studi politik hukum pada dimensi baru yang semakin mapan untuk memasuki era baru sebagai studi kebijakan hukum (politik hukum) dari perspektif Ilmu Pengetahuan Politik. Pernyataan Kusumadi Pudjosewojo tentang hukum yang akan datang terletak dalam lapangan politik hukum dan merupakan objek kajian ilmu pengetahuan politik dapat menjadi petunjuk untuk melacak dan menelusuri jejak-jejak epistemologi studi politik hukum sebagai studi ilmiah.

Jika dikatakan hal-hal tentang hukum yang akan datang terletak dalam lapangan politik hukum dan merupakan bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik, pernyataan tersebut dapat ditafsirkan dalam pengertian studi tentang kebijakan hukum adalah bagian (cabang) Ilmu Pengetahuan Politik. Jika hal-hal tentang hukum yang akan datang yang terletak dalam politik hukum dapat menjadi objek pengetahuan tersendiri, pernyataan itu dapat mengandung arti politik hukum yang berkenaan dengan hukum yang akan datang adalah

objek kajian ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan tersebut adalah cabang dari Ilmu Pengetahuan Politik. Salah satu konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah metode ilmiah dan metode penelitian studi politik hukum adalah sama dengan metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu Pengetahuan Politik. Persamaan metode ilmiah dan metode penelitian studi ilmiah tentang politik hukum dengan Ilmu Pengetahuan Politik menunjukkan kemiripan aspek-aspek epistemologi studi ilmiah politik hukum dengan Ilmu Pengetahuan Politik.

Wawasan Kusumadi Pudjosewojo mengenai studi politik hukum merupakan loncatan besar bagi perkembangan studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah menuju kelahiran cabang ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial yakni Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum kelak di kemudian hari baru lahir pada periode keenam perkembangan studi politik hukum. Dalam bab-bab setelah bab ini, penulis mengemukakan Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material sama dengan ilmu pengetahuan sosial yang lain di bidang hukum seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Sejarah Hukum. Akan tetapi, titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan hukum sebagai objek formal sehingga berbeda dari objek formal Ilmu Politik, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Sejarah Hukum.

Selain wawasan yang dikemukakan di atas, penulis mengemukakan 2 (dua) hal yang dapat dipetik sebagai pengetahuan tentang studi politik hukum atau studi ilmiah tentang kebijakan hukum (*legal policy*). Kedua hal tersebut merupakan petunjuk untuk membangun pemahaman baru tentang studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dalam perspektif baru yang lebih komprehensif dan maju. Pemahaman dan perspektif baru

tersebut adalah perspektif studi politik hukum sebagai studi kebijakan hukum dari sudut pandang Ilmu Pengetahuan Politik. Kedua hal yang berkaitan dengan wawasan baru tentang politik hukum dan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) tersebut dipaparkan dalam uraian berikut.

Pertama, Kusumadi Pudjosewojo secara tegas mengemukakan hal-hal yang berkenaan dengan *hukum yang akan datang (ius constituendum)* terletak dalam *lapangan politik hukum*. Apa yang dimaksud dengan hukum yang akan datang? Hukum yang akan datang adalah hukum yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang (*ius constituendum*). Menurut Kusumadi Pudjosewojo, hukum yang akan datang atau *ius constituendum* tersebut terletak dalam lapangan politik hukum sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik. Dengan bertitik tolak dari pengertian di atas, kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Politik hukum yang berkaitan dengan hukum yang akan datang dan yang terletak dalam lapangan politik hukum adalah objek kajian Ilmu Pengetahuan Politik.

Apa wujud konkrit “hukum yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan”? Menurut penulis, wujud konkrit “hukum yang akan datang” atau “hukum yang dicita-citakan” adalah kebijakan hukum. Kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum (*public policy*) yang diimplementasikan di bidang hukum untuk mencapai suatu tujuan. Kebijakan hukum adalah produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan negara. Kebijakan hukum mengandung prinsip, asas-asas atau pokok-pokok pendirian yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Kebijakan hukum mengandung prinsip atau pokok-pokok pendirian negara atau pemerintah (penguasa) yang menentukan “nasib dan keberadaan” sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dapat disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum*. *Ius constituendum* adalah juga hukum. Akan tetapi, hukum yang tidak mengikat secara positif terhadap suatu perbuatan, keadaan atau peristiwa tertentu. Hakikat kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* tidak sama dengan tata hukum positif. Namun, kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* tetap memiliki kekuatan mengikat meskipun kekuatan mengikat kebijakan hukum bersifat sangat halus. Kekuatan mengikat kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* bersumber dari hakikat kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* yang ditetapkan berdasarkan keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa).

Kekuatan mengikat kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* terletak pada fakta yakni sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas. Kebijakan hukum ditetapkan berdasarkan kekuasaan negara dan diungkapkan dalam figur yuridis sehingga merupakan ungkapan formal kehendak negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dan memiliki kekuatan mengikat secara sosiologis dan politis. Akan tetapi, secara yuridis kekuatan mengikat kebijakan hukum adalah lemah seperti sudah dikemukakan. Sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa), kebijakan hukum (*legal policy*) dicantumkan atau dituangkan dalam dokumen-dokumen resmi berbentuk figur hukum seperti undang-undang, lampiran undang-undang, lampiran ketetapan MPR dan lain-lain.

Kedua, menurut Kusumadi Pudjosewojo, politik hukum yang berkaitan dengan hukum yang akan datang adalah bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik. Pernyataan Kusumadi Pudjosewojo tersebut dapat dipahami dengan mudah dengan argumentasi

sebagai berikut. Hukum yang akan datang dirancang dan ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dan kegiatan merancang dan menetapkan hukum yang akan datang adalah bagian dari aktivitas politik. Sarana yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) dalam aktivitas politik tersebut adalah kekuasaan negara. Fungsi kekuasaan adalah membuat keputusan politik yang berkenaan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Salah satu aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berkaitan dengan bidang hukum. Sesuai dengan fungsinya, kekuasaan negara juga membuat keputusan politik di bidang hukum berdasarkan kekuasaan negara. Penetapan hukum yang akan datang sebagai bentuk aktivitas negara yang mempergunakan kekuasaan negara merupakan wujud fungsi kekuasaan yang dijalankan dalam bidang hukum. Produk kekuasaan yang dijalankan dalam bidang hukum tersebut merupakan objek kajian Ilmu Pengetahuan Politik.

Sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang dan hukum yang dicita-citakan dalam wujud kebijakan hukum adalah produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa). Jika dipandang dari perspektif Ilmu Politik, kedua jenis sistem hukum atau tata hukum tersebut adalah produk negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang dihasilkan dari aktivitas politik. Sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu negara ditetapkan berdasarkan keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa). Demikian pula dengan kebijakan hukum yang menentukan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang ditetapkan berdasarkan keputusan politik. Perspektif yang penulis paparkan di atas adalah perspektif yang memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai bagian sistem sosial. Untuk mendukung argumentasi penulis mengenai perspektif dalam memandang sistem hukum

atau tata hukum yang berlaku pada saat ini dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang sebagai hasil keputusan politik penguasa, penulis mengkaitkan jalan pikiran tersebut di atas dengan pendapat Logeman dalam memandang sistem hukum atau tata hukum.

Logeman mengemukakan 2 (dua) sisi keberadaan sistem hukum atau tata hukum yakni (a) perspektif positivitas sebagai peraturan-peraturan dan (b) perspektif realitas-sosial sebagai keputusan penguasa. Menurut penulis, dalam memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai keputusan penguasa dari perspektif realitas-sosial, Logeman bertitik tolak dari pandangan dasar (paradigma) sistem hukum atau tata hukum sebagai produk keputusan politik. Berdasarkan anggapan dasar yang demikian, suatu prinsip atau pokok pendirian yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum dapat dikemukakan sebagai berikut. Aktivitas negara yang menghasilkan sistem hukum atau tata hukum adalah suatu aktivitas politik. Sebagai aktivitas politik, sistem hukum atau tata hukum merupakan objek kajian Ilmu Politik. Logeman mengemukakan pendapat tentang hakikat sistem hukum atau tata hukum dari perspektif (a) kenyataan sosial dan (b) positivitas sebagai berikut:

“Dalam bidang kenyataan, peraturan-peraturan itu - - - untuk membatasi pernyataan tentang hal ini - - - merupakan keputusan dengan arti pergaulan tertentu. Tegasnya, ia adalah ungkapan otoritas yang bermaksud bekerja bagi orang lain sebagai motif perbuatan dalam suatu keaneka-ragaman situasi yang akan datang. Karenanya ungkapan otoritas dirumuskan berupa kaidah. Tetapi dalam bidang kenyataan yang menjadi penting ialah apakah ungkapan otoritas itu berdaya-guna.”¹⁷

Dari perspektif kenyataan sosial, menurut Logeman, sistem hukum atau tata hukum atau peraturan-peraturan adalah ungkapan kehendak pemegang otoritas yang memiliki kekuatan memaksa. Namun, dari perspektif positivitas (normativitas), sistem hukum atau tata hukum adalah peraturan-peraturan sebagai produk keputusan politik atau ungkapan

¹⁷ J. H. A. Logeman, *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (terj. Makatutu), (Jakarta, 1948), hlm. 30.

kehendak penguasa sebagai pemegang otoritas. Logeman mengemukakan suatu pernyataan dengan secara tegas sebagai berikut “Jelaslah sekarang apa yang dimaksudkan jika saya katakan: dalam bidang kenyataan, hukum itu adalah keputusan melulu, dalam bidang positivities kaidah melulu.”¹⁸ Pendapat Logeman tentang hakikat hukum dari 2 (dua) macam perspektif tersebut adalah kurang lebih sama dengan uraian penulis di atas.

Produk negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan negara tidak hanya berbentuk sistem hukum atau tata hukum (*ius constitutum*). Dalam praktik ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara, produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) ada juga dalam wujud kebijakan umum (*public policy*). Salah satu aspek kebijakan umum adalah kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum adalah kebijakan umum yang diimplementasikan di bidang hukum dan ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dengan tujuan untuk membentuk, membangun atau mengembangkan sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum diungkapkan kepada publik melalui sarana sistem hukum atau tata hukum. Sosialisasi kebijakan hukum kepada publik dengan sarana atau instrumen sistem hukum atau tata hukum sekaligus dimaksudkan untuk memberikan keabsahan (legalitas) serta kekuatan mengikat secara yuridis kepada kebijakan hukum. Oleh karena itu, kebijakan hukum dapat ditemukan dalam figur-figur hukum seperti UUD 1945, ketetapan MPR, undang-undang atau bentuk peraturan perundang-undangan lain. Kebijakan hukum tersebut dituangkan pada bagian (a) konsiderans, (b) pasal-pasal batang tubuh, (3) pasal peralihan dan (4) lampiran suatu figur hukum. Produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang ditetapkan berdasarkan dan bersarkan kekuasaan negara dalam wujud

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 31.

dan bentuk kebijakan hukum (*legal policy*) disebut dengan istilah lain sebagai kebijakan hukum tentang *ius constituendum* dan kebijakan hukum tentang *ius constituendum*.

Jika pendapat Kusumadi Pujosewojo dan Logeman dipergunakan sebagai dasar berpijak, wawasan, pedoman atau titik tolak pemahaman, argumentasi yang penulis paparkan di bawah berarti juga dapat diterima. Menurut penulis, kebijakan hukum yang berkaitan dengan *ius constituendum* adalah bagian dari ungkapan kehendak penguasa sebagai pemegang otoritas seperti dimaksud Logeman. Kebijakan hukum yang merupakan ungkapan kehendak penguasa sebagai pemegang otoritas adalah bukan hukum positif. Namun, sebagai bagian dari ungkapan kehendak penguasa, kebijakan hukum memiliki kekuatan mengikat meskipun sangat lemah. Kebijakan hukum yang merupakan ungkapan kehendak penguasa sebagai pemegang otoritas dapat dipandang sebagai hukum (*ius*) juga meskipun belum dipositifkan sebagai *ius constitutum*. Bukankah *ius constitutum* adalah ungkapan kehendak penguasa sebagai pemegang otoritas berasal dari *ius constituendum*? Bukankah perbedaan *ius constitutum* dengan *ius constituendum* terletak hanya pada perbedaan waktu berlaku?

Seperti dikemukakan di atas, hakikat kekuatan mengikat kebijakan hukum adalah keberadaannya sebagai *ius constituendum* yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas berdasarkan kekuasaan negara. Akan tetapi, kekuatan mengikat kebijakan hukum sebagai *ius constituendum* bukan secara langsung terhadap individu-individu warga negara dalam hubungan dengan suatu peristiwa atau kejadian tertentu. Anggota masyarakat atau individu bukan *adressat* kebijakan hukum. Kebijakan hukum mengikat organ-organ negara yang memiliki tugas dan wewenang melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan hukum. Perbedaan karakteristik

kebijakan hukum dengan norma hukum terletak dalam hal ini. Norma hukum mengikat individu maupun penyelenggara negara dalam hubungan dengan suatu peristiwa atau kejadian tertentu. Kebijakan hukum mengikat secara umum hanya terhadap penyelenggara negara dan bukan individu anggota masyarakat.

Seorang sarjana hukum terkemuka yakni Utrecht mengemukakan pandangan yang hampir sama dengan pandangan Kusumadi Pujosewojo tentang kedudukan politik hukum (kebijakan hukum) sebagai bagian dari Ilmu Politik. Utrecht menempatkan politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian Ilmu Politik. Dalam konteks politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian Ilmu Politik, Utrecht mengemukakan pendapat sebagai berikut “. . . perbuatan mencita-citakan hukum yaitu membayangkan hukum adalah suatu perbuatan politik hukum (*daad van rechtspolitik*) dan kami meragukan apakah hukum yang dicita-citakan itu menjadi objek ilmu hukum, menurut pendapat kami hukum yang dicita-citakan itu adalah proyek ilmu politik.”¹⁹

Utrecht tidak mengemukakan alasan khusus mengenai penempatan politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian Ilmu Politik. Akan tetapi, jika berpedoman pada pendapat Utrecht, penjelasan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Utrecht bertitik tolak dari sifat hakikat perbuatan atau tindakan. Utrecht membuat perbedaan antara (a) perbuatan atau tindakan hukum dengan (b) perbuatan atau tindakan politik. Dalam pandangan Utrecht, perbuatan atau tindakan yang bertujuan menetapkan hukum yang dicita-citakan yaitu membayangkan hukum yang berlaku pada masa yang akan datang adalah perbuatan atau tindakan politik hukum (*daad van rechtspolitik*). Tindakan politik yang berkenaan dengan hukum yang dicita-citakan dihasilkan dari suatu keputusan politik.

¹⁹ Utrecht E., *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta, 1983), hlm. 45.

Keputusan dan tindakan politik adalah objek kajian Ilmu Politik. Alasan Utrecht yang meragukan eksistensi hukum yang dicita-citakan sebagai objek kajian Ilmu Hukum dapat diterima akal sehat berdasarkan alasan di atas.

Ada pendapat berbeda dikemukakan seorang ahli hukum bangsa Indonesia yang terkenal yakni Satjipto Rahardjo. Cara Satjipto Rahardjo menerangkan politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik berbeda dari para penulis di atas. Satjipto Rahardjo mengemukakan pandangan tentang politik hukum sebagai berikut:

“... politik adalah ... aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum kita juga akan berhadapan dengan persoalan yang serupa yaitu dengan keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Kesemua hal itu termasuk ke dalam bidang studi politik hukum.”²⁰

Satjipto Rahardjo tidak tegas mengemukakan politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik seperti Utrecht. Satjipto Rahardjo hanya mengemukakan “kesemua hal itu” (maksudnya adalah hal mengenai menentukan suatu pilihan tentang tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan) termasuk dalam “studi politik hukum.” Dalam konteks pernyataan Satjipto Rahardjo, pertanyaan yang tepat dikemukakan adalah sebagai berikut? Apa pengertian atau makna frasa “studi politik hukum” yang dipergunakan Satjipto Rahardjo tersebut?

Apakah studi tentang politik hukum adalah suatu studi ilmiah mengenai Ilmu Hukum atau ilmu pengetahuan lain? Satjipto Rahardjo mengemukakan “studi politik hukum sebagai studi tentang aktivitas memilih tujuan hukum dan cara-cara mencapai tujuan hukum.” Prinsip yang terkandung dalam frasa di atas juga sama dengan prinsip yang berlaku dalam aktivitas yang bertujuan memilih tujuan politik dan cara-cara mencapai

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung, 1991), 352.

tujuan politik. Oleh sebab itu, aktivitas politik hukum menurut Satjipto Rahardjo meliputi aktivitas (a) menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan (2) cara-cara yang dipakai untuk mencapai tujuan. Apakah aktivitas politik hukum sebagai aktivitas yang berkaitan dengan kedua macam aktivitas di atas termasuk objek kajian Ilmu Hukum, Ilmu Politik atau Ilmu Pengetahuan Politik Hukum? Kegiatan menetapkan tujuan yang hendak dicapai mengandung arti sebagai penetapan nilai-nilai yang hendak diwujudkan dalam kenyataan atau yang hendak dialokasikan dan didistribusikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kegiatan menetapkan nilai-nilai sebagai tujuan yang hendak diwujudkan dalam kenyataan adalah aktivitas politik sehingga merupakan objek kajian Ilmu Politik.²¹ Jika nilai-nilai yang hendak dialokasikan dan didistribusikan dalam alam realitas adalah nilai-nilai hukum, kegiatan tersebut menjadi kegiatan yang berkenaan dengan hukum dan menjadi objek kajian studi ilmiah tentang politik hukum. Sesuai dengan pendapat Utrecht, tindakan penetapan nilai-nilai hukum sebagai tujuan adalah bukan tindakan hukum melainkan suatu tindakan politik.²² Secara lebih khusus dapat dikemukakan, tindakan politik yang bertujuan menetapkan, mengalokasikan dan mendistribusikan nilai-nilai hukum ke dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan tindakan politik di bidang hukum. Tindakan yang demikian adalah jelas bukan objek kajian Ilmu Hukum. Tindakan politik di bidang hukum seperti dikemukakan di atas adalah suatu bentuk tindakan politik sehingga merupakan objek kajian studi ilmiah tentang politik hukum.

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 2006), hlm. 8.

²² Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 45.

Dalam melaksanakan fungsi pertama yaitu menetapkan tujuan hukum, studi tentang politik hukum bertitik tolak dari 2 (dua) macam faktor utama yang dominan dalam menetapkan kebijakan hukum. Kedua macam faktor tersebut adalah (1) nilai-nilai yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan (2) fakta-fakta kemasyarakatan yang berkembang pada saat ini di tempat ini. Politik hukum sebagai objek kajian studi politik hukum bertitik tolak dari nilai-nilai Pancasila sebagai tujuan negara yang sudah tersedia dalam realitas kehidupan bangsa Indonesia. Sebagai objek kajian, kegiatan di lapangan politik hukum bertujuan untuk melakukan pilihan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia.

Nilai-nilai yang dipilih kemudian ditetapkan sebagai nilai-nilai yang hendak dialokasikan dan didistribusikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, aktivitas pemilihan nilai-nilai dilakukan bukan tanpa mencermati perkembangan masyarakat. Dalam menetapkan kebijakan hukum, politik hukum harus memperhatikan perkembangan masyarakat pada momen yang sama dengan momen pemilihan dan penetapan nilai-nilai. Kedua momen tersebut harus berlangsung pada saat yang sama. Dalam pengertian seperti dipaparkan di atas, Theo Huijbers mengemukakan wawasan sebagai berikut “Dalam menjalankan suatu politik hukum, pemerintah negara tidak bertitik tolak dari norma-norma keadilan yang abstrak, melainkan dari kepentingan-kepentingan yang ada sangkut pautnya dengan situasi konkret masyarakat yang bersangkutan.”²³

²³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta, 1995), hlm. 116.

Dalam melaksanakan fungsi kedua yaitu menetapkan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan di bidang hukum yang sudah ditetapkan, politik hukum menetapkan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan umum dalam bidang hukum yang disebut kebijakan hukum. Kebijakan hukum mencakup berbagai hal yang diperlukan untuk mencapai tujuan di bidang hukum. Menurut penulis, ada berbagai macam aspek aktivitas politik hukum yang berkenaan dengan cara-cara mencapai tujuan di bidang hukum. Aktivitas-aktivitas yang disebut di bawah adalah bagian dari aktivitas politik hukum yang harus dipahami sebagai suatu kesatuan. Beberapa jenis aktivitas yang dapat disebut sebagai bagian dari aktivitas politik hukum adalah sebagai berikut (1) menetapkan kerangka kebijakan hukum nasional-permanen dengan berpedoman pada cita negara dan atau cita hukum bangsa Indonesia, (2) menetapkan tipologi dan karakteristik kebijakan hukum nasional-temporer, (3) menetapkan jenis sistem hukum yang hendak dibentuk atau dibangun sesuai dengan tujuan hukum, (4) menetapkan bidang hukum baru yang hendak dibentuk, diperbaharui atau yang dipertahankan, (5) menetapkan strategi pembangunan hukum sesuai dengan kerangka kebijakan hukum nasional permanen, tipologi dan karakteristik kebijakan hukum nasional-temporer, (6) menetapkan karakter produk hukum yang hendak dibentuk, (7) menetapkan prioritas pembentukan hukum dan kebijakan penegakan atau penerapan hukum dan (8) hal-hal lain yang terkait dengan upaya pencapaian tujuan di bidang hukum.

Berbagai jenis aktivitas yang dikemukakan di atas adalah aktivitas politik. Aktivitas politik secara jelas adalah bukan objek kajian Ilmu Hukum sebagai ilmu normatif. Dalam perspektif pandangan Theo Huijbers tentang politik hukum, aktivitas yang bertujuan menetapkan kebijakan umum yang diimplementasikan dalam bidang hukum atau aktivitas

yang bertujuan menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*) merupakan objek kajian Ilmu Politik dan bukan objek kajian Ilmu Hukum.²⁴

Shidarta memiliki pandangan yang berbeda tentang politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik meskipun dikemukakan dengan cara tersirat. Shidarta mengemukakan pandangannya sebagai berikut “Oleh karena itu, kebijakan tentang pembagian atau pengalokasian nilai-nilai yang termuat dalam format hukum tertentu tadi selanjutnya dikenal dalam terminologi ilmu politik sebagai “politik hukum.”²⁵ Pernyataan Shidarta di atas mengandung makna yang tersirat yakni politik hukum adalah objek kajian Ilmu Politik. Penulis tersebut memandang politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dan bukan sebagai suatu jenis studi ilmiah tentang politik hukum dan apalagi sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Dalam hubungan dengan pernyataan di atas, Shidarta mengemukakan pernyataan lain sebagai berikut “Kebijakan yang dikandung dalam aturan politik ini, menurut terminologi ilmu politik tidak lain adalah politik hukum itu sendiri.”²⁶ Pernyataan di atas mengandung arti kebijakan (*policy*) dituangkan dalam aturan politik. Kandungan kebijakan yang terdapat dalam aturan disebut sebagai politik hukum oleh Shidarta. Dalam perspektif wawasan di atas, menurut Shidarta, kebijakan yang dituangkan dalam aturan-aturan (sistem hukum atau tata hukum) dipergunakan negara atau pemerintah sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mengungkapkan kebijakan kepada publik.

Sesuai dengan perkembangan studi politik hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah tentang kebijakan hukum, politik hukum ditetapkan sebagai objek kajian Ilmu Politik oleh

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum* (Yogyakarta, 2013), hlm. 270.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 271.

para penulis atau pakar periode ketiga. Perkembangan tersebut adalah suatu kemajuan bagi studi politik hukum (studi kebijakan hukum). Akan tetapi, kemajuan tersebut belum bersifat final, studi politik hukum terus mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan zaman. Studi politik hukum (studi kebijakan hukum) berkembang secara bertahap menuju derajat baru sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang secara khusus mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek kajian (objek formal). Perkembangan studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah terus berlangsung seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan pemahaman para ahli mengenai aspek-aspek keilmuan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai studi ilmiah.

E. Perkembangan Periode Keempat: Studi Ilmiah Tentang Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Pemahaman tentang politik hukum dan studi politik hukum terus berkembang secara bertahap menuju pemahaman baru yang semakin menunjukkan karakteristik yang kelak di kemudian hari akan menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial. Tempat kedudukan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan diraih studi politik hukum pada periode keempat. Perkembangan baru ini semakin menunjukkan bukti studi politik hukum semakin bertambah maju seiring dengan perkembangan zaman dan pemahaman para penulis atau pakar tentang karakteristik studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah. Loncatan besar yang dapat diraih studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah terjadi pada periode perkembangan keempat.

Pada periode keempat, studi politik hukum mencapai kemajuan yang sangat pesat jika dibandingkan dengan periode sebelum periode keempat. Sebagai aktivitas ilmiah, studi politik hukum (studi kebijakan hukum) telah mencapai dimensi baru dalam derajat yang

lebih tinggi yakni sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru meskipun nama diri (identitas) cabang ilmu pengetahuan tersebut belum diketahui. Pada periode keempat, status studi politik hukum telah mengalami perkembangan luar biasa karena studi tersebut meningkat menjadi aktivitas Ilmu Pengetahuan Politik. Ada penulis yang mengemukakan pendapat tentang studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan secara samar-samar (secara tersirat). Akan tetapi, ada pula yang mengemukakan dengan tegas dan terang-benderang. Para penulis yang dapat dipandang sebagai perintis studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan antara lain adalah Bintan R. Saragih, Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari.

Salah seorang guru besar yang mengulas atau membahas keberadaan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru adalah Bintan R. Saragih. Upaya Bintan R. Saragih untuk mengulas unsur-unsur bangunan keilmuan studi politik hukum adalah sangat penting bagi perkembangan studi politik hukum yang kelak di kemudian hari berkembang menjadi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Bintan R Saragih mengemukakan pandangan yang sangat penting bagi perkembangan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) yakni sebagai berikut “Juga bila kita meminjam konsep dari Jujun S. Suriasumantri, maka Politik Hukum juga dapat disebutkan sebagai ilmu pengetahuan”²⁷ Dalam nada yang sama dengan pernyataan di atas, Bintan R. Saragih mengemukakan komentar yang lain yakni sebagai berikut “Sebagaimana Ilmu Politik dan Ilmu Hukum, Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Politik juga telah memenuhi syarat sebagai suatu ilmu pengetahuan.”²⁸

²⁷ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 4.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 3.

Apa argumentasi Bintan R. Saragih mengemukakan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yakni cabang Ilmu Politik? Perspektif Bintan R. Saragih ketika mengulas unsur-unsur bangunan keilmuan studi politik hukum sebagai studi ilmiah adalah perspektif Filsafat Ilmu. Dari perspektif Filsafat Ilmu, Bintan R. Saragih memandang studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sudah layak disebut suatu cabang ilmu pengetahuan. Bintan R. Saragih mengemukakan alasan-alasan filosofis ketika mengemukakan kedudukan studi ilmiah politik hukum sudah mencapai taraf sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Unsur-unsur bangunan keilmuan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yakni unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi diulas Bintan R. Saragih secara lengkap meskipun dalam garis-garis besar. Bintan R. Saragih dapat dipandang sebagai pelopor studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan memandang Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik.

Pernyataan Bintan R. Saragih berkenaan dengan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan sebagai cabang Ilmu Politik adalah loncatan besar bagi perkembangan studi politik hukum dan kelahiran cabang ilmu pengetahuan baru yakni Ilmu Politik Hukum di kemudian hari. Namun, Bintan R. Saragih belum menjelaskan dengan rinci karakteristik masing-masing unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ciri-ciri tersebut sangat penting sebagai unsur pembeda studi kebijakan hukum dengan studi kebijakan umum dari perspektif Ilmu Politik dan dengan Ilmu-ilmu Sosial yang sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari suatu sudut pandang dan titik fokus perhatian tertentu.

Bintan R. Saragih juga belum memaparkan uraian tentang perbedaan karakteristik ontologi studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah dengan cabang ilmu pengetahuan

lain terutama dengan Ilmu Politik. Aspek epistemologi sebagai aspek keilmuan studi politik hukum yang menggambarkan berbagai hal tentang studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga belum dikemukakan penulis tersebut. Demikian pula dengan gambaran ciri-ciri dan karakteristik aksiologi (nilai kegunaan atau kemanfaatan) studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga belum diulas secara tuntas. Namun, pernyataan Bintan R. Saragih tentang status studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan cabang Ilmu Politik harus dipandang sebagai loncatan besar yang menggambarkan kemajuan luar biasa bagi studi politik hukum menuju kemandirian sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru. Menurut penulis, pernyataan Bintan R. Saragih tentang status politik hukum (studi kebijakan hukum) yang telah mencapai taraf sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan didasarkan pada unsur-unsur keilmuan yang sudah terpenuhi dalam studi ilmiah tersebut. Pernyataan penulis tersebut adalah pernyataan yang mengejutkan karena pernyataan yang berkenaan dengan politik hukum atau studi politik hukum sebagai suatu ilmu pengetahuan belum pernah dikemukakan oleh para penulis sama sekali.

Ketiga unsur-unsur bangunan keilmuan studi politik hukum yang diulas Bintan R. Saragih berkenaan dengan aspek-aspek filosofis studi politik hukum. Jika unsur-unsur keilmuan sudah terpenuhi, studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dapat dikategorikan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau tidak ada alasan untuk menyatakan studi politik hukum adalah bukan suatu cabang ilmu pengetahuan. Akan tetapi, jika studi politik hukum telah memenuhi kriteria sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan masih tetap ada pertanyaan yang perlu dikemukakan. Apakah studi politik hukum studi

(studi kebijakan hukum) yang telah mencapai taraf sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sebagai cabang Ilmu Hukum atau Ilmu Politik?

Dalam kutipan di atas, Bintang R. Saragih menyatakan dengan tegas, politik hukum adalah bagian dari Ilmu Politik karena telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Apakah pernyataan Bintang R. Saragih dapat ditafsirkan sebagai pernyataan tentang tempat kedudukan studi politik hukum dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial dan lebih tegas sebagai cabang Ilmu Politik? Bintang R. Saragih telah menyatakan sikap ilmiah atau pendirian ilmiah tentang tempat kedudukan studi politik hukum dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial dan cabang Ilmu Politik. Namun, pandangan penulis tersebut akan penulis ulas pada bagian lain. Pandangan Bintang R. Saragih dan para sarjana yang lain mengenai tempat kedudukan studi politik hukum atau studi kebijakan hukum sebagai suatu studi ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan dibicarakan pada bab keempat.

Penulis lain yang mengemukakan pendapat tentang politik hukum sebagai suatu studi ilmiah yang mengandung arti sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari. Kedua penulis mengemukakan studi politik hukum telah mencapai status sebagai suatu disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis mengemukakan sikap ilmiah sebagai berikut “Setelah menjadi disiplin . . . tersendiri, Politik Hukum memiliki karakteristik atau sifat yang khas.”²⁹ Apa makna pernyataan kedua penulis dalam frasa “setelah menjadi disiplin tersendiri”? Menurut penulis, pernyataan tersebut mengandung arti studi politik hukum (studi kebijakan hukum) adalah suatu cabang ilmu pengetahuan. Apakah pernyataan kedua penulis tentang studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah dapat diterima? Pada bagian lain, Imam Syaukani

²⁹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta, 2004), hlm. 42.

dan A. Ahsin Tohari mengemukakan pernyataan yang memberikan legitimasi lebih kuat mengenai status studi politik hukum atau studi kebijakan hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis mengemukakan sikap ilmiah tentang status studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sebagai berikut “Perlu diketahui bahwa politik hukum merupakan satu disiplin . . . yang tergolong paling muda”³⁰

Pernyataan kedua penulis dalam frasa “politik hukum merupakan suatu disiplin yang tergolong disiplin paling muda” dapat ditafsirkan dengan pengertian sebagai berikut. Kedua penulis mengakui dan sekaligus menobatkan status studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Namun, menurut kedua penulis, sebagai disiplin atau suatu cabang ilmu pengetahuan, studi politik hukum atau kebijakan hukum dipandang belum memiliki struktur keilmuan yang mapan. Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “ . . . politik hukum belum memiliki struktur keilmuan yang mapan.”³¹ Apakah studi ilmiah tentang politik hukum belum memiliki struktur keilmuan yang mapan? Menurut penulis buku ini, pandangan yang demikian adalah pandangan yang keliru. Buku ini akan membuktikan kekeliruan pandangan kedua penulis tersebut. Struktur keilmuan studi politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sudah mapan.

Jika berpedoman pada pernyataan kedua penulis tersebut, status keilmuan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah barang tentu tidak perlu diragukan. Studi politik hukum (studi kebijakan hukum) secara tegas telah dinobatkan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

³¹ *Ibid.*, hlm. 34-35.

kedua penulis sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Akan tetapi, jika kedua penulis mengemukakan studi politik hukum “menjadi suatu disiplin hukum tersendiri,” kedua penulis diharapkan dapat mengemukakan argumentasi pernyataan tersebut. Kedua penulis diharapkan mengupas atau mengulas aspek-aspek keilmuan studi politik hukum atau kebijakan hukum sebagai konsekuensi pernyataan kedua penulis tentang studi politik hukum “telah menjadi disiplin tersendiri.” Namun, sangat disayangkan, kedua penulis tidak mengemukakan alasan atau argumentasi mengenai penempatan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis tidak juga mengupas aspek-aspek keilmuan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum.

Jika kedua penulis dapat mengemukakan argumentasi yang mendukung pernyataan tentang status studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan akan sangat bermanfaat bagi perkembangan studi politik hukum. Argumentasi status studi ilmiah politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang diharapkan dari kedua penulis adalah argumentasi filosofis tentang unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi. Namun, harapan itu tidak terkabul karena Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari hanya mengulas sebagian unsur-unsur keilmuan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ulasan yang dikemukakan kedua penulis tidak lengkap karena sangat terbatas dan tidak menyentuh ketiga unsur filosofis ilmu pengetahuan. Kedua penulis hanya mengemukakan pernyataan sebagai berikut “Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini, (maksudnya: politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. - - - pen.) sebagaimana akan diuraikan di bawah ini, memiliki akar yang kuat kepada studi hukum.”³²

³² *Ibid.*

Jika buku karya kedua penulis tersebut dibaca secara utuh, kedua penulis ternyata tidak mengulas unsur-unsur ontologi dan epistemologi studi politik hukum secara tuntas. Bahkan, unsur aksiologi studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sama sekali juga tidak disinggung. Kedua penulis mungkin ragu-ragu ketika hendak mengupas unsur-unsur keilmuan studi ilmiah tentang politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Bagi penulis, keragu-raguan tersebut adalah suatu hal yang wajar karena studi politik hukum (studi kebijakan hukum) adalah suatu cabang ilmu pengetahuan baru sehingga sulit untuk mencari literatur yang memadai yang membahas unsur-unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi studi politik hukum secara utuh.

F.Perkembangan Periode Kelima: Studi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Dalam Lingkungan Disiplin Hukum

Pada periode kelima, studi politik hukum (studi kebijakan hukum) telah memasuki babak baru. Studi politik hukum (studi kebijakan hukum) telah bertumbuh dan berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan Disiplin Hukum. Sebagian pakar menempatkan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dalam lingkungan Disiplin Hukum bersama-sama dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Penempatan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai cabang Disiplin Hukum harus didukung argumentasi kuat yang sekaligus dapat menambah pengetahuan tentang aspek-aspek studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Argumentasi ilmiah tersebut diharapkan dapat memaparkan karakteristik studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang dapat dibedakan dari studi Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum).

Jika studi politik hukum (studi kebijakan hukum) ditempatkan sederajat dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), penempatan tersebut mengandung arti studi politik hukum (studi kebijakan hukum) harus memiliki karakteristik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Studi politik hukum (studi kebijakan hukum) harus dapat menunjukkan perbedaan karakteristik keilmuan (*state of the arts*) supaya dapat dibedakan dari karakteristik Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum. Karakteristik studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai cabang Disiplin Hukum harus tampak dari perspektif dan titik fokus (optik) perhatian studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dalam mengkaji objek kajian. Karakteristik, perspektif dan titik fokus atau optik perhatian studi politik hukum (studi kebijakan hukum) harus berbeda dari karakteristik, titik fokus dan optik perhatian Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum supaya ada perbedaan di antara ketiga cabang Disiplin Hukum meskipun sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material.

Ada beberapa penulis yang dapat dipandang sebagai pelopor atau perintis studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan Disiplin Hukum. Para penulis tersebut adalah Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Purnadi Purbacaraka dan Soedjono Dirdjosisworo. Karakteristik studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dalam lingkungan Disiplin Hukum yang dipaparkan pada bagian ini bertitik tolak dari pendapat para pakar atau para penulis tersebut. Akan tetapi, penempatan kedudukan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dalam lingkungan Disiplin Hukum tidak segera disepakati para pakar. Sebagian pakar memiliki pandangan yang berbeda tentang tempat kedudukan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai salah satu

cabang Disiplin Hukum. Pendapat para penulis yang berbeda berkenaan dengan tempat kedudukan studi politik hukum tersebut akan dibahas atau diulas pada bagian lain.

Ada beberapa pertanyaan yang perlu dikemukakan jika studi politik hukum (studi kebijakan hukum) ditetapkan sebagai cabang Disiplin Hukum. Beberapa pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Apakah studi politik hukum berurusan dengan nilai-nilai, norma-norma hukum, asas-asas hukum dan atau doktrin hukum? Aktivitas apa yang dilakukan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum? Apa karakteristik aktivitas studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Pada momen mana studi politik hukum melakukan aktivitas yang berkaitan dengan pembentukan atau pengembangan sistem hukum atau tata hukum? Apakah pada momen pembentukan sistem hukum atau tata hukum, penemuan hukum atau momen lain? Dari titik fokus atau optik mana studi politik hukum melakukan aktivitas yang terkait dengan pembentukan sistem hukum atau tata hukum, penegakan hukum dan atau penerapan hukum atau momen kegiatan hukum yang lain? Apa manfaat studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Jawaban pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dipaparkan pada bagian ini karena ada bagian lain yang secara khusus membicarakan berbagai pertanyaan tersebut.

Semua pertanyaan di atas berkenaan dengan aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Pertanyaan-pertanyaan tersebut harus dapat dijawab para pendukung yang menempatkan tempat kedudukan studi ilmiah tentang politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum sesuai dengan kaidah ilmu pengetahuan ilmiah. Namun, para penulis atau pendukung yang berpendapat studi politik

hukum sebagai cabang Disiplin Hukum tidak pernah mengemukakan jawaban yang berkenaan dengan pertanyaan-pertanyaan di atas. Penulis berupaya untuk mencoba mengulas argumentasi para penulis dan pendukung penempatan studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum dengan bertitik tolak dari pendapat para pakar atau penulis tersebut. Pendapat para pakar yang dibahas pada bagian ini dapat dipandang sebagai pendapat dari para perintis atau pelopor pengembangan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan Disiplin Hukum.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan pandangan sebagai berikut “Disiplin Hukum tersebut tidak hanya mencakup Ilmu-ilmu Hukum, tetapi juga Politik Hukum dan Filsafat Hukum.”³³ Pendapat kedua penulis tersebut dengan jelas dan tegas memandang Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berkenaan dengan hukum yang kedudukannya sederajat dengan Ilmu-ilmu Hukum dan Filsafat Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Penempatan studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum juga dikemukakan penulis lain. Dalam bentuk pernyataan yang berbeda, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan sebagai berikut “Pemanfaatan penggabungan ilmu hukum dengan filsafat hukum adalah Politik Hukum.”³⁴

Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka dan Sri Mamudji tidak mengemukakan penjelasan atau alasan tentang penempatan Politik Hukum dalam lingkungan Disiplin Hukum. Akan tetapi, pendapat para penulis tersebut memiliki sumbangsih yang cukup besar bagi pengembangan studi politik hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Pendapat

³³ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum* (Bandung, 1993), hlm. 10.

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta, 1990), hlm. 5.

para pakar atau penulis tersebut dapat dipakai sebagai batu loncatan untuk mengkaji karakteristik studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah dan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum. Pendapat ketiga penulis sekaligus menobatkan Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah mengenai sistem hukum atau tata hukum dengan tempat kedudukan yang sederajat dengan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum.

Penobatan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum seperti di atas sama sekali tidak dikemukakan Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dengan tegas tetapi hanya secara tersirat. Penempatan kedudukan studi politik hukum dalam lingkungan Disiplin Hukum oleh para penulis tersebut dapat ditafsirkan dari pernyataan ketiga penulis yakni sebagai berikut "Politik Hukum memanfaatkan penggabungan hasil-hasil Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum." Akan tetapi, makna pernyataan "penggabungan hasil-hasil Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum" masih tetap perlu digali supaya semakin diperoleh kejelasan yang dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang karakteristik Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah dan terutama sebagai cabang Disiplin Hukum.

Jika Politik Hukum disebutkan sebagai suatu jenis studi ilmiah berdasarkan pemanfaatan penggabungan Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum, pernyataan tersebut dapat ditafsirkan seolah-olah aktivitas Politik Hukum merupakan momen pertemuan studi Filsafat Hukum yang metafisis dengan Ilmu Hukum yang dogmatis-normatif dan Ilmu Kenyataan Hukum yang faktual-empiris. Apakah memang demikian maksud para penulis tersebut? Jika maksud para penulis tersebut adalah memang demikian, Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah yang berkenaan dengan sistem

hukum atau tata hukum akan meliputi momen metafisis, normatif-dogmatik dan faktual-empiris pada suatu titik fokus atau optik. Pertemuan ketiga optik perhatian tersebut kemudian melahirkan suatu jenis studi ilmiah atau disiplin ilmu pengetahuan hukum yang baru yang disebut Politik Hukum. Namun, jika memang jalan pikiran ketiga penulis tersebut adalah seperti tafsiran penulis buku ini yang dikemukakan di atas, jalan pikiran para penulis tersebut masih perlu dikaji atau diteliti lebih lanjut supaya maknanya lebih jelas. Gambaran dan wujud konkrit aktivitas Politik Hukum sebagai suatu jenis aktivitas ilmiah yang merupakan penggabungan hasil Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum dalam satu momen dan optik sama sekali masih sulit dibayangkan.

Jika pernyataan para penulis di atas dapat disetujui, pemanfaatan penggabungan hasil-hasil Ilmu Hukum, Ilmu Kenyataan Hukum dan Filsafat Hukum harus dilakukan dengan berpedoman pada suatu metode ilmiah supaya memenuhi kriteria ilmiah. Sebagai studi ilmiah, Politik Hukum harus memiliki aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi, metode ilmiah dan metode penelitian yang khusus. Karakteristik khusus tersebut dapat dipandang sebagai ciri-ciri keilmuan Politik Hukum sebagai suatu studi ilmiah ataupun sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan hukum dalam lingkungan Disiplin Hukum. Karakteristik keilmuan tersebut di atas dapat dipandang sebagai unsur pembeda Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah maupun sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum dengan karakteristik Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum.

Soedjono Dirdjosisworo seorang guru besar Ilmu Hukum mengemukakan Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum adalah cabang Disiplin Hukum. Karakteristik Politik Hukum sebagai studi ilmiah

atau disiplin ilmiah di bidang hukum dirumuskan Soedjono Dirdjosisworo sebagai berikut “Jelaslah bahwa politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”³⁵ Akan tetapi, menurut Soedjono Dirdjosisworo, aktivitas Politik Hukum sebagai suatu aktivitas ilmiah berbeda dari aktivitas Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Studi Politik Hukum sebagai suatu aktivitas ilmiah yang hanya mengkhususkan diri pada keputusan penguasa atau pemerintah yang bertujuan untuk “memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat.”

Pendapat Soedjono Dirdjosisworo mengenai Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yang berfungsi untuk “memerankan hukum” dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan suatu masyarakat adalah pandangan yang bersifat umum. Wawasan yang demikian tidak menggambarkan perbedaan karakteristik aktivitas Politik Hukum dengan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum. Soedjono Dirdjosisworo tidak mengemukakan penjelasan tentang makna frasa “memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.” Makna frasa “memerankan hukum” harus digali supaya dapat diketahui hakikat ontologi, epistemologi dan aksiologi serta karakteristik aktivitas Politik Hukum sebagai aktivitas ilmiah yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum dan sebagai cabang Disiplin Hukum.

Frasa “memerankan hukum untuk mencapai suatu tujuan atau cita-cita” mengandung arti sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai alat atau instrumen untuk mencapai tujuan atau cita-cita. Jika maksud frasa “memerankan hukum untuk mencapai suatu tujuan” adalah seperti dikemukakan di atas, makna hukum dalam hal ini

³⁵ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 1991), hlm. 48.

adalah sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini (*ius constitutum*). Dalam konteks ini, sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai sarana atau instrumen untuk mencapai suatu tujuan sesuai dengan kehendak penguasa. Fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai alat ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Hal tersebut bergantung kepada kepentingan dan orientasi kepemimpinan tiap rezim penguasa pada setiap era. Studi ilmiah yang berkenaan dengan kehendak penguasa yang menentukan arah dan tujuan penggunaan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat untuk mencapai cita-cita masyarakat termasuk dalam ruang lingkup studi kebijakan hukum atau salah satu aspek studi kebijakan hukum. Jika hal seperti itu yang dianggap sebagai pengertian istilah politik hukum oleh Soedjono Dirdjosisworo, pengertian politik hukum jelas bukan objek kajian Disiplin Hukum tetapi objek kajian ilmu pengetahuan lain yakni Ilmu Politik.

Apakah dengan pemahaman atau penafsiran seperti di atas masih tetap dapat dikatakan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Menurut penulis, momen pembentukan politik hukum atau kebijakan hukum yang bertujuan “memerankan hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan“ bukan objek kajian Disiplin Hukum. Momen pembentukan kebijakan hukum adalah bukan momen tindakan hukum tetapi tindakan politik. Dalam perspektif doktrin hukum, momen tindakan hukum terdiri atas (a) pembentukan hukum, (b) penegakan dan penerapan hukum dan (c) bantuan hukum. Momen pembentukan kebijakan hukum (*legal policy*) adalah jelas bukan momen aktivitas hukum tetapi aktivitas politik. Aktivitas pembentukan kebijakan hukum adalah objek kajian Ilmu Politik karena momen pembentukan politik hukum (kebijakan hukum) berkaitan

dengan pengambilan keputusan politik yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) dengan mempergunakan kekuasaan negara sebagai sarana.

G.Perkembangan Periode Keenam: Kelahiran Ilmiah Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu-ilmu Sosial dan Cabang Ilmu Politik

Studi politik hukum atau studi kebijakan hukum mengalami perkembangan yang terus bergulir semakin maju seiring dengan perkembangan zaman. Periode keenam adalah periode terakhir perkembangan studi politik hukum. Akan tetapi, karakteristik perkembangan studi politik hukum pada periode keenam tersebut berbeda dengan perkembangan periode kelima. Pada periode perkembangan keenam, studi politik hukum telah berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial yakni sebagai cabang Ilmu Politik. Periode keenam adalah periode kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Politik Hukum. Pada periode keenam, studi politik hukum ditempatkan sebagai cabang Ilmu Politik dengan nama Ilmu Politik Hukum. Pernyataan penulis mengenai kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang mengkaji politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek formal dengan nama Ilmu Politik Hukum bertitik tolak dari pendapat para pakar yakni Kusumadi Pudjosewojo, Utrecht, Bintan R. Saragih, Logeman dan Moh. Mahfud MD. Para penulis tersebut adalah pelopor yang membuka wawasan penulis tentang politik hukum dalam arti kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dan bukan sebagai objek kajian Ilmu Hukum seperti pandangan sebagian sarjana hukum dan sebagian penulis. Para pakar di atas mengemukakan studi politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang termasuk dalam lapangan atau cabang Ilmu Politik.

Perkembangan periode keenam adalah perkembangan terakhir studi politik hukum (studi kebijakan hukum) karena pada periode ini lahir suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang secara khusus mengkaji politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek formal. Nama cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah Ilmu Politik Hukum. Menurut penulis, kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan Ilmu Politik tidak terjadi dengan seketika. Fakta mengenai hal itu dapat dirujuk kembali pada perkembangan keempat studi politik hukum berdasarkan pernyataan Kusumadi Pudjosewojo dalam buku *Pengantar Tata Hukum Indonesia* yang terbit tahun 1961. Kusumadi Pudjosewojo mengemukakan lapangan Politik Hukum dapat menjadi objek pengetahuan sendiri yang dapat dipandang sebagai bagian dari ilmu pengetahuan politik.³⁶

Pakar yang pertama mengemukakan pendapat tentang kelahiran suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial dan atau Ilmu Politik adalah Logeman. Secara tegas Logeman mengemukakan nama cabang ilmu pengetahuan baru yang secara khusus mengkaji politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian adalah Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum. Bagi penulis, Logeman adalah pelopor atau perintis atau peletak dasar studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau yang secara singkat dapat disebut Ilmu Politik Hukum.

Pandangan Logeman tentang Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan baru yakni sebagai cabang Ilmu Politik bertitik tolak dari pembagian cabang-cabang ilmu pengetahuan hukum. Logeman dapat dipandang sebagai perintis, pelopor atau peletak dasar studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai

³⁶ Kusumadi Pujosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*., *Op. cit.*, hlm. 16.

cabang ilmu pengetahuan sosial yakni sebagai cabang Ilmu Politik. Logeman tidak mengemukakan penjelasan mengenai keberadaan Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik melainkan penafsiran penulis semata-mata. Akan tetapi, para penulis buku dengan topik politik hukum generasi setelah Logeman kurang tertarik mengembangkan gagasan Logeman tentang Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum. Studi politik hukum dalam perspektif Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum yang dirintis Logeman menjadi tidak berkembang. Beberapa dekade kemudian, ada penulis lain memakai nama yang mirip dengan nama yang dipakai Logeman untuk menyebut studi politik hukum (studi kebijakan publik) yakni Ilmu Politik Hukum. Nama Ilmu Politik Hukum sebagai sebutan untuk studi politik hukum (studi kebijakan hukum) dikemukakan pakar hukum dan guru besar Ilmu Hukum yakni Moh. Mahfud MD.

Pandangan Logeman sebagai pakar pertama yang mengungkapkan nama cabang ilmu pengetahuan baru dengan nama Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum bertitik tolak dari metodenya dalam pembagian Ilmu Hukum. Logeman membagi cabang ilmu pengetahuan hukum dalam Ilmu Hukum Normatif dan Ilmu Kenyataan Hukum. Menurut Logeman, Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum termasuk Ilmu Kenyataan Hukum. Dalam konteks pembagian tersebut, Logeman mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Dunia hukum positif adalah tanpa ubah-ubah, ia merupakan lingkungan yang tak bergolak daripada berkelakuan. Dalam hal ini, hukum merupakan norma jadi ia merupakan kenisbian hanya dalam arti bahwa setiap norma mempunyai isi yang terbatas. Tetapi berlakunya isi itu adalah mutlak, tidak tergantung pada suatu perwujudan yang selalu kurang sempurna. Akibat dari pada itu ialah tidak mungkin terdapat hanya satu ilmu pengetahuan hukum melainkan sekurang-kurangnya ada dua. Keharusan mengadakan perbedaan hanya terdapat pada keadaan di mana objek penyelidikan berlainan keberadaannya dan pada keadaan di mana metode penyelidikan yang berlainan. Maka, dengan demikian sesungguhnya terdapat ilmu-ilmu pengetahuan tentang kenyataan hukum sama dengan objek semua ilmu pengetahuan lain tentang kenyataan sosial. Itulah “le fait social” (fakta sosial) serta cara dengan mana fakta sosial itu saling mempengaruhi. Hanya ilmu pengetahuan

hukum mengambil objeknya secara lebih terbatas yaitu bukan seluruh gejala kemasyarakatan melainkan hanya fakta-fakta yang bermakna hukum, yaitu “keputusan.” Oleh karena itu, di samping atau lebih baik sebagai bagian dari pada sosiologi, sejarah dan politik (*lebih tegas ilmu pengetahuan politik*) terdapat tempat bagi sosiologi hukum, sejarah hukum dan ilmu pengetahuan tentang politik hukum.”³⁷

Jika bertitik tolak dari pandangan di atas, Logeman secara jelas memisahkan Ilmu Hukum Normatif dan Ilmu Kenyataan Hukum. Logeman menganggap objek dan metode ilmiah kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut berbeda. Menurut Logeman, Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum termasuk Ilmu Kenyataan Hukum seperti Sosiologi Hukum dan Sejarah Hukum yang berinduk pada Sosiologi, Sejarah dan Ilmu Politik. Pernyataan Logeman tentang Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berinduk pada Ilmu Politik adalah satu-satunya pernyataan tegas yang dikemukakan penulis pada zamannya. Logeman juga mengemukakan pernyataan Sosiologi Hukum adalah cabang Sosiologi dan Sejarah Hukum adalah cabang Sejarah.

Pendapat lain yang senada dengan Kusumadi Pudjosewojo dan Logeman di atas juga dikemukakan Utrecht. Utrecht mengemukakan pendapat tentang lapangan studi politik hukum sebagai bagian dari Ilmu Politik. Utrecht mengemukakan sebagai berikut”. . . perbuatan mencita-citakan hukum adalah suatu perbuatan politik hukum (*daad vanrechtspolitiek*) dan kami meragukan apakah hukum yang dicita-citakan itu menjadi objek ilmu hukum, menurut pendapat kami hukum yang dicita-citakan itu adalah proyek ilmu politik.”³⁸ Pendapat yang mendukung dan menguatkan wawasan Logeman, Utrecht,

³⁷ Logeman, *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (terj. Makatutu), *Op. cit.*, hlm. 34-35.

³⁸ Utrecht seperti dikutip Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

Kusumadi Pudjosewojo dan Moh. Mahfud di atas datang dari guru besar Bintan R. Saragih. Bintan R. Saragih mengemukakan dengan tegas kedudukan studi politik hukum (studi kebijakan hukum) sebagai cabang Ilmu Politik sebagai berikut “Politik Hukum sebagaimana halnya Sosiologi Hukum dan Sejarah Hukum sebenarnya bukanlah termasuk bidang ilmu hukum tetapi termasuk bidang ilmu-ilmu sosial (ilmu sosial dan ilmu politik), dalam hal ini Politik Hukum termasuk bidang Ilmu Politik.”³⁹

Beberapa dekade setelah era Logeman, perkembangan Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum tidak mengalami kemajuan. Bahkan, sebagian orang menganggap Ilmu pengetahuan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum bukan ilmu pengetahuan. Buku atau literatur yang membahas Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum (menurut istilah yang dipakai Logeman) sama sekali tidak dapat ditemukan dalam kepustakaan Ilmu Hukum, Ilmu Politik atau Ilmu Politik Hukum. Beberapa penulis politik hukum cenderung beranggapan aktivitas ilmiah mengenai politik hukum (studi kebijakan hukum) dipandang hanya sebagai aktivitas yang berkaitan dengan politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan semata-mata.

Pakar hukum Indonesia Moh. Mahfud MD menawarkan suatu nama baru untuk studi politik hukum atau studi kebijakan hukum sebagai ilmu pengetahuan baru yakni Ilmu Politik Hukum.⁴⁰ Istilah yang dipakai Moh. Mahfud MD hampir sama dengan istilah Logeman. Apakah kedua penulis bertitik tolak dari pandangan yang sama tentang kedudukan dan keberadaan Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum (istilah Logeman) dan Ilmu Politik Hukum (istilah Moh. Mahfud MD)? Apakah Moh Mahfud MD

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Kontitusi, Menegakkan Politik Hukum* (Jakarta, 2006), hlm. 5.

menempatkan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Kenyataan Hukum seperti Logeman? Kedua penulis ternyata memiliki pandangan yang berbeda berkenaan dengan hal tersebut.

Penulis buku ini setuju dengan istilah Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan Moh. Mahfud MD. Istilah Ilmu Politik Hukum sangat membantu para pemula untuk lebih memahami perbedaan politik hukum sebagai kebijakan hukum dengan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum dipakai sebagai nama untuk menyebut nama suatu cabang ilmu pengetahuan. Istilah politik hukum dipakai untuk menyebut nama objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji politik hukum atau kebijakan hukum tersebut adalah Ilmu Politik Hukum. Namun, penulis berbeda pendapat dengan Moh. Mahfud MD mengenai tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Moh. Mahfud MD memandang Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Akan tetapi, penulis buku ini berpendirian Ilmu Politik Hukum termasuk Disiplin Sosial yakni cabang Ilmu Politik seperti pandangan Logeman.

Pada bab-bab setelah bab ini, penulis memakai istilah Ilmu Politik Hukum jika bermaksud menyebut nama suatu cabang ilmu pengetahuan yang objek formalnya adalah politik hukum (kebijakan hukum). Di lain pihak, penulis memakai istilah politik hukum (sebagai kebijakan hukum) dengan huruf kecil jika menyebut nama objek kajian Ilmu Politik Hukum. Dengan demikian, dalam buku ini, Ilmu Politik Hukum dan politik hukum adalah 2 (dua) istilah yang berbeda yang harus dipahami dengan baik supaya dapat mengerti perbedaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan

politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum.

Penegasan perbedaan istilah Ilmu Politik Hukum dengan istilah politik hukum seperti di atas adalah sangat penting diketahui untuk menghindari kekeliruan atau kesalahpahaman. Penulis perlu mengemukakan hal tersebut karena berbagai buku yang menulis topik politik hukum yang beredar sekarang memiliki pemahaman berbeda-beda. Ada penulis yang menganggap Politik Hukum (dengan huruf besar) sebagai cabang Disiplin Hukum. Akan tetapi, penulis lain menganggap politik hukum (dengan huruf kecil) sebagai kebijakan hukum yakni sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Pemakaian istilah yang berbeda-beda dengan pengertian yang berbeda dapat membuat pembaca pemula menjadi bingung untuk memahami studi politik Hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum.

BAB II

PERKEMBANGAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU MATA KULIAH PADA KURIKULUM FAKULTAS HUKUM

A. Kurikulum Fakultas Hukum dan (Ilmu) Politik Hukum

Suatu cabang ilmu pengetahuan baru yang mengkaji hukum sebagai objek kajiannya dari perspektif non-yuridis dan optik yang berbeda dari perspektif dan optik disiplin hukum telah lahir dalam perkembangan terakhir. Nama cabang ilmu pengetahuan baru tersebut adalah Ilmu Politik Hukum. Kehadiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai disiplin ilmiah yang baru menambah jumlah cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum dari perspektif (sudut pandang) non-yuridis (nondisiplin hukum) yang bertitik tolak dari optik tertentu yang sudah lahir lebih dahulu. Cabang-cabang ilmu pengetahuan yang memilih hukum sebagai objek kajian dari perspektif non-disiplin hukum dan yang bertitik tolak dari optik tertentu yang sudah lebih dahulu tumbuh dan berkembang dalam kurikulum Fakultas Hukum adalah Sosiologi Hukum, Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Sejarah Hukum.

Pada masa yang akan datang, selalu ada kemungkinan bertumbuh dan berkembang disiplin ilmu atau disiplin ilmiah yang mengkaji hukum sebagai objek kajiannya dari perspektif non-disiplin hukum (non-yuridis) dan dengan bertitik tolak dari optik tertentu. Jika suatu saat hal itu terjadi, pengetahuan manusia tentang hukum dari berbagai perspektif dan optik yang berbeda-beda akan semakin berkembang. Harapan yang terkandung adalah kehidupan manusia akan semakin bertambah baik dan sejahtera berkat manfaat hukum dan ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum tersebut. Harapan dan kemungkinan pertumbuhan

dan perkembangan cabang ilmu pengetahuan hukum yang baru tersebut bertitik tolak dari pendapat Bernard Arief Sidharta yang mengemukakan bahwa hukum dapat dihampiri dari berbagai sudut pandang atau perspektif yang berbeda.⁵⁰ Sebagai konsekuensinya, perspektif atau sudut pandang yang berbeda dalam menghampiri hukum kemungkinan dapat melahirkan cabang ilmu pengetahuan baru pada masa yang akan datang.

Dalam konteks keberadaan berbagai cabang ilmu pengetahuan yang berbeda yang mengkaji hukum tersebut, Bernard Arief Sidharta selanjutnya mengemukakan bahwa ada pengetahuan hukum yang bertitik tolak dari pendekatan terhadap hukum yang mempergunakan pendekatan sejarah yakni Sejarah Hukum. Ada pengetahuan yang mempergunakan metode pendekatan perbandingan yakni Perbandingan Hukum. Ada pula pengetahuan hukum yang bertitik tolak dari metode pendekatan dari sudut pandang hukum sebagai fenomena kemasyarakatan yakni Sosiologi Hukum.⁵¹

Semua cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun disiplin nondisiplin hukum yang memilih hukum sebagai objek kajiannya seperti Sosiologi Hukum, Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Ilmu Politik Hukum tersebut mengkaji hukum dari titik berdiri yang berbeda dari titik berdiri cabang-cabang ilmu pengetahuan yang termasuk disiplin hukum yang meliputi Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum. Dari titik berdiri tertentu, Sosiologi Hukum, Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Ilmu Politik Hukum mengkaji hukum dalam konteks dan atau dalam

⁵⁰ Bernard Arief Sidharta mengemukakan bahwa pendekatan yang beraneka ragam terhadap hukum sangat bermanfaat dan membantu untuk memahami hukum positif yang kita pelajari dengan baik. (Arief B.Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. XIV pada Kata Pengantar.)

⁵¹ *Ibid.*

kaitan dengan aspek-aspek sosial-kemasyarakatan. Posisi titik berdiri seperti itu berbeda dari titik berdiri cabang-cabang ilmu pengetahuan yang termasuk disiplin hukum yakni Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Hukum dalam melakukan kajian terhadap hukum. Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Hukum melakukan kajian terhadap hukum dari titik berdiri internal. Dari titik berdiri internal, Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Hukum mengkaji struktur internal dari hukum atau tatanan hukum dengan berbagai optik yang berbeda-beda.

Kehadiran dan keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia sering kurang dipahami dengan baik. Oleh karena itu, wajar jika ditemukan berbagai pandangan yang berbeda-beda tentang pengertian Politik Hukum dan Ilmu Politik Hukum dalam kepustakaan hukum. Hal itu tampak dalam penyebutan Politik Hukum dan Ilmu Politik Hukum yang sering keliru. Sebagai contoh, Ilmu Politik Hukum sering dimaknai dalam pengertian yang sama dengan kebijakan hukum sedangkan yang dimaksud adalah Politik Hukum sebagai kebijakan hukum. Dalam hal ini, Ilmu Politik Hukum seolah-olah dianggap memiliki arti yang sama dengan Politik Hukum dalam pengertian kebijakan hukum. Penyebutan dan pemaknaan seperti itu sudah barang tentu tidak tepat. Kekeliruan ini menjadi bukti bahwa Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru memang masih belum cukup dikenal masyarakat. Bahkan, belum cukup dikenal oleh masyarakat akademik sekalipun. Kekeliruan dan kesulitan membedakan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan Politik Hukum sebagai kebijakan hukum yakni sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan adalah salah satu faktor yang mendorong penulis untuk menulis buku ini. Penulis mengharapkan buku ini dapat

bermanfaat untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang pengertian Politik Hukum sebagai kebijakan hukum dan Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial dan khususnya Ilmu Politik yang objek kajiannya adalah Politik Hukum dalam arti kebijakan hukum.

Ilmu Politik Hukum memang termasuk cabang ilmu pengetahuan yang baru. Bahkan, bukan hanya sebagai ilmu pengetahuan saja Ilmu Politik Hukum itu merupakan ilmu pengetahuan yang baru. Sampai sekarang, sebagai mata kuliah, Ilmu Politik Hukum juga masih merupakan mata kuliah yang asing sehingga dianggap bukan mata kuliah yang berdiri sendiri pada program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum pada fakultas hukum negeri maupun swasta. Dalam hubungan ini, Bintan R. Saragih mengemukakan sebagai berikut “Politik Hukum sebagai mata kuliah yang berdiri sendiri masih asing di lingkungan Fakultas Hukum di Indonesia.”⁵² Dalam Surat Keputusan (S.K.) Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0325/U/1995 tentang Kurikulum Program Studi Ilmu Hukum Program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum yang berlaku nasional, (Ilmu) Politik Hukum memang tidak disebut sebagai salah satu mata kuliah. Oleh karena itu, sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0325/U/1995, secara yuridis-formal, fakultas hukum tidak perlu mencantumkan (Ilmu) Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri dalam kurikulumnya masing-masing. Padahal, pada saat yang sama, ada mata kuliah lain yaitu Sosiologi Hukum yang keberadaannya sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berasal dari rumpun ilmu sosial yang sama dengan (Ilmu) Politik Hukum ditetapkan sebagai mata kuliah wajib dalam Surat Keputusan (S.K.) Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0325/U/1995.

⁵² Bintan R. Saragih, *Politik Hukum* (Jakarta, 2003), hlm. 1.

Sesuai dengan kenyataan yang dikemukakan di atas, beberapa fakultas hukum memutuskan untuk tidak perlu menawarkan (ilmu) Politik Hukum kepada mahasiswa Program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum sebagai mata kuliah mandiri. (Ilmu) Politik Hukum dianggap cukup dikuliahkan atau disajikan sebagai bagian dari materi Pengantar Tata Hukum atau Pengantar Ilmu Hukum.⁵³ Di pihak lain, ada juga pihak yang beranggapan bahwa (Ilmu) Politik Hukum adalah bagian dari Filsafat Hukum.⁵⁴ Bintan R. Saragih lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut:

“Hingga sekarang, pada Strata Satu (S-1), Politik Hukum belum diajarkan sebagai mata kuliah yang berdiri sendiri dan biasanya diberikan atau diajarkan secara sepintas saja sebagai bagian kecil dari mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum/Sistem Hukum Indonesia atau mata kuliah lain dengan optik “Pembangunan Hukum ataupun Pembinaan Hukum.”⁵⁵

Ada yang memiliki pandangan yang berbeda dari pandangan yang dikemukakan di atas. Pandangan ini beranggapan bahwa (Ilmu) Politik Hukum lebih tepat ditawarkan pada Program Pascasarjana Strata Dua (S-2) Ilmu Hukum. Program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum dianggap lebih tepat untuk membicarakan segi-segi normatif hukum dalam perspektif dogmatika hukum semata-mata. Perbedaan pendapat di antara para pakar sebagaimana dikemukakan di atas menjadi bukti belum ada pemahaman yang sama dan kesepakatan di antara para ahli tentang substansi objek studi Ilmu Politik Hukum.

⁵³ Beberapa contoh buku yang membicarakan Politik Hukum sebagai bagian Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Tata Hukum dan Filsafat Hukum yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung, 1991). Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* (Jakarta, 1986). Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia* (Jakarta, 1987). Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 1991). J. B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, 2001).

⁵⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta, 1995) dan Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 1991).

⁵⁵ Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 1.

Dalam perkembangan terakhir telah terjadi perubahan pandangan yang cukup bermakna berkenaan dengan keberadaan studi di bidang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu mata kuliah ataupun sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru. Ada fakultas hukum yang beranggapan Ilmu Politik Hukum perlu diajarkan sebagai mata kuliah mandiri pada Program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum sehingga perlu dicantumkan dalam kurikulum. Inisiatif untuk menyajikan Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri dalam Program Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum adalah pertanda perkembangan positif di bidang studi Ilmu Politik Hukum. Perkembangan itu sekaligus menunjukkan bahwa minat mempelajari Ilmu Politik Hukum semakin berkembang pada akhir-akhir ini. Kebebasan yang cukup besar yang diberikan pemerintah kepada institusi perguruan tinggi untuk menyusun kurikulum masing-masing fakultas hukum secara tidak langsung juga ikut mendorong perkembangan positif di bidang studi Ilmu Politik Hukum dan Politik Hukum dalam arti kebijakan hukum.

Pada Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum, (Ilmu) Politik Hukum adalah mata kuliah wajib. Hal itu mulai berlaku sejak tahun 1996. Status (Ilmu) Politik Hukum sebagai mata kuliah wajib dengan sebutan “Politik Hukum” saja ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996 tentang Kurikulum Nasional Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum. Namun, sebagai mata kuliah wajib, keberadaan Ilmu Politik Hukum juga masih baru dalam kurikulum Magister Ilmu Hukum. Abdul Latief dan Hasbi Ali mengemukakan sebagai berikut “Politik Hukum dalam kurikulum Ilmu Hukum adalah salah satu matakuliah yang wajib dikaji pada program pendidikan pascasarjana bidang studi Ilmu

Hukum di Indonesia dan merupakan mata kuliah yang masih relatif muda usianya bila dibandingkan dengan mata kuliah wajib lainnya.”⁵⁶

Sangat disayangkan, Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996 tentang Kurikulum Nasional Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum tidak menyusun silabus atau bahan pustaka yang wajib dipelajari untuk memahami mata kuliah Ilmu Politik Hukum tersebut. Dalam hubungan ini, Abdul Latief dan Hasbi Ali mengemukakan lebih lanjut sebagai berikut:

“Meskipun demikian, silabus dan bahan pustaka wajib untuk mata kuliah Politik Hukum tidak ditetapkan melainkan akan ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Berdasarkan pertimbangan Konsorsium Ilmu Hukum. Hal demikian menimbulkan ketidakjelasan tentang apakah pokok bahasan yang seharusnya merupakan sasaran kajian Politik Hukum?”⁵⁷

Konsorsium Ilmu Hukum sudah bubar tetapi kurikulum yang dimaksud di atas sampai dengan sekarang belum ada. Akibat dari kondisi tersebut sudah barang tentu dapat dibayangkan yaitu terjadi keanekaragaman pokok bahasan dan tujuan pengajaran Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah. Masing-masing tenaga pengajar menetapkan silabus dan tujuan pengajaran Ilmu Politik Hukum sesuai dengan pemahamannya mengenai Politik Hukum. Abdul Latief dan Hasbi Ali mengemukakan sebagai berikut “Keadaan demikian menjadikan para pengajar Politik Hukum pada program studi Ilmu Hukum Pascasarjana yang ada masing-masing menetapkan sendiri pokok bahasan yang menjadi sasaran mata kuliah Politik Hukum yang diasuhnya.”⁵⁸ Ada yang menetapkan sasaran pokok bahasan Ilmu Politik Hukum berkenaan dengan sistem pemerintahan negara. Namun, ada yang

⁵⁶ Abdul Latief dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta, 2010), hlm. 1.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

⁵⁸ *Ibid.*

menetapkan peranan hukum dalam pembangunan sebagai sasaran pokok bahasan. Bahkan, ada yang menetapkan perihal perubahan hukum sebagai sasaran pokok bahasan Ilmu Politik Hukum.

Sesungguhnya, perbedaan pandangan tentang sasaran pokok bahasan Ilmu Politik Hukum tersebut tidak bersifat prinsipil karena topik-topik yang disinggung di atas memang termasuk materi pokok bahasan Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan. Hanya saja, perbedaan sasaran pokok bahasan seperti dikemukakan di atas dapat membuat bingung para pemula dalam studi Ilmu Politik Hukum dan Politik Hukum. Di lain pihak, buku-buku tentang Ilmu Politik Hukum pada waktu itu dan sampai dengan sekarang pun masih langka sehingga sumber bacaan untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang Ilmu Politik Hukum dan Politik Hukum sangat terbatas. Sebagai konsekuensi dari keadaan yang dikemukakan di atas, pemahaman tentang Ilmu Politik Hukum dan Politik Hukum yang beraneka ragam berkembang dalam pendidikan tinggi hukum di Indonesia sampai dengan sekarang.

Pada program Doktor Ilmu Hukum, Ilmu Politik Hukum atau Politik Hukum sama sekali tidak tercantum sebagai mata kuliah. Apa sebab mata kuliah tersebut tidak dicantumkan? Menurut penulis, alasan mengenai hal itu dengan mudah dapat dipahami. Secara lazim, mata kuliah yang disajikan pada program Doktor Ilmu Hukum adalah mata kuliah yang bernuansa kefilosofatan sebagai konsekuensi dari tujuan semua pendidikan program doktor termasuk Doktor Ilmu Hukum. Secara umum, pendidikan doktor termasuk pendidikan doktor Ilmu Hukum bertujuan untuk mencapai taraf ilmu pengetahuan hukum tertinggi sampai pada tataran pemikiran filosofis sehingga mata kuliah yang disajikan cenderung mata kuliah bernuansa kefilosofatan. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan

tersebut, pengajaran mata kuliah non-kefilsafatan seperti Ilmu Politik Hukum sedapat mungkin dikurangi penyajiannya dalam kurikulum program doktor Ilmu Hukum.

Jika bertitik tolak dari uraian sepintas lalu tentang struktur mata kuliah pada pendidikan tinggi hukum di Indonesia seperti dipaparkan di atas tidak salah kalau dikemukakan bahwa Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah apalagi sebagai cabang ilmu pengetahuan adalah suatu hal yang baru dalam dunia pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Jika berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996, usia Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri dalam dunia pendidikan tinggi hukum Indonesia apalagi sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memang masih tergolong muda. Akan tetapi, jika kepustakaan (literatur) hukum Indonesia diteliti, istilah Politik Hukum ternyata bukan istilah baru dalam dunia pendidikan tinggi hukum Indonesia.⁵⁹

Sebagai suatu peristilahan, istilah Politik Hukum (bukan sebagai Ilmu Politik Hukum) sudah dikenal beberapa dekade lalu dalam khasanah pendidikan tinggi hukum Indonesia. Sebagai contoh, karya Kusumadi Pudjosewojo berjudul *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* tahun penerbitan 1986. Dalam buku tersebut, Politik Hukum dibicarakan pada halaman 15-16. Namun, dalam kurun waktu hampir seperempat abad sejak buku itu terbit, perkembangan Politik Hukum dapat dikatakan tidak mengalami kemajuan yang berarti. Bahkan, jika buku Soediman Kartohadiprodo yang lebih tua berjudul *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia* terbitan tahun 1965 dipakai sebagai patokan, keterlambatan perkembangan studi di bidang Politik Hukum semakin tampak jelas. Jika buku itu dipakai sebagai tolok ukur berarti selama kurang lebih 50 (lima puluh) tahun atau

⁵⁹ Menurut penulis, istilah Politik Hukum sudah dikenal sejak tahun 1954 seperti dapat dibaca dalam karya Soepomo dan Djokosutono tentang Politik Hukum Adat Jilid I dan II.

setengah abad tidak banyak perkembangan yang memadai di bidang studi Politik Hukum dan Ilmu Politik Hukum. Bahkan, jika karya R. Supomo dan Djokosutono “Sejarah Politik Hukum Adat” penerbitan tahun 1954 dipakai sebagai patokan berarti selama kurang lebih 61 (enam puluh satu) tahun perkembangan studi di bidang Politik Hukum berlangsung cukup lambat.

Jikalau penulis mengemukakan bahwa selama lebih setengah abad, perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum berlangsung cukup lambat, pernyataan itu sama sekali tidak bermaksud mengurangi rasa hormat kepada para penulis yang telah berjasa mendorong perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum melalui karya-karyanya pada perkembangan yang terakhir. Selain itu, tidak ada pula maksud untuk mengecilkan arti perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum pada akhir-akhir ini yang dipelopori oleh beberapa guru besar dan doktor Ilmu Hukum dengan spesialisasi bidang hukum tata negara.⁶⁰ Namun, sesuai dengan kenyataan yang dikemukakan di atas terutama jika karya Soepomo dan Djokosutono dipakai sebagai patokan, menurut penulis wajar jika dikatakan bahwa perkembangan minat terhadap studi Ilmu Politik Hukum dan Politik Hukum berlangsung sangat lambat. Sebagai bukti, jika literatur Ilmu Politik Hukum karya para penulis bangsa Indonesia dihitung mungkin jumlahnya tidak lebih dari 50 (lima puluh) judul buku sampai dengan sekarang.

⁶⁰ Beberapa Guru Besar Hukum Tata Negara yang dapat disebut sebagai pelopor studi Politik Hukum adalah Prof. Dr. M. Taufik Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H., Prof. Dr. Bintan Saragih, S.H. dan Prof. Dr. Mahfud MD., S.H. M.A. Para Guru Besar yang disebut di atas merupakan perintis studi di bidang Politik Hukum. Akan tetapi, menurut penulis, karya-karya para guru besar tersebut tidak secara komprehensif mengulas tentang Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Pengetahuan Sosial seperti Sosiologi Hukum dan Sejarah Hukum yang memilih hukum sebagai objek kajiannya. Dalam hal ini, ada perbedaan pandangan antara penulis dengan para guru besar yang disebut di atas.

Sesuai dengan kenyataan yang dikemukakan di atas, pertanyaan yang dapat diajukan berkaitan dengan perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum tersebut adalah sebagai berikut. Apa sebab para sarjana dan ilmuwan hukum kurang berminat untuk mengembangkan studi di bidang Ilmu Politik Hukum dalam beberapa dekade yang lalu? Apa sebab perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum sangat lambat? Apakah karena kondisi kehidupan hukum di Indonesia pada beberapa dekade lalu masih berjalan dengan normal sehingga tidak perlu ada suatu metode atau model pendekatan yang baru dalam bidang hukum? Sulit untuk menemukan kepustakaan hukum yang dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Kelangkaan kepustakaan Ilmu Politik Hukum dapat dipandang sebagai bukti bahwa minat para sarjana hukum sangat kurang terhadap studi Ilmu Politik Hukum. Bahkan, perkembangan studi di bidang Ilmu Politik Hukum yang lambat semakin mencolok jika dibandingkan dengan disiplin ilmiah lain yang satu rumpun dalam Ilmu-ilmu Sosial seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Psikologi Hukum yang berkembang dengan sangat pesat.

Berdasarkan kenyataan di atas, penulis mencoba mengidentifikasi beberapa faktor penyebab keterlambatan perkembangan studi Ilmu Politik Hukum. Menurut penulis, ada beberapa faktor penyebab yang membuat perkembangan Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan sangat lambat. Namun, pada kesempatan ini, penulis tidak bermaksud membicarakan faktor-faktor penyebab tersebut secara komprehensif. Penulis hanya ingin mengidentifikasi beberapa faktor penyebab berdasarkan pengalaman penulis sebagai dosen pengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum pada program strata satu dan strata dua fakultas hukum di beberapa perguruan tinggi swasta.

Pertama, kelangkaan bahan-bahan kepustakaan yang dapat dipakai sebagai bahan rujukan studi Ilmu Politik Hukum. Sampai dengan sekarang, jumlah literatur Ilmu Politik Hukum masih sangat terbatas. Kalaupun ada, jumlahnya dapat dihitung dengan jari tangan.⁶¹ Pada waktu pertama kali diberi tugas mengajar mata kuliah Ilmu Politik Hukum di Universitas Padjadjaran, Guru Besar Hukum Tata Negara Sri Soemantri mengemukakan komentar sebagai berikut “Sebagai seorang yang untuk pertama kali diberi tugas membina dan mengasuh mata kuliah Politik Hukum, saya harus mencari-cari daftar bacaan yang digunakan.”⁶²

Kelangkaan literatur Ilmu Politik Hukum seperti dikemukakan Sri Soemantri di atas membuktikan bahwa studi tentang Ilmu Politik Hukum sampai dengan sekitar tahun 2000 dan beberapa tahun sesudah itu masih belum berkembang. Kenyataan seperti dikemukakan di atas sudah barang tentu terjadi karena minat para pakar hukum untuk mengembangkan studi Ilmu Politik Hukum adalah sangat minim. Padahal, istilah Politik Hukum sudah sejak lama dikenal dalam kepustakaan hukum Indonesia. Oleh karena itu, tidak salah kalau dikemukakan bahwa karya-karya ilmiah tentang Ilmu Politik Hukum yang dihasilkan para sarjana hukum Indonesia sampai dengan sekarang masih sangat langka. Berdasarkan kenyataan tersebut, dosen pengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum dapat dipastikan

⁶¹ Beberapa Buku yang dapat dianjurkan untuk dipelajari tentang Politik Hukum adalah Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*. Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*. Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*. Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Ada beberapa buku lain tentang Politik Hukum yang tidak disebut dalam buku ini.

⁶² Sri Soemantri Martosoewignjo, “Manfaat Mempelajari Politik Hukum” (Makalah yang disampaikan pada Diskusi Ilmiah di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, tanggal 26 Mei 2003 (Jakarta, 2003), hlm. 1.

mengalami kesulitan untuk mengajar karena kelangkaan bahan rujukan atau literatur Ilmu Politik Hukum tersebut. Namun, di lain pihak, kelangkaan bahan-bahan pustaka Ilmu Politik Hukum sesungguhnya adalah kondisi yang menantang para sarjana hukum atau ilmuwan hukum Indonesia untuk berkarya. Tantangan itu harus dijawab dengan cara memperbanyak karya tulis ilmiah di bidang studi Ilmu Politik Hukum.

Kedua, keengganan untuk mempelajari bahan-bahan kepustakaan Ilmu Politik Hukum sebagai bahan pustaka baru. Kelangkaan literatur membuat seorang dosen pengasuh mata kuliah Ilmu Politik Hukum perlu waktu yang cukup untuk mengumpulkan bahan kepustakaan Ilmu Politik Hukum. Kalau seandainya kepustakaan Ilmu Politik Hukum sudah dapat dikumpulkan dengan berbagai cara, dosen pengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum memerlukan waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri mempelajari bahan-bahan Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah baru. Kepustakaan Ilmu Politik Hukum adalah kepustakaan baru yang berbeda dari kepustakaan Ilmu Hukum yang sudah sangat dikuasai dan dipahami dengan baik oleh dosen-dosen fakultas hukum. Namun, untuk mempelajari dan menguasai bahan pustaka Ilmu Politik Hukum, sudah barang tentu cukup banyak waktu dan tenaga yang tersita. Di lain pihak, kehidupan dosen di Indonesia sampai dengan saat ini masih belum mencapai taraf ideal sehingga dosen perlu banyak waktu untuk mengajar di beberapa perguruan tinggi untuk memenuhi tuntutan kebutuhan ekonomi rumah tangga yang tidak dapat dihindarkan. Kondisi yang tidak kondusif tersebut menjadi suatu faktor penghambat tersendiri bagi dosen Ilmu Politik Hukum.

Ketiga, ketiadaan tenaga pengajar atau dosen pengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum yang menguasai substansi dan perspektif Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji

objek kajiannya.⁶³ Alasan ketiga ini berkaitan dengan alasan pertama dan kedua. Kombinasi kelangkaan literatur dengan karakteristik keilmuan Ilmu Politik Hukum yang berbeda dari disiplin hukum membuat jarang ada dosen yang bersedia untuk mengasuh mata kuliah Ilmu Politik Hukum. Seandainya ada dosen yang bersedia mengasuh mata kuliah Ilmu Politik Hukum, dosen tersebut memerlukan waktu yang cukup untuk mempelajari bahan kepustakaan dan memahami perspektif dan karakteristik Ilmu Politik Hukum tersebut.

Alasan ketiadaan tenaga pengajar atau dosen yang bersedia mengasuh mata kuliah Ilmu Politik Hukum adalah alasan yang berdasarkan fakta atau kenyataan. Berdasarkan pengalaman penulis sebagai dosen selama kurang lebih 3 (tiga) dekade, mata kuliah Ilmu Politik Hukum merupakan mata kuliah yang dihindari oleh sebagai besar dosen fakultas hukum. Kalaupun ada dosen yang bersedia mengajar mata kuliah Ilmu Politik Hukum tetapi dari segi kualifikasi sering tidak memadai. Dalam konteks kelangkaan dosen pengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum tersebut, Sri Soemantri pernah mengemukakan komentar sebagai berikut “Kalau mata kuliah tersebut (maksudnya: mata kuliah Politik Hukum - - - penulis.) terdapat dalam kurikulum Program Magister Ilmu Hukum, tidak demikian halnya di Program S1 (Fakultas Hukum/Sekolah Tinggi Hukum). Kemungkinan hal itu disebabkan belum adanya dosen yang memahami mata kuliah tersebut.”⁶⁴

Keempat, keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah atau sebagai cabang ilmu pengetahuan yang baru membuat tidak semua dosen pernah belajar dan memahami

⁶³ Sri Soemantri M., “Manfaat Mempelajari Politik Hukum,” (Makalah yang disampaikan pada Ceramah Ilmiah di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, tanggal 26 Mei 2003), hlm. 1.

⁶⁴ *Ibid.*

Ilmu Politik Hukum tersebut. Para dosen fakultas hukum yang lulus sebelum tahun 1990 tidak pernah belajar mata kuliah Ilmu Politik Hukum ketika mahasiswa. Sepanjang pengetahuan penulis, mata kuliah Ilmu Politik Hukum belum mendapat tempat atau belum diakui sebagai mata kuliah dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum Indonesia sampai dengan tahun 1990-an sekalipun sudah banyak sarjana hukum yang menyinggung politik hukum dalam karya-karyanya. Dalam kurikulum program sarjana Strata Satu (S-1) yang berlaku sebelum tahun 2000 tidak ada mata kuliah Ilmu Politik Hukum (lihat Kurikulum Fakultas Hukum Tahun 1972, 1983 dan 1993 Program Sarjana Hukum). Sebagai konsekuensinya, dosen pengampu mata kuliah Politik Hukum yang ketika mahasiswa belum pernah belajar Ilmu Politik Hukum, kemungkinan besar akan mengalami kesulitan memahami perspektif dan karakteristik Ilmu Politik Hukum sehingga akan mengalami kesulitan pula untuk mengajar Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Kelima, kesulitan memahami karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Pengetahuan Sosial dan khususnya Ilmu Politik. Dalam mengajar mata kuliah Ilmu Politik Hukum, dosen yang tidak pernah belajar Ilmu Politik Hukum akan mengalami kesulitan memahami substansi dan perbedaan perspektif Ilmu Politik Hukum dalam memahami objek kajiannya yang berbeda dari perspektif Disiplin Hukum. Kendala seperti dikemukakan di atas pasti dialami oleh semua dosen yang disertai tugas mengampu mata kuliah Ilmu Politik Hukum. Untuk memahami substansi dan perspektif Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji objek kajiannya diperlukan waktu yang cukup lama. Dalam konteks ini, Sri Soemantri mengemukakan komentar singkat yang sangat penting diperhatikan yakni sebagai berikut “Akhirnya,

setelah beberapa tahun menekuni mata kuliah Politik Hukum, terkuak juga apa sebenarnya Politik Hukum itu?”⁶⁵

Dosen fakultas hukum sudah barang tentu menguasai substansi hukum dan sudut pandang (perspektif) dalam memahami substansi hukum tersebut. Dari segi substansinya, hukum dipahami sebagai kaidah hukum atau norma hukum yang memberi tuntunan berperilaku kepada anggota masyarakat. Sebagai penuntun bertingkah laku, hukum dipandang semata-mata sebagai seperangkat kaidah hukum yang bersifat seharusnya (*das sollen*). Pandangan yang bersifat keharusan tersebut bersumber dari atau berdasarkan suatu ajaran hukum atau dogmatika hukum (*rechtsdogmatiek*). Dogma atau ajaran hukum disusun berdasarkan anggapan-anggapan terhadap nilai-nilai yang bersifat ideal yang diyakini suatu bangsa atau masyarakat. Sebagai contoh, dalam konteks Indonesia, dogma atau ajaran hukum yang dikembangkan dan diajarkan di Indonesia bersumber dari Pancasila sebagai sumber nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Jika suatu dogmatika hukum atau ajaran hukum diturunkan atau bersumber dari suatu anggapan tentang nilai-nilai ideal yang diyakini kebenarannya, pada dirinya, ajaran atau dogmatika hukum yang demikian secara terbatas tentu saja terlepas dari konteks realitas kemasyarakatan yang faktual yang mungkin saja sudah berkembang. Dengan perkataan lain, dari sudut pandang yang dogmatis, hukum dipahami sebagai sistem kaidah atau sistem norma yang memberikan tuntunan berperilaku yang seharusnya kepada manusia menurut ajaran atau dogma-dogma hukum tertentu. Sebagai demikian, hukum dipandang sebagai sistem norma yang bersifat otonom yakni sistem hukum yang tidak

⁶⁵ *Ibid.*

terpengaruh oleh atau tidak mempengaruhi faktor sosial-kemasyarakatan di tempat hukum itu berlaku. Dengan perkataan lain, dengan bertitik tolak dari ajaran atau dogmatika hukum tertentu, hukum yang ditetapkan negara dipandang sebagai sistem yang tertutup. Pandangan yang bersifat dogmatis demikian melahirkan konsekuensi bahwa jika hukum sudah ditetapkan oleh penguasa, hukum itu harus dipatuhi dan terhadap setiap orang yang melanggar hukum harus diberi hukuman.

Metode pendekatan dogmatis-normatif memisahkan hukum dari aspek-aspek sosial. Ajaran seperti ini dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam teori hukum murni. Model ajaran atau dogmatika hukum seperti diajarkan Hans Kelsen sering tidak cukup memadai untuk memahami hukum dalam konteks kemasyarakatan yang aktual dan faktual. Namun, metode pendekatan dogmatis-normatif masih sangat dominan di lingkungan fakultas hukum sampai dengan sekarang. Kurikulum yang berlaku pada fakultas hukum sampai dengan sekarang memang masih berfokus pada pemahaman hukum dengan metode pendekatan yang dogmatis-normatif semata-mata.⁶⁶

Karakteristik keilmuan dan metode pendekatan Ilmu Politik Hukum berbeda dari karakteristik keilmuan dan metode pendekatan Ilmu Hukum yang dogmatis-normatif seperti dikemukakan di atas. Karakteristik dan metode pendekatan Ilmu Politik Hukum dapat dipandang sebagai karakteristik keilmuan dan metode pendekatan yang baru dalam studi hukum di fakultas hukum. Perbedaan tersebut lahir karena Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memahami hukum dengan bertitik tolak dari titik berdiri, perspektif dan optik yang berbeda dari Ilmu Hukum. Dari perspektif Ilmu Politik Hukum, norma-norma hukum tidak dipandang sebagai sistem kaidah yang bertujuan untuk

⁶⁶ Mardjono Reksodipuro, "Catatan Tentang Kurikulum Baru Fakultas Hukum," *Majalah Ilmiah Kertha Patrika*, Nomor 64, Tahun XIX, Tahun 1993, hlm. 5 dan seterusnya.

menuntun perilaku anggota masyarakat. Akan tetapi, memandang hukum sebagai keputusan penguasa.⁶⁷

Jika ditinjau dari optik tertentu, jika hukum dipandang sebagai keputusan penguasa, keputusan tersebut mencerminkan suatu garis kebijakan di bidang hukum yang mencerminkan kehendak penguasa mengenai cara-cara, prinsip atau asas-asas yang dipergunakan sebagai pedoman untuk mencapai suatu tujuan tertentu pada bidang tertentu dengan bersaranakan hukum. Untuk memperoleh kekuatan mengikat secara yuridis, keputusan penguasa yang mencerminkan garis kebijakan hukum tersebut diberi bentuk konkrit dalam wujud suatu figur hukum tertentu yang disebut peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain, dalam norma-norma hukum yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat sesungguhnya tercermin suatu garis kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa berkenaan dengan hal tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu.

Sesuai dengan uraian di atas, perhatian Ilmu Politik Hukum difokuskan pada kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu berkenaan dengan suatu hal tertentu. Keberadaan kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa tersebut selalu bersentuhan dengan latar belakang yang mendorong kelahiran kebijakan hukum dan latar depan yang menjadi tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan hukum tersebut. Ada suatu alasan (motif) di latar belakang dan tujuan di latar depan yang menjadi rasionalisasi dari kelahiran suatu garis kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa tersebut selalu berkaitan dengan keberadaan dan nasib *ius constitutum* yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan nasib *ius constituendum* yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang.

⁶⁷ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum* (Bandung, 1993), hlm.3.

Sejalan dengan uraian yang dikemukakan di atas, sebagai produk dari keputusan penguasa, keberadaan norma-norma hukum positif yang berlaku pada saat sekarang dan arah perkembangan hukum di masa depan selalu didasarkan pada suatu alasan tertentu yang berada di luar eksistensi norma-norma hukum tersebut. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang ditetapkan oleh penguasa pada suatu masa tertentu yang menentukan keberadaan hukum yang berlaku pada saat ini dan arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang selalu didasarkan pada alasan yang berada di luar kebijakan hukum tersebut. Optik perhatian Ilmu Politik Hukum tidak diarahkan pada kandungan normatif peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, pada kebijakan hukum yang melahirkan dan menentukan keberadaan dan nasib peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat ini dan hukum yang berlaku pada masa yang akan datang sebagai produk keputusan penguasa yang ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Keenam, kesulitan memahami Ilmu Politik Hukum sebagai disiplin ilmiah mandiri atau sebagai ilmu pengetahuan ilmiah yang memandang hukum sebagai produk keputusan penguasa yang mengandung kebijakan hukum sebagai objek kajiannya dari optik yang tertentu. Sampai dengan sekarang, masih ada sarjana hukum yang belum paham betul bahwa Ilmu Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan. Bahkan, ada yang tidak dapat memahami perbedaan istilah (terminologi) *Ilmu Politik Hukum* sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan istilah (terminologi) *kebijakan hukum* sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum. Oleh karena itu, Ilmu Politik Hukum sering dianggap memiliki pengertian yang sama dengan Politik Hukum dalam pengertian sebagai kebijakan hukum. Dengan perkataan lain, istilah *Ilmu Politik Hukum* dan istilah Politik Hukum dalam pengertian *kebijakan hukum* sering dipergunakan secara keliru. Sebagai cabang ilmu pengetahuan

ilmiah yang baru, Ilmu Politik Hukum adalah ilmu pengetahuan yang memilih kebijakan hukum sebagai objek kajiannya dari titik berdiri, perspektif atau sudut pandang dan optik yang tertentu.

Dalam konteks perbedaan pemahaman tentang Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan di atas, menurut penulis, ada 3 (tiga) kelompok sarjana hukum yang memiliki pendapat yang berbeda berkenaan dengan keberadaan Ilmu Politik Hukum dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia. *Pertama*, kelompok sarjana hukum yang memandang Politik Hukum bukan atau belum mencapai taraf sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi sebagai kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa (negara). *Kedua*, kelompok sarjana hukum yang memandang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru yakni sebagai bagian dari disiplin hukum seperti Soerjono Soekanto, Purnadi Purbaraka dan lain-lain. *Ketiga*, kelompok sarjana hukum yang memandang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Pengetahuan Sosial khususnya Ilmu Politik. Para sarjana yang mendukung pandangan ini antara lain adalah Logeman dan Bintang R Saragih.

Perbedaan pendapat di antara pakar sebagaimana dikemukakan di atas dapat membawa seseorang yang baru belajar Ilmu Politik Hukum ke dalam kekeliruan atau kesalahpahaman tentang Ilmu Politik Hukum dan substansi objek kajiannya. Kekeliruan dalam memahami pengertian istilah Politik Hukum dan perbedaan pendapat tentang status keilmuan Ilmu Politik Hukum tentu saja dapat menimbulkan kesulitan dalam mengajarkan dan memahami materi kuliah Ilmu Politik Hukum dan substansi objek kajiannya. Oleh karena itu, sebagai upaya untuk mencegah kemungkinan kesalahpahaman atau kekeliruan

dalam memahami Ilmu Politik Hukum tersebut, penulis menghadirkan buku Ilmu Politik Hukum ini ke hadapan para pembaca yang budiman.

B.Latar Belakang Kelahiran Ilmu Politik Hukum

Sebagaimana diuraikan di atas, Ilmu Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan studi hukum. Oleh karena itu, menarik untuk mengetahui latar belakang kelahiran Ilmu Politik Hukum dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Apa faktor-faktor penyebab yang menjadi latar belakang kelahiran dan perkembangan Ilmu Politik Hukum dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia?

Ilmu Politik Hukum tumbuh dan berkembang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru pada beberapa tahun terakhir. Kelahiran, pertumbuhan dan perkembangan Ilmu Politik Hukum tersebut tidak terlepas dari situasi dan kondisi kehidupan hukum yang sangat menyedihkan terutama pada beberapa dekade terakhir. Kondisi kehidupan hukum di Indonesia sangat memprihatinkan karena terjadi keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum yang sangat drastis dan dramatis. Faktor penyebab kondisi kehidupan hukum seperti dikemukakan di atas tidak hanya berkaitan dengan aspek moralitas para penegak hukum yang buruk yang berakibat terhadap aspek praksis hukum praktis yakni bentuk-bentuk praktik hukum yang korup dan sangat memprihatinkan. Akan tetapi, juga berkaitan dan bersinggungan dengan aspek praksis hukum teoretis yakni bersangkutan dengan aspek metode pendekatan dan metode penerapan hukum serta aspek landasan filosofi hukum yang menjadi pedomannya.

Sebagaimana dikemukakan di atas, menurut penulis, faktor-faktor penyebab yang mendorong kelahiran Ilmu Politik Hukum di Indonesia adalah keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum. Keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum tersebut berkaitan dengan 3 (tiga) macam aspek praksis hukum yakni aspek (1) filosofi hukum, (2) metode pendekatan dan metode penerapan hukum serta (3) teknis-praktis hukum. Ketiga aspek praksis hukum tersebut bermuara pada suatu titik yakni keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum sehingga menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum. Kondisi seperti dikemukakan di atas masih terus berlangsung sampai dengan sekarang.

Pada tataran filosofis, keterpurukan hukum di Indonesia berkaitan dengan aspek falsafah hukum yang berkembang dan mendominasi pengajaran hukum di fakultas hukum sampai dengan sekarang. Falsafah hukum tersebut melahirkan metode pendekatan dan pengajaran hukum yang kemudian menghasilkan suatu pola pikir para penegak hukum yang berkarakter tertentu. Karakteristik pola pikir para penegak hukum yang tercermin dalam praktik-praktik hukum adalah bercorak sangat legalistik, formalistis dan rasionalistis belaka. Karakteristik penegakan dan penerapan hukum seperti dikemukakan di atas berakar pada suatu aliran falsafah hukum yang mendominasi pengajaran hukum dan praktik hukum di Indonesia dari dahulu sampai dengan sekarang yakni aliran positivisme hukum.

Dalam pandangan aliran filsafat positivisme hukum, hakikat hukum adalah perintah penguasa yang berdaulat. Perintah penguasa yang berdaulat tersebut dikemas dalam sistem perundang-undangan.⁶⁸ Perintah penguasa yang berdaulat dalam bentuk undang-undang

⁶⁸ Shidarta, *Positivisme Hukum* (Jakarta, 2007), hlm. 28.

tersebut wajib dipatuhi oleh semua orang. Kepatuhan terhadap perintah penguasa dalam wujud undang-undang tersebut semata-mata karena undang-undang ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat. Pelanggaran terhadap undang-undang sebagai hukum yang mengandung perintah penguasa yang berdaulat diberi ancaman hukuman supaya mencegah setiap orang mengulangi perbuatannya atau mencegah orang lain melakukan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang.

Falsafah positivisme hukum yang disebut di atas melahirkan metode pendekatan hukum yang bersifat dogmatis-normatif. Metode pendekatan hukum dogmatis-normatif berkembang dan mendominasi kehidupan hukum di Indonesia selama ini dan sampai dengan sekarang baik pada tataran akademik maupun praktik-praktik hukum. Metode pendekatan dogmatis-normatif memaknai kandungan norma-norma hukum semata-mata dari perspektif doktrin-doktrin hukum tertentu. Pemahaman norma-norma hukum secara dogmatis-normatif dari perspektif doktrin-doktrin hukum tertentu menghasilkan pemahaman atau wawasan tentang kandungan normatif yang terdapat dalam norma-norma hukum yang bersifat seyogianya (*das sollen*) semata-mata. Metode penafsiran gramatika yang sangat sempit wawasannya sangat dominan dalam metode pemahaman hukum yang demikian. Jika hendak dikatakan dengan cara lain, pemahaman kandungan normatif yang terdapat dalam norma-norma hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif dengan metode penafsiran gramatika akan menghasilkan pemahaman hukum yang kering dan miskin dari aspek keadilan. Hukum hanya dimaknai secara terbatas sebagai huruf-huruf yang tertuang dalam undang-undang yang mengandung perintah, larangan, ijin atau perbolehan dari penguasa yang berdaulat dan yang terpisah dari aspek sosial-kemasyarakatan sebagai konteks keberlakuan hukum tersebut.

Metode pendekatan hukum yang bersifat dogmatis-normatif seperti dikemukakan di atas melahirkan metode penerapan hukum yang nyaris cenderung bersifat mekanistik. Dalam perspektif metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik tersebut, penerapan hukum terhadap suatu peristiwa konkrit (kasus) nyaris dipahami semata-mata sebagai suatu teknik penerapan undang-undang terhadap suatu peristiwa konkrit. Dengan cara pandang yang mekanistik tersebut, penerapan hukum dipandang semata-mata sebagai menerapkan undang-undang terhadap suatu kasus dengan model penalaran yang deduktif (subsumsi). Sebagai konsekuensinya, aspek-aspek keadilan seringkali diabaikan atau dikesampingkan dalam praktik hukum oleh lembaga-lembaga penegak hukum semata-mata demi untuk memenuhi tuntutan perintah undang-undang. Dalam bentuk pernyataan lain dapat dikemukakan, falsafah positivisme hukum melahirkan metode pendekatan dogmatis-normatif dan metode penerapan hukum yang bersifat mekanis yang memandang penerapan undang-undang (hukum) terhadap suatu peristiwa konkrit (kasus) semata-mata sebagai aktivitas yang bertujuan untuk melakukan subsumsi mekanis peristiwa konkrit terhadap undang-undang.

Vonis yang dihasilkan oleh hakim (pengadilan) berdasarkan metode penerapan hukum subsumsi yang bersifat mekanis sebagaimana dikemukakan di atas sudah barang tentu sangat dapat diterima akal dari segi logika hukum dan sudah sesuai dengan ketentuan undang-undang dari segi asas legalitas. Namun, vonis yang semata-mata memenuhi asas legalitas dan rasionalitas tidaklah cukup karena seringkali jauh dari nuansa keadilan. Dengan perkataan lain, dalam perspektif metode pendekatan dan penerapan hukum seperti dikemukakan di atas, kepastian hukum menjadi sangat menonjol dan aspek keadilan dan kemanfaatan hukum seringkali dikesampingkan. Seolah-olah penerapan hukum yang

dipandang baik adalah semata-mata penerapan hukum yang sudah memenuhi tuntutan kebutuhan kepastian hukum berdasarkan asas legalitas dan rasionalitas.

Soko guru penegakan dan penerapan hukum yang sesungguhnya tentu saja tidak hanya bersendikan pada kepastian hukum semata-mata. Penegakan dan penerapan hukum yang sesungguhnya harus bersendikan pada soko guru keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Penegakan dan penerapan hukum yang bersendikan pada filosofi dan metode pendekatan serta metode penerapan hukum yang bersifat mekanistik seperti dikemukakan di atas tidak dapat menghadirkan ketiga sokoguru penegakan dan penerapan hukum yang dikemukakan di atas secara seimbang. Oleh karena itu, sungguh sangat mudah dibayangkan jika dalam praktik penegakan dan penerapan hukum yang berkarakter mekanistik tersebut, keadilan sering diabaikan oleh lembaga-lembaga penegak hukum. Pola pikir para penegak hukum yang didominasi oleh falsafah hukum positivisme hukum, metode pendekatan dan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik seperti dikemukakan di atas mewarnai penegakan dan penerapan hukum Indonesia sejak lama.

Dalam banyak kasus yang diputus oleh pengadilan, hakim dipandang gagal untuk menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Seringkali, keputusan hakim (pengadilan) dirasakan bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Sebagai akibatnya, wibawa hakim dan lembaga peradilan dan kejaksaan atau penegak hukum pada umumnya merosot dengan tajam. Achmad Ali mengemukakan komentar sebagai berikut “Di dalam kenyataannya, citra badan peradilan kita di Indonesia memang tidak menggembirakan, kurang lebih sama dengan buruknya citra institusi kejaksaan.”⁶⁹ Dalam konteks keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum tersebut, Achmad Ali lebih lanjut

⁶⁹ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)* (Jakarta, 2002), hlm. 75.

mengemukakan komentar sebagai berikut “Setelah puluhan tahun supremasi hukum dan keadilan yang didambakan oleh masyarakat tak jua kunjung datang bahkan keterpurukan hukum di Indonesia semakin menjadi-jadi.”⁷⁰ Guru besar Ilmu Hukum yang lain yakni Moh. Mahfud MD dengan cara yang berbeda mengemukakan sebagai berikut:

“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.”⁷¹

Kondisi kehidupan hukum Indonesia seperti dikemukakan di atas menggambarkan kebuntuan metode pendekatan dan penerapan hukum dalam penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat. Praktik hukum yang berpedoman pada falsafah, pola pikir, metode pendekatan dan metode penerapan hukum yang mengakibatkan kebuntuan hukum tersebut membuat para ilmuwan hukum dan akademisi hukum risau. Menurut penulis, alasan kerisauan tersebut dapat dipahami. Penegakan dan penerapan hukum yang berpedoman pada falsafah, pola pikir, metode pendekatan dan penerapan hukum seperti dijelaskan di atas semakin jauh dari cita-cita ideal yakni menegakkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan bersaranakan hukum dalam perspektif persamaan di depan hukum.

Keterpurukan hukum di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir semakin bertambah parah. Kebuntuan metodologis seperti ditengarai di atas semakin dirasakan pada akhir-akhir ini. Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

⁷¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta, 1998), hlm. 1

normatif dan metode penerapan hukum nyaris berkarakter mekanistik tidak mampu menyelesaikan berbagai masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat secara memadai (adekuat) dan berkeadilan seperti dinyatakan para ahli hukum di atas. Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) tidak mampu memberantas berbagai kasus korupsi, kejahatan narkoba, *illegal logging*, kekerasan dalam rumah tangga, perdagangan anak atau wanita dan lain-lain yang semakin sering terjadi. Bahkan, kegagalan Ilmu Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif untuk menghadirkan keadilan dalam kenyataan semakin jauh ketika hukum harus berhadapan dengan kasus-kasus besar yang menjadi sorotan publik yang melibatkan anggota masyarakat berkedudukan sosial tinggi, pejabat negara atau pemerintahan atau pemilik-pemilik modal besar seperti dalam kasus Lapindo yang sudah bertahun-tahun tidak selesai sampai dengan sekarang.

Kekecewaan yang dikemukakan berbagai pihak berkenaan dengan praktik hukum di Indonesia seperti dikemukakan mendorong para ilmuwan hukum dan akademisi hukum Indonesia berusaha mencari jawaban kegagalan Ilmu Hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum tersebut. Para ilmuwan hukum dan akademisi hukum bergerak keluar dari bayang-bayang falsafah positivisme hukum yang sangat dominan selama ini. Akar penyebab kegagalan Ilmu Hukum Normatif (Dogmatika Hukum) dengan metode pendekatan dogmatis-normatif dan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik dalam menyelesaikan masalah hukum seperti dikemukakan di atas ditengarai adalah landasan filosofis positivisme hukum yang berkembang di Indonesia sampai dengan sekarang. Oleh karena itu, untuk dapat ke luar dari keterpurukan hukum seperti dikemukakan di atas, solusi yang harus ditempuh juga harus solusi yang menyentuh hal-hal yang bersifat fundamental yakni landasan filosofi hukumnya. Dengan didasari oleh

semangat dan tujuan untuk mencari alternatif baru (perspektif baru) dalam rangka menghadirkan keadilan dalam kenyataan, salah seorang ilmuwan hukum Indonesia yakni Achmad Ali mengemukakan seruan sebagai berikut:

“Secara universal, jika kita ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, maka jawabannya adalah membebaskan diri dari belenggu positivisme itu. Mengapa demikian? Karena dengan hanya mengandalkan teori dan pemahaman hukum secara legalistik-positivistis yang hanya berbasis pada peraturan tertulis (rule bound) belaka, maka kita takkan pernah mampu untuk menangkap hakikat kebenaran, karena baik dari historis maupun filosofi yang melahirkannya, ia tidak mau melihat atau mengakui hal itu.”⁷²

Dalam seruan Achmad Ali di atas, falsafah positivisme hukum secara tegas dinyatakan sebagai faktor utama atau akar dari keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum di Indonesia. Upaya untuk keluar dari bayang-bayang falsafah positivisme hukum yang dipandang telah gagal menghadirkan keadilan dalam kenyataan pada beberapa dekade terakhir seperti dikemukakan Achmad Ali di atas juga telah dilakukan oleh berbagai ilmuwan hukum. Dunia akademik hukum diramaikan oleh berbagai gagasan tentang falsafah hukum yang dipandang lebih baik. Berbagai macam upaya untuk melahirkan gagasan hukum yang lebih baik telah dilakukan beberapa orang ilmuwan hukum Indonesia yang terkemuka seperti Satjipto Rahardjo yang menggagas ide Hukum Progresif sebagai hukum yang membebaskan.⁷³ Demikian juga Romli Atmasasmita mengemukakan gagasan hukum yang baru yakni Hukum Integratif sebagai suatu rekonstruksi pemikiran terhadap Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja

⁷² Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya* (Jakarta, 2002), hlm. 19.

⁷³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta, 2009), hlm. 27 dan seterusnya.

dan Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo.⁷⁴ Seorang ilmuwan hukum Indonesia yang terkemuka yakni Bernard Arief Sidharta juga merintis pengembangan Ilmu Hukum Indonesia yang sistematis dan responsif terhadap perubahan masyarakat.⁷⁵

Para ilmuwan dan akademisi hukum melangkah lebih jauh lagi untuk mencari suatu perspektif baru dan kemudian membentuk perspektif yang berbeda dalam memahami hukum. Perspektif atau metode pendekatan yang baru tersebut memahami hukum tidak secara dogmatis-normatif yang dianggap telah gagal untuk menghadirkan keadilan dalam kenyataan seperti dikemukakan di atas. Akan tetapi, melihat hukum dalam kaitan dengan kekuatan-kekuatan dan faktor-faktor diluarnya yang disebut dengan masyarakat.⁷⁶ Perspektif yang baru seperti dikemukakan di atas melahirkan suatu jenis studi hukum yang baru yang disebut studi tentang hukum dan masyarakat.⁷⁷

Studi tentang hukum dan masyarakat memang bukan suatu cabang ilmu pengetahuan baru atau bukan suatu disiplin ilmu tersendiri. Akan tetapi, suatu perspektif baru dalam memahami hukum secara lebih luas karena dikaitkan dengan aspek-aspek sosial yang lain. Dalam hubungan dengan perkembangan kajian hukum dari perspektif disiplin sosial di atas, Winarno Yudho mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Di Indonesia, kajian-kajian hukum dan masyarakat yang dilakukan oleh para sarjana hukum mulai berkembang sejak awal tahun tujuh puluhan. Perkembangan

⁷⁴ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif* (Yogyakarta, 2012), hlm. 59 dan seterusnya.

⁷⁵ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat* (Yogyakarta, 2013) terdiri atas 126 halaman.

⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Hukum* (Bandung, 1977), hlm. 46.

⁷⁷ *Ibid.*

minat untuk mempelajari hukum dari perspektif yang berbeda dimulai oleh banyaknya minat dari kalangan sarjana hukum untuk mempelajari hubungan antara hukum dengan gejala sosial lainnya.”⁷⁸

Dalam konteks studi hubungan hukum dan masyarakat, peneliti keluar dari metode pendekatan dogmatis-normatif yang sangat dominan dalam pengajaran pendidikan tinggi hukum di Indonesia sampai dengan sekarang. Pijakan ilmiah yang tidak berdasarkan metode pendekatan dogmatis-normatif ditemukan pada disiplin Ilmu-ilmu Sosial. Dalam konteks studi hukum dan masyarakat, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Sejarah Hukum merupakan disiplin ilmu yang sering dimanfaatkan. Secara langsung atau tidak, studi tentang hukum dan masyarakat yang memanfaatkan berbagai cabang ilmu pengetahuan sosial berperan mendorong perkembangan kurikulum fakultas hukum. Beberapa fakultas hukum mencantumkan mata-mata kuliah disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang memilih hukum sebagai objek kajiannya seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dalam kurikulum Sarjana Strata Satu Ilmu Hukum.

Upaya ilmuwan dan akademisi hukum untuk ke luar dari kebuntuan metodologis seperti dikemukakan di atas menjadi faktor penyebab yang mendorong dan melahirkan cabang ilmu sosial yang baru yang meneliti hukum dari perspektif tertentu yakni hukum sebagai produk keputusan penguasa. Cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah Ilmu Politik Hukum sebagai disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang paling akhir berkembang. Dalam kaitan dengan kelahiran Ilmu Politik Hukum tersebut, Muchsin mengemukakan sebagai berikut “Latar belakang ilmiah yang menjadi *raison d’etre* kehadiran disiplin politik

⁷⁸ Winarno Yudho, *Ilmu Politik dan Hukum* dalam Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, (Jakarta, 1996), hlm. 105-106.

hukum adalah rasa ketidakpuasan para teoretisi hukum terhadap model pendekatan hukum selama ini.”⁷⁹

Pernyataan Muchsin sebagai seorang guru besar Ilmu Hukum tentang ketidakpuasan terhadap model pendekatan hukum sebagai faktor pendorong kehadiran Ilmu Politik Hukum sebenarnya lebih tepat dialamatkan pada perkembangan situasi dan kondisi keterpurukan hukum pada beberapa dekade terakhir. Ilmu Politik Hukum hadir dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia sekitar 60 (enam puluh) tahun yang lalu. Pada waktu itu, belum dirasakan ketidakpuasan para teoretisi hukum terhadap model pendekatan hukum seperti dikemukakan di atas. Hakim atau pengadilan masih dipercaya masyarakat dan keputusan-keputusannya dianggap dapat menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Namun, kondisi seperti itu sudah sangat berbeda dengan keadaan sekarang.

Sarjana hukum yang lain, Deni Bram juga mengemukakan pandangan tentang latar belakang kehadiran Politik Hukum yang kurang lebih sama dengan pendapat Muchsin yang dikemukakan di atas. Deni Bram mengemukakan sebagai berikut:

“Perbincangan politik hukum mulai timbul pada saat hukum sebagai suatu unsur dalam subsistem kemasyarakatan tidak dapat berjalan murni dan netral baik dalam proses pembentukan maupun pelaksanaannya. Dengan perkataan lain, politik hukum muncul sebagai suatu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum yang dalam hal ini adalah politik.”⁸⁰

⁷⁹ Muchsin, *Kapita Selekta Bidang Studi Ilmu Hukum (Filsafat Hukum, Teori Hukum, Sejarah Hukum, Politik Hukum, Sosiologi Hukum)* (Jakarta, 2009), hlm. 135.

⁸⁰ Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia* (Jakarta, 2011), hlm.3.

Muchsin memakai istilah *disiplin politik hukum* yang mengandung arti bahwa politik hukum adalah sistem ajaran sesuai dengan pengertian istilah disiplin.⁸¹ Deni Bram mengemukakan bahwa Politik Hukum adalah suatu disiplin hukum alternatif. Kedua istilah yang dikemukakan di atas mendekati suatu pengertian bahwa Ilmu Politik Hukum adalah suatu disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah. Namun, keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan baru masih menjadi bahan perdebatan sampai dengan sekarang. Inti perdebatan tersebut berkenaan dengan kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah. Pertanyaan pokok adalah sebagai berikut. Apakah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah termasuk dalam Disiplin Sosial atau Disiplin Hukum?

Ada 2 (dua) kubu yang berbeda pendapat tentang hal itu. Kehadiran buku ini dapat dipandang sebagai bagian dari perdebatan intelektual mengenai hal tersebut. Dalam konteks perdebatan tersebut, penulis mengambil posisi sebagai pendukung golongan yang memandang Ilmu Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu-ilmu Sosial khususnya Ilmu Politik. Akan tetapi, jika Ilmu Politik Hukum ditempatkan dalam kedudukan sebagai salah satu cabang disiplin ilmu sosial (disiplin nonhukum), hal tersebut tidak serta merta disepakati oleh para ahli. Dalam konteks ini, Sidharta mengemukakan komentar sebagai berikut “Ditematkannya politik hukum sebagai salah satu studi disiplin nonhukum terhadap hukum tidak lalu berarti langsung disepakati bahwa kedudukan politik hukum itu sekelompok dengan disiplin lain seperti sejarah hukum, sosiologi hukum, anthropologi hukum dan psikologi hukum.”⁸²

⁸¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Op. cit.*, hlm. 1.

⁸² Sidharta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum* (Yogyakarta, 2013), hlm. 273.

Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum melakukan aktivitas yang berkenaan dengan hukum dari titik berdiri, perspektif dan optik tertentu. Sebagaimana sudah dikemukakan, Ilmu Politik Hukum memandang hukum sebagai keputusan penguasa dari optik tertentu. Dari optik Ilmu Politik Hukum, keputusan penguasa itu mengandung suatu kebijakan hukum yang menentukan nasib dan keberadaan hukum yang berlaku pada saat ini maupun hukum yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang. Dengan titik berdiri, perspektif dan optik tertentu, Ilmu Politik Hukum mampu menyajikan hasil-hasil yang sangat berbeda dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Ilmu Politik Hukum mengkaji berbagai aspek dari tatanan hukum dari titik berdiri, perspektif dan optik yang berbeda dengan Ilmu-ilmu Hukum seperti dikemukakan di atas.

Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum mengkaji realitas masyarakat yang berkembang pada suatu masa tertentu sebagai latar belakang atau faktor-faktor material yang mempengaruhi dan menentukan garis kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa dalam perspektif tujuan negara. Pada akhirnya, kebijakan hukum yang ditetapkan oleh penguasa tersebut menentukan dan mempengaruhi arah dan proses pembentukan norma-norma hukum (*rechtsvorming*). Ilmu Politik Hukum juga melakukan pemilihan nilai-nilai yang hendak didistribusikan ke dalam kehidupan nyata sebagai latar depan dari kehadiran norma-norma hukum pada suatu masa dan tempat tertentu. Selain hal-hal tersebut, Ilmu Politik Hukum juga mengkaji berbagai hal yang berkenaan dengan upaya mewujudkan hukum dalam kenyataan seperti strategi pembangunan hukum, bentuk kaidah hukum, isi kaidah hukum, antisipasi berbagai kemungkinan yang berkenaan dengan perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia dan lain-lain yang tidak dibicarakan dalam Ilmu-ilmu Hukum.

Sumbangsih Ilmu Politik Hukum yang sangat bermanfaat untuk memahami masalah-masalah hukum di Indonesia membuat Ilmu Politik Hukum layak ditetapkan sebagai mata kuliah wajib bagi program kekhususan Hukum Tata Negara atau sebagai mata kuliah pilihan bagi program kekhususan lain. Bahkan, dalam perkembangan terakhir, sumbangsih positif Ilmu Politik Hukum terhadap studi hukum di Indonesia membuat ada fakultas hukum yang mencantumkan Ilmu Politik Hukum sebagai mata kuliah wajib fakultas. Beberapa pakar yang dapat disebut sebagai pelopor perkembangan studi Ilmu Politik Hukum di Indonesia berdasarkan karya tulis ilmiah masing-masing antara lain adalah Bintan R. Saragih, Moh. Mahfud MD, Benny K. Harman, Ramly Hutabarat dan lain-lain.

Dalam beberapa tahun terakhir, buku atau karya tulis ilmiah dengan topik bahasan Ilmu Politik Hukum dapat ditemukan dalam beberapa buku, jurnal ilmiah dan disertasi. Hal itu menunjukkan perkembangan positif dalam studi Ilmu Politik Hukum. Perkembangan minat dalam mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan mulai tumbuh karena semakin dirasakan manfaat Ilmu Politik Hukum. Banyak manfaat yang dapat diperoleh dari Ilmu Politik Hukum. Setiap orang yang pernah belajar Ilmu Politik Hukum pasti mengakui merasakan betapa besar manfaat Ilmu Politik Hukum tersebut.

Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengetahui berbagai macam aspek yang berkaitan dengan kebijakan hukum yang menentukan dan mempengaruhi proses pembentukan norma-norma hukum. Akan tetapi, meskipun pada saat sekarang minat mempelajari Ilmu Politik Hukum sudah mencapai taraf yang lebih baik tetapi perkembangan Ilmu Politik Hukum sesungguhnya belum mencapai taraf kematangan. Sampai dengan sekarang, para ahli hukum atau sarjana hukum masih belum mencapai kata

sepakat tentang status keilmuan Ilmu Politik Hukum sebagai salah satu disiplin ilmiah seperti dikemukakan di atas. Apakah Ilmu Politik Hukum termasuk disiplin hukum atau disiplin sosial? Pertanyaan itu masih terus menggema sampai dengan sekarang. Keadaan yang jauh berbeda terjadi pada kedudukan Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Psikologi Hukum atau Anthropologi Hukum yang sudah disepakati para pakar.

C. Tujuan dan Manfaat Mempelajari Ilmu Politik Hukum

Apa tujuan dan manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah? Akan tetapi, sebelum menjawab pertanyaan di atas, ada pertanyaan yang harus dijawab terlebih dahulu yakni sebagai berikut. Apa manfaat mempelajari mata-mata kuliah non-hukum seperti Anthropologi, Sosiologi, Sejarah, Pengantar Ilmu Ekonomi dan Etika di fakultas hukum? Sudah barang tentu, ada tujuan dan manfaat yang hendak dicapai sehingga mata-mata kuliah nonhukum diajarkan di fakultas hukum. Jika tidak ada tujuan dan manfaatnya sudah dapat dipastikan bahwa mata-mata kuliah nonhukum tidak perlu diajarkan di fakultas hukum. Akan tetapi, sebelum membicarakan tentang tujuan dan manfaat mempelajari mata-mata kuliah non-hukum di fakultas hukum seperti dikemukakan di atas, ada baiknya dibicarakan lebih dahulu tentang metode pendekatan dalam pengajaran hukum yang dominan di fakultas hukum sampai dengan sekarang.

Sebagaimana diketahui, metode pendekatan yang dominan dalam pengajaran hukum di fakultas hukum sampai dengan sekarang adalah metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif. Studi hukum dengan metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif adalah metode pendekatan yang khas Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Namun,

studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif memiliki kelemahan yang bersifat prinsipil. Studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif adalah studi hukum yang bersifat terbatas karena metode pendekatan tersebut memandang hukum dari perspektif tertentu sehingga keberadaan hukum yang dapat dipahami juga terbatas.

Apa sebab studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif seperti bersifat membatasi pemahaman? Alasannya, metode pendekatan dogmatis-normatif hanya mampu memahami salah satu aspek tertentu dari keberadaan hukum sehingga tidak mampu memahami keberadaan kerangka hukum sebagai suatu sistem atau *legal system* atau *legal order*. Aspek keberadaan hukum yang mana yang dapat dipahami berdasarkan metode pendekatan dogmatis-normatif?

Sebagaimana diketahui, tatanan norma-norma hukum sebagai sistem kaidah yang memberikan tuntunan bertingkah laku bagi anggota masyarakat merupakan sistem yang multi aspek dan multi faset. Oleh karena itu, hukum dapat dikaji dari berbagai perspektif atau sudut pandang yang berbeda. Sebagai misal, kaidah hukum dapat dikaji dari perspektif sebagai norma hukum yang ditetapkan negara yang memberikan tuntunan bertingkah laku bagi anggota masyarakat. Akan tetapi, norma-norma hukum juga dapat dikaji dari perspektif kandungan nilai-nilai dan asas-asas hukum yang menjadi dasar keberadaannya. Jika kandungan nilai-nilai dalam norma-norma hukum yang dibicarakan, hal tersebut adalah objek kajian Filsafat Hukum.

Kaidah hukum dibentuk bukan karena kehendak subjektif penguasa semata-mata. Negara atau penguasa membentuk norma-norma hukum dengan bertitik tolak dari realitas masyarakat sehingga kaidah hukum selalu mencerminkan perkembangan realitas masyarakat pada suatu masa tertentu. Dengan perkataan lain, hukum adalah produk dari

zamannya. Studi tentang hubungan dan pengaruh faktor kemasyarakatan juga dapat dikaji dari perspektif disiplin sosial yang tentu saja tidak dapat dikaji atau ditelaah dari perspektif metode pendekatan dogmatis-normatif.

Dalam perspektif metode pendekatan dogmatis-normatif, fungsi hukum dipahami secara sangat terbatas yakni sebagai tatanan norma-norma yang semata-mata memberikan tuntunan berperilaku kepada anggota masyarakat menuju cita hukum tertentu.⁸³ Dengan demikian, dalam perspektif seperti dikemukakan di atas, fungsi hukum sebagai kaidah penuntun berperilaku dipandang semata-mata adalah dan hanyalah untuk memberikan tuntunan bertingkah laku bagi anggota masyarakat. Padahal, fungsi hukum sebagai penuntun bertingkah laku bagi anggota masyarakat merupakan fungsi yang sangat terbatas. Fungsi hukum jauh lebih luas daripada sekedar penuntun bertingkah laku atau hanya sebagai pemberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat.⁸⁴ Dalam pemikiran hukum yang terakhir, hukum juga berfungsi atau dapat difungsikan sebagai sarana atau alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembangunan.⁸⁵ Ruang lingkup fungsi hukum yang diperankan suatu sistem hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara bergantung pada faktor kehendak penguasa (negara), lingkungan, nilai-nilai budaya dan tujuan yang hendak dicapai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁸³ Bandingkan dengan pandangan Abdul Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman* (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1992), hlm. 8.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung, 2002), hlm. 13 dan seterusnya.

Metode pendekatan dogmatis-normatif dalam studi hukum seperti dikemukakan di atas berasal muasal dari aliran falsafah positivisme hukum dengan kerangka dogmatika hukum yang mengajarkan bahwa hukum adalah perintah penguasa yang berdaulat. Dalam konteks ini, Friedman mengemukakan pandangan Austin tentang hakikat hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat yakni sebagai berikut “Austin defines a law as a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him.”⁸⁶ Dalam perspektif hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat, Bagir Manan selanjutnya mengemukakan pandangan sebagai berikut “Hukum sebagai dogma normatif mengandung muatan semestinya, seharusnya atau sebaiknya yaitu bagaimana semestinya bertingkah laku untuk melaksanakan perintah atau menghindari larangan.”⁸⁷

Sebagai demikian, secara dogmatik diajarkan bahwa tatanan norma-norma hukum yang ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat harus dipatuhi dan pasti dipatuhi. Setiap orang yang melanggar norma-norma hukum sebagai penuntun bertingkah laku yang ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat dikenai ancaman hukuman dengan maksud dan tujuan yang bersifat represif dan preventif. Tujuan represif dimaksudkan sebagai hukuman bagi pelaku dan tujuan preventif bertujuan untuk mencegah orang lain melakukan perbuatan yang melanggar perintah penguasa yang berdaulat tersebut. Dengan demikian, dalam perspektif hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat, landasan kekuatan mengikat norma-norma hukum yang memaksa setiap orang supaya patuh terhadap hukum adalah kekuasaan semata-mata.

⁸⁶ W. Friedmann, *Legal Theory* (London, 1960), hlm. 211.

⁸⁷ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)* (Yogyakarta, 2004), hlm XV. pada kata pengantar.

Sebagai demikian, norma-norma hukum dipandu dan diarahkan oleh doktrin-doktrin hukum tertentu sebagaimana dikemukakan Bagir Manan di atas. Doktrin-doktrin hukum mengandung nilai-nilai ideal yang hendak direalisasikan dalam kehidupan bersama. Doktrin hukum dan kandungan nilainya merupakan rasionalitas atau dasar pembenar keberadaan norma-norma hukum yang membuat kehadiran norma-norma hukum itu dapat diterima menurut akal sehat. Oleh karena itu, norma-norma hukum harus dipahami dari perspektif doktrin-doktrin hukum sebagai ajaran atau dogma yang menjadi rasionalitas dari keberadaan norma-norma hukum tersebut. Dengan demikian, norma-norma hukum selalu mengandung muatan doktrin atau ajaran hukum dan nilai-nilai yang bersifat mengkaidahi tatanan norma-norma hukum. Dengan perkataan lain, memahami materi-muatan norma-norma hukum tanpa memahami doktrin-doktrin hukum dan kandungan nilai-nilai yang menjadi rasionalitas dari keberadaan hukum tersebut adalah keliru dan mustahil.

Dalam perpektif dogmatika hukum yang beraliran positivisme hukum seperti dikemukakan di atas, keberadaan norma-norma hukum dipandang berada di dunia yang seharusnya (*das sollen*). Sebagai demikian, tatanan norma-norma hukum dianggap sebagai bagian yang terpisah dari aspek sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain. Padahal, aspek sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain merupakan konteks keberlakuan hukum dalam alam nyata. Pandangan yang demikian membuat fungsi norma-norma hukum sangat terbatas yakni sebagai penuntun bertingkah laku semata-mata. Dalam doktrin hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat, hukum tidak difungsikan dalam perspektif yang lebih luas yakni sebagai alat atau sarana yang dapat menuntun arah dan perkembangan masyarakat dalam aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan sebagainya. Sebagai konsekuensinya, sistem hukum tidak dipandang sebagai bagian dari sistem sosial (*social*

order) yang terkait dengan sistem ekonomi, politik, budaya dan lain-lain. Padahal, dalam alam realitas, tatanan norma-norma hukum sebagai suatu sistem sesungguhnya bersifat multi faset dan multi aspek serta berkaitan dan saling mempengaruhi dengan sistem sosial yang lain. Perspektif pemahaman hukum yang lebih luas seperti dikemukakan di atas tidak dapat dilakukan dengan metode pendekatan dogmatis-normatif karena metode pendekatan dogmatis-normatif yang bersifat terbatas membuat hubungan dan pengaruh faktor-faktor sosial terhadap hukum dan sebaliknya menjadi luput dari pengamatan.

Studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif seperti itu sama artinya dengan memahami hukum sebagai teks yang tidak terkait dengan atau terlepas dari konteks sosial, budaya, ekonomi, politik, etika dan lain-lain di tempat hukum itu berlaku. Jika hukum dibaca sebagai teks yang terlepas dari konteks sosialnya, makna hukum yang sesungguhnya menjadi tidak terungkap secara baik sehingga pemahaman terhadap hukum tersebut menjadi sangat terbatas dan mungkin saja menjadi keliru. Dalam hubungan dengan cara pandang terhadap hukum yang bersifat dogmatis-normatif tersebut, Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta mengemukakan komentar sebagai berikut “Cara pandang hukum secara formal demikian (maksudnya: cara pandang yang dogmatis-normatif - - - pen.) . . . memang sangat memuaskan sebagai suatu cara berfikir logis, namun sebaliknya ia sangat hampa dan sedikit hubungannya dengan dunia atau kehidupan nyata.”⁸⁸

Studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif seperti dikemukakan di atas oleh Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta disebut sebagai *hampa*

⁸⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. 125.

karena metode pendekatan dogmatis-normatif memahami hukum hanya dalam alam yang seharusnya (*das sollen*). Metode pendekatan tersebut tidak mampu memahami keberadaan hukum secara nyata dalam konteks sosial, politik, ekonomi, budaya, sejarah, etika dan lain-lain. Sebagai konsekuensinya, dinamika yang dialami oleh tatanan hukum dalam alam nyata (*das sein*) menjadi tidak dapat diketahui. Oleh karena itu, metode pendekatan dogmatis-normatif tidak mampu memahami atau mengungkap kebenaran bahwa dalam alam nyata hukum itu sering tidak dipatuhi karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan lain-lain yang mengandung arti bahwa hukum itu tidak efektif. Metode pendekatan tersebut juga tidak mampu menjelaskan hubungan dan pengaruh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, budaya, etika dan lain-lain terhadap pembentukan hukum atau penegakan hukum ataupun sebaliknya. Dalam alam nyata, sesungguhnya, hukum tidak serta merta dipatuhi karena ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat. Pengaruh faktor sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain dapat membuat seseorang tidak patuh kepada hukum yang menunjukkan ketidakpatuhan terhadap perintah penguasa yang berdaulat.

Studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif memiliki kelemahan yakni membatasi pemahaman tentang hukum sebagaimana dikemukakan di atas. Perspektif yang terbatas tersebut mempengaruhi kualitas lulusan fakultas hukum. Wawasan yang terbatas dalam memahami hukum sebagai konsekuensi dari studi hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif membuat lulusan fakultas hukum tidak mampu memahami kerangka keberadaan hukum dalam perspektif yang bersifat menyeluruh (holistik). Dalam hubungan dengan kelemahan metode pendekatan dogmatis-normatif dan pengaruhnya terhadap kualitas lulusan fakultas hukum, Bagir Manan mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Sebagai salah satu akibatnya, sarjana hukum acap kali kurang mengenali dengan baik kerangka hukum sebagai sebuah sistem atau tertib *legal system, legal order*. Hal itu nampak pada kemampuan berargumentasi atau menerangkan pikiran hukum secara sistematis, logis, dan ilmiah (*legal reasoning*). Argumentasi pragmatiklah yang mendominasi pemikiran hukum. Sadar atau tidak sadar, ciri-ciri ini merupakan pandangan terhadap ilmu hukum dan pendidikan hukum.”⁸⁹

Studi hukum yang lebih memadai adalah studi hukum dengan metode pendekatan dan perspektif yang lebih luas yang tidak memandang hukum semata-mata sebagai tatanan norma positif yang memberikan tuntunan bertingkah laku kepada anggota masyarakat.⁹⁰ Dalam perspektif metode pendekatan yang lebih luas, hukum juga dapat dipandang sebagai alat atau sarana yang memberikan tuntunan bukan hanya pada perilaku manusia tetapi juga terhadap arah dan perkembangan masyarakat dalam segenap aspeknya. Dengan demikian, hukum harus dipahami sebagai bagian dari tatanan sosial sebagai suatu kesatuan yang utuh dan saling berkaitan serta mempengaruhi. Sebagai demikian, tatanan norma hukum berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, politik, sejarah, etika, nilai-nilai budaya dan lain-lain sebagai konteks keberlakuan hukum.⁹¹ Dengan perkataan lain, metode pendekatan yang komprehensif dapat membuka wawasan menjadi bertambah luas sehingga mampu memahami tatanan hukum yang multi aspek dan multi faset sebagai bagian dari suatu sistem sosial yang terkait dengan subsistem sosial yang lain.

Pemahaman terhadap tatanan hukum dalam perspektif yang lebih luas seperti dikemukakan di atas merupakan pemahaman yang bersifat menyeluruh atau holistik. Pemahaman seperti itu sangat membantu menambah pengetahuan tentang berbagai aspek

⁸⁹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*, *op. cit.*

⁹⁰ Bandingkan dengan pendapat tentang hakikat hukum dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung, 2009), hlm. 59.

⁹¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional* (Bandung, 1970), hlm. 8 dan seterusnya.

keberadaan hukum dalam alam nyata karena dalam pandangan yang holistik, tatanan hukum adalah bagian dari tatanan tertib sosial (*social-order*). Dengan demikian, ilmu-ilmu pengetahuan nonhukum seperti Ilmu Ekonomi, Ilmu Politik, Sejarah, Etika dan lain-lain dapat menambah wawasan tentang hukum sehingga dapat memahami sistem hukum bukan semata-mata subsistem sosial yang otonom dan tertutup. Akan tetapi, bagian dari sistem sosial yang tidak dapat dipisahkan dari subsistem sosial yang lain sehingga bersifat sebagai sistem yang terbuka. Dalam konteks sebagaimana dikemukakan di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa perspektif yang berbeda dalam memahami hukum sangat membantu untuk memahami berbagai aspek keberadaan hukum positif.”⁹²

Jika hukum dipahami dari perspektif atau konteks yang lebih luas seperti dikemukakan di atas, ada 2 (dua) macam hal yang dapat diketahui mengenai hubungan hukum dengan aspek-aspek sosial-kemasyarakatan. Pertama, faktor-faktor ekonomi, politik, budaya, etika dan lain-lain berpengaruh terhadap hukum sehingga membuat norma-norma hukum yang dibentuk dan dipaksakan berlaku oleh kekuasaan negara dapat menjadi tidak dipatuhi dalam alam realitas atau sebaliknya. Kedua, fungsi hukum tidak hanya sebagai penuntun perilaku anggota masyarakat semata-mata. Hukum juga dapat difungsikan sebagai sarana atau alat untuk melakukan modifikasi masyarakat.⁹³ Bahkan, hukum dapat dipergunakan sebagai sarana atau alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembangunan. Dengan perkataan lain, dalam perspektif pemahaman yang bersifat totalitas, hubungan timbal-balik dan saling mempengaruhi antara hukum dengan aspek-aspek sosial kemasyarakatan dapat diketahui. Pengaruh faktor-faktor sosial-kemasyarakatan terhadap

⁹² Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung, 1986), hlm. 8.

⁹³ Abdul Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 9.

hukum dan sebaliknya memang tidak dapat dihindarkan karena seperti dikemukakan Satjipto Rahardjo “Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengkait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat.”⁹⁴

Jika dikemukakan dengan cara lain, dalam perspektif yang holistik, faktor-faktor sosial ikut dipertimbangkan sebagai konteks keberadaan tatanan norma hukum yang mempengaruhi efektivitas atau ketidakefektifan hukum dalam alam realitas. Faktor-faktor sosial tersebut dapat membuat hukum dipatuhi yang membuktikan hukum efektif. Sebaliknya, faktor-faktor sosial-kemasyarakatan juga dapat menimbulkan akibat yang tidak dikehendaki yang membuat hukum tidak dipatuhi atau tidak efektif.⁹⁵ Pada gilirannya, pengetahuan tentang keberadaan hukum dalam alam nyata seperti dikemukakan di atas sangat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum dan praksis hukum yakni pembentukan hukum baru (*rechstvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Perspektif yang lebih luas dalam memahami hukum sebagai salah satu aspek tatanan sosial yakni sebagai *legal system* atau *legal order* hanya dapat dihadirkan dengan bertitik tolak dari sudut pandang ilmu pengetahuan non-hukum. Dengan sudut pandang yang berbeda, mata-mata kuliah nonhukum seperti Pengantar Ilmu Ekonomi, Anthropologi, Sosiologi, Sejarah atau Etika dapat menyajikan pengetahuan yang berbeda mengenai hukum sebagai fenomena sosial. Salah seorang ilmuwan hukum terkemuka Indonesia yakni Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pandangan tentang tujuan mempelajari cabang-

⁹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung, 1991), hlm. 352.

⁹⁵ Hotma P. Sibuea, “Budaya Hukum Masyarakat Batak Toba Berkenaan Dengan Pembatasan Usia Kawin Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974,” *Propatria, Jurnal Hukum, Pascasarjana, Universitas 17 Agustus 1945*, Vol. 1 No. 2., September, Jakarta, 2007, hlm. 180 dan seterusnya.

cabang ilmu pengetahuan nonhukum yakni “Untuk mempersiapkan para mahasiswa agar dapat melihat hukum dalam rangka yang lebih luas, mereka harus diperkenalkan dengan Ilmu-ilmu Ekonomi, Sosiologi dan Anthropologi.”⁹⁶

Apa manfaat yang diperoleh jika memahami hukum dalam perspektif yang lebih luas? Perspektif yang lebih luas sangat membantu untuk memahami hukum dalam berbagai aspek yang tidak dapat diungkap oleh metode pendekatan dogmatis-normatif yang sempit dan terbatas. Pengetahuan mengenai berbagai aspek keberadaan tatanan hukum dapat meningkatkan kualitas lulusan fakultas hukum. Kualitas pengetahuan hukum yang baik secara langsung mempengaruhi dan menentukan kualitas karya para sarjana hukum. Ada keterkaitan kualitas lulusan fakultas hukum dengan kualitas karya para sarjana hukum. Bernard Arief Sidharta, salah seorang ilmuwan hukum terkemuka Indonesia mengemukakan pandangan sebagai berikut “Kegunaan mata-mata kuliah tersebut (maksudnya: Sosiologi, Anthropologi, Ekonomi, Sejarah, Etika dan lain-lain --- pen.) adalah untuk (membantu) memungkinkan dihasilkannya karya yuridis yang kontekstual relevan dengan kenyataan kemasyarakatan”⁹⁷

Karya-karya ilmiah para sarjana hukum yang bermutu tinggi dan kontekstual seperti diharapkan Bernard Arief Sidharta dari para sarjana hukum seperti sudah dikemukakan di atas dapat dihasilkan jika para sarjana hukum tersebut memiliki wawasan yang luas dan baik mengenai hukum. Karya-karya yuridis bermutu tinggi yang kontekstual seperti

⁹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung, 1986), hlm. 8.

⁹⁷ Bernard Arief Sidharta, “Pendidikan Hukum dan Perkembangan Masyarakat di Indonesia. Percikan Gagasan Sebagai Catatan Kaki Pada Surat Keputusan Mendikbud Nomor 17 Tahun 1993,” (Oratio Dies pada Lustrum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, 15 September 1993), hlm. 20.

undang-undang atau peraturan perundang-undangan hanya dapat lahir dari tangan para sarjana hukum yang memiliki wawasan luas tentang hukum seperti penulis kemukakan di atas. Karya penerapan hukum seperti vonis hakim atau opini hukum dari para praktisi hukum juga hanya dapat lahir dari tangan para sarjana hukum yang memiliki wawasan hukum yang luas. Bahkan, karya ilmiah hukum yang berbentuk buku atau hasil penelitian hukum yang bermutu juga hanya dapat lahir dari tangan para sarjana hukum yang mumpuni dengan wawasan yang luas. Karya-karya yuridis bermutu tersebut hanya dapat dihasilkan jika pelaku-pelaku hukum yakni anggota DPR, pejabat pemerintah, hakim, dosen, pengacara dan sebagainya memiliki pengetahuan yang komprehensif mengenai hukum dalam konteks sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya di tempat hukum itu berlaku.

Sekarang tiba gilirannya membicarakan pokok bahasan tentang tujuan dan manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum. Sebenarnya, hal ini dapat dikategorikan sebagai pokok bahasan mengenai aspek aksiologi Ilmu Politik Hukum. Namun, uraian berikut ini bukan uraian mendalam tentang aksiologi Ilmu Politik Hukum karena hal itu dibicarakan pada bagian lain. Uraian singkat ini merupakan penjelasan pelengkap untuk menambah pemahaman awal mengenai Ilmu Politik Hukum. Pada pembahasan pertama yang dipaparkan adalah tujuan mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial. Pertanyaan yang dapat dikemukakan dalam hubungan dengan hal tersebut di atas adalah sebagai berikut.

Apa tujuan mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Tujuan mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai salah satu cabang ilmu sosial adalah sama seperti tujuan mempelajari ilmu-ilmu non-disiplin hukum yang penulis kemukakan di atas. Ilmu Politik Hukum sebagai bagian dari disiplin Ilmu-ilmu Sosial

diajarkan dengan tujuan supaya sudut pandang dalam mengkaji hukum dapat bertambah luas dari berbagai optik yang berbeda. Keberadaan norma-norma hukum dalam konteks dan perspektif yang berbeda dapat dipahami dengan mempelajari Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang disiplin ilmiah dalam rumpun ilmu-ilmu sosial bertitik tolak dari titik berdiri, sudut pandang dan optik yang berbeda dari Ilmu Hukum dalam mengkaji hukum. Oleh karena itu, Ilmu Politik Hukum dapat menyajikan pengetahuan tentang aspek-aspek yang berkaitan dengan keberadaan norma-norma hukum yang tidak dibicarakan Ilmu Hukum. Dengan perkataan lain, dengan karakteristik aspek-aspek epistemologis yang berbeda, Ilmu Politik Hukum dapat menambah wawasan dalam memahami aspek-aspek yang terkait dengan keberadaan norma-norma hukum. Ilmu Politik Hukum memperkaya sudut pandang dan wawasan sehingga dapat memahami aspek-aspek yang terkait dengan keberadaan norma-norma hukum dalam spektrum yang lebih luas sesuai dengan konteks kemasyarakatan dan kenegaraan di tempat hukum itu berlaku.

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, tatanan norma-norma hukum tidak dipelajari sebagai penuntun berperilaku bagi anggota masyarakat seperti diajarkan Ilmu Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif. Hukum juga tidak dipandang dalam fungsinya sebagai sarana pembangunan atau pembaharuan masyarakat sebagaimana diajarkan Sosiologi Hukum atau studi hukum dan masyarakat dengan metode pendekatan faktual-empiris. Ilmu Politik Hukum bergerak dari titik berdiri, perspektif dan optik yang berbeda dari Ilmu Hukum dan Sosiologi Hukum dalam mengkaji hukum. Oleh karena itu, Ilmu Politik Hukum menghasilkan pengetahuan tentang berbagai aspek yang terkait dengan keberadaan tatanan norma hukum yang berbeda dari pengetahuan yang diperoleh dari Ilmu Hukum dan Sosiologi Hukum tersebut.

Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum memandang hukum sebagai keputusan penguasa. Keputusan penguasa itu mencerminkan suatu garis kebijakan hukum tertentu. Kebijakan hukum itu ditetapkan oleh penguasa dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa atau negara adalah suatu bentuk keputusan politik yang ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan hukum tertentu dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kebijakan hukum yang dikaji Ilmu Politik Hukum berkaitan dengan 2 (dua) macam aspek kebijakan hukum. Kedua macam aspek hukum yang disebutkan di atas saling berkaitan. Aspek-aspek kebijakan hukum yang dibahas Ilmu Politik Hukum pada dasarnya adalah kebijakan hukum yang dipaparkan di bawah ini.

Pertama, Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum yang menentukan keberadaan hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Kebijakan hukum seperti ini dapat disebut sebagai kebijakan hukum tentang *ius constitutum*. Berbagai aspek yang berkaitan dengan atau menentukan nasib keberadaan *ius constitutum* atau hukum yang berlaku saat ini di tempat ini antara lain adalah sebagai berikut. *Pertama*, apa tujuan hukum yang hendak dicapai oleh suatu masyarakat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara? *Kedua*, apa fungsi yang hendak dijalankan oleh hukum dalam suatu sistem hukum? *Ketiga*, sistem hukum apa yang ditetapkan dan berlaku sebagai hukum positif pada saat ini dan di tempat ini? *Keempat*, hukum mana yang perlu diganti sesuai dengan perkembangan masyarakat? *Kelima*, hukum mana yang perlu diubah sesuai dengan perkembangan masyarakat? *Keenam*, hukum mana yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud?

Kedua, Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum yang menentukan nasib dan arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang. Kebijakan hukum seperti ini disebut sebagai kebijakan hukum tentang *ius constituendum*. Beberapa aspek yang terkait dengan dan menentukan nasib dan arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang atau *ius constitutendum* yang dapat disebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, persoalan-persoalan hukum apa yang berkembang dalam masyarakat pada saat sekarang? *Kedua*, langkah-langkah apa yang harus ditetapkan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan perkembangan hukum di masa yang akan datang? *Ketiga*, apa strategi pembangunan hukum yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan sesuai dengan perubahan masyarakat tersebut? *Keempat*, kapan waktu yang dianggap paling tepat untuk melakukan perubahan hukum?

Hal-hal yang disebut di atas bukan objek kajian Ilmu Hukum karena tidak berkaitan dengan norma-norma hukum, asas hukum maupun doktrin hukum sebagai objek kajian Ilmu Hukum. Di samping itu, hal-hal yang disebut di atas, juga bukan objek kajian Sosiologi Hukum karena tidak berkaitan dengan hubungan hukum dan masyarakat secara bertimbal balik. Hal-hal yang disebutkan di atas berkaitan dengan atau menentukan nasib keberadaan tatanan norma-norma hukum positif (*ius constitutum*) dan arah perkembangan hukum yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang (*ius constituendum*) yang termasuk dalam ranah aktivitas politik negara atau penguasa.

Pengetahuan tentang berbagai aspek kebijakan hukum yang disebut di atas yang terkait dengan dan menentukan nasib *ius constitutum* dan *ius constituendum* diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengetahuan hukum dalam berbagai aspek yang tidak dapat diungkap Ilmu Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif. Pengetahuan

tentang hal-hal tersebut di atas sangat bermanfaat dalam mengembangkan ketrampilan hukum dalam spektrum yang lebih luas. Pengembangan ketrampilan hukum merupakan tujuan pendidikan hukum lanjutan (Program S-2 dan S-3 Ilmu Hukum). Pendidikan hukum lanjutan memang bertujuan untuk memperluas wawasan dan meningkatkan pengetahuan dalam bidang hukum supaya memiliki kemampuan untuk mengkaitkan hukum dengan bidang-bidang lain.

Kemampuan mengembangkan keterampilan hukum dalam perspektif yang lebih luas sudah barang tentu tidak dapat dimiliki seseorang jika hanya mempelajari Ilmu Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif. Ilmu Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan mengenai tatanan norma hukum dari sisi yang lain sehingga pemahaman mengenai hukum tersebut menjadi komprehensif. Pemahaman yang komprehensif tersebut bermanfaat untuk meningkatkan kualitas karya-karya di bidang hukum yang disebut praksis hukum. Baik praksis hukum yang bersifat teoretis maupun praktis. Praksis hukum teoretis adalah aktivitas ilmiah di bidang hukum yang bertujuan mengembangkan Ilmu Hukum. Aktivitas ini biasanya dilakukan oleh ilmuwan hukum atau akademisi hukum. Ilmu Politik Hukum dapat meningkatkan kualitas praksis hukum teoretis pada aspek yang lain yang bukan pada aspek doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum dan norma-norma hukum sebagai menu utama objek kajian Ilmu Hukum.

Jika kualitas praksis hukum teoretis bertambah baik, kualitas produk Ilmu Hukum juga diharapkan akan bertambah baik. Pada gilirannya, kualitas praksis hukum yang bersifat praktis juga akan meningkat seiring dengan peningkatan kualitas praksis hukum teoretis tersebut. Praksis hukum praktis adalah aktivitas di bidang hukum yang bertujuan untuk menghasilkan karya-karya di bidang hukum seperti pembentukan undang-undang

maupun vonis dalam rangka menyelesaikan masalah hukum makro dan mikro. Jika kualitas praksis hukum praktis bertambah baik, kualitas produk-produk hukum yang dihasilkan para pengemban (pemikul atau pemangku) kewenangan pembentukan hukum dan penemuan hukum juga akan bertambah baik. Dengan perkataan lain, berdasarkan pemahaman hukum yang komprehensif dari perspektif Ilmu Politik Hukum tersebut diharapkan lahir karya-karya yuridis bermutu tinggi dari tangan para sarjana hukum Indonesia yang bersifat kontekstual dengan lingkungan kemasyarakatan dan ketatanegaraan Indonesia di tempat hukum itu berlaku.

Uraian tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan di atas merupakan uraian yang bersifat umum. Secara rinci belum dijelaskan aspek-aspek yang berkaitan dengan atau menentukan nasib keberadaan *ius constitutum* dan *ius constituendum* yang menjadi objek kajian Ilmu Politik Hukum. Oleh karena itu, untuk dapat memahami manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum lebih terinci, penulis mengemukakan beberapa pendapat pakar tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum seperti dipaparkan di bawah ini. Manfaat mempelajari Politik Hukum yang dipaparkan di bawah ini sama sekali berbeda dari manfaat mempelajari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum).

Ada berbagai macam pendapat yang berbeda tentang manfaat mempelajari Politik Hukum menurut pandangan para sarjana atau para pakar. Perbedaan pendapat tersebut mungkin terjadi karena perbedaan pemahaman tentang ruang lingkup wilayah kajian atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan. Ada pendapat yang melihat manfaat Ilmu Politik Hukum dengan sangat terbatas karena mungkin memahami medan berkiprah atau wilayah kajian Ilmu Politik Hukum juga sangat terbatas. Akan tetapi, ada pendapat pakar lain yang melihat manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum dalam

perspektif yang sangat luas karena memahami ruang lingkup wilayah kajian atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum juga dalam skala yang sangat luas.

Abdul Latif dan Hasbi Ali tidak secara tersirat mengemukakan pendapat tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum pada waktu membahas objek kajian ilmu Politik Hukum. Berdasarkan pandangan kedua penulis tersebut tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum, manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum secara tersirat adalah bersifat terbatas. Menurut kedua penulis, jika mempelajari Ilmu Politik Hukum manfaat yang diperoleh seseorang adalah dapat mengetahui “. . . perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).⁹⁸ Kedua penulis tersebut selanjutnya juga mengemukakan bahwa mempelajari Ilmu Politik Hukum membuat seseorang dapat mengetahui jika penguasa “. . . menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal Politik Hukum menjadi alat dalam tangan *ruling class* (kelas penguasa penulis.) yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial.”⁹⁹

Perspektif kedua penulis tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum seperti dikemukakan di atas adalah sangat terbatas baik berkenaan dengan ruang wilayah kerja Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan maupun pada aspek epistemologinya. *Pertama*, kedua penulis seolah-olah memahami ruang lingkup medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah adalah dan hanyalah melakukan perubahan-perubahan terhadap tatanan hukum positif. Perubahan memang perlu dilakukan supaya keberadaan tatanan hukum positif yang berlaku sekarang sesuai dengan

⁹⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *op. cit.*, hlm. 21.

⁹⁹ *Ibid.*

kenyataan sosial. Namun, hal itu hanya salah satu aspek dari objek kajian Ilmu Politik Hukum. Dengan perkataan lain, menurut penulis, keputusan penguasa untuk melakukan perubahan terhadap hukum positif hanya sebagian dari wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum. Momen ini kemudian berkaitan dengan momen pembentukan hukum yang baru (*rechtsvorming*). *Kedua*, dari aspek epistemologi, awal dari aktivitas ilmiah Ilmu Politik Hukum tidak dimulai dari tatanan hukum positif menuju kepada realitas masyarakat. Akan tetapi, dimulai dari realitas perkembangan masyarakat atau perkembangan zaman untuk kemudian penguasa membuat keputusan dan menggariskan suatu kebijakan hukum mengenai hal-hal yang harus dilakukan sehubungan dengan perkembangan masyarakat tersebut.

Sebagaimana dikemukakan di atas, menurut penulis, sebagai bagian dari aspek epistemologi, penalaran dalam cara kerja Ilmu Politik Hukum bukan seperti dikemukakan Abdul Latif dan Hasbi Ali di atas. Ilmu Politik Hukum bertitik tolak dari perkembangan realitas (*de facto*) masyarakat atau perkembangan zaman. Jika perkembangan realitas masyarakat dipandang sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diyakini bersama, penguasa atau negara harus segera menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk memperkuat, mendorong atau memberikan jaminan kepastian hukum pada proses perkembangan positif tersebut. Hal itu dapat dilakukan dengan cara menetapkan kebijakan hukum supaya perkembangan positif itu ditetapkan untuk segera diatur dalam norma-norma hukum. Akan tetapi, jika perkembangan realitas masyarakat dipandang tidak sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diyakini bersama, penguasa atau negara harus segera menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk memperlambat, membatasi ruang lingkup atau menghilangkan perkembangan negatif tersebut. Hal itu dapat dilakukan dengan cara

menetapkan kebijakan hukum untuk melakukan pengaturan supaya perkembangan masyarakat yang bersifat negatif tersebut segera diatur dalam norma-norma hukum dan dinyatakan sebagai hal atau perbuatan yang dilarang dilakukan.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, perkembangan realitas masyarakat menjadi awal dari kerja Ilmu Politik Hukum untuk kemudian menetapkan seperangkat kebijakan hukum dengan berpedoman pada nilai-nilai ideal sebagai tujuan bersama dan realitas masyarakat sebagai aspek kondisi nyata yang hendak dipertahankan, diubah atau dikembangkan. Dengan perkataan lain, perkembangan realitas masyarakat merupakan faktor pendorong untuk secara terus-menerus melakukan perubahan-perubahan kebijakan hukum yang menentukan keberadaan hukum positif dan arah serta perkembangan hukum yang dicita-citakan pada masa yang akan datang. Hal seperti itu harus dilakukan supaya arah dan perkembangan masyarakat tetap dipandu oleh tatanan hukum sehingga masyarakat dapat berkembang dengan selalu berpedoman pada tujuan bersama sebagai nilai-nilai ideal yang diyakini bersama.

Dalam perspektif yang terbatas, guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran yakni Sri Soemantri pada suatu kesempatan mengemukakan suatu pandangan tentang manfaat mempelajari Politik Hukum. Sri Soemantri menekankan manfaat mempelajari Politik pada 2 (dua) aspek yang menjadi objek kajian Ilmu Politik Hukum. Menurut Sri Soemantri, Ilmu Politik Hukum menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berkenaan dengan hukum yakni sebagai berikut:

1. dapat memahami berbagai persoalan hukum yang terdapat dalam masyarakat dan negara,

2.dapat mengantisipasi berbagai kemungkinan yang berkenaan dengan perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia.

Menurut penulis, dalam perspektif manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum, Sri Soemantri secara sengaja membatasi medan berkiprah atau ruang lingkup wilayah kajian Ilmu Politik Hukum pada kedua aspek tersebut. Aspek pertama memang merupakan titik awal dari medan berkiprah Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum selalu mulai bekerja dari kondisi atau realitas masyarakat. Aspek epistemologi Ilmu Politik Hukum seperti penulis kemukakan di atas tersirat dalam pendapat Sunarjati Hartono sebagai berikut “Namun demikian, politik hukum itu tidak terlepas dari pada realita sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita dan di lain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.”¹⁰⁰

Sebagaimana dikemukakan di atas, realitas masyarakat adalah titik tolak atau titik awal dari kerja ilmiah Ilmu Politik Hukum. Realitas masyarakat adalah bahan material yang harus diramu oleh Ilmu Politik Hukum dengan nilai-nilai yang sudah ditetapkan sebagai tujuan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Unsur material dan unsur ideal tersebut dikaji, diteliti dan diolah oleh Ilmu Politik Hukum dan kemudian Ilmu Politik Hukum menawarkan seperangkat kebijakan-kebijakan hukum yang dianggap paling memadai untuk kondisi sekarang.

Aspek kedua yang disebut Sri Soemantri di atas bersentuhan dengan atau merupakan titik akhir dari medan berkiprah atau batas akhir dari ruang lingkup wilayah kerja Ilmu Politik Hukum. Realitas masyarakat sebagai titik awal kerja Ilmu Politik Hukum bercampur dengan nilai-nilai yang ditetapkan sebagai tujuan yang hendak dicapai. Dari

¹⁰⁰ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional* (Bandung, 1991), hlm. 1.

hasil percampuran aspek material dan ideal tersebut dihasilkan seperangkat kebijakan hukum. Kebijakan hukum mengandung 2 (dua) macam isi yakni (a) kebijakan hukum yang berkenaan dengan hukum positif yang berlaku sekarang (*kebijakan hukum tentang ius constitutum*) dan (b) kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang (*kebijakan tentang ius constituendum*). Aspek kedua yang disebut Sri Soemantri berkenaan dengan kebijakan hukum yang penulis sebut terakhir.

Penulis lain yakni Bintan R. Saragih secara tidak langsung juga mengemukakan manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum. Kesimpulan seperti itu dapat ditarik dari pandangan Bintan R. Saragih tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum. Jika bertitik tolak dari pandangan Bintan R. Saragih tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum, menurut Bintan R. Saragih, manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum adalah untuk mengetahui (a) hukum mana yang perlu diganti, (b) atau yang perlu dirubah, (c) atau hukum mana yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud.¹⁰¹

Pandangan Bintan R. Saragih tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum seperti dikemukakan di atas adalah pandangan yang bersifat terbatas. Menurut penulis, hal itu terjadi karena Bintan R. Saragih secara sengaja membatasi ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum hanya pada kedua macam aspek tersebut. Manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum seperti dikemukakan Bintan R. Saragih di atas adalah salah satu aspek dari medan berkiprah Ilmu Politik Hukum.

¹⁰¹ Bintan R. Saragih, *Op. cit.*, hlm. 17.

Pandangan tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum yang paling luas dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yakni seorang ilmuwan hukum terkemuka Indonesia. Perspektif Satjipto Rahardjo tentang ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum adalah sangat luas. Manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah sebagai berikut:

1. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada?
2. Cara-cara apakah dan manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut?
3. Kapanakah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan?
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk menetapkan tujuan tersebut? Termasuk didalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien: dengan perubahan total? Dengan perubahan bagian demi bagian?¹⁰²

Jika bertitik tolak dari uraian tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan para pakar, kesimpulan tentang medan berkiprah Ilmu Politik Hukum dapat ditetapkan. Menurut penulis, medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan adalah sebagai berikut. *Pertama*, Ilmu Politik Hukum mengkaji tujuan yang hendak dicapai dengan sistem hukum tertentu. *Kedua*, Ilmu Politik Hukum mengkaji dan memahami berbagai persoalan hukum yang terdapat dalam masyarakat dan negara. *Ketiga*, Ilmu Politik Hukum mengkaji cara-cara yang paling baik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan seperti disebut pada poin pertama. *Keempat*, Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan perkembangan dan pembangunan hukum pada masa depan. *Kelima*, Ilmu Politik Hukum mengkaji dan menentukan waktu yang paling tepat untuk mengubah hukum dan menentukan cara-cara terbaik untuk melakukan perubahan hukum. *Keenam*, Ilmu Politik Hukum mengkaji dan menentukan (a) hukum

¹⁰² Satjipto Rahardjo, *Op. cit.*

yang perlu diganti, (b) yang perlu dirubah, (c) yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud. *Ketujuh*, Ilmu Politik Hukum mengkaji kemungkinan merumuskan suatu pola yang mapan dan dapat memutuskan poses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk menetapkan tujuan dan termasuk proses untuk memperbaharui hukum secara efisien atau dengan perubahan total atau perubahan bagian demi bagian. *Kedelapan*, Ilmu Politik Hukum mengkaji dan meneliti kepentingan kelompok masyarakat yang diuntungkan atau dirugikan oleh oleh sistem hukum yang berlaku pada masa dan tempat tertentu.

Jika bertitik tolak dari uraian tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum tersebut, penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut. Sebagai ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum mencermati perkembangan realitas masyarakat sebagai dasar untuk melakukan aktivitas selanjutnya. Jika realitas perkembangan masyarakat menunjukkan kesenjangan dengan nilai-nilai ideal, Ilmu Politik Hukum memilih dan menetapkan nilai-nilai yang hendak dicapai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan perkembangan zaman. Kedua aspek material dan ideal tersebut diolah dan hasil pengolahan merupakan bahan untuk menetapkan kebijakan hukum yang dianggap paling memadai dalam rangka mendekati nilai-nilai ideal dengan realitas masyarakat sesuai dengan kondisi masa kini dan taraf perkembangan masyarakat. Kebijakan hukum yang ditawarkan Ilmu Politik Hukum sebagai alternatif penyelesaian kesenjangan yang terjadi terkait dengan keberadaan hukum positif dan arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang.

BAB III
FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG KELAHIRAN ILMU POLITIK HUKUM
SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DAN MANFAAT SERTA
TUJUAN MEMPELAJARI (ILMU) POLITIK HUKUM

A.Latar Belakang Kelahiran Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Seperti sudah dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini, Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial yakni sebagai cabang Ilmu Politik. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum melakukan studi atau pengkajian terhadap sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dengan bertitik tolak dari titik berdiri eksternal sistem hukum yang melahirkan perspektif sosiologis-empiris dengan titik fokus atau optik perhatian pada kebijakan hukum sebagai objek formal. Latar belakang sejarah kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sangat menarik untuk dibicarakan karena berkaitan dengan perkembangan permasalahan hukum, keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum yang terjadi di Indonesia.

Pertanyaan pertama dan utama yang perlu dikemukakan dalam hubungan dengan latar belakang kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sebagai berikut. Apa faktor-faktor pendukung atau penyebab kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan yakni cabang Ilmu Politik dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial? Menurut penulis, Ilmu Politik Hukum lahir dan tumbuh serta berkembang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial pada beberapa dekade terakhir. Kelahiran dan pertumbuhan serta perkembangan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak terlepas dari situasi dan kondisi keterpurukan kehidupan hukum di

Indonesia yang sangat memprihatinkan dan menyedihkan pada beberapa dekade terakhir seperti akan dibicarakan.

Pada beberapa dekade terakhir, kehidupan hukum di Indonesia sangat memprihatinkan dan menyedihkan karena dalam banyak peristiwa, sistem hukum atau tata hukum seolah-olah tidak memiliki wibawa dan pengadilan seperti kehilangan roh dan jati diri sebagai tempat untuk mencari keadilan. Keterpurukan dan kemerosotan wibawa hukum terjadi secara drastis dan dramatis terutama dalam beberapa dekade terakhir. Keterpurukan sistem hukum atau tata hukum dan kemerosotan wibawa hukum terjadi bukan hanya karena moralitas penegak hukum yang bobrok dan buruk yang melahirkan praktik-praktik hukum korup yang sangat mencederai rasa keadilan. Akan tetapi, berkaitan juga dengan praksis hukum yang bersifat teoretis sebagai aktivitas keilmuan yakni berkaitan dengan metode pendekatan dan metode penerapan hukum. Bahkan, lebih dalam lagi, keterpurukan sistem hukum atau tata hukum dan kemerosotan wibawa hukum tersebut berkaitan dengan asas-asas hukum, dogma-dogma hukum dan filosofi hukum sebagai landasan tata nilai kehidupan hukum bangsa Indonesia.

Menurut penulis, keterpurukan sistem hukum atau tata hukum dan kemerosotan wibawa hukum sebagai faktor pendukung dan pendorong kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berkaitan dengan 3 (tiga) macam aspek kehidupan hukum. Ketiga aspek hukum yang dimaksud tersebut berkaitan dengan segi-segi sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yakni aspek (1) filosofi hukum, (2) metode pendekatan dan penerapan hukum dan (3) pola pikir dalam praktik-praktik hukum. Problematika yang berkaitan dengan ketiga aspek sistem hukum atau tata hukum tersebut bermuara pada satu titik yakni keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum yang

menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem hukum atau tata hukum, penegakan hukum dan lembaga-lembaga penegak hukum yakni kepolisian, kejaksaan dan pengadilan dan lain-lain. Kondisi keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum tersebut berlangsung terus sampai dengan sekarang.

Pada tataran filosofis, keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum berkaitan dengan aspek falsafah hukum sebagai landasan nilai-nilai kehidupan sistem hukum atau tata hukum dan praktik-praktik hukum. Landasan falsafah hukum yang dominan dalam pengajaran hukum di Indonesia adalah falsafah positivisme hukum sampai dengan sekarang. Falsafah positivisme hukum melahirkan metode pendekatan, metode pengajaran, metode penafsiran dan metode penerapan hukum yang berakumulasi pada pembentukan suatu pola pikir lulusan fakultas hukum dan penegak hukum dengan karakteristik tertentu. Karakteristik pola pikir para lulusan fakultas hukum dan penegak hukum yang tercermin dalam praktik-praktik hukum di Indonesia sampai dengan sekarang menunjukkan corak yang (1) legalistik, (2) formalistik dan (3) rasionalistik. Pola pikir dengan karakteristik seperti dikemukakan di atas melahirkan praktik-praktik hukum yang jauh dari rasa keadilan dan hati nurani. Praktik hukum yang didasari oleh pola pikir seperti dikemukakan di atas lebih mengutamakan dan menekankan pada aspek kepastian hukum semata-mata (legalitas-normatif). Karakteristik pola pikir penegak hukum yang demikian menghasilkan corak penegakan hukum dan penerapan hukum yang menekankan pada aspek kepastian hukum semata-mata berakar dari suatu falsafah hukum yang mendominasi pengajaran dan praktik hukum di Indonesia dari dahulu sampai dengan sekarang yaitu Aliran Positivisme Hukum.

Aliran falsafah hukum yang dominan dalam pemikiran, pengajaran dan praktik hukum di Indonesia sampai dengan sekarang adalah aliran positivisme hukum dengan ajarannya yang khas. Dalam pandangan positivisme hukum, hakikat hukum adalah perintah penguasa yang berdaulat. Perintah penguasa yang berdaulat dikemas dalam bentuk sistem perundang-undangan.⁵⁹ Perintah penguasa yang berdaulat dalam bentuk undang-undang wajib dan harus dipatuhi semua orang. Tuntutan kepatuhan terhadap undang-undang lahir semata-mata karena undang-undang ditetapkan penguasa yang berdaulat dan bukan karena dipandang adil dan bermanfaat bagi kehidupan bersama. Sebagai perintah penguasa berdaulat, pelanggaran terhadap undang-undang atau hukum dikenai ancaman hukuman (sanksi) dengan tujuan untuk mencegah seseorang mengulangi perbuatannya atau orang lain melakukan perbuatan yang dilarang undang-undang.

Falsafah Positivisme Hukum melahirkan pemahaman tentang hukum yang berkarakter dogmatis-normatif. Dalam pemahaman hukum yang berkarakter dogmatis-normatif, sistem hukum atau tata hukum dimaknai sebagai kaidah penuntun bertingkah laku yang bermuatan ajaran atau doktrin dalam bentuk perintah, larangan, izin, perbolehan yang harus dipatuhi sebagai kehendak penguasa yang dituangkan dalam undang-undang. Pemahaman tentang sistem hukum atau tata hukum seperti dikemukakan di atas menghasilkan wawasan tentang sistem hukum atau tata hukum yang memiliki kandungan normatif yang bersifat seyogianya (*das sollen*). Pemahaman seperti itu sering ditopang dengan metode penafsiran gramatika yang memahami hukum atau undang-undang sebagai

⁵⁹Shidarta, *Positivisme Hukum* (Jakarta, 2007), hlm. 28.

bagian dari sistem hukum sebagai teks tertulis dengan perspektif dan wawasan sangat sempit yakni perspektif bahasa semata-mata.⁶⁰

Wawasan mengenai sistem hukum atau tata hukum yang berkarakter dogmatis-normatif dengan metode penafsiran gramatika dalam memaknai sistem hukum atau tata hukum menghasilkan pemahaman hukum yang dangkal dan kering serta miskin dari aspek keadilan dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Sistem hukum atau tata hukum cenderung dimaknai secara terbatas hanya sebagai rangkaian kata-kata dan huruf-huruf yang tercetak dalam peraturan perundang-undangan yang mengandung perintah, larangan, ijin atau perbolehan dari penguasa. Sebagai demikian, kandungan sistem hukum atau tata hukum dipandang seolah-olah terpisah dari konteks sosial-kemasyarakatan sebagai konteks keberlakuan sistem hukum atau tata hukum dan terpisah dari nilai-nilai, asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum sebagai inti sari dan jiwa sistem hukum atau tata hukum. Wawasan seperti dikemukakan di atas mendominasi metode pengajaran hukum, diskursus akademik dan praktik-praktik hukum di Indonesia sampai dengan sekarang. Hasil yang dicapai praktik hukum dengan pemahaman yang dogmatis-normatif dan praktik-praktik hukum yang dilandasi pola pikir yang (1) legalistik, (2) formalistik dan (3) rasionalistik seperti dikemukakan terbukti sungguh sangat mengecewakan sampai dengan sekarang.

Metode pendekatan hukum yang dogmatis-normatif melahirkan metode penerapan hukum dan praktik penegakan hukum yang nyaris mekanistik (penerapan hukum dengan metode subsumsi mekanis). Dalam perspektif metode penerapan hukum dan praktik hukum yang berkarakter mekanistik, penerapan hukum terhadap peristiwa konkrit (kasus) nyaris

⁶⁰Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta, 1990), hlm. 145.

dipahami semata-mata sebagai teknik penerapan peraturan perundang-undangan terhadap peristiwa konkrit. Dalam cara pandang yang mekanistik, penerapan hukum dan praktik hukum dipandang sebagai tindakan menerapkan undang-undang terhadap kasus dengan model penalaran deduktif. Sebagai konsekuensinya, unsur keadilan sering diabaikan atau dikesampingkan lembaga-lembaga penegak hukum demi memenuhi tuntutan kehendak undang-undang atau pembentuk undang-undang yang dipahami sangat terbatas. Dalam bentuk pernyataan lain, falsafah positivisme hukum melahirkan metode pendekatan dogmatis-normatif dan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik karena menganggap penerapan undang-undang (hukum) terhadap peristiwa konkrit (kasus) semata-mata sebagai aktivitas untuk melakukan subsumsi mekanis peristiwa konkrit terhadap undang-undang.

Vonis yang dihasilkan pengadilan dengan metode penerapan hukum dengan cara subsumsi mekanis dapat diterima akal dari segi logika hukum dan memenuhi tuntutan kepastian hukum dari segi asas legalitas karena vonis dihasilkan melalui proses berpikir silogisme sesuai dengan ketentuan undang-undang dan fakta-fakta. Sentuhan yang berwawasan hati nurani dan rasa keadilan dalam vonis-vonis hakim menjadi sesuatu yang mahal dan langka dijumpai dalam praktik-praktik hukum di Indonesia sampai dengan sekarang. Dalam perspektif metode pendekatan dan penerapan hukum seperti dikemukakan di atas, kepastian hukum menjadi sangat menonjol meskipun aspek keadilan dan kemanfaatan hukum seringkali dikesampingkan. Timbangan penerapan hukum dalam bingkai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum menjadi tidak proporsional (tidak berimbang). Vonis yang semata-mata memenuhi aspek kepastian hukum dan rasionalitas (aspek intelektual) tidak cukup memadai untuk memenuhi standar penegakan

dan penerapan hukum yang adil dan bermanfaat. Seolah-oleh penerapan hukum yang dianggap baik adalah penerapan hukum yang semata-mata memenuhi tuntutan kepastian hukum berdasarkan asas legalitas dengan cara berpikir rasionalistik.

Soko guru penegakan dan penerapan hukum yang baik tidak bersendikan hanya pada aspek kepastian hukum. Penegakan dan penerapan hukum yang baik bersendikan pada soko guru (a) keadilan hukum, (b) kepastian hukum dan (c) kemanfaatan hukum. Penegakan hukum dan penerapan hukum yang berpedoman pada falsafah, metode pendekatan dan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik tidak dapat menghadirkan ketiga soko guru tersebut secara seimbang dalam kenyataan. Sungguh sangat mudah dibayangkan, keadilan akan diabaikan jika praktik penegakan dan penerapan hukum hanya berpedoman pada pola pikir yang bercorak mekanistik seperti dikemukakan di atas. Pola pikir penegak hukum yang didominasi falsafah positivisme hukum, metode penafsiran dan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik yang mewarnai penegakan dan penerapan hukum sudah berlangsung sangat lama sampai dengan sekarang.

Dalam banyak kasus yang diputus pengadilan, hakim sering dipandang gagal menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Seringkali, keputusan pengadilan dirasakan bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Sebagai akibatnya, wibawa hakim, lembaga peradilan, kejaksaan dan penegak hukum yang lain merosot tajam. Achmad Ali mengemukakan komentar berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut “Di dalam kenyataannya, citra badan peradilan kita di Indonesia memang tidak menggembirakan, kurang lebih sama dengan buruknya citra institusi kejaksaan.”⁶¹ Dalam konteks keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa hukum, Achmad Ali lebih lanjut

⁶¹Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia(Penyebab dan Solusinya)* (Jakarta, 2002), hlm. 75.

mengemukakan sebagai berikut “Setelah puluhan tahun supremasi hukum dan keadilan yang didambakan oleh masyarakat tak jua kunjung datang bahkan keterpurukan hukum di Indonesia semakin menjadi-jadi.”⁶²Guru besar Ilmu Hukum yang lain yakni Moh. Mahfud MD mengemukakan komentar dengan cara yang berbeda sebagai berikut:

“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 kesewenangan-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.”⁶³

Kondisi kehidupan hukum Indonesia seperti dikemukakan di atas adalah kenyataan yang mencerminkan kehidupan hukum Indonesia pada saat ini berada dalam keadaan darurat wibawa hukum, darurat lembaga peradilan dan darurat keadilan. Kondisi serba darurat tersebut membutuhkan suatu terobosan baru dalam berbagai segi atau aspek sistem hukum atau tata hukum untuk memecahkan kebuntuan hukum. Keadaan darurat hukum dan keadilan tersebut membutuhkan terobosan hukum baru dalam aspek falsafah hukum, metode pendekatan dan penerapan hukum yang baru dalam rangka penyelesaian masalah-masalah hukum.

Praktik hukum yang berpedoman pada falsafah Positivisme Hukum yang dominan sampai dengan sekarang dengan segenap turunannya yaitu pola pikir, metode pendekatan dan metode penerapan hukum yang mekanistik ternyata hanya menghasilkan kebuntuan hukum dan keadaan darurat wibawa hukum, darurat wibawa lembaga peradilan dan darurat wibawa keadilan seperti sudah dikemukakan. Praktik-praktik hukum yang buruk dan tidak

⁶²*Ibid*, hlm. 10.

⁶³Moch. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta, 1998), hlm. 1.

bermoral dan keadaan darurat wibawa hukum, lembaga peradilan dan keadilan memotivasi para ilmuwan dan akademisi hukum untuk mencari alternatif metode pendekatan hukum yang baru yang diharapkan dapat memulihkan keadaan darurat dan kebuntuan hukum seperti dikemukakan di atas. Penegakan dan penerapan hukum yang didominasi pemikiran positivisme hukum seperti dikemukakan di atas hanya akan membawa bangsa Indonesia semakin jauh dari cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan bersaranakan hukum dalam perspektif persamaan di depan hukum, penghormatan hak-hak asasi manusia, negara hukum yang konstitusional dan cita hukum Pancasila.

Dalam beberapa dekade terakhir, keterpurukan hukum dan kemerosotan wibawa lembaga peradilan semakin bertambah parah sehingga kebuntuan metodologis seperti ditengarai di atas semakin dirasakan. Ilmu Hukum dengan segenap asas-asas hukum, dogma-dogma hukumnya dan dengan metode pendekatan yang berkarakter dogmatis-normatif serta dengan metode penerapan hukum yang berkarakter mekanistik ternyata tidak mampu menyelesaikan berbagai masalah hukum secara memadai (adekuat) dan berkeadilan seperti dinyatakan beberapa ahli hukum. Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) tidak mampu memberantas kasus korupsi, kejahatan narkoba, *illegal logging*, kekerasan dalam rumah tangga, perdagangan anak atau wanita dan lain-lain yang semakin marak. Bahkan, fungsi Ilmu Hukum untuk menghadirkan keadilan dalam kenyataan dengan metode pendekatan yang berkarakter dogmatis-normatif dan mekanistik menjadi semakin tidak berdaya. Apalagika ketika hukum berhadapan dengan kasus-kasus besar yang mendapat sorotan publik yang melibatkan anggota masyarakat berkedudukan sosial tinggi seperti pejabat negara, pejabat pemerintah atau pemilik modal besar seperti dalam kasus Lapindo yang berlarut-larut dan bertahun-tahun tidak selesai.

Kekecewaan yang dikemukakan berbagai pihak terhadap praktik-praktik hukum di Indonesia mendorong para ilmuwan dan akademisi hukum berupaya mencari solusi untuk mengatasi kegagalan Ilmu Hukum. Para ilmuwan dan akademisi hukum berusaha keluar dari bayang-bayang falsafah positivisme hukum yang sangat dominan dan yang dianggap gagal menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Akar penyebab kegagalan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan metode pendekatan yang berkarakter dogmatis-normatif dan metode penerapan hukum yang mekanistik dalam menyelesaikan masalah hukum ditengarai adalah landasan filosofis positivisme hukum yang sangat dominan di Indonesia sampai dengan sekarang. Untuk ke luar dari keterpurukan hukum tersebut, solusi yang harus ditempuh juga harus menyentuh hal-hal fundamental yakni landasan filosofi hukum. Dengan dilandasi semangat dan kehendak untuk bebas dari bayang-bayang positivisme hukum dengan tujuan untuk mencari alternatif dan perspektif baru dalam rangka menghadirkan keadilan dalam kenyataan, salah seorang ilmuwan hukum Indonesia yakni Achmad Ali mengemukakan seruan sebagai berikut:

“Secara universal, jika kita ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, maka jawabannya adalah membebaskan diri dari belenggu positivisme itu. Mengapa demikian? Karena dengan hanya mengandalkan teori dan pemahaman hukum secara legalistik-positivistis yang hanya berbasis pada peraturan tertulis (*rule bound*) belaka, maka kita takkan pernah mampu untuk menangkap hakikat kebenaran, karena baik dari historis maupun filosofi yang melahirkannya, ia tidak mau melihat atau mengakui hal itu.”⁶⁴

Dalam seruan Achmad Ali yang dikutip di atas, falsafah positivisme hukum secara tegas dituding sebagai faktor utama atau “biang kerok” penyebab keterpurukan hukum, kemerosotan wibawa hukum dan lembaga peradilan serta kegagalan menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Upaya untuk keluar dari bayang-bayang positivisme hukum yang gagal menghadirkan keadilan tersebut telah dilakukan beberapa ilmuwan hukum.

⁶⁴Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum, Op. cit.*, hlm. 19.

Dunia akademik hukum diramaikan berbagai gagasan pemikiran hukum yang baru sebagai pemikiran hukum alternatif. Beberapa ilmuwan hukum Indonesia terkemuka melontarkan gagasan hukum yang baru seperti Satjipto Rahardjo dengan gagasan Hukum Progresif atau hukum yang membebaskan.⁶⁵ Romli Atmasasmita mengemukakan gagasan Hukum Integratif sebagai rekonstruksi pemikiran Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo.⁶⁶

Ilmuwan hukum Indonesia terkemuka yang lain juga tidak mau ketinggalan dari para guru besar dan pemikir-pemikir hukum yang dikemukakan di atas dalam menghadirkan pemikiran baru di bidang hukum sebagai terobosan untuk memecah kebuntuan. Salah seorang guru besar Ilmu Hukum yang dimaksud adalah Bernard Arief Sidharta. Bernard Arief Sidharta merintis pengembangan Ilmu Hukum Indonesia yang sistematis dan responsif terhadap perubahan masyarakat.⁶⁷ Penulis lain seperti Sudjito mengembangkan konsep Ilmu Hukum holistik.⁶⁸ Fakultas Hukum Universitas Islam Yogyakarta memulai langkah awal untuk mengembangkan Ilmu Hukum Profetik.⁶⁹ Masing-masing pemikiran hukum baru tersebut menawarkan alternatif baru sebagai jalan ke luar

⁶⁵Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta, 2009), hlm. 27 dan seterusnya.

⁶⁶Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif* (Yogyakarta, 2012), hlm. 59 dan seterusnya.

⁶⁷Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat* (Yogyakarta, 2013) terdiri atas 126 halaman.

⁶⁸Sudjito, *Ilmu Hukum Holistik, Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi* (Yogyakarta, 2014), hlm. 72 dan seterusnya.

⁶⁹M.Syamsudin (Penyunting), *Ilmu Hukum Profetik, Gagasan Awal, Landasan Kefilsafatan dan Kemungkinan Pengembangannya di era Postmoderen* (Yogyakarta, 2013), 311 halaman.

dari kebuntuan hukum yang terjadi di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir. Namun, dominasi aliran positivisme hukum belum dapat digoyahkan dan gaung pengaruhnya masih tetap menggema dalam dunia akademik dan praktik-praktik hukum sampai dengan sekarang.

Para ilmuwan dan akademisi hukum Indonesia melangkah lebih jauh untuk mencari alternatif dalam perspektif baru supaya dapat lebih memahami hukum dalam rangka memecahkan kebuntuan hukum dalam kehidupan hukum Indonesia. Perspektif dan metode pendekatan baru tersebut berusaha memahami hukum dengan cara yang tidak dogmatis-normatif seperti dilakukan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang dianggap telah gagal menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Dalam perspektif baru tersebut, sistem hukum atau tata hukum dipahami secara lebih luas dalam kaitan dengan kekuatan-kekuatan dan faktor-faktor sosial kemasyarakatan yang berada di luar sistem hukum atau tata hukum. Metode pendekatan tersebut disebut sebagai studi hukum dan masyarakat.⁷⁰ Perspektif baru yang melahirkan suatu metode pendekatan baru dalam studi tentang hukum dan masyarakat bukan suatu cabang ilmu pengetahuan.⁷¹ Studi tentang hukum dan masyarakat bukan cabang ilmu pengetahuan baru. Akan tetapi, suatu perspektif baru dalam memahami sistem hukum atau tata hukum secara lebih luas yang dikaitkan dengan aspek-aspek sosial. Dalam hubungan dengan perkembangan kajian hukum dan masyarakat tersebut, Winarno Yudho mengemukakan komentar sebagai berikut:

⁷⁰Satjipto Rahadjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Hukum* (Bandung, 1977), hlm. 46.

⁷¹*Ibid.*

“Di Indonesia, kajian-kajian hukum dan masyarakat yang dilakukan oleh para sarjana hukum mulai berkembang sejak awal tahun tujuh puluhan. Perkembangan minat untuk mempelajari hukum dari perspektif yang berbeda dimulai oleh banyaknya minat dari kalangan sarjana hukum untuk mempelajari hubungan antara hukum dengan gejala sosial lainnya.”⁷²

Dalam perspektif studi hubungan hukum dan masyarakat, seorang peneliti atau penstudi harus keluar titik berdiri internal sistem hukum. Metode pendekatan dogmatis-normatif dalam memahami sistem hukum atau tata hukum seperti lazim terdapat pada ketiga cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum harus ditinggalkan. Landasan ilmiah untuk memahami keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berbeda dari pemahaman yang berkarakter dogmatis-normatif ditemukan pada disiplin Ilmu-ilmu Sosial. Ilmu-ilmu Sosial memiliki pandangan yang berbeda tentang sistem hukum atau tata hukum daripada Ilmu Hukum. Ilmu-ilmu Sosial tidak mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum dari aspek normatif-dogmatiknya. Akan tetapi, mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum sebagai fakta-fakta sosial.

Dalam konteks studi hukum dan masyarakat, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Sejarah Hukum merupakan disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang sering dimanfaatkan. Sebagai konsekuensi perkembangan mengenai perspektif baru dalam memandang sistem hukum atau tata hukum dengan bingkai studi hukum dan masyarakat, fakultas-fakultas hukum mencantumkan mata-mata kuliah disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang memilih hukum sebagai objek kajian seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dalam kurikulum Sarjana Strata Satu Ilmu Hukum. Cabang-cabang Ilmu Sosial tersebut disajikan dalam perkuliahan fakultas hukum untuk menambah wawasan

⁷²Winarno Yudho, *Ilmu Politik dan Hukum* dalam Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, (Jakarta, 1996), hlm. 105-106.

tentang keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam hubungan dengan sistem-sistem sosial yang lain. Secara langsung atau tidak langsung, studi tentang hukum dan masyarakat berperan mendorong perkembangan kurikulum fakultas hukum.

Upaya ilmuwan hukum dan akademisi hukum untuk keluar dari kebuntuan metodologis seperti contoh di atas dilakukan terus-menerus. Dalam perkembangan terakhir, kondisi kebuntuan metodologis ikut mendorong para ilmuwan lain untuk mendekati permasalahan hukum dan metodologis tersebut dari perspektif Ilmu-ilmu Sosial. Upaya tersebut kemudian melahirkan suatu cabang Ilmu-ilmu Sosial baru yang meneliti sistem hukum atau tata hukum dari perspektif sebagai subsistem sosial sebagai produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas. Dalam paradigma seperti itu, optik atau titik fokus perhatian cabang Ilmu-ilmu Sosial baru tersebut adalah sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakam hukum sebagai objek formal. Kebijakan hukum adalah kebijakan umum yang diimplementasikan dalam bidang hukum dengan maksud untuk membangun dan mengembangkan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana yang berfungsi sebagai jembatan menuju cita-cita negara. Kebijakan hukum diungkapkan kepada publik melalui sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum sebagai objek yang sekaligus hendak dibangun dan dikembangkan. Substansi kebijakaan hukum diungkapkan kepada publik melalui figur hukum sistem hukum atau tata hukum dengan maksud dan tujuan untuk memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat terhadap kebijakan hukum.

Nama cabang ilmu pengetahuan sosial baru tersebut adalah Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah bagian dari atau cabang disiplin Ilmu-ilmu Sosial dan secara khusus cabang Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan sosial

yang berkembang paling akhir. Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal dari suatu titik fokus perhatian. Dalam kaitan dengan kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Muchsin mengemukakan komentar sebagai berikut “Latar belakang ilmiah yang menjadi *raison d’etre* (maksudnya: rasionalitas kehadiran pen.) kehadiran disiplin politik hukum adalah rasa ketidakpuasan para teoritis hukum terhadap model pendekatan hukum selama ini.”⁷³

Model pendekatan yang dimaksud Muchsin di atas adalah model pendekatan dogmatis-yuridis dengan metode penerapan hukum berkarakter mekanistik yang menjadi latar belakang kelahiran Ilmu Politik Hukum seperti sudah dikemukakan dalam paparan sebelum halaman ini. Pernyataan Muchsin sebagai guru besar Ilmu Hukum tentang ketidakpuasan terhadap model pendekatan hukum yang berkarakter dogmatis-normatif sebagai faktor pendukung kelahiran Ilmu Politik Hukum lebih tepat dialamatkan pada situasi dan kondisi keterpurukan hukum pada beberapa dekade terakhir. Beberapa dekade lalu, istilah politik hukum telah hadir dalam khasanah pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Pada waktu itu, kehidupan hukum Indonesia dipandang masih berjalan dengan normal sehingga belum ada ketidakpuasan terhadap model pendekatan hukum yang berkarakter dogmatis-normatif seperti dirasakan pada saat ini sehingga tidak perlu dicari model pendekatan hukum yang baru. Keputusan pengadilan masih dipercaya masyarakat karena dianggap dapat menghadirkan keadilan dalam kenyataan. Pada waktu itu, studi politik hukum sebagai alternatif model pendekatan hukum untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum dalam masyarakat belum dirasakan perlu. Ilmu Politik Hukum atau studi

⁷³Muchsin, *Kapita Selekta Bidang Studi Ilmu Hukum (Filsafat Hukum, Teori Hukum, Sejarah Hukum, Politik Hukum, Sosiologi Hukum)* (Jakarta, 2009), hlm. 135.

politik hukum belum berkembang menjadi suatu disiplin ilmiah mandiri atau sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Namun, kondisi beberapa dekade lalu sudah sangat berbeda dengan kondisi pada zaman sekarang seperti sudah dikemukakan.

Sarjana hukum yang lain yakni Deni Bram mengemukakan komentar tentang latar belakang kehadiran (kelahiran) Ilmu Politik Hukum atau studi ilmiah Politik Hukum yang kurang lebih sama dengan pendapat Muchsin. Deni Bram mengemukakan sebagai berikut:

“Perbincangan politik hukum mulai timbul pada saat hukum sebagai suatu unsur dalam subsistem kemasyarakatan tidak dapat berjalan murni dan netral baik dalam proses pembentukan maupun pelaksanaannya. Dengan perkataan lain, politik hukum muncul sebagai suatu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antar hukum dan entitas bukan hukum yang dalam hal ini adalah politik.”⁷⁴

Muchsin memakai istilah *disiplin politik hukum* untuk menyebut aktivitas ilmiah yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum tersebut. Namun, identitas atau namadan karakteristik keilmuan serta metode ilmiah cabang ilmu pengetahuan baru tersebut masih belum jelas sama sekali. Identitas cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud juga tidak diulas penulis tersebut. Frasa *disiplin politik hukum* yang dipergunakan penulis tersebut menunjukkan pandangan Muchsin tentang disiplin politik hukum bukan sebagai objek kajian ilmu pengetahuan. Akan tetapi, sebagai suatu jenis studi ilmiah yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum dan mungkin saja sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Penafsiran penulis di atas bertitik tolak dari pengertian istilah disiplin yang mengandung arti sebagai sistem ajaran tentang sesuatu.⁷⁵

⁷⁴Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia* (Jakarta, 2011), hlm. 3.

⁷⁵Soerjono SoekantodanPurnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

Deni Bram juga mengemukakan politik hukum sebagai *disiplin hukum alternatif*. Frasa *disiplin hukum alternatif* mengandung arti dan derajat ilmiah yang sama dengan frasa *disiplin politik hukum*. Frasa *disiplin hukum alternatif* mengandung pengertian sebagai suatu jenis studi ilmiah atau cabang ilmu pengetahuan dan bukan objek kajian ilmu pengetahuan. Penafsiran demikian sesuai dengan pengertian istilah disiplin sebagai sistem ajaran. Dengan demikian, frasa *disiplin politik hukum* atau *disiplin hukum alternatif* yang dikaitkan dengan politik hukum mengandung arti sebagai aktivitas ilmiah atau disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum. Namun, politik hukum sebagai nama diri (identitas) suatu aktivitas ilmiah atau suatu disiplin ilmu pengetahuan atau suatu cabang ilmu pengetahuan hampir tidak berkembang sama sekali. Bahkan, keberadaan studi ilmiah tentang politik hukum atau sebagai cabang ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum masih menjadi bahan perdebatan di antara para penulis atau pakar sampai dengan sekarang. Inti perdebatan berkenaan dengan keberadaan dan kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Literatur dengan judul politik hukum yang ada sekarang lebih banyak mengulas politik hukum sebagai kebijakan hukum yakni sebagai objek kajian ilmu pengetahuan daripada sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Bahkan, sebagian penulis tidak dengan terang benderang menjelaskan pendiriannya tentang politik hukum sebagai kebijakan hukum atau tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Kehadiran buku ini dapat dipandang sebagai bagian dari perdebatan intelektual tentang studi ilmiah politik hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas. Penulis mengambil posisi sebagai pendukung

golongan yang berpendapat Ilmu Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu-ilmu Sosial dan cabang Ilmu Politik. Jika Ilmu Politik Hukum ditempatkan sebagai cabang Ilmu Politik, penulis memahami pendapat tersebut tidak serta merta akan disepakati para ahli atau penulis. Dalam hubungan ini, Sidharta mengemukakan komentar sebagai berikut “Ditematkannya politik hukum sebagai salah satu studi disiplin nonhukum terhadap hukum tidak lalu berarti langsung disepakati bahwa kedudukan politik hukum itu sekelompok dengan disiplin lain seperti sejarah hukum, sosiologi hukum, anthropologi hukum dan psikologi hukum.”⁷⁶

Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan sosial baru dan cabang Ilmu Politik yang melakukan kajian ilmiah terhadap sistem hukum atau tata hukum dengan bertitik tolak dari paradigma sistem hukum atau tata hukum sebagai keputusan negara atau pemerintah (penguasa). Dalam perspektif paradigma seperti itu, titik fokus atau optik perhatian Ilmu Politik Hukum ditujukan pada kandungan sistem hukum atau tata hukum yang bukan norma-norma hukum atau asas-asas hukum. Perhatian Ilmu Politik Hukum terhadap sistem hukum atau tata hukum difokuskan atau tertuju pada kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai kandungan sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum yang dipakai sebagai sarana atau alat oleh penguasa untuk mengimplementasikan atau mengungkapkan kebijakan umum (*public policy*) kepada publik (masyarakat).⁷⁷

Sistem hukum atau tata hukum adalah alat negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat dan

⁷⁶Sidharta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 273.

⁷⁷Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik* (Malang, 2002), hlm. 36.

menerapkan kebijakan hukum di bidang hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan. Titik fokus atau optik perhatian Ilmu Politik Hukum tertuju kepada sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek formal yang diberi keabsahan dan kekuatan mengikat oleh sistem hukum atau tata hukum. Namun, dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, sistem hukum atau tata hukum juga perlu dibangun dan dikembangkan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan zaman. Pengembangan sistem hukum atau tata hukum dilakukan berdasarkan suatu kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menyampaikan dan memberikan legalitas terhadap kebijakan hukum juga perlu dibangun dan dikembangkan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Sesuai dengan jalinan pikir di atas, keputusan negara atau pemerintah (penguasa) yang mengandung kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik dikaji Ilmu Politik Hukum dari berbagai macam aspek ilmu pengetahuan seperti titik berdiri penstudi, perspektif peneliti, titik fokus perhatian, batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah dan lain-lain. Aspek-aspek tersebut menunjukkan perbedaan Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum, perspektif dan titik fokus perhatian tertentu. Dari segi metode pendekatan formal, Ilmu Politik Hukum mengkaji substansi kebijakan hukum seperti tertuang dalam peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum. Dari segi pendekatan informal, Ilmu Politik Hukum mengkaji berbagai aspek kebijakan hukum yang tidak selalu dapat diketahui dari teks peraturan perundang-undangan seperti latar belakang kelahiran kebijakan hukum, tujuan kebijakan hukum dan lain-lain.

Ilmu Politik Hukum juga mengkaji aspek budaya yang melingkupi dan mempengaruhi kebijakan hukum, problema penegakan hukum yang terjadi dalam masyarakat dan sebagainya.⁷⁸Aspek-aspek tersebut di atas dikaji Ilmu Politik Hukum berdasarkan metode pendekatan informal.

Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai objek formal dan sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari perspektif titik berdiri eksternal sistem hukum, sudut pandang sosiologis dan titik fokus perhatian tertentu. Studi kebijakan dari perspektif Ilmu Politik Hukum menyajikan hasil yang berbeda dari Ilmu Politik atau Ilmu Hukum meskipun ketiga cabang ilmu pengetahuan sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Dari titik berdiri eksternal sistem hukum, perspektif sosiologis dan titik fokus perhatian tertentu, Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang menentukan (a) keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini dan (b) arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Akan tetapi, ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum bukan hanya mencakup kebijakan hukum dalam perspektif metode pendekatan formal. Berbagai faktor sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain yang berkaitan dengan kedua jenis kebijakan hukum yang dikemukakan di atas juga termasuk objek formal Ilmu Politik Hukum dengan metode pendekatan informal.

Secara singkat, cara kerja Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal dengan bertitik tolak dari titik berdiri eksternal

⁷⁸Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi. Op. cit.*, hlm. 5.

sistem hukum adalah sebagai berikut. Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Sosial dan cabang Ilmu Politik bekerja dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Dari titik berdiri eksternal sistem hukum, Ilmu Politik Hukum memandang sistem hukum atau tata hukum bukan sebagai tatanan norma hukum melainkan sebagai subsistem sosial. Sebagai bagian dari sistem sosial, sistem hukum atau tata hukum adalah instrumen atau alat yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan substansi kebijakan umum kepada masyarakat dan sekaligus memberikan legalitas kepada kebijakan umum supaya mengikat semua pihak yang terkait. Fungsi yang sama dengan di atas dijalankan sistem hukum atau tata hukum pada kebijakan hukum yang diterapkan di bidang hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menyampaikan atau mengungkapkan kebijakan hukum yang diterapkan di bidang hukum dan sekaligus memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum.

Sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai sarana atau alat untuk mengungkapkan dan memberikan keabsahan serta kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum memiliki sifat yang dinamis. Sistem hukum adalah sistem sosial yang bersifat terbuka. Sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial tidak kebal terhadap pengaruh perkembangan sosial. Perkembangan sosial dapat menimbulkan kesenjangan dan ketegangan antara sistem hukum atau tata hukum yang mengandung kebijakan hukum dengan fakta-fakta sosial. Ilmu Politik Hukum berfungsi untuk melakukan penilaian terhadap keberadaan sistem hukum atau tata hukum berdasarkan perkembangan fakta-fakta sosial. Jika tidak ditemukan kesenjangan dan ketegangan antara realitas sosial dengan

sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem kemasyarakatan, Ilmu Politik Hukum tidak perlu menawarkan kebijakan hukum yang baru sebagai solusi untuk memperpendek jurang kesenjangan sosial dan untuk meredakan ketegangan sosial. Namun, jika ada kesenjangan antara realitas sosial dengan sistem hukum atau tata hukum yang berpotensi menimbulkan kesenjangan dan ketegangan sosial, Ilmu Politik Hukum perlu menawarkan kebijakan hukum yang baru untuk meredakan kesenjangan dan ketegangan sosial tersebut.

Dalam rangka fungsi yang dikemukakan di atas, Ilmu Politik Hukum melakukan pilihan nilai-nilai yang hendak didistribusikan dalam kehidupan masyarakat. Nilai-nilai tersebut adalah nilai yang menjadi pedoman untuk menyelaraskan ketegangan sosial antara sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial dengan realitas sosial. Nilai-nilai diposisikan sebagai latar depan kebijakan hukum yang hendak diimplementasikan dan dialokasikan negara atau pemerintah (penguasa). Ilmu Politik Hukum juga mengkaji berbagai hal yang berkenaan dengan upaya untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan seperti strategi pembangunan hukum.⁷⁹ Bahkan, Ilmu Politik Hukum membahas berbagai hal tentang karakteristik produk hukum, bentuk hukum, fungsi sistem hukum atau tata hukum dan antisipasi terhadap berbagai kemungkinan perkembangan hukum di masa yang akan datang yang tidak dibicarakan Ilmu Hukum. Peranan dan atau kegunaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat untuk memahami masalah-masalah hukum di Indonesia membuat Ilmu Politik Hukum layak ditetapkan sebagai mata kuliah wajib dalam kurikulum fakultas hukum dan dipelajari para calon sarjana hukum dengan sungguh-sungguh.

⁷⁹Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta, 1988), hlm. 27 dan seterusnya.

Dalam hubungan dengan perkembangan studi politik hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas, ada beberapa pakar yang dapat dipandang sebagai pelopor berdasarkan karya ilmiah masing-masing. Para penulis atau para sarjana yang dapat dipandang sebagai pelopor antara lain adalah Logeman, Utrecht, Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, Sri Soemantri, Bintan R. Saragih, Moh. Mahfud MD, Benny K Harman, Ramly Hutabarat dan lain-lain.

B. Manfaat dan Tujuan Mempelajari Politik Hukum atau Studi Ilmiah tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

1. Manfaat Mempelajari Mata-mata Kuliah Nonhukum Bagi Mahasiswa Fakultas

Hukum

Apa tujuan dan manfaat mempelajari Politik Hukum sebagai mata kuliah atau Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang Ilmu Politik? Pertanyaan di atas adalah topik utama yang dibahas dalam bagian ini. Akan tetapi, sebelum penulis mengulas manfaat mempelajari mata kuliah Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum, penulis lebih dahulu akan mengulas manfaat mempelajari mata-mata kuliah nonhukum bagi mahasiswa hukum. Ada pertanyaan yang mirip dengan di atas yang perlu dijawab lebih dahulu. Apa manfaat mempelajari mata-mata kuliah non-hukum seperti Anthropologi, Sosiologi, Sejarah, Pengantar Ilmu Ekonomi, Etika dan lain-lain bagi mahasiswa fakultas hukum? Jawaban pertanyaan tersebut dapat dipakai sebagai bahan perbandingan pada saat membicarakan tujuan dan manfaat mempelajari Politik Hukum sebagai mata kuliah atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Perbandingan tersebut dapat dilakukan karena ada kesamaan atau kemiripan manfaat dan tujuan mempelajari Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum dengan mempelajari mata-

mata kuliah non-hukum Anthropologi, Sosiologi, Sejarah. Pengantar Ilmu Ekonomi, Etika dan lain-lain bagi mahasiswa fakultas hukum.

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, penulis lebih dahulu akan membicarakan metode pendekatan yang dominan dalam pengajaran hukum di fakultas hukum di Indonesia sampai dengan sekarang karena hal tersebut berkaitan dengan topik yang dibahas pada bagian ini. Pengajaran hukum yang dominan di fakultas-fakultas hukum sampai dengan sekarang adalah metode pengajaran hukum dengan pendekatan dogmatis-normatif. Metode pendekatan dogmatis-normatif adalah metode pendekatan yang bersifat khas Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Metode pendekatan tersebut cenderung membuat mahasiswa fakultas hukum memiliki pandangan yang sempit terhadap keberadaan sistem hukum atau tata hukum sehingga mahasiswa fakultas hukum kesulitan memahami sistem hukum atau tata hukum dalam perspektif yang lebih luas. Studi hukum (pengajaran hukum) dengan metode pendekatan dogmatis-normatif memiliki kelemahan prinsipil. Studi hukum dengan metode pendekatan seperti itu menghasilkan wawasan yang sempit dan terbatas. Metode pendekatan yang berkarakter dogmatis-normatif memandang sistem hukum atau tata hukum dari perspektif normatif semata-mata yakni sebagai sistem norma hukum yang berfungsi sebagai penuntun bertingkah laku semata-mata yang dipandang sebagai sistem yang bersifat otonom.

Metode pengajaran hukum dengan metode pendekatan seperti di atas adalah tidak salah sama sekali. Akan tetapi, metode pengajaran seperti itu seolah-olah mengandaikan keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam ruang kosong. Padahal, sistem hukum atau tata hukum adalah subsistem sosial atau *legal system* atau *legal order* yang terkait dengan subsistem budaya, sejarah, lingkungan alam dan sistem yang lain di tempat hukum

itu berlaku. Sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial yang memberikan tuntunan bertingkah laku bagi anggota masyarakat adalah subsistem yang multi aspek dan multi faset. Sebagai demikian, keberadaan sistem hukum atau tata hukum dapat dikaji dari berbagai perspektif atau sudut pandang dengan titik fokus perhatian masing-masing. Sistem hukum atau tata hukum dapat dikaji dari perspektif sosiologis sebagai perilaku yang ajeg atau perilaku terpola. Akan tetapi, sampai dengan sekarang, bagi mahasiswa fakultas hukum, sistem hukum atau tata hukum terutama dikaji dari perspektif dogmatis-normatif yakni sebagai tatanannormahukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai penuntun bertingkah laku bagi setiap anggota masyarakat. Studi atau kajian hukum dari perspektif dogmatis-normatif merupakan karakteristik khas Ilmu Hukum sebagai ilmu pengetahuandengan karakter praktis-normologis otoritatif.

Dalam perspektif dogmatika hukum, sistem hukum atau tata hukum dibentuk bukan karena kehendak subjektif penguasa semata-mata. Akan tetapi, harus bertitik tolak juga dari realitas faktual masyarakat pada masa kini sehingga perkembangan sistem hukum atau tata hukum selalu mencerminkan perkembangan realitas masyarakat pada saat sistem hukum atau tata hukum dibentuk. Secara singkat dapat dikemukakan, setiap sistem hukum atau tata hukum adalah produk zamannya. Secara ideal, sistem hukum atau tata hukum lebih tepat dipelajari jika dalam kaitan dengan aspek-aspek sosial-kemasyarakatan sebagai konteks keberlakuan sistem hukum atau tata hukum. Hubungan subsistem sosial-kemasyarakatan dengan sistem hukum atau tata hukum adalah objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Sejarah Hukum. Studi tentang hubungan dan pengaruh faktor subsistem kemasyarakatan terhadap sistem hukum atau tata hukum dapat dikaji dari perspektif Disiplin Sosial dengan metode pendekatan

yang berkarakter faktual-empiris. Sistem hukum atau tata hukum juga dapat dikaji dari perspektif nilai-nilai dan asas-asas hukum yang menjadi dasar konstitutif dan regulatif sistem hukum atau tata hukum. Jika kandungan nilai-nilai sistem hukum atau tata hukum yang dibicarakan sebagai pusat perhatian, studi tersebut merupakan aktivitas Filsafat Hukum.

Dalam perspektif metode pendekatan dogmatis-normatif, fungsi sistem hukum atau tata hukum dipahami sangat terbatas sebagai sistem norma yang semata-mata memberikan tuntunan berperilaku kepada anggota masyarakat menuju cita hukum.⁸⁰ Padahal, fungsi sistem atau tata hukum jauh lebih luas daripada sebagai penuntun bertingkah laku atau pemberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat semata-mata.⁸¹ Dalam perkembangan pemikiran tentang sistem hukum atau tata hukum yang terakhir, sistem hukum atau tata hukum tidak dipandang hanya sebagai penuntun bertingkah laku bagi anggota masyarakat. Sistem hukum atau tata hukum juga dapat difungsikan sebagai sarana atau alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembangunan.⁸² Fungsi sistem hukum atau tata hukum dapat dikembangkan untuk mencapai tujuan lain seperti untuk mempersatukan bangsa (fungsi hukum integratif) dan lain-lain. Dalam arti negatif, sistem hukum atau tata hukum juga dapat difungsikan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan penguasa atau alat untuk menindas rakyat. Fungsi

⁸⁰Bandingkan dengan pandangan Abdul Hamid S. Attamini, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman* (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1992), hlm. 8.

⁸¹*Ibid.*

⁸²Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung, 2002), hlm. 13 dan seterusnya.

sistem hukum atau tata hukum dalam suatu masyarakat atau bangsa ditentukan oleh berbagai faktor subjektif dan objektif seperti antara lain kehendak penguasa (negara), nilai-nilai budaya, sejarah bangsa, karakteristik lingkungan dan masyarakat maupun tujuan yang hendak dicapai suatu bangsa dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Metode pendekatan yang dogmatis-normatif dalam studi hukum seperti dikemukakan di atas berasal muasal dari aliran falsafah positivisme hukum dalam kerangka dogmatika hukum yang mengajarkan hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat. Dalam konteks hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat, Friedmann mengemukakan pandangan Austin tentang hakikat hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat sebagai berikut “*Austin defines a law as a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him*”⁸³ Dalam kaitan dengan perspektif hukum sebagai perintah penguasayang berdaulat seperti dikemukakan oleh John Austin di atas, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut “Hukum sebagai dogma normatif mengandung muatan semestinya, seharusnya atau sebaiknya yaitu bagaimana semestinya bertingkah laku untuk melaksanakan perintah atau menghindari larangan.”⁸⁴

Dalam perspektif wawasan Bagir Manan yang dikemukakan di atas, sistem hukum atau tata hukum diajarkan secara dogmatik sebagai sistem norma yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berdaulat yang harus dipatuhi dan pasti akan dipatuhi masyarakat karena ditegakkan dengan kekuasaan (*power atau authority*) dan paksaan

⁸³W. Friedmann, *Legal Theory* (London, 1960), hlm. 211.

⁸⁴Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)* (Yogyakarta, 2004), hlm. XV, pada kata pengantar.

(*force*). Istilah kekuasaan dan paksaan adalah istilah yang sangat penting dalam khasanah pemikiran aliran positivisme hukum. Dalam perspektif sistem hukum atau tata hukum sebagai perintah penguasa yang berdaulat, landasan kekuatan mengikat sistem hukum atau tata hukum yang dapat memaksa setiap orang untuk patuh adalah kekuasaan dan paksaan semata-mata. Setiap orang yang melanggar sistem hukum atau tata hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berdaulat dikenai ancaman hukuman (sanksi). Pemberian ancaman hukuman mempunyai maksud dan tujuan yang bersifat represif dan preventif. Tujuan represif dipandang sebagai hukuman bagi pelaku pelanggaran sesuai dengan perbuatannya dan tujuan preventif dipandang sebagai cara untuk mencegah orang lain melakukan perbuatan yang melanggar perintah penguasa yang berdaulat.

Sebagai perintah penguasa yang berdaulat, sistem hukum atau tata hukum dipandu dan diarahkan oleh doktrin atau ajaran yang bersifat keharusan sesuai dengan atau berdasarkan kepentingan penguasa yang berdaulat. Doktrin-doktrin hukum tersebut mengandung nilai-nilai yang hendak direalisasikan dalam kehidupan bersama menurut versi penguasa yang berdaulat. Doktrin hukum dan kandungan nilainya merupakan unsur rasionalitas atau dasar pembenar keberadaan sistem hukum atau tata hukum supaya kehadiran sistem hukum atau tata hukum dapat diterima sebagai sistem hukum atau tata hukum sekalipun dengan terpaksa.

Dalam perspektif positivisme hukum, keberadaan sistem hukum atau tata hukum harus dipahami dari perspektif doktrin-doktrin hukum sebagai ajaran atau dogma yang berdasarkan sudut pandang penguasa yang berdaulat yang menjadi unsur rasionalisasi keberadaan sistem hukum atau tata hukum. Keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara selalu mengandung muatan doktrin atau

ajaran hukum dan nilai-nilai yang bersifat mengkaidahi atau memberi panduan (pedoman) terhadap keberadaan sistem hukum sesuai dengan landasan falsafah sistem hukum atau tata hukum. Dalam perspektif pemahaman seperti dikemukakan di atas, upaya untuk memahami materi-muatan sistem hukum atau tata hukum tanpa memahami doktrin-doktrin hukum dan kandungan nilai-nilai yang merupakan unsur rasionalitas keberadaan sistem hukum atau tata hukum adalah suatu hal yang mustahil dan atau suatu kekeliruan.

Dalam perspektif dogmatika (ajaran) aliran positivisme hukum seperti diajarkan Hans Kelsen, sistem hukum atau tata hukum dianggap berada dalam dunia keharusan (*das sollen*) karena dilepaskan dari konteks sosial-kemasyarakatan sebagai konteks keberlakuan sistem hukum atau tata hukum. Sebagaidemikian, sistem hukum atau tata hukum dianggap sebagai bagian yang terpisah dari sistem sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain. Sebagai konsekuensi pemahaman yang bersifat terbatas, sistem hukum atau tata hukum dipandang bukan sebagai bagian dari sistem sosial (*social order*) yang terkait dengan sistem ekonomi, politik, budaya dan lain-lain melainkan sebagai sistem yang tertutup. Padahal, dalam alam realitas, sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial bersifat multi faset dan multi aspek serta berkaitan dan saling mempengaruhi dengan subsistem sosial yang lain. Perspektif pemahaman hukum yang lebih luas akan melahirkan metode pendekatan yang bersifat tidakdogmatis-normatifatau sosiologis-empiris. Dalam bayang-bayang perspektif dogmatika hukum Hans Kelsen, fungsi sistem hukum atau tata hukum menjadi sangat terbatas yakni hanya sebagai penuntun bertingkah laku anggota masyarakat yang bersifat sebagai sistem yang tertutup. Sistem hukum atau tata hukum tidak difungsikan lebih maksimal dalam perspektif yang lebih luas seperti alat atau sarana yang

menuntun arah dan perkembangan masyarakat dalam aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain ataupun fungsi-fungsi yang lain.

Studi tentang sistem hukum atau tata hukum dengan metode pendekatan yang dogmatis-normatif sama dengan memahami sistem hukum atau tata hukum sebagai teks yang terlepas dari konteks sosial, budaya, ekonomi, politik dan etika di tempat sistem hukum atau tata hukum berlaku. Jika sistem hukum atau tata hukum dibaca sebagai teks yang demikian, makna kontekstual sistem hukum atau tata hukum tidak dapat diungkap dengan baik sehingga pemahaman hakikat sistem hukum atau tata hukum menjadi sangat terbatas dan mungkin saja keliru. Dalam hubungan dengan cara pandang tentang sistem hukum atau tata hukum yang berkarakter dogmatis-normatif, Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta mengemukakan komentar sebagai berikut “Cara pandang hukum secara formal demikian (maksudnya: cara pandang yang dogmatis-normatif . . . pen.) . . . memang sangat memuaskan sebagai suatu cara berfikir logis, namun sebaliknya ia sangat hampa dan sedikit hubungannya dengan dunia atau kehidupan nyata.”⁸⁵

Studi tentang sistem hukum atau tata hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif adalah hampa seperti dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta. Metode pendekatan tersebut memahami sistem hukum atau tata hukum hanya dalam alam keharusan (*das sollen*) sehingga tidak mampu memahami keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam konteks sosial, politik, ekonomi, budaya, sejarah, etika dan lain-lain. Sebagai konsekuensi pemahaman yang bersifat tidak kontekstual, dinamika sistem hukum atau tata hukum dengan alam nyata (*das sein*) atau realitas sosial

⁸⁵Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. 125.

tidak dapat dipahami dengan memadai. Metode pendekatan dogmatis-normatif tidak mampu memahami atau mengungkap fakta jika sistem hukum atau tata hukum sering tidak dipatuhi dalam alam nyata karena faktor sosial, ekonomi, politik dan lain-lain. Sistem hukum yang tidak dipatuhi masyarakat mencerminkan suatu makna yakni sistem hukum tersebut tidak efektif.

Metode pendekatan tersebut juga tidak mampu menjelaskan hubungan dan pengaruh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, budaya, etika dan lain-lain terhadap pembentukan dan penegakan sistem hukum atau tata hukum. Dalam alam nyata, sistem hukum atau tata hukum tidak serta merta dipatuhi masyarakat karena ditetapkan penguasa yang berdaulat dengan kekuasaan dan paksaan. Pengaruh faktor sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain dapat membuat seseorang tidak patuh kepada sistem hukum atau tata hukum yang ditetapkan penguasa yang berdaulat. Fakta tersebut membuktikan kalau ketidakpatuhan terhadap perintah penguasa yang berdaulat mungkin saja terjadi karena faktor-faktor sosial meskipun ketidakpatuhan itu dibayang-bayangi oleh ancaman hukuman sebagai suatu bentuk paksaan.

Studi tentang sistem hukum atau tata hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif memiliki kelemahan prinsipil dalam memahami sistem hukum atau tata hukum karena membatasi pemahaman tentang sistem hukum atau tata hukum. Perspektif yang terbatas dalam memahami sistem hukum atau tata hukum mempengaruhi kualitas lulusan fakultas hukum. Wawasan yang terbatas dalam memahami sistem hukum atau tata hukum sebagai konsekuensi studi hukum dengan metode pendekatan yang berkarakter dogmatis-normatif membuat lulusan (alumni) fakultas hukum tidak mampu memahami keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam perspektif yang holistik. Dalam hubungan dengan

kelemahan metode pendekatan dogmatis-normatif dan pengaruhnya terhadap kualitas lulusan (alumni) fakultas hukum, Bagir Manan mengemukakan komentar yang penting diperhatikan yakni sebagai berikut:

“Sebagai salah satu akibatnya, sarjana hukum acap kali kurang mengenali dengan baik kerangka hukum sebagai sebuah sistem atau tertib *legal system, legal order*. Hal itu nampak pada kemampuan berargumentasi atau menerangkan pikiran hukum secara sistematis, logis, dan ilmiah (*legal reasoning*). Argumentasi pragmatiklah yang mendominasi pemikiran hukum. Sadar atau tidak sadar, ciri-ciri ini merupakan pendangkalan terhadap ilmu hukum dan pendidikan hukum.”⁸⁶

Studi tentang sistem hukum atau tata hukum yang lebih memadai (*adequat*) adalah studi dengan metode pendekatan dan perspektif yang lebih luas yakni memandang sistem hukum atau tata hukum tidak semata-mata sistem norma positif yang memberikan tuntunan bertingkah laku kepada anggota masyarakat.⁸⁷ Dalam perspektif metode pendekatan yang lebih luas, sistem hukum atau tata hukum harus dipandang sebagai bagian dari subsistem sosial yang dipergunakan sebagai alat atau sarana yang memberikan pedoman bukan hanya terhadap perilaku manusia tetapi juga arah dan perkembangan masyarakat dalam segenap aspek. Dalam wawasan seperti dikemukakan di atas, sistem hukum atau tata hukum dipahami dalam bingkai pemikiran sistem hukum atau tata hukum sebagai bagian dari sistem sosial yang berkaitan dengan dan mempengaruhi sistem sosial serta sekaligus dipengaruhi sistem sosial. Dalam perspektif yang demikian, sistem hukum atau tata hukum berkaitan dengan subsistem sosial, ekonomi, politik, sejarah, etika, nilai-nilai budaya dan lain-lain sebagai konteks keberlakuan hukum.⁸⁸ Metode pendekatan yang bersifat

⁸⁶Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*. *Op. cit.* hlm. 31.

⁸⁷Bandingkan dengan pendapat tentang hakikat hukum dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung, 2009), hlm. 59.

⁸⁸Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional* (Bandung, 1970), hlm. 8 dan seterusnya.

komprehensif dapat memperluas wawasan dalam memahami sistem hukum atau tata hukum sehingga mampu memahami sistem hukum atau tata hukum dalam berbagai aspek dan faset sebagai bagian dari sistem sosial.

Pemahaman sistem hukum atau tata hukum dalam perspektif yang lebih luas adalah pemahaman yang bersifat holistik. Pemahaman seperti itu sangat membantu menambah pengetahuan tentang berbagai aspek keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam alam realitas. Dalam pandangan yang bersifat holistik, sistem hukum atau tata hukum adalah subsistem tertib sosial (*social-order*). Ilmu Ekonomi, Ilmu Politik, Sejarah, Etika dan lain-lain sebagai ilmu pengetahuan nonhukum dapat menambah wawasan mengenai aspek-aspek sistem hukum atau tata hukum. Berbagai cabang ilmu pengetahuan di atas dapat membuka wawasan sehingga setiap orang mampu memahami sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial yang tidak otonom dan tertutup. Akan tetapi, bagian dari sistem sosial yang interdependen dan terbuka. Dalam konteks wawasan di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan kalau perspektif yang berbeda dalam memahami hukum sangat membantu untuk memahami berbagai aspek keberadaan hukum positif.⁸⁹

Jika sistem hukum atau tata hukum dapat dipahami dalam perspektif dan konteks yang lebih luas, ada 2 (dua) hal yang dapat diketahui mengenai sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial dalam alam realitas. *Pertama*, subsistem ekonomi, politik, budaya, etika dan lain-lain berpengaruh terhadap sistem hukum atau tata hukum sehingga sistem hukum atau tata hukum yang dibentuk dan dipaksakan dengan kekuasaan mungkin dipatuhi atau tidak dipatuhi masyarakat dalam alam realitas. *Kedua*, sistem hukum atau tata hukum berfungsi tidak hanya sebagai penuntun perilaku anggota masyarakat. Sistem

⁸⁹Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, Op.cit.*, hlm. 8.

hukum atau tata hukum juga dapat difungsikan sebagai sarana atau alat untuk melakukan modifikasi masyarakat.⁹⁰ Bahkan, sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan sebagai sarana atau alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembangunan. Dalam perspektif pemahaman yang bersifat totalitas, hubungan timbal-balik dan saling mempengaruhi antara sistem hukum atau tata hukum dengan subsistem sosial dapat diketahui dengan lebih baik. Pengaruh faktor-faktor sosial-kemasyarakatan terhadap sistem hukum atau tata hukum demikian pula pengaruh sistem hukum atau tata hukum terhadap subsistem sosial tidak dapat diabaikan. Dalam konteks hubungan timbal balik tersebut, Satjipto Rahadjo mengemukakan pendapat yang bernas yakni sebagai berikut “Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengkait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat.”⁹¹

Jika dikemukakan dengan cara lain, dalam perspektif yang bersifat holistik, subsistem sosial, ekonomi, budaya dan lain-lain harus ikut dipertimbangkan sebagai konteks keberadaan dan keberlakuan sistem hukum atau tata hukum. Faktor-faktor tersebut mempengaruhi efektivitas atau ketidakefektifan sistem hukum atau tata hukum dalam alam realitas. Subsistem sosial dapat membuat sistem hukum atau tata hukum dipatuhi dalam alam realitas yang membuktikan sistem hukum atau tata hukum berlaku efektif atau tidak dipatuhi yang membuktikan sistem hukum atau tata hukum tidak berlaku efektif.⁹² Pengetahuan tentang keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam alam realitas

⁹⁰Abdul Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan, Op. cit.*, hlm. 9.

⁹¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 352.

⁹² Hotma P. Sibuea, “Budaya Hukum Masyarakat Batak Toba Berkenaan Dengan Pembatasan Usia Kawin Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974,” *Propatria, Jurnal Hukum, Pascasarjana, Universitas 17 Agustus 1945, Vol. 1 No. 2, September, Jakarta, 2007*, hlm. 180 dan seterusnya.

sebagai subsistem sosial sangat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum dan praksis hukum dalam kaitan dengan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Perspektif yang lebih luas dalam memahami keberadaan sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial yakni sebagai *legal system* atau *legal order* dapat dihadirkan dari suatu sudut pandang ilmu pengetahuan nonhukum. Mata-mata kuliah nonhukum seperti Pengantar Ilmu Ekonomi, Anthropologi, Sosiologi, Sejarah atau Etika dapat menyajikan pengetahuan yang berbeda mengenai sistem hukum atau tata hukum sebagai fenomena sosial. Salah seorang ilmuwan hukum terkemuka Indonesia yakni Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pandangan tentang tujuan dan manfaat mempelajari cabang-cabang ilmu pengetahuan nonhukum sebagai berikut “Untuk mempersiapkan para mahasiswa agar dapat melihat hukum dalam rangka yang lebih luas, mereka harus diperkenalkan dengan Ilmu-ilmu Ekonomi, Sosiologi dan Anthropologi.”⁹³

Perspektif yang lebih luas sangat membantu untuk memahami berbagai aspek sistem hukum atau tata hukum dalam alam nyata yang tidak dapat diungkap dengan metode pendekatan berkarakter dogmatis-normatif yang sempit dan terbatas yang memandang sistem hukum atau tata hukum mengandung keharusan dari penguasa berdaulat dalam bentuk perintah, larangan, ijin dan lain-lain. Pengetahuan mengenai berbagai aspek keberadaan sistem hukum atau tata hukum dapat meningkatkan kualitas lulusan fakultas hukum. Kualitas lulusan fakultas hukum secara langsung atau tidak langsung

⁹³Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 8.

mempengaruhi dan menentukan kualitas karya-karya ilmiah para sarjana hukum. Sebagai suatu fakta yang tidak dapat diingkari atau diabaikan, ada keterkaitan logis dan rasional antara kualitas (mutu) lulusan fakultas-fakultas hukum dengan kualitas karya-karya ilmiah para sarjana hukum. Bernard Arief Sidharta, salah seorang ilmuwan hukum terkemuka Indonesia mengemukakan pandangan tentang manfaat mempelajari mata-mata kuliah nonhukum tersebut sebagai berikut “Kegunaan mata-mata kuliah tersebut (maksudnya: Sosiologi, Anthropologi, Ekonomi, Sejarah, Etika dan lain-lain pen.) adalah untuk (membantu) memungkinkan dihasilkannya karya yuridis yang kontekstual relevan dengan kenyataan kemasyarakatan”⁹⁴

Karya-karya ilmiah sarjana hukum yang bermutu tinggi dan kontekstual seperti diharapkan Bernard Arief Sidharta dalam bentuk undang-undang atau peraturan perundang-undang dapat dihasilkan jika para sarjana hukum memiliki wawasan yang luas dan baik tentang sistem hukum atau tata hukum. Vonis hakim atau opini hukum sebagai karya para praktisi hukum juga dapat lahir dari tangan para sarjana hukum yang memiliki wawasan yang luas. Bahkan, karya ilmiah hukum dalam bentuk buku atau hasil penelitian hukum yang bermutu baik juga dapat lahir hanya dari tangan seorang sarjana hukum yang mumpuni yang memiliki wawasan hukum yang luas. Karya-karya yuridis bermutu tersebut dapat dihasilkan jika pelaku-pelaku hukum yakni anggota DPR, pejabat pemerintah, hakim, dosen, pengacara dan lain-lain memiliki pengetahuan yang komprehensif tentang keberadaan sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial berkaitan dengan subsistem budaya, ekonomi dan lain-lain di tempat sistem hukum itu berlaku.

⁹⁴Bernard Arief Sidharta, “Pendidikan Hukum dan Perkembangan Masyarakat di Indonesia. Percikan Gagasan Sebagai Catatan Kaki Pada Surat Keputusan Mendikbud Nomor 17 Tahun 1993,” (Oratio Dies pada Lustrum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan), Bandung, 15 September 1993, hlm. 20.

2. Manfaat Mempelajari Mata Kuliah Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Sekarang tiba giliran untuk membicarakan pokok bahasan mengenai manfaat mempelajari Politik Hukum atau studi politik hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Topik yang dibahas pada bagian ini dapat dipandang sebagai pokok bahasan tentang aspek aksiologi Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum memiliki nilai kegunaan atau kemanfaatan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi hal tersebut tidak akan dibicarakan dengan rinci dalam bagian ini. Uraian yang dikemukakan dalam bagian ini bukan uraian tentang aksiologi Ilmu Politik Hukum. Topik aksiologi Ilmu Politik Hukum dibicarakan pada bagian lain. Uraian singkat ini hanya merupakan penjelasan pelengkap untuk menambah pemahaman awal mengenai Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan minat untuk mempelajari studi politik hukum tampak semakin bertumbuh. Pertumbuhan tersebut terjadi pasti karena manfaat studi politik hukum atau mata kuliah Politik Hukum sudah semakin dirasakan dan diakui oleh berbagai pihak. Karya ilmiah yang membahas topik politik hukum (bukan tentang politik hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan) dapat ditemukan dalam berbagai buku, jurnal ilmiah dan disertasi. Namun, secara umum, tulisan-tulisan tersebut bertitik tolak dari pemahaman tentang politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*). Dalam pengertian sebagai kebijakan hukum, politik hukum adalah objek kajian ilmu pengetahuan. Wawasan seperti dikemukakan di atas mencerminkan pemahaman tentang studi politik hukum dalam wawasan yang sangat terbatas. Oleh sebab itu, sampai dengan sekarang, karya ilmiah atau tulisan yang membahas Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sangat sulit ditemukan. Minat dan perhatian yang

dicurahkan para penulis buku atau ahli untuk mengembangkan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah minimal atau nyaris tidak ada sama sekali. Kondisi seperti itu adalah kondisi yang tidak kondusif dan memprihatinkan bagi perkembangan dan pengembangan studi politik hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Tujuan mempelajari politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sama seperti tujuan mempelajari ilmu-ilmu non-disiplin hukum yang dikemukakan di atas. Politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang Ilmu-ilmu Sosial atau cabang Ilmu Politik diajarkan dengan tujuan supaya sudut pandang dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum lebih luas. Dalam wawasan yang lebih luas, sistem hukum atau tata hukum dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan titik fokus perhatian. Keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang dapat dipelajari dalam konteks dan perspektif yang berbeda-beda dapat dipahami dengan salah satu cara yakni dengan mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial yang mengkaji sistem hukum dan tata hukum dengan titik fokus perhatian yang dipusatkan pada kebijakan hukum sebagai objek formal dan sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material.

Ilmu Politik Hukum mengkaji atau meneliti politik hukum (kebijakan hukum) sebagai objek formal dengan bertitik tolak dari suatu titik berdiri, sudut pandang dan titik fokus perhatian yang berbeda dari Ilmu Hukum. Ilmu Politik Hukum menyajikan pengetahuan tentang aspek-aspek sistem hukum atau tata hukum yang berbeda yang tidak dapat dikaji Ilmu Hukum. Ilmu Politik Hukum yang mengkaji politik hukum atau kebijakan

hukum sebagai objek formal dapat menambah wawasan tentang aspek-aspek sistem hukum atau tata hukum dari segi lain. Ilmu Politik Hukum yang meneliti politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian memperkaya sudut pandang dan wawasan tentang sistem hukum atau tata hukum dari suatu titik berdiri. Aspek-aspek keberadaan sistem hukum atau tata hukum dalam spektrum yang lebih luas dapat dipahami dengan lebih baik dan memadai sesuai dengan konteks kemasyarakatan dan kenegaraan di tempat sistem hukum itu berlaku.

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, sistem hukum atau tata hukum adalah objek material dan politik hukum (kebijakan hukum) yang terkandung dalam sistem hukum atau tata hukum adalah objek formal. Dalam perspektif tersebut, sistem hukum atau tata hukum dapat dipandang tidak hanya sebagai tatanan norma yang mengandung kaidah dan asas-asas hukum. Aktivitas ilmiah yang bertujuan meneliti kaidah hukum dan asas hukum sebagai materi-muatan sistem hukum atau tata hukum dilakukan Ilmu Hukum secara langsung dari titik berdiri internal sistem hukum. Namun, Ilmu Politik Hukum tidak melakukan aktivitas yang secara langsung bersentuhan dengan norma-norma hukum yang berbentuk perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-lain sebagai materi-muatan sistem hukum atau tata hukum. Pusat perhatian Ilmu Politik Hukum tidak terfokus kepada kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum dalam bentuk perintah, larangan, ijin dan lain-lain. Akan tetapi, pada kandungan sistem hukum atau tata hukum yang disebut kebijakan hukum (*legal policy*).

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, fungsi sistem hukum atau tata hukum tidak dipandang hanya sebagai pemandu tingkah laku, sarana pembangunan atau pembaharuan masyarakat tetapi juga sebagai sarana kebijakan hukum. Dalam wawasan yang demikian,

Ilmu Politik Hukum meneliti politik hukum (kebijakan hukum) sebagai kandungan sistem hukum atau tata hukum dari suatu titik berdiri, perspektif dan titik fokus perhatian yang berbeda dari Ilmu Hukum dan Sosiologi Hukum. Dalam perspektif metode ilmiah dan metode pendekatan yang berbeda, Ilmu Politik Hukum menghasilkan pengetahuan tentang aspek-aspek sistem hukum atau tata hukum yang berbeda dari pengetahuan yang diperoleh Ilmu Hukum dan Sosiologi Hukum. Ilmu Politik Hukum menghasilkan pengetahuan tentang kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada masa ini di tempat ini dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum yang mengkaji politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek formal memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa). Sistem hukum atau tata hukum adalah produk negara sebagai organisasi kekuasaan yang dibentuk secara bersama untuk mencapai suatu tujuan. Sebagai organisasi, negara menjalankan mandat kedaulatan rakyat sehingga memiliki kewenangan untuk membuat keputusan politik supaya tujuan bangsa atau negara dapat dicapai. Dalam garis besar, keputusan negara atau pemerintah (penguasa) berdasarkan kekuasaan yang dimiliki dapat dibagi dalam 2 (dua) kategori yakni (1) keputusan yang mengandung perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-lain sebagai norma hukum dan (2) keputusan negara atau pemerintah (penguasa) yang mengandung kebijakan hukum.

Salah satu keputusan negara atau pemerintah (penguasa) yang dikaji Ilmu Politik Hukum adalah keputusan yang mengandung kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa) sering disebut politik

hukum. Kebijakan hukum (politik hukum) ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dengan maksud untuk mencapai tujuan di bidang hukum. Kebijakan hukum adalah keputusan politik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan negara dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang hukum. Kebijakan hukum atau politik hukum dengan berbagai aspek dikaji Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum mempergunakan 2 (dua) macam metode pendekatan yang berbeda dalam mengkaji politik hukum atau kebijakan hukum yakni metode pendekatan formal dan metode pendekatan informal.

Dalam perspektif metode pendekatan formal, ada 2 (dua) macam karakteristik kebijakan hukum yang dikaji Ilmu Politik Hukum yakni (a) kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan (b) kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Dalam perspektif metode pendekatan informal, Ilmu Politik Hukum mengkaji berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan hukum yang tidak dituangkan secara formal dalam sistem hukum atau tata hukum sehingga lebih sulit untuk mempelajari hal-hal tersebut. Berbagai aspek yang dimaksud adalah budaya hukum, kekuatan politik dominan yang menentukan kebijakan hukum, problematika penegakan hukum, perkembangan masyarakat internasional dan lain-lain. Aspek-aspek kebijakan hukum yang dikaji dengan kedua macam metode pendekatan di atas saling berkaitan.

Dalam perspektif metode pendekatan formal, pertama-tama, Ilmu Politik Hukum mengkaji politik hukum atau kebijakan hukum yang dituangkan secara formal dalam sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut menentukan keberadaan sistem hukum

atau tata hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan hal di atas disebut kebijakan hukum tentang *ius constitutum*. Berbagai aspek yang berkaitan dengan atau menentukan nasib keberadaan *ius constitutum* atau tata hukum yang berlaku saat ini di tempat ini antara lain adalah (1) tujuan hukum yang hendak dicapai suatu masyarakat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, (2) fungsi yang hendak dijalankan suatu sistem hukum, (3) jenis atau tipe sistem hukum yang ditetapkan dan berlaku sebagai hukum positif pada saat ini dan di tempat ini, (4) hukum yang perlu diganti sesuai dengan perkembangan masyarakat (5) hukum yang perlu diubah sesuai dengan perkembangan masyarakat (6) hukum yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud.

Ilmu Politik Hukum juga mengkaji aspek kedua politik hukum (kebijakan hukum) dalam perspektif metode pendekatan formal yakni kebijakan hukum yang menentukan nasib dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum pada masa yang akan datang. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan hal yang dikemukakan di atas disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum*. Beberapa aspek yang terkait dengan dan menentukan nasib dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang atau *ius constituendum* antara lain adalah (1) persoalan-persoalan hukum yang berkembang dalam masyarakat pada saat sekarang, (2) langkah-langkah yang harus ditetapkan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan perkembangan hukum di masa yang akan datang, (3) strategi pembangunan hukum untuk mencapai tujuan sesuai dengan perubahan masyarakat, (4) waktu yang dianggap paling tepat untuk melakukan perubahan sistem hukum atau tata hukum dan lain-lain.

Hal-hal yang disebut di atas bukan objek kajian Ilmu Hukum karena tidak berkaitan dengan materi-muatan sistem hukum atau tata hukum dalam bentuk perintah, larangan, ijin perbolehan, asas-asas hukum dan lain-lain. Hal-hal yang disebut di atas juga bukan objek kajian Sosiologi Hukum karena tidak berkaitan dengan hubungan sistem hukum atau tata hukum dengan masyarakat secara bertimbal balik. Aspek-aspek di atas berkaitan dengan atau menentukan nasib keberadaan sistem hukum atau tata hukum dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang yang menurut penulis termasuk dalam ranah aktivitas politik negara atau pemerintah (penguasa). Dalam perspektif pemahaman tersebut di atas, sudah barang tentu, aspek-aspek tertentu yang disebut di atas termasuk objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Pengetahuan tentang berbagai aspek kebijakan hukum yang menentukan nasib sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengetahuan hukum dalam berbagai aspek yang tidak mampu diungkap Ilmu Hukum. Pengetahuan tentang hal-hal tersebut sangat bermanfaat untuk mengembangkan keterampilan hukum dalam spektrum yang lebih luas. Pengembangan keterampilan hukum dalam spektrum yang lebih luas merupakan tujuan pendidikan hukum lanjutan (Program S-2 dan S-3 Ilmu Hukum). Pendidikan hukum lanjutan memang bertujuan untuk memperluas wawasan dan meningkatkan pengetahuan mengenai sistem hukum atau tata hukum supaya setiap lulusan Program S-2 dan S-3 Ilmu Hukum memiliki kemampuan untuk mengkaitkan bidang hukum dengan bidang-bidang lain.

Kemampuan untuk mengembangkan keterampilan hukum dalam perspektif yang lebih luas tidak mungkin dimiliki seseorang jika hanya mempelajari sistem hukum atau tata

hukum dalam perspektif Ilmu Hukum dengan metode pendekatan dogmatis-normatif. Ilmu Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum dari sisi lain sehingga pemahaman tentang sistem hukum atau tata hukum lebih komprehensif. Pemahaman tentang sistem hukum atau tata hukum yang komprehensif bermanfaat untuk meningkatkan kualitas karya-karya praksis hukum baik yang teoretis maupun yang praktis. Praksis hukum teoretis adalah aktivitas ilmiah di bidang hukum yang bertujuan mengembangkan Ilmu Hukum. Aktivitas ini biasa dilakukan ilmuwan hukum atau akademisi hukum dari titik berdiri internal sistem hukum dengan perspektif yuridis-normatif. Praksis hukum praktis adalah aktivitas hukum yang bersifat praktis sebagai upaya mewujudkan hukum dalam kenyataan. Praksis ini meliputi pembentukan hukum atau pembentukan undang-undang, bantuan hukum, penerapan hukum yang meliputi penulisan surat dakwaan, penulisan tuntutan, pembelaan maupun vonis dalam rangka penyelesaian masalah hukum berskala makro dan mikro yang termasuk dalam aspek penerapan hukum dan aktivitas bantuan hukum.

Jika kualitas praksis hukum teoretis bertambah baik, kualitas produk Ilmu Hukum juga diharapkan bertambah baik. Pada gilirannya, kualitas praksis hukum praktis juga akan meningkat seiring dengan peningkatan kualitas praksis hukum teoretis. Jika kualitas praksis hukum praktis bertambah baik, kualitas produk-produk hukum yang dihasilkan para pengemban atau pemangku kewenangan pembentukan hukum dan penemuan hukum akan bertambah baik. Ilmu Politik Hukum dapat meningkatkan kualitas praksis hukum teoretis dan praktis pada aspek lain yang bukan aspek doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum dan sistem norma-norma hukum maupun pembentukan hukum, penerapan dan atau bantuan hukum sebagai menu aktivitas Ilmu Hukum.

Uraian tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum di atas adalah uraian yang bersifat umum. Aspek-aspek lain yang berkaitan dengan kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem *ius constitutum* dan sistem *ius constituendum* dan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan hukum yang menentukan kedua sistem hukum yang menjadi objek kajian Ilmu Politik Hukum belum dijelaskan secara rinci. Untuk dapat memahami manfaat Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek kajian dalam perspektif yang lebih komprehensif, penulis mengemukakan pendapat beberapa pakar seperti dipaparkan di bawah. Dari paparan pendapat para ahli hukum atau pakar Ilmu Politik Hukum tersebut diharapkan dapat diketahui manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berbeda sama sekali dari manfaat Ilmu Hukum.

Ada berbagai macam pendapat tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum dan politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan menurut beberapa penulis atau pakar. Perbedaan pendapat mungkin saja terjadi karena perbedaan pemahaman tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ada pendapat yang melihat manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan sangat terbatas sehingga medan berkiprah atau wilayah kerja Ilmu Politik Hukum menjadi terbatas. Akan tetapi, ada pula pendapat pakar yang melihat manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum dengan perspektif yang luas karena memahami ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum dalam skala atau perspektif yang luas.

Abdul Latif dan Hasbi Ali secara tersirat mengemukakan pendapat tentang manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan dalam perspektif yang bersifat terbatas. Menurut kedua penulis, jika Politik Hukum dipelajari, manfaat yang akan diperoleh yakni dapat mengetahui “ perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).⁹⁵ Kedua penulis juga mengemukakan mempelajari politik hukum dapat membuat seseorang dapat mengetahui jika penguasa “ . . . menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal Politik Hukum menjadi alat dalam tangan *ruling class* (kelas penguasa . . . penulis) yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial.”⁹⁶

Perspektif kedua penulis tersebut tentang manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum adalah sangat terbatas baik berkenaan dengan ruang wilayah kerja maupun aspek metode ilmiah Ilmu Politik Hukum. Kedua penulis memahami ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seolah-olah hanya untuk melakukan perubahan-perubahan sistem hukum atau tata hukum atau bagian dari tata hukum. Perubahan sistem hukum atau tata hukum atau bagian-bagian tata hukum memang perlu dilakukan supaya dapat selalu sesuai dengan atau tidak menimbulkan kesenjangan dengan kenyataan sosial. Namun, hal itu hanya salah satu aspek objek kajian Ilmu Politik Hukum. Menurut penulis, keputusan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menetapkan kebijakan hukum dalam rangka perubahan sistem hukum atau tata hukum atau bagian-bagiannya adalah sebagian kecil dari

⁹⁵Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op. cit.*, hlm, 21.

⁹⁶*Ibid.*

wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Momen tersebut berkaitan dengan aspek kebijakan hukum yang berkenaan dengan kebijakan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) yang meliputi kegiatan perubahan hukum atau undang-undang.

Pandangan penulis tentang penalaran cara kerja Ilmu Politik Hukum sebagai bagian dari epistemologi Ilmu Politik Hukum berbeda dari pandangan Abdul Latif dan Hasbi Ali. Ilmu Politik Hukum bertitik tolak dari perkembangan realitas (*de facto*) masyarakat atau perkembangan zaman. Jika perkembangan realitas masyarakat dipandang sesuai dengan nilai-nilai ideal, negara atau pemerintah (penguasa) harus menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk memperkuat dan mendorong perkembangan positif tersebut. Hal itu dapat dilakukan dengan cara menetapkan kebijakan hukum supaya perkembangan tersebut segera diatur dalam sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, jika perkembangan realitas masyarakat dipandang tidak sesuai dengan nilai-nilai ideal, negara atau pemerintah (penguasa) perlu menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk menghambat atau membatasi ruang lingkup kesenjangan atau menghilangkan gejala bersifat negatif tersebut. Negara atau pemerintah (penguasa) dapat menetapkan kebijakan hukum untuk melakukan pengaturan supaya gejala negatif yang terjadi dalam masyarakat segera diatur dalam sistem hukum atau tata hukum atau dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, perkembangan realitas masyarakat menjadi awal kerja Ilmu Politik Hukum untuk kemudian menetapkan seperangkat kebijakan hukum dengan berpedoman pada nilai-nilai ideal sebagai tujuan bersama dan realitas masyarakat sebagai kondisi nyata yang hendak dipertahankan, diubah atau dikembangkan. Perkembangan realitas masyarakat merupakan faktor pendorong untuk terus-menerus

melakukan perubahan kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum dan arah serta perkembangansistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Hal itu harus dilakukan negara atau pemerintah (penguasa)supaya arah dan perkembangan masyarakat tetap terfokus pada tujuan negara dengan dipandu sistem hukum atau tata hukum sehingga masyarakat dapat berkembangdengan berpedoman pada nilai-nilai ideal yang diyakini bersama.

Dalam perspektif yang terbatas, guru besar Hukum Tata Negara yakni Sri Soemantri mengemukakan pandangan tentang manfaat mempelajari Politik Hukumpada suatu kesempatan. Sri Soemantri menetapkan manfaat mempelajari politik hukum pada 2 (dua) macam aspek. Kedua macam aspek tersebut adalah objek kajian Ilmu Politik Hukum. Menurut Sri Soemantri, Politik Hukum dapat menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berkenaan dengan hukum yakni (a) memahami berbagai persoalan hukum yang terdapat dalam masyarakat dan negara dan (b) mengantisipasi berbagai kemungkinan yang berkenaan dengan perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia.

Menurut penulis, dalam perspektif manfaat Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Sri Soemantri secara bersengaja membatasi medan berkiprah atau ruang lingkup wilayah kerja Ilmu Politik Hukum pada kedua macam aspek. Aspek pertama merupakan titik awal medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum mulai bekerja dari kondisi atau realitas masyarakat faktual dan aktual. Realitas masyarakat adalah titik tolak awal kerja Ilmu Politik Hukum dalam rangka menetapkan kebijakan hukum. Realitas masyarakat adalah bahan material yang harus ditelaah, dikaji dan diramu Ilmu Politik Hukum dengan nilai-nilai yang sudah ditetapkan sebagai tujuan bersama dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan

bernegara. Unsur material dan unsur ideal dikaji, diteliti dan diolah Ilmu Politik Hukum. Dari hasil pengolahan kedua substansi tersebut, Ilmu Politik Hukum menawarkan seperangkat kebijakan hukum yang dianggap paling memadai untuk menyelesaikan masalah hukum yang berkembang dalam masyarakat pada saat sekarang dengan memakai instrumen sistem hukum atau tata hukum. Aspek epistemologi Ilmu Politik Hukum seperti di atas tersirat dalam pendapat Sunarjati Hartono yang mengemukakan sebagai berikut “Namun demikian, politik hukum itu tidak terlepas dari pada realitas sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita dan di lain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.”⁹⁷

Aspek kedua yang disebut Sri Soemantri bersentuhan dengan atau merupakan titik akhir medan berkiprah Ilmu Politik Hukum. Realitas masyarakat sebagai titik awal kerja Ilmu Politik Hukum bercampur dengan nilai-nilai yang ditetapkan sebagai tujuan yang hendak dicapai. Dari hasil percampuran aspek material dan ideal tersebut dihasilkan kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum mengandung 2 (dua) macam aspek yakni (a) kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang di tempat ini (kebijakan hukum tentang sistem *ius constitutum*) dan (b) kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum pada masa yang akan datang (kebijakan tentang sistem *ius constituendum*).

Penulis lain yakni Bintang R. Saragih mengemukakan pandangan mengenai manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum secara tidak langsung. Pandangan Bintang R. Saragih tentang manfaat mempelajari politik hukum dapat diketahui dari komentar penulis tersebut mengenai objek kajian Ilmu Politik Hukum. Pandangan

⁹⁷Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung, 1991), hlm. 1.

penulis tersebut tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum hampir sama dengan penulis yang dikemukakan di atas. Jika bertitik tolak dari pandangan penulis tersebut tentang politik hukum, menurut Bintan R. Saragih, manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum adalah untuk mengetahui sistem hukum atau bagian dari sistem hukum (a) yang perlu diganti, (b) yang perlu dirubah, (c) yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud.⁹⁸

Pandangan penulis tersebut di atas adalah pandangan yang juga bersifat terbatas. Bintan R. Saragih seperti dengan sengaja membatasi ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada kedua macam aspek yang dikemukakan di atas. Manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum seperti dikemukakan Bintan R. Saragih adalah salah satu aspek medan berkiprah Ilmu Politik Hukum. Ada aspek lain manfaat Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan yang belum diulas pada bagian ini tetapi pada bagian lain.

Ada pendapat yang dikemukakan seorang pakar mengenai manfaat mempelajari politik hukum dalam spektrum wilayah kerja atau medan berkiprah yang sangat luas. Manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum yang paling luas dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Menurut Satjipto Rahardjo manfaat mempelajari politik hukum adalah untuk mengetahui hal-hal berikut:

- “1. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada?
2. Cara-cara apakah dan manakah yang paling baik untuk dipakai mencapai tujuan tersebut?
3. Kapanakah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan?

⁹⁸Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 17.

4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk menetapkan tujuan tersebut? Termasuk didalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien: dengan perubahan total? Dengan perubahan bagian demi bagian?"⁹⁹

Jika bertitik tolak dari uraian tentang manfaat mempelajari politik hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan yang dikemukakan para pakar di atas, ada beberapa kesimpulan tentang manfaat mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Beberapa kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut (1) Ilmu Politik Hukum mengkaji tujuan yang hendak dicapai oleh suatu sistem hukum atau tata hukum, (2) Ilmu Politik Hukum mengkaji dan meneliti berbagai persoalan hukum yang terjadi dalam masyarakat, (3) Ilmu Politik Hukum mengkaji cara-cara yang paling baik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan seperti disebut pada poin pertama di atas, (4) Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan perkembangan dan pembangunan sistem hukum atau tata hukum pada masa depan, (5) Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengkaji dan menentukan waktu yang paling tepat untuk mengubah sistem hukum atau tata hukum dan menentukan cara-cara terbaik untuk melakukan perubahan, (6) Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengkaji dan menentukan (a) hukum yang perlu diganti, (b) hukum yang perlu diubah, (c) hukum yang perlu dipertahankan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud, (7) Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengkaji kemungkinan merumuskan suatu pola yang mapan dan dapat memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk menetapkan tujuan dan termasuk proses untuk memperbaharui sistem hukum atau tata hukum secara efisien atau

⁹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 353.

dengan perubahan total atau bagian demi bagian dan (8) Ilmu Politik Hukum mengkaji dan meneliti kepentingan kelompok masyarakat yang diuntungkan atau dirugikan oleh suatu sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada suatu masa dan tempat tertentu.

BAB IV

ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI CABANG ILMU POLITIK DALAM RUMPUN ILMU-ILMU SOSIAL DALAM BINGKAI ASPEK-ASPEK ONTOLOGI DAN EPISTEMOLOGI SERTA AKSIOLOGI ILMU PENGETAHUAN

A. Unsur-unsur Ilmu Pengetahuan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu

1. Karakteristik Ilmu Pengetahuan Ilmiah (*Science*)

Pada bab sebelum bab ini sudah dikemukakan, ada cabang ilmu pengetahuan baru yang lahir dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial. Nama cabang ilmu pengetahuan baru tersebut adalah Ilmu Politik Hukum. Istilah Ilmu Politik Hukum untuk pertama kali diperkenalkan oleh Moh. Mahfud MD sebagai nama suatu cabang ilmu pengetahuan.¹⁰⁰ Nama Ilmu Politik Hukum memang baru dikenal dalam lingkungan pendidikan tinggi hukum dan komunitas hukum pada beberapa tahun terakhir sehingga mungkin masih asing bagi sebagian orang. Akan tetapi, sebelum nama Ilmu Politik Hukum dikenal, Logeman sudah pernah menyebut nama suatu cabang ilmu pengetahuan sosial baru yakni “Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum.” Menurut penulis, Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum yang dikemukakan Logeman adalah sama dengan Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan Moh. Mahfud MD sehingga Logeman dapat dipandang sebagai pelopor kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Sebagai pelopor kelahiran Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum seperti dikemukakan di atas, Logeman tidak pernah mengemukakan penjelasan tentang karakteristik cabang ilmu pengetahuan tersebut. Moh. Mahfud MD juga tidak pernah mengemukakan penjelasan tentang karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

ilmu pengetahuan. Kedua penulis tersebut tidak membuat deskripsi tentang ciri-ciri atau karakteristik Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum yang dapat dipakai sebagai ciri pembeda dengan Ilmu Politik maupun Ilmu Hukum. Para penulis yang mengulas topik politik hukum atau studi politik hukum sebagai suatu studi ilmiah tidak pernah membahas unsur-unsur keilmuan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan secara tuntas. Bahkan, sebagian besar penulis buku dengan topik politik hukum belum menganggap studi tentang politik hukum sebagai suatu studi ilmiah. Padahal, pada saat sekaang, studi politik hukum sudah mencapai taraf sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial yang baru dengan nama Ilmu Politik Hukum.

Gambaran karakteristik Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan masih belum jelas sampai dengan sekarang. Kondisi ini disebabkan antara lain karena topik yang terkait dengan aspek-aspek keilmuan Ilmu Pengetahuan tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum tidak pernah dibahas atau diulas para penulis atau pakar politik hukum. Moh. Mahfud MD sebagai penulis pertama yang mempopulerkan nama Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga tidak mengemukakan pandangan mengenai unsur-unsur keilmuan Ilmu Politik Hukum. Akan tetapi, pandangan Moh. Mahfud MD tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sangat penting perannya dalam pengembangan Ilmu Politik Hukum.

Gagasan Moh. Mahfud MD tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak serta merta membuat Ilmu Politik Hukum cukup dikenal banyak orang. Bahkan, bagi sebagian orang, kehadiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial yang baru masih belum disadari. Status keilmuan Ilmu Politik Hukum

sebagai ilmu pengetahuan bagi sebagian orang mungkin juga masih merupakan tanda tanya sampai dengan sekarang. Pertanyaan yang dikemukakan berikut ini mungkin masih tetap menggema dalam benak sebagian kecil penulis sampai dengan sekarang. Apakah Ilmu Politik Hukum dapat dianggap sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apa argumentasi yang dapat dikemukakan untuk mendukung pernyataan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apa karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan?

Ketiga pertanyaan di atas adalah pertanyaan filosofis yang membutuhkan jawaban atau pembuktian yang didasari oleh argumentasi rasional-filosofis dari sudut pandang atau perspektif Filsafat Ilmu. Untuk mendukung pernyataan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, unsur-unsur ilmu pengetahuan harus dibahas dalam perspektif Filsafat Ilmu Pengetahuan. Dari hasil pembahasan tersebut, hakikat Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berbeda dari pengetahuan pra-ilmiah atau ilmu pengetahuan ilmiah lain diharapkan dapat diketahui. Topik tentang unsur-unsur keilmuan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah salah satu topik yang dibicarakan dalam bab ini.

Filsafat Ilmu Pengetahuan telah mengembangkan kriteria atau patokan yang dapat dipakai sebagai tolok ukur (kriteria) untuk membuat perbedaan ilmu pengetahuan ilmiah (*science*) dengan pengetahuan pra-ilmiah. Dalam ranah Filsafat Ilmu Pengetahuan, unsur-unsur filosofis ilmu pengetahuan ilmiah dibicarakan dalam kaitan dengan ontologi, epistemologi dan aksiologi. Ketiga hal tersebut adalah unsur-unsur yang membentuk bangunan ilmu pengetahuan ilmiah. Unsur-unsur tersebut menjadi dasar atau kriteria untuk

membuat perbedaan ilmu pengetahuan ilmiah dengan pengetahuan pra-ilmiah karena pengetahuan pra-ilmiah tidak memiliki ketiga unsur tersebut.

Unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi sekaligus memberikan gambaran tentang karakteristik setiap cabang ilmu pengetahuan ilmiah. Suatu cabang ilmu pengetahuan dapat dibedakan dari cabang ilmu pengetahuan ilmiah yang lain berdasarkan karakteristik ontologi, epistemologi dan aksiologinya. Unsur-unsur tersebut juga harus dibahas dalam konteks pernyataan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Berdasarkan karakteristik ontologi, epistemologi dan aksiologi, Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat dibedakan dari cabang ilmu pengetahuan yang lain meskipun sama-sama melakukan kegiatan dengan objek material sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri dan perspektif yang sama ataupun perspektif yang berbeda. Perbedaan unsur-unsur filosofis tersebut membuat karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah berbeda dari induknya yakni Ilmu Politik.

Perbincangan tentang unsur-unsur filosofi ilmu pengetahuan ilmiah termasuk dalam ranah Filsafat Ilmu Pengetahuan. Filsafat Ilmu Pengetahuan mengkaji ilmu pengetahuan sebagai objek kajian sampai pada hakikat paling dalam. Filsafat Ilmu Pengetahuan menetapkan patokan-patokan filosofis untuk menilai dan menetapkan status keilmuan dan karakteristik keahlian (*state of the arts*) suatu cabang ilmu pengetahuan. Patokan-patokan (kriteria) tersebut berlaku secara umum bagi seluruh cabang ilmu pengetahuan. Patokan-patokan filosofis tersebut sekaligus menjadi dasar untuk menilai kualitas keilmuan suatu pengetahuan sebagai pengetahuan pra-ilmiah atau pengetahuan ilmiah (*science*).

Sebelum membahas aspek-aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum, ada hal yang perlu dikemukakan berkaitan dengan ketiga aspek filosofis ilmu pengetahuan yakni konsep ilmu. Konsep ilmu dalam ranah Filsafat Ilmu Pengetahuan bersifat jamak. Ada 4 (empat) macam konsep ilmu berdasarkan paham (a) Positivisme Logikal, (b) Rasionalisme Kritis, (c) Teori Paradigma Thomas Kuhn dan (d) Hermeneutik.¹⁰¹ Masing-masing konsep ilmu memiliki pandangan dan patokan yang berbeda tentang hakikat dan karakteristik ilmu pengetahuan. Perbedaan pandangan mengenai hakikat dan karakteristik ilmu pengetahuan di antara keempat konsep ilmu mengakibatkan ukuran atau kriteria yang dipergunakan untuk menentukan atau menetapkan status dan karakteristik suatu cabang ilmu pengetahuan berbeda.

Konsep ilmu berdasarkan pandangan Positivisme Logikal berbeda dari konsep ilmu berdasarkan filsafat Hermeneutik. Konsep ilmu berdasarkan filsafat Rasionalisme Kritis berbeda dari konsep ilmu berdasarkan Hermeneutik. Perbedaan pandangan tentang konsep ilmu menimbulkan perbedaan pandangan tentang aspek-aspek keilmuan dan terutama unsur epistemologi dan aksiologi. Perbedaan pandangan tentang epistemologi menimbulkan perbedaan metode ilmiah dan metode penelitian sebagai aspek teknis-praktis epistemologi. Namun, secara lazim, suatu cabang pengetahuan dapat dikategorikan sebagai ilmu pengetahuan ilmiah jika memenuhi ketiga kriteria ilmu pengetahuan yang disebut di atas.

Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah yang dibicarakan pada bab ini adalah ilmu pengetahuan yang bertitik tolak dari konsep ilmu Positivisme Logis. Ilmu Politik sebagai induk Ilmu Politik Hukum juga bertitik tolak dari konsep ilmu Positivisme Logis. Karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang

¹⁰¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum (Bandung, 1999)*, hlm. 84 dan seterusnya.

ilmu pengetahuan tidak berbeda dari Ilmu Politik sebagai ilmu empiris yang dari segi aksiologi termasuk ilmu pengetahuan praktis-nomologis yang memiliki nilai kegunaan praktis. Asumsi-asumsi dasar, teori kebenaran, metode ilmiah, metode penelitian dan lain-lain yang terkait dengan aspek epistemologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sama dengan Ilmu Politik.

Perbedaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan Ilmu Politik bukan terutama terletak pada objek material. Objek material Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum adalah sama yakni sistem hukum atau tata hukum. Sebagai objek material, sistem hukum atau tata hukum dikaji oleh Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik dari suatu perspektif tertentu. Namun, titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan terhadap sistem hukum atau tata hukum berbeda. Ilmu Politik mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen kebijakan umum (*public policy*). Di lain pihak, Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen kebijakan hukum (*legal policy*).

Kebijakan hukum sebagai hasil keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang disampaikan kepada publik melalui sistem hukum atau tata hukum adalah objek formal Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum mengkhususkan diri untuk mengkaji kebijakan hukum sebagai objek formal dari titik berdiri, perspektif dan dengan metode pendekatan tertentu. Ruang lingkup objek formal Ilmu Politik Hukum lebih terbatas daripada ruang lingkup objek formal Ilmu Politik. Objek formal Ilmu Politik Hukum yaitu kebijakan hukum adalah pengkhususan dari kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik. Ilmu Politik membahas segenap aspek dan jenis kebijakan umum sedangkan Ilmu Politik Hukum membicarakan bagian tertentu kebijakan umum yang

berkaitan dengan bidang hukum yang disebut kebijakan hukum. Sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material Ilmu Politik Hukum dipakai negara atau pemerintah (penguasa) sebagai sarana atau instrumen untuk mengungkapkan dan mengimplementasikan kebijakan hukum di bidang hukum. Perbedaan-perbedaan karakteristik yang dikemukakan di atas membuat Ilmu Politik Hukum dapat dibedakan dari Ilmu Politik sebagai induknya.

2. Unsur Ontologi Ilmu Pengetahuan

Unsur filosofis ilmu pengetahuan yang pertama dibicarakan adalah unsur ontologi. Apa yang dimaksud dengan ontologi? Ontologi adalah salah satu cabang Filsafat Pengetahuan yang membahas tentang segala sesuatu yang ada atau yang mungkin ada. Ada berbagai pandangan tentang ontologi. Akan tetapi, di antara berbagai pendapat yang berbeda tentang ontologi tersebut, penulis bertitik tolak dari pendapat Ali Mudhofir. Penulis tersebut mengemukakan ontologi sebagai cabang filsafat membicarakan hakikat dari segala sesuatu yang ada atau yang mungkin ada.¹⁰²

Pengertian ontologi berdasarkan pendapat penulis yang dikemukakan di atas adalah pengertian yang bersifat umum dan luas. Namun, dari pendapat tersebut, pengertian ontologi yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Ontologi dalam Filsafat Ilmu membicarakan tentang segala sesuatu yang ada dan yang mungkin ada. Segala sesuatu yang ada dan yang mungkin ada disebut objek kajian (ontologi). Dalam arti yang terbatas, ontologi sering juga disebut sebagai pengetahuan tentang sesuatu yang ada atau yang

¹⁰² Ali Mudhofir "Aspek Ontologis Ilmu Pengetahuan," (Makalah Dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia, tanggal 2-11 Agustus 1998, Yogyakarta, 1998), hlm. 1.

mungkin ada. Sebagian dari yang ada atau yang mungkin ada merupakan objek kajian pengetahuan pra-ilmiah. Bagian lain dari yang ada atau yang mungkin ada yang disebut sebagai ada khusus adalah objek kajian ilmu pengetahuan ilmiah (*science*).

Bagian-bagian tertentu dari sesuatu yang ada atau yang mungkin ada tersebut adalah objek kajian suatu cabang cabang ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, objek kajian ilmu pengetahuan selalu merupakan ada yang bersifat khusus. Sebagai contoh, manusia adalah sesuatu yang ada yang menjadi objek kajian berbagai cabang ilmu pengetahuan. Sebagai objek kajian ilmu pengetahuan, manusia dikaji oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti Ilmu Kedokteran, Psikologi, Sosiologi dan lain-lain. Masing-masing cabang ilmu pengetahuan mengkaji manusia dari suatu aspek. Ilmu Kedokteran mengkaji manusia dari aspek kesehatan fisik. Psikologi mengkaji manusia dari aspek kesehatan jiwa sedangkan Sosiologi mengkaji manusia dari aspek perilaku aktual.

Ilmu pengetahuan mengkaji bagian tertentu dari sesuatu yang ada yang mungkin ada yang disebut sebagai ada khusus. Objek yang bersifat ada khusus tersebut dikaji ilmu pengetahuan berdasarkan kaidah-kaidah dan metode-metode ilmiah. Partikularitas objek kajian yang bersifat ada khusus sebagai objek kajian ilmu pengetahuan adalah salah satu karakteristik yang membuat ilmu pengetahuan berbeda dari Filsafat. Dalam dunia ilmu pengetahuan, karakteristik objek kajian ilmu pengetahuan sebagai ada yang bersifat khusus tidak mungkin dihindari. Hal itu terdorong oleh sifat dan hakikat ilmu pengetahuan yang mengkaji bagian tertentu dari sesuatu yang ada atau yang mungkin ada secara mendalam dan spesifik. Bahkan, pada zaman sekarang, ilmu pengetahuan semakin terdorong untuk lebih spesifik atau malahan sangat spesifik. Pengetahuan yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan yang bersifat khusus menjadi terbatas meskipun lebih dalam.

Hakikat objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan dapat disebut ontologi ilmu pengetahuan. Namun, pengertian seperti itu adalah pengertian yang terbatas dan sekedar untuk memudahkan pengertian. Untuk mempermudah upaya memahami maksud pernyataan di atas, suatu contoh dapat dikemukakan sebagai berikut. Ilmu Hukum adalah salah satu cabang ilmu pengetahuan dalam kelompok humaniora. Jika sifat ilmiah Ilmu Hukum hendak dinilai atau diuji, pertanyaan yang harus dikemukakan adalah pertanyaan yang berkaitan dengan ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sebagai landasan penilaian.

Dalam hubungan dengan aspek ontologi Ilmu Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Dalam hubungan dengan aspek epistemologi yang berkaitan dengan segala hal tentang keilmuan Ilmu Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa karakteristik Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan bagaimana cara Ilmu Hukum memperoleh ilmu pengetahuan? Dalam kaitan dengan aspek aksiologi atau kegunaan atau kemanfaatan Ilmu Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa manfaat atau kegunaan Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah pertanyaan fundamental bagi Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jawaban pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat dipakai sebagai bahan untuk menilai atau menguji kualitas ilmiah Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Hukum harus dapat menjawab beberapa pertanyaan tersebut supaya status Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat diterima dan ditahbiskan.

3. Unsur Epistemologi Ilmu Pengetahuan

Pendapat para pakar tentang epistemologi juga berbeda-beda seperti tentang ontologi. Salah satu pendapat tentang epistemologi yang menjadi titik tolak penulis adalah pendapat A.M.W. Pranarka. Penulis tersebut mengemukakan epistemologi sebagai cabang filsafat membicarakan segala sesuatu yang bersifat mendasar dan menyeluruh berkenaan dengan pengetahuan secara sistematis.¹⁰³ Sesuai dengan pernyataan di atas, pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa saja yang termasuk dalam hal-hal mendasar dan menyeluruh berkenaan dengan pengetahuan secara sistematis? Menurut penulis, ada berbagai hal yang bersifat mendasar dan menyeluruh berkenaan dengan pengetahuan yang sistematis. Namun, sebelum menguraikan hal-hal tersebut, penulis terlebih dahulu mengemukakan beberapa prinsip (pokok-pokok pendirian) yang berkaitan dengan karakteristik epistemologi ilmu pengetahuan.

Pertama, epistemologi membicarakan segala sesuatu sepanjang dapat dibicarakan sebagai pengetahuan. Pengetahuan yang dimaksud mungkin saja berkenaan dengan pengetahuan tentang sesuatu yang ada atau yang mungkin ada yang dibahas dalam ontologi. *Kedua*, epistemologi membicarakan sesuatu sebagai pengetahuan secara mendasar. Epistemologi tidak berbicara tentang sesuatu hal secara sepintas lalu tetapi sampai pada hakikat yang paling dalam. Epistemologi merupakan aktivitas serius karena berupaya membicarakan pengetahuan sampai pada tingkat hakikat. *Ketiga*, dalam membicarakan pengetahuan, epistemologi selalu mengemukakan pembahasan yang sistematis. Ciri sistematis mencerminkan keruntutan (konsistensi atau taat asas) dalam membicarakan ilmu pengetahuan sehingga hasil yang diperoleh menjadi utuh. Cara kerja

¹⁰³ A. M. W. Pranarka, *Epistemologi Dasar, Suatu Pengantar* (Jakarta, 1987), hlm. 3.

ini merupakan tuntutan yang harus dipenuhi untuk membuktikan pekerjaan membicarakan pengetahuan bukan pekerjaan yang dapat dilakukan sembarang orang. Pekerjaan membicarakan ilmu pengetahuan hanya dapat dilakukan orang-orang yang memenuhi kualifikasi.

Berbagai hal mengenai epistemologi yang dikemukakan di atas hanya menggambarkan garis besar epistemologi sebagai cabang Filsafat. Gambaran rinci mengenai hal-hal yang dibicarakan dalam epistemologi belum dibicarakan sama sekali. Sebagai titik tolak untuk memahami hal-hal yang dibicarakan epistemologi, penulis mengutip pendapat Runnes. Runnes mengemukakan pengertian epistemologi sebagai “. . . *the branch of philosophy which investigate the origin, structure, methods and validity of knowledge.* (“ . . . *cabang filsafat yang menyelidiki asal-usul, susunan, metode dan validitas pengetahuan*).”¹⁰⁴ Jika berpedoman pada pendapat Runnes, ada berbagai hal mengenai epistemologi yang dapat diketahui. Secara umum, epistemologi berkenaan dengan hal-hal yang bersifat fundamental mengenai ilmu pengetahuan seperti (1) asal-usul ilmu pengetahuan, (2) susunan ilmu pengetahuan, (3) metode ilmiah, (4) metode penelitian ilmu pengetahuan dan (5) validitas ilmu pengetahuan.

Unsur epistemologi ilmu pengetahuan membicarakan berbagai hal mengenai ilmu pengetahuan seperti karakteristik ilmu pengetahuan, cara kerja ilmu pengetahuan, prosedur kerja atau metode ilmiah atau prosedur baku untuk memperoleh pengetahuan, metode penelitian dan lain-lain. Dalam garis besar, epistemologi dapat dibagi atas (a) epistemologi dasar sebagai epistemologi teoritis yang berkenaan dengan dasar-dasar pengetahuan seperti subjektivitas, objektivitas, hakikat kebenaran, macam-macam teori kebenaran, jenis-jenis

¹⁰⁴ *Ibid.*

pengetahuan dan lain-lain (b) epistemologi khusus yang membicarakan aspek-aspek Ilmu pengetahuan tertentu seperti metode ilmiah, titik berdiri, metode penelitian, sudut pandang atau perspektif dalam meneliti, cara-cara, metode atau prosedur untuk memperoleh pengetahuan dan lain-lain.¹⁰⁵

Aspek epistemologi yang perlu dibahas buku ini adalah epistemologi khusus sesuai dengan maksud dan tujuan penulisan buku ini. Untuk mempermudah pemahaman tentang epistemologi, penulis mengemukakan suatu contoh. Jika hal-hal di atas dikaitkan dengan Ilmu Hukum sebagai ilmu pengetahuan, aspek-aspek yang dapat diperbincangkan berkenaan dengan epistemologi Ilmu Hukum adalah sebagai berikut. Apa karakteristik Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Bagaimana struktur Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Bagaimana cara Ilmu Hukum memperoleh ilmu pengetahuan? Apa perbedaan metode ilmiah Ilmu Hukum dengan metode ilmiah ilmu pengetahuan lain? Ilmu pengetahuan apa yang diperoleh Ilmu Hukum jika meneliti objek kajian? Metode penelitian hukum apa yang dipakai Ilmu Hukum dalam melakukan penelitian?

4. Unsur Aksiologi Ilmu Pengetahuan

Apa yang dimaksud dengan aksiologi? Pandangan para pakar mengenai aksiologi juga berbeda-beda seperti berbagai pendapat tentang ontologi dan epistemologi yang telah dikemukakan di atas. Akan tetapi, inti sari pengertian aksiologi menurut para penulis atau

¹⁰⁵ Bandingkan dengan Sudarminta, *Epistemologi Dasar, Pengantar Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Yogyakarta, 2002), hlm. 18. Lihat pula Jan Hendrik Rapar, *Pengantar Filsafat* (Yogyakarta, 1996), hlm. 37-42.

para pakar adalah sama pada dasarnya. Aksiologi memperbincangkan perihal kegunaan atau kemanfaatan ilmu pengetahuan. Sri Soeprapto mengemukakan aksiologi sebagai cabang filsafat membicarakan hal-hal yang berkenaan dengan nilai kegunaan pengetahuan yang diperoleh.¹⁰⁶ Aksiologi sebagai cabang Filsafat berarti memperbincangkan manfaat atau kegunaan ilmu pengetahuan.

Ada berbagai pendapat tentang manfaat ilmu pengetahuan yang dikemukakan para pakar. Bernard Arief Sidharta mengemukakan pendapat tentang berbagai macam nilai ilmu atau manfaat ilmu pengetahuan.¹⁰⁷ Jika ditinjau dari perspektif kegunaan atau kemanfaatannya, ada 2 (dua) macam nilai kegunaan atau kemanfaatan ilmu pengetahuan. *Pertama*, ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat teoretis. *Kedua*, ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat praktis. Perbedaan manfaat masing-masing cabang ilmu pengetahuan berguna untuk saling membantu, menunjang dan melengkapi sehingga tercipta suatu sistem ilmu pengetahuan.

Ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat teoretis adalah ilmu pengetahuan yang bermanfaat untuk menambah pengetahuan manusia tentang suatu objek. Ilmu pengetahuan yang bernilai teoretis tidak dapat dipakai untuk tujuan praktis seperti untuk menyelesaikan suatu masalah. Wilayah kegunaan atau kemanfaatan ilmu teoretis adalah menambah pengetahuan manusia tentang suatu objek atau hal seperti dikemukakan di atas. Kelompok ilmu pengetahuan yang dianggap memiliki manfaat teoretis antara lain adalah Logika,

¹⁰⁶ Sri Soeprapto, "Landasan Aksiologis Ilmu Pengetahuan," Makalah Dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia, tanggal 2-11 Agustus 1998, Yogyakarta, 1998, hlm. 1.

¹⁰⁷ B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 113 dan seterusnya.

Matematika, Teori Sistem, Ilmu-ilmu Alam (Biologi dan Nonbiologi), Ilmu-ilmu Manusia (Ilmu Sosial, Ilmu Sejarah, Ilmu Bahasa).¹⁰⁸

Suatu cabang Ilmu pengetahuan disebut mempunyai manfaat atau nilai praktis jika cabang ilmu pengetahuan tersebut berguna untuk menyelesaikan masalah atau jika ilmu pengetahuan tersebut mempelajari aktivitas penerapan ilmu itu sendiri sebagai objek kajian.¹⁰⁹ Contoh yang dapat dikemukakan adalah Ilmu Hukum. Ilmu Hukum adalah ilmu praktis karena bermanfaat untuk menyelesaikan masalah hukum baik masalah hukum makro dan mikro. Ilmu Hukum mampu menawarkan alternatif penyelesaian suatu masalah hukum yang dianggap paling memadai (*adequat*) berdasarkan norma-norma hukum, asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat.

Ilmu Pengetahuan Praktis ada 2 (dua) macam yaitu Ilmu Pengetahuan Praktis Nomologis dan Ilmu Praktis Normologis.¹¹⁰ Ilmu Pengetahuan Praktis Nomologis berusaha memperoleh pengetahuan faktual-empiris tentang hubungan ajeg dua hal atau lebih berdasarkan asas *kausal-deterministik* (*asas sebab-akibat yang pasti*). Asas ini mencerminkan cara kerja dengan pola pikir jikalau suatu sebab lahir pasti akan menimbulkan akibat. Ilmu pengetahuan kelompok Ilmu Praktis Nomologis antara lain adalah Ilmu Kedokteran dan Fisika. Asas berpikir kausalitas seperti dikemukakan di atas ditiru Ilmu-ilmu Sosial meskipun asas kausalitas Ilmu-ilmu Sosial tidak persis sama dengan Ilmu Fisika. Kausalitas Ilmu-ilmu Sosial adalah kausalitas nondeterministik.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 114.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

Ilmu Pengetahuan Praktis Normologis disebut juga Ilmu Normatif. Ilmu Normatif atau Ilmu Praktis Normologis berusaha menemukan hubungan di antara dua hal atau lebih berdasarkan *asas imputasi (asas pertanggungjawaban)*. Asas imputasi dipergunakan sebagai kerangka berpikir untuk menetapkan hak dan kewajiban subjek hukum dalam suatu situasi konkrit tertentu dalam kaitan dengan perbuatan atau peristiwa tertentu meskipun dalam kenyataan yang seharusnya terjadi ternyata tidak niscaya atau tidak serta merta terjadi. Ilmu Praktis Normologis atau Ilmu Normatif meliputi Etika, Pedagogi dan Ilmu Hukum.¹¹¹ Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang secara dominan diajarkan di fakultas hukum adalah cabang ilmu pengetahuan yang bersifat praktis-normologis yang otoritatif.

B.Unsur-unsur Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu

1.Hakikat Ilmu Politik Hukum Sebagai Ilmu Pengetahuan

Apakah Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan? Pertanyaan ini sering dikemukakan rekan sejawat yang lebih muda yang bingung dengan berbagai pendapat tentang politik hukum. Pertanyaan tersebut muncul karena rekan dosen muda tersebut tidak mengikuti perkembangan studi politik hukum di Indonesia. Rekan (kolega) dosen muda tersebut tidak mengetahui jikalau studi tentang politik hukum telah mencapai taraf kemapanan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan nama diri Ilmu Politik Hukum. Akan tetapi, sebagian besar komunitas sarjana hukum, penulis atau dosen fakultas hukum belum mengetahui perkembangan baru tersebut. Kesepakatan di antara para pakar tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memang belum

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 112.

tercapai sampai dengan sekarang. Padahal, banyak penulis mengemukakan politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan meskipun hanya tersirat.

Soerjono Soekanto dan Otje Salman mengemukakan sebagai berikut “Dengan penjelasan tersebut . . . dapat diadakan pembatasan bahwa Politik Hukum adalah disiplin hukum”¹¹² Pernyataan di atas mengandung arti kedua penulis menganggap Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan (disiplin ilmiah). Sebagai cabang ilmu pengetahuan, Politik Hukum menurut kedua penulis adalah cabang Disiplin Hukum. Namun, kedua penulis seperti masih ragu-ragu memproklamirkan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis memakai istilah “disiplin” di belakang frasa Politik Hukum sehingga tidak terang-benderang dan langsung menunjuk keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Apalagi, kedua penulis tidak mengemukakan argumentasi filosofis ataupun penjelasan untuk mendukung pernyataan Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah. Secara ideal, kedua penulis diharapkan dapat mengulas unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika hal itu dilakukan kedua penulis, pengetahuan tentang Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah semakin bertambah. Namun, harapan tersebut tidak terkabul karena ulasan filosofis atau penjelasan mengenai Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah atau suatu cabang ilmu pengetahuan tidak dikemukakan kedua penulis.

Ada 3 (tiga) unsur yang membentuk bangunan ilmu pengetahuan yakni unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi. Unsur-unsur tersebut adalah kriteria umum untuk menentukan status pengetahuan sehingga ketiga unsur harus terdapat pada setiap cabang pengetahuan yang termasuk kategori ilmu pengetahuan. Suatu cabang pengetahuan yang

¹¹² Soerjono Soekanto dan Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, *Op. cit.*, hlm. 175.

tidak memiliki ketiga unsur tidak dapat dipandang sebagai ilmu pengetahuan ilmiah. Akan tetapi, mungkin hanya sebagai pengetahuan pra-ilmiah. Ketiga unsur ilmu pengetahuan tersebut berkenaan dengan hal-hal yang mendasar bagi suatu cabang ilmu pengetahuan. Ketiga unsur adalah patokan atau tolok ukur untuk menilai dan sekaligus menentukan status dan karakteristik suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika suatu cabang pengetahuan memiliki unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi, cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud dapat dipandang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah.

Penulis tidak memakai istilah Politik Hukum seperti kedua penulis yang dikemukakan di atas tetapi Ilmu Politik Hukum. Ketiga unsur ilmu pengetahuan yang dikemukakan di atas adalah juga patokan (tolok ukur) yang dipakai untuk menilai dan sekaligus menentukan status serta karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika memenuhi unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi, Ilmu Politik Hukum dapat dipandang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah sama seperti cabang ilmu pengetahuan sosial yang lain.

Perbincangan tentang ketiga unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan termasuk ranah Filsafat Ilmu. Untuk membuktikan keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah, penulis akan mengemukakan argumentasi sebagai justifikasi atau pengabsahan keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Argumentasi yang penulis kemukakan bukan argumentasi ilmu pengetahuan karena argumentasi ilmu pengetahuan tidak dapat membuktikan keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Argumentasi penulis adalah argumentasi filosofis dari perspektif Filsafat Ilmu. Argumentasi penulis

tersebut yang menentukan nasib Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau bukan suatu cabang ilmu pengetahuan.

Jika Ilmu Politik Hukum memenuhi kriteria filosofis sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah, pernyataan Moh. Mahfud MD tentang keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti sudah disinggung pada bagian lain dapat diterima. Akan tetapi, jika tidak memenuhi unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi sebagai unsur filosofis ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum tidak layak disebut sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Studi tentang politik hukum mungkin hanya akan lebih tepat disebut sebagai suatu kajian ilmiah dengan objek formal kebijakan hukum dan objek material sistem hukum atau tata hukum.

Jika bertitik tolak dari perspektif Filsafat Ilmu, ada 3 (tiga) pertanyaan filosofis yang dapat dikemukakan untuk menguji status Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. *Pertama*, apa objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? *Kedua*, bagaimana cara atau prosedur dan teknik yang dipergunakan Ilmu Politik Hukum untuk memperoleh ilmu pengetahuan? *Ketiga*, apa nilai kegunaan atau kemanfaatan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Ketiga pertanyaan tersebut harus dapat dijawab dengan argumentasi yang memenuhi kaidah-kaidah kefilosofatan.

Rangkaian pertanyaan di atas membingkai perspektif dalam memperbincangkan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Penulis akan berusaha mengemukakan argumentasi dari perspektif Filsafat Ilmu untuk menjawab ketiga pertanyaan di atas. Perspektif yang sama sekaligus menjadi wawasan untuk menilai, menguji dan sekaligus menentukan status Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu

pengetahuan. Sepanjang pengetahuan penulis, pertanyaan-pertanyaan filosofis di atas hampir tidak pernah diulas para penulis politik hukum. Menurut penulis, sarjana hukum yang pertama memprakarsai perbincangan filosofis tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah Bintang R. Saragih. Dalam memperbincangkan status keilmuan Ilmu Politik Hukum, penulis tersebut bertitik tolak perspektif kriteria filosofis ilmu pengetahuan. Ketiga kriteria ilmu pengetahuan dari perspektif Filsafat Ilmu yang dipergunakan Bintang R. Saragih berpedoman pada pandangan Jujun S. Suriasumantri.¹¹³

Sebagai hasil perbincangan filosofis tentang status keilmuan Ilmu Politik Hukum, Bintang R. Saragih sampai pada suatu kesimpulan, Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan karena telah memiliki ketiga unsur ilmu pengetahuan seperti dikemukakan Jujun Suriasumantri. Alasan Bintang R. Saragih menetapkan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sebagai berikut:

1. Jelas objek ontologisnya, karena jelas objek yang ditelaahnya membuahkan pengetahuan yaitu tentang hukum sebagai suatu kebijakan dari lembaga atau pejabat yang berwenang,
2. Jelas landasan epistemologisnya, karena diperoleh melalui pengalaman dan akal sehat yaitu pengalaman yang ditempuh dalam proses kebijakan untuk menetapkan hukum baik pada masa lalu maupun masa sekarang ini dan dikaji secara ilmiah,
3. Jelas landasan aksiologisnya, karena dengan mempelajari Politik Hukum, kita akan mengetahui apakah hukum yang ditetapkan itu bermanfaat buat masyarakat atau tidak, atau apakah hukum yang ditetapkan itu menjauhkannya dari realitas sosial atau tidak.¹¹⁴

Sesuai dengan kutipan di atas, menurut Bintang R. Saragih, Ilmu Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum telah memenuhi unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan

¹¹³ Jujun S. Suriasumantri seperti dikutip Bintang R. Saragih, *Op. cit.*, hlm. 293.

¹¹⁴ Bintang R. Saragih, *Politik Hukum.*, *Op. cit.*, hlm. 4.

kebijakan hukum sebagai objek formal, kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat disejajarkan dengan Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum. Semua cabang ilmu pengetahuan sosial tersebut meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari suatu titik berdiri dan perspektif serta titik fokus tertentu. Cabang-cabang ilmu pengetahuan sosial tersebut sudah lebih dahulu mencapai kedudukan yang mapan dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan di atas, Bintan R. Saragih mengemukakan Ilmu Politik Hukum sudah layak dipandang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Akan tetapi, penulis tersebut tidak memberikan penjelasan tentang aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum secara rinci. Penulis tersebut juga tidak mengemukakan penjelasan tentang wujud konkrit ontologi, karakteristik keilmuan dan manfaat Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Akan tetapi, hal tersebut tidak mengurangi kontribusi Bintan R. Saragih bagi perkembangan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kontribusi Bintan R. Saragih dalam pengembangan studi tentang politik hukum (kebijakan hukum) dalam perspektif Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sangat besar.

Aspek-aspek keilmuan Ilmu Politik Hukum yang belum diulas Bintan R. Saragih dapat dipandang sebagai peluang dan sekaligus tantangan bagi para penulis Ilmu Politik Hukum generasi sekarang. Peluang dan tantangan tersebut harus ditanggapi dengan memperbanyak karya-karya ilmiah yang berkaitan dengan politik hukum atau Ilmu Politik Hukum. Generasi muda harus mampu mengembangkan studi tentang politik hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah sampai mencapai taraf Ilmu Politik Hukum sebagai suatu

cabang ilmu pengetahuan. Dalam konteks wawasan yang dikemukakan di atas, penulis tidak salah kalau mengemukakan kehadiran buku Ilmu Politik Hukum ini dapat dipandang sebagai bagian dari pengembangan studi kebijakan hukum (politik hukum) dari perspektif Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Sebagaimana dikemukakan, Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yakni sebagai cabang Ilmu Politik. Sebagai cabang Ilmu Politik, sudah barang tentu, Ilmu Politik Hukum memiliki persamaan dan perbedaan dengan Ilmu Politik sebagai induknya. Dari perspektif Filsafat Ilmu, ciri-ciri yang membuat Ilmu Politik Hukum berbeda dari Ilmu Politik dapat bersumber dari aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi. Sifat khusus aspek-aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang memiliki ciri-ciri dan karakteristik khusus yang berbeda dari Ilmu Politik dikemukakan dalam paparan di bawah.

Dalam prinsip, sifat khusus Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial atau cabang Ilmu Politik mencerminkan pengkhususan dari unsur-unsur Ilmu Politik terutama pada unsur objek formalnya. Secara lebih khusus dapat dikemukakan kalau objek formal Ilmu Politik Hukum bersifat lebih khusus jika dibandingkan dengan objek formal Ilmu Politik. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, objek formal Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum atau politik hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang pada dasarnya merupakan pengkhususan dari kebijakan publik (*public policy*) sebagai objek formal Ilmu Politik.

2. Unsur-unsur Ilmu Politik Hukum Sebagai Ilmu Pengetahuan

2.1. Ontologi Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Bintan R. Saragih telah mengupas unsur-unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam garis besar seperti dikemukakan di atas meskipun penulis tersebut tidak menjelaskan karakteristik epistemologi, aksiologi dan terutama ontologi Ilmu Politik Hukum. Gambaran konkrit atau gambaran rinci objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sampai dengan sekarang masih belum jelas. Apakah objek kajian Ilmu Politik Hukum adalah kaidah hukum, sistem hukum, asas-asas hukum, nilai-nilai hukum, fakta-fakta hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*)? Bagian ini secara khusus membahas unsur ontologi atau objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan nyaris tidak pernah dibahas atau diulas oleh para penulis buku Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum. Bahkan, para penulis tersebut hampir tidak pernah mengemukakan pandangannya tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika kepustakaan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum ditelaah, buku atau tulisan yang membahas objek material Ilmu Politik Hukum secara mendalam tidak akan dapat ditemukan. Dalam keadaan demikian, upaya untuk memahami objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menjadi sulit. Namun, hal itu tidak berarti upaya untuk melacak dan mengkaji atau mengulas objek material Ilmu Politik Hukum menjadi tidak dapat dilakukan atau mustahil untuk dilakukan.

Dalam banyak tulisan tentang politik hukum, pandangan para penulis tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan hanya secara tersirat atau samar-samar dikemukakan dalam definisi Politik Hukum. Seolah-olah para penulis

tidak berniat atau bersemangat mengembangkan studi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai akibatnya, upaya untuk melacak pandangan para pakar atau penulis tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum menjadi tidak mudah dilakukan. Namun, kondisi tersebut tidak perlu dipandang sebagai kendala yang tidak dapat ditanggulangi yang membuat upaya penelitian dan pengkajian mengenai objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menjadi surut.

Pembahasan tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan masih tetap dapat dilakukan dengan berpedoman pada pendapat para penulis atau pakar Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum. Penulis akan mengulas dengan hati-hati pendapat para pakar mengenai Politik Hukum dan atau Ilmu Politik Hukum. Dari hasil pembahasan pendapat para pakar, karakteristik objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan diharapkan dapat diungkap atau diketahui. Jika pendapat para pakar Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum ditelusuri dengan tekun, suatu panorama pendapat yang berbeda-beda akan ditemukan. Perbedaan pendapat di antara para pakar mungkin saja terjadi karena memandang objek kajian Ilmu Politik Hukum dari perspektif masing-masing. Panorama perbedaan pendapat tersebut dapat memperkaya pengetahuan tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum. Perbedaan pendapat juga dapat menghasilkan wawasan yang lebih luas mengenai pengertian dan karakteristik ontologi atau objek kajian Ilmu Politik Hukum.

Apa objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Pertanyaan di atas berkenaan dengan unsur pertama bangunan ilmu pengetahuan. Pertanyaan tersebut penulis jawab dengan berpedoman pada pendapat atau pandangan para penulis atau para pakar Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum. Ada berbagai pendapat

berbeda yang dikemukakan para pakar tentang hal tersebut. Akan tetapi, pendapat tersebut tidak selalu bertitik tolak dari suatu perspektif keilmuan. Penulis berusaha mengulas pendapat tersebut dengan mengemukakan komentar dan catatan terhadap perspektif ilmu pengetahuan dan pemahaman yang menjadi latar belakang pemikiran para pakar atau penulis tersebut.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menempatkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam lingkungan Disiplin Hukum. Kedua penulis mengemukakan pendapat sebagai berikut “Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.”¹¹⁵ Apa maksud pernyataan kedua penulis tersebut? Kedua penulis tidak mengemukakan penjelasan mengenai makna frasa “kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.” Sepintas lalu, gambaran objek kajian Ilmu Politik Hukum tidak muncul dari pendapat tersebut. Menurut penulis, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto tidak bermaksud mengemukakan nilai-nilai hukum sebagai objek kajian Politik Hukum. Bahkan, kedua penulis sama sekali tidak bermaksud membicarakan objek kajian Politik Hukum. Kedua penulis hanya menegaskan kalau aktivitas Politik Hukum sebagai disiplin ilmiah dalam lingkungan Disiplin Hukum berkaitan dengan kegiatan (a) memilih nilai-nilai dan (b) menerapkan nilai-nilai. Namun, pendapat kedua penulis dapat dipakai sebagai titik tolak untuk mengetahui hakikat dan karakteristik objek kajian Politik Hukum sebagai disiplin ilmiah dalam perspektif Disiplin Hukum.

Pendapat kedua penulis masih perlu dikaji supaya dapat digali pokok-pokok pikiran tentang objek kajian Politik Hukum berdasarkan pendapat kedua penulis tersebut. Dari perspektif studi ilmiah tentang politik hukum, aktivitas “kegiatan memilih nilai-nilai dan

¹¹⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung, 1993), hlm. 3.

menerapkan nilai-nilai” harus ditafsirkan sebagai aktivitas yang bertujuan untuk memilih dan menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Aktivitas memilih dan menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah suatu jenis aktivitas politik yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas.

Dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, pemilihan nilai-nilai untuk pertama kali dilakukan pada saat negara berdiri atau didirikan. Pemilihan nilai-nilai mengandung makna sebagai penetapan tujuan negara. Tujuan negara mengandung nilai-nilai dasar yang dianggap berharga dan karena itu patut ditetapkan sebagai tujuan bersama suatu masyarakat atau bangsa. Nilai-nilai dasar secara sadar dan sengaja dipilih dari alam metafisis tempat nilai-nilai dasar bersemayam karena para pendukung nilai-nilai dasar yakin akan kebenaran nilai tersebut. Penetapan tujuan negara yang mengandung seperangkat nilai-nilai yang dipilih secara sadar dan diyakini kebenarannya dapat dipandang sebagai hasil keputusan bersama atau konsensus nasional tokoh-tokoh bangsa pada saat mendirikan negara. Aktivitas memilih nilai-nilai dasar adalah aktivitas politik yang bertujuan untuk membuat keputusan politik berdasarkan kekuasaan yang menentukan nasib bangsa di masa depan.

Keputusan politik untuk memilih nilai-nilai dasar yang ditetapkan sebagai tujuan negara dapat dilakukan hanya dengan sarana kekuasaan. Nilai-nilai dasar adalah nilai-nilai yang berfungsi sebagai landasan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan penyelenggaraan negara.¹¹⁶ Nilai-nilai dasar yang dipilih dan ditetapkan suatu bangsa

¹¹⁶ Soerjanto Poespowardojo dalam Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta, 1992), hlm. 44.

sebagai tujuan negara adalah objek kajian filsafat. Menurut penulis buku ini, makna pendapat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka tentang politik hukum sebagai “kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai” seperti dikemukakan di atas harus dipahami dalam konteks perspektif pendapat Soerjono Soekanto dan Otje Salman yang dikemukakan berikut ini. Soerjono Soekanto dan Otje Salman mengemukakan “. . . Politik Hukum adalah disiplin hukum yang memanfaatkan materi filsafat hukum (yang menyangkut tujuan yang diinginkan)”¹¹⁷

Sebagai kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka di atas, politik hukum adalah aktivitas yang bertujuan untuk memanfaatkan nilai-nilai sebagai materi filsafat hukum dari perspektif tujuan yang diinginkan dan bukan sebagai aktivitas yang bertujuan mengkaji nilai-nilai. Akan tetapi, dalam konteks pemaknaan pendapat kedua penulis di atas, pertanyaan yang dapat diajukan adalah sebagai berikut. Apakah aktivitas yang bertujuan “memanfaatkan materi filsafat hukum yang menyangkut tujuan yang diinginkan” dapat disebut sebagai aktivitas Disiplin Hukum? Menurut penulis, aktivitas seperti itu bukan aktivitas Disiplin Hukum tetapi disiplin yang lain.

Nilai-nilai dasar secara lazim dituangkan dalam undang-undang dasar secara eksplisit maupun implisit sebagai landasan penyelenggaraan negara.¹¹⁸ Setelah negara lahir dan tujuan negara ditetapkan, negara harus melakukan aktivitas politik yang bertujuan

¹¹⁷ Soerjono Soekanto dan Otje Salman, *Disiplin Sosial dan Disiplin Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 175.

¹¹⁸ Oetoyo Oesman dan Alfian (Penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, *Op. cit.*, hlm. 44.

untuk menerapkan nilai-nilai yang telah dipilih dan ditetapkan sebagai tujuan negara. Aktivitas politik untuk menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan bersama dilakukan berdasarkan keputusan politik. Sebagai suatu keputusan politik, keputusan tersebut tentu saja ditetapkan dengan memakai kekuasaan negara sebagai sarana. Unsur kekuasaan negara selalu memegang peranan penting pada momen pemilihan nilai-nilai sebagai tujuan negara maupun momen penerapan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara setelah negara berdiri.

Nilai-nilai dasar yang dipilih sebagai landasan penyelenggaraan negara perlu diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Akan tetapi, nilai-nilai dasar tidak mungkin dapat diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara langsung karena sifatnya abstrak dan umum. Nilai-nilai dasar tidak dapat menyentuh alam realitas secara langsung. Untuk menerapkan nilai-nilai dasar dalam kehidupan bersama perlu ada sarana atau instrumennya karena nilai-nilai dasar dapat menjangkau kehidupan bersama hanya dengan suatu sarana atau alat. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas harus menurunkan (derivasi) prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) yang lebih konkrit dari nilai-nilai dasar. Prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) tersebut harus sampai pada taraf nilai instrumental supaya dapat dipergunakan sebagai landasan kebijakan umum dan kebijakan hukum yang bertujuan untuk menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan nyata. Oleh sebab itu, dalam kebijakan umum selalu terdapat seperangkat nilai-nilai instrumental yang berkenaan dengan asas-asas hukum atau prinsip yang menjadi landasan kebijakan umum, strategi implementasi kebijakan umum maupun sarana yang dipakai untuk

mengimplementasikan atau mengungkapkan kebijakan umum supaya dapat diketahui masyarakat.

Dalam konteks pemilihan dan penerapan nilai-nilai sebagai aktivitas Politik Hukum seperti dikemukakan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, aktor utama adalah negara. Pernyataan ini mengandung arti, aktivitas memilih dan menerapkan nilai-nilai bukan aktivitas hukum melainkan aktivitas politik. Tindakan politik yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai aktor politik utama ketika memilih nilai-nilai sebagai tujuan dan menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan nyata lebih tepat dipandang sebagai wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan daripada wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Hukum.

Jika berpedoman pada paparan di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menurut pandangan kedua penulis? Jika bertitik tolak dari pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto tentang Politik Hukum, kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut. Menurut penulis, objek kajian (ontologi) Ilmu Politik Hukum berdasarkan tafsiran penulis buku ini terhadap pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto adalah tindakan politik yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) yang mempergunakan kekuasaan untuk memilih dan menerapkan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tindakan politik tersebut menghasilkan kebijakan umum yang diimplementasikan di bidang hukum yang secara singkat disebut kebijakan hukum (*legal policy*).

Ada pendapat lain mengenai objek kajian Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan Abdul Latief dan Hasbi Ali. Kedua penulis menganggap Politik Hukum sebagai aktivitas

yang bertujuan untuk membahas perubahan hukum yang berlaku sekarang supaya sesuai dengan perkembangan masyarakat. Abdul Latief dan Hasbi Ali mengemukakan pendapat sebagai berikut “Politik Hukum adalah bagian dari Ilmu Hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat.”¹¹⁹

Pandangan yang dikemukakan kedua penulis di atas tentang politik hukum bertitik tolak dari latar belakang perspektif keilmuan Ilmu Hukum. Pernyataan politik hukum sebagai bagian dari Ilmu Hukum membuktikan Politik Hukum dianggap sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan oleh kedua penulis. Jika Politik Hukum dianggap sebagai bagian dari Ilmu Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa perbedaan karakteristik keilmuan Politik Hukum dengan Filsafat Hukum dan Ilmu-ilmu Hukum? Apakah batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Hukum hanya mengubah hukum yang berlaku saat ini menjadi hukum yang seharusnya? Pandangan Abdul Latief dan Hasbi Ali tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Hukum adalah pandangan yang sempit. Aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mencakup wilayah kerja yang jauh lebih luas daripada yang dikemukakan kedua penulis.

Dalam hubungan dengan objek kajian Ilmu Politik Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Hukum jika bertitik tolak dari pendapat Abdul Latief dan Hasbi Ali? Abdul Latief dan Hasbi Ali tidak mengemukakan norma-norma hukum sebagai objek kajian Politik Hukum.

¹¹⁹ Abdul Latief dan Hasbi Ali, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 8.

Kedua penulis hanya mengemukakan aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kegiatan untuk mengubah tatanan norma hukum positif menjadi hukum yang dicita-citakan. Perubahan tersebut perlu dilakukan untuk menyesuaikan tatanan hukum positif dengan perubahan masyarakat.

Jika terjadi perubahan masyarakat dan tatanan norma hukum positif tidak mengatur perubahan tersebut, Politik Hukum harus bergerak untuk mengubah tatanan norma hukum positif supaya dapat menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Dalam hal ini, Politik Hukum yang dianggap sebagai “bagian dari Ilmu Hukum” berfungsi untuk melakukan penyesuaian norma-norma hukum positif dengan perkembangan dan perubahan masyarakat setiap kali terjadi kesenjangan di antara kedua substansi tersebut seperti dikemukakan kedua penulis tersebut di atas. Kesimpulan yang dapat ditarik dengan bertitik tolak dari perspektif pemikiran yang dikemukakan kedua penulis di atas adalah sebagai berikut. Menurut kedua penulis, Politik Hukum adalah bagian dari Ilmu Hukum. Sebagai bagian dari Ilmu Hukum, Politik Hukum mengkaji hukum positif yang berlaku sekarang untuk disesuaikan dengan perkembangan masyarakat.

Ada pendapat lain tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan yang berbeda dari wawasan yang dikemukakan kedua penulis di atas. Soedjono Dirdjosisworo mengemukakan pandangan atau wawasan tentang politik hukum sebagai berikut “ . . . politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”¹²⁰ Perspektif latar belakang pendapat penulis tersebut di atas tentang

¹²⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 48.

Politik Hukum adalah Disiplin Hukum. Oleh karena itu, untuk memahami pandangan penulis tentang Politik Hukum harus bertitik tolak dari wawasan Disiplin Hukum.

Apa makna pernyataan Soedjono Dirdjosisworo tersebut di atas? Apakah aktivitas politik hukum semata-mata hanya berurusan dengan usaha memerankan hukum untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan? Dalam hubungan dengan pendapat penulis tersebut, ada beberapa hal yang dapat dikemukakan. *Pertama*, menurut Soedjono Dirdjosisworo, Politik Hukum adalah Disiplin Hukum. Apa makna pernyataan tersebut? Pernyataan tersebut mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yakni cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum dan bukan objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. *Kedua*, sebagai cabang ilmu pengetahuan hukum, Politik Hukum berfungsi “memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan suatu masyarakat.”

Ada pertanyaan yang perlu dikemukakan jika berpedoman pada kedua pernyataan di atas yakni sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan usaha memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat? Organ negara apa yang bertugas atau berwenang memerankan hukum untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat? Apa sarana yang dipergunakan organ negara tersebut untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat? Aktivitas apa yang dilakukan oleh organ negara tersebut untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat?

Usaha untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat adalah aktivitas di bidang hukum yang berkaitan dengan upaya memberdayakan fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan. Sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan untuk berbagai macam

keperluan dalam rangka mencapai suatu tujuan. Sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan untuk kepentingan penguasa atau bangsa. Organ negara yang berwenang atau bertugas memerankan hukum untuk mencapai tujuan masyarakat adalah organ-organ negara yang berwenang membuat keputusan dalam konteks pembentukan hukum. Untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan, sarana yang dipergunakan organ negara yang bersangkutan adalah kekuasaan. Organ negara yang bersangkutan dapat membuat keputusan tentang hal-hal yang perlu dilakukan supaya sistem hukum atau tata hukum dapat berperan mencapai tujuan negara. Organ negara tersebut dapat membentuk sistem hukum atau tata hukum yang baru atau memperbaharui sistem hukum atau tata hukum yang ada atau mengganti sistem hukum atau tata hukum yang lama. Akan tetapi, hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan seperti membentuk atau mengubah sistem hukum atau tata hukum tidak dapat dilakukan dengan semena-mena tanpa berpedoman pada suatu penuntun.

Pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang tidak berpedoman pada suatu penuntun memiliki risiko yang sangat besar. Jika hal-hal yang berhubungan dengan pembentukan atau pembaharuan sistem hukum atau tata hukum dilakukan tanpa suatu pedoman atau penuntun dikhawatirkan akan terjadi pertumbuhan hukum yang liar.¹²¹ Pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar dapat dicegah jika pembentukan dan pengembangan sistem hukum atau tata hukum dilakukan dengan berpedoman pada kebijakan hukum. Kebijakan hukum adalah pedoman pengembangan sistem hukum atau

¹²¹ Padmo Wahyono, *‘Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional’* dalam Busyiro Muqoddas dkk. *“Politik Pembangunan Hukum Nasional* (Yogyakarta, 1992), hlm. 39.

tata hukum. Dalam kebijakan hukum tercantum gambaran kehendak negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas mengenai sistem hukum atau tata hukum positif dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Jika berpedoman pada uraian di atas, kesimpulan yang dapat ditarik mengenai objek kajian Ilmu Politik Hukum berdasarkan tafsiran penulis terhadap pendapat Soedjono Dirdjosisworo adalah sebagai berikut. Objek kajian (objek material) Politik Hukum adalah sistem hukum atau tata hukum sedangkan kebijakan hukum adalah objek formal. Kebijakan hukum ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pencerminan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) mengenai sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan).

Ada penulis lain yang juga mengemukakan pendapat tentang pengertian Ilmu Politik Hukum yang dapat dipergunakan untuk melacak objek kajian Politik Hukum. Kusumadi Pudjosewojo mengemukakan pandangannya sebagai berikut “Namun, sebenarnya hal-hal tentang hukum yang akan datang itu letaknya dalam lapangan Politik Hukum yang dapat menjadi objek pengetahuan tersendiri, dapat dipandang sebagai bagian dari ilmu pengetahuan politik.¹²² Perspektif keilmuan yang menjadi latar belakang pemikiran penulis tersebut tentang politik hukum adalah Ilmu Hukum. Penulis tersebut adalah seorang sarjana hukum. Sebagai seorang sarjana hukum, penulis tersebut menganggap politik hukum adalah bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik.

Pernyataan tersebut dapat dipakai sebagai titik tolak untuk mengkaji atau menelaah objek kajian Politik Hukum sebagai bagian dari ilmu pengetahuan politik. Ada 2 (dua) hal

¹²² Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia, Op. cit., hlm. 18.*

yang dapat dipetik sebagai pengetahuan dari pendapat Kusumadi Pudjosewojo tentang politik hukum sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik. Kedua hal yang dimaksud adalah sebagai berikut.

Pertama, politik hukum berkenaan dengan hukum yang akan datang. Menurut penulis, ada berbagai bentuk hukum yang akan datang (*ius constituendum*) seperti hukum moral, hukum kebiasaan dan lain-lain. Akan tetapi, dari sudut pandang tertentu, salah satu bentuk hukum yang akan datang adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas di bidang hukum. Namun, hukum yang akan datang tidak selalu terdapat dalam setiap kebijakan hukum. Ada kebijakan hukum yang mengatur atau menentukan hukum yang berlaku saat ini di tempat ini. Kebijakan hukum seperti itu dituangkan atau diungkapkan kepada publik melalui figur hukum sistem hukum atau tata hukum atau undang-undang. Kebijakan hukum tersebut dituangkan pada bagian tertentu dari peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sepanjang belum diatur yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.” Kebijakan hukum tersebut tidak termasuk dalam kategori hukum yang akan datang karena kebijakan hukum tersebut mencerminkan kehendak atau keputusan penguasa berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini.

Kebijakan hukum yang mengandung hukum yang akan datang adalah kebijakan hukum yang mengandung prinsip atau asas-asas hukum yang menentukan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Dalam kebijakan hukum yang mengandung sistem hukum atau tata hukum yang akan datang tercermin kehendak

penguasa mengenai arah dan perkembangan hukum yang akan datang.¹²³ Kebijakan hukum yang mengandung materi-muatan seperti dikemukakan di atas adalah salah satu bentuk hukum yang akan datang. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah dan perkembangan hukum yang akan datang secara lazim tercantum dalam dokumen hukum seperti lampiran undang-undang atau lampiran Ketetapan MPR tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebagai contoh, Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1973 menggariskan kebijakan hukum sebagai berikut:

“Pembinaan Hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh”

Kebijakan hukum yang mengandung hukum yang dicita-citakan sejajar dengan pengertian politik hukum menurut pendekatan etimologi. Istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda *rechtspolitiek*. Istilah *rechts* diterjemahkan sebagai *hukum* dalam bahasa Indonesia. Menurut kamus bahasa Belanda yang ditulis van der Tas, *politiek* mengandung arti *beleid*. Dalam bahasa Indonesia istilah *beleid* diterjemahkan kebijakan.¹²⁴ Jika bertitik tolak dari pengertian harfiah istilah *rechts* dan *politiek* yang dikemukakan di atas, pengertian politik hukum yang dikemukakan Kusumadi Pudjosewojo yang berkenaan dengan hukum yang akan datang memiliki pengertian yang sama dengan kebijakan hukum (*legal policy*).

¹²³ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum, Op. cit.*, hlm. 160.

¹²⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op. cit.*, hlm. 21.

Kedua, pernyataan “politik hukum dapat menjadi objek pengetahuan tersendiri dapat dipandang sebagai bagian dari ilmu pengetahuan politik” mencerminkan pandangan penulis tersebut tentang politik hukum sebagai bagian atau cabang Ilmu Politik dan bukan Disiplin Hukum. Pernyataan ini mengandung arti, politik hukum yang membahas hukum yang akan datang (*ius constituendum*) adalah objek kajian atau ontologi Ilmu Politik. Kusumadi Pudjosewojo memang tidak mengemukakan argumentasi mengenai pandangannya tentang kedudukan politik hukum sebagai objek kajian Ilmu Pengetahuan Politik (Ilmu Politik). Namun, dari berbagai literatur Ilmu Politik dapat diketahui kalau kebijakan umum (*public policy*) salah satu objek kajian Ilmu Politik. Jika kebijakan hukum dipandang sebagai bagian dari kebijakan umum, pernyataan Kusumadi Pudjosewojo tentang hukum yang akan datang sebagai objek kajian Ilmu Pengetahuan Politik (Ilmu Politik) dapat diterima. Namun, jika ditinjau dari perkembangan studi tentang Politik Hukum sampai dengan saat sekarang, kebijakan hukum lebih tepat dipandang sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum daripada Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum dapat dikatakan sebagai cabang Ilmu Politik yang secara khusus mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material sama seperti ilmu-ilmu sosial yang lain dan kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan umum sebagai objek formal.

Salah seorang pakar Ilmu Politik Hukum yang mengulas aspek-aspek filosofis Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah Bintan R. Saragih. Penulis tersebut mengemukakan studi tentang politik hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan karena unsur-unsur filosofis ontologi, epistemologi dan aksiologi sudah terpenuhi dalam studi tersebut. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik. Dalam hubungan dengan objek kajian Ilmu Politik Hukum, Bintan R. Saragih

mengemukakan objek kajian atau ontologi Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan adalah hukum sebagai suatu kebijakan dari lembaga atau pejabat yang berwenang.¹²⁵

Ada 2 (dua) hal yang dapat ditarik sebagai pengetahuan dari pendapat Bintan R. Saragih. *Pertama*, objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik adalah kebijakan hukum (sebagai objek formal). Ilmu Politik Hukum tidak membahas norma-norma hukum karena norma hukum adalah objek kajian Ilmu Hukum. Akan tetapi, ada sarjana yang berpandangan lain. Belinfante mengemukakan Ilmu Hukum (Tata Negara) tidak hanya membahas hukum positif tetapi juga hal-hal yang berada di luar hukum positif.¹²⁶ Apakah berdasarkan pendapat Belinfante dapat dikemukakan kalau Ilmu Hukum mengkaji kebijakan hukum? Jika ahli hukum tersebut memiliki pendapat seperti dikemukakan di atas, penulis buku ini berpandangan kebijakan hukum adalah objek formal Ilmu Politik Hukum sesuai dengan pendapat beberapa pakar yang sudah dikemukakan.

Menurut penulis, secara filosofis objek material Ilmu Hukum sebagai ilmu praktis-normologis adalah sistem hukum atau tata hukum nasional suatu negara. Namun, objek formal Ilmu Hukum adalah norma-norma hukum, asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum. Objek formal Ilmu Hukum berbeda dari Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik tidak mengkaji norma-norma hukum, asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum sebagai objek formal. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai objek formal. Istilah kebijakan (*policy*) yang dipakai Bintan R. Saragih seperti dikemukakan di atas semakin memperkuat kesan kalau Ilmu Politik Hukum

¹²⁵ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 4.

¹²⁶ Belinfante berpandangan objek kajian Ilmu Hukum (Tata Negara) bukan hanya hukum positif tetapi juga hal-hal yang berada di luar hukum positif. (Lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Op. cit.*, hlm. 3.).

termasuk cabang Ilmu-ilmu Sosial atau Ilmu Politik. Istilah kebijakan (*policy*) adalah terminologi penting dalam Ilmu Politik selain negara kekuasaan, pemerintah dan lain-lain. Istilah-istilah tersebut bukan istilah utama dalam khasanah Ilmu Hukum.

Cara kerja Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal sama seperti cara kerja Ilmu Politik. Salah satu objek kajian Ilmu Politik adalah aktivitas pengambilan keputusan politik yang bertujuan menetapkan kebijakan umum (*public policy*). Dalam bingkai wawasan di atas, Shidarta mengemukakan pendapat tentang karakteristik Ilmu Politik sebagai berikut “ . . . pada dasarnya (Ilmu Politik . . . pen.) menekankan pada pengambilan keputusan secara kolektif atau ditujukan untuk kebutuhan publik. Isi dari keputusan itu merupakan kebijakan umum (*public policy*).¹²⁷ Dengan prinsip kerja yang sama dengan Ilmu Politik, Ilmu Politik Hukum juga mengkaji aktivitas pengambilan keputusan politik yang bertujuan untuk menetapkan kebijakan hukum.

Kedua, kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa, lembaga atau pejabat yang berwenang) sebagai pemegang otoritas. Keputusan politik yang menghasilkan kebijakan hukum hanya dapat ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) atau lembaga negara tertentu karena tidak semua lembaga negara memiliki wewenang menetapkan kebijakan hukum. Lembaga negara yang berwenang menetapkan kebijakan hukum adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan legislatif. Kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum sehingga sebagai bagian kebijakan umum, kebijakan hukum adalah produk keputusan politik. Setiap keputusan politik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa atau

¹²⁷ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan* (Bandung, 2006), hlm. 336.

lembaga negara yang berwenang) sebagai pemegang otoritas pasti mempergunakan kekuasaan negara. Kebijakan hukum ditetapkan dengan mempergunakan kekuasaan negara dan diberi wadah atau bentuk formal yuridis supaya kebijakan umum memiliki legalitas formal sehingga memiliki kekuatan mengikat.¹²⁸

Dalam bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau instrumen yang dipergunakan untuk mengungkapkan dan memberikan kekuatan mengikat terhadap kebijakan hukum sedangkan kebijakan hukum adalah substansi yang dihasilkan keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa atau lembaga negara yang berwenang) dengan mempergunakan kekuasaan negara. Dalam konteks uraian di atas, Shidarta mengemukakan sebagai berikut “Kebijakan umum ini harus dituangkan dalam format-format hukum tertentu seperti dalam peraturan perundang-undangan.”¹²⁹ Senada dengan pernyataan Shidarta, penulis lain yakni Solly Lubis juga mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“*Policy* atau kebijakan ini tertuang dalam dokumen resmi. Misalnya: Dalam GBHN (GBHN dahulu berlaku sebelum UUD 1945 diamandemen --- pen.), Repelita Nasional, Repelita Daerah dan lain-lain. Bahkan, dalam beberapa bentuk peraturan hukum juga tersirat dan terkandung pokok kebijaksanaan itu, misalnya di dalam UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri (Permen), Perda dan lain-lain.”¹³⁰

Jika bertitik tolak dari uraian yang dipaparkan di atas yang bertitik tolak dari perspektif Ilmu Politik, objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat dikemukakan dengan sangat tegas dan jelas yakni sebagai berikut. *Pertama*, Ilmu Politik Hukum memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai produk

¹²⁸ Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 36.

¹²⁹ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Op. cit.*, hlm. 270.

¹³⁰ Solly Lubis, *Kebijakan Publik, Op. cit.*

keputusan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai objek material. *Kedua*, dari bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, Ilmu Politik Hukum mengkaji atau meneliti kebijakan hukum sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa) yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum sebagai objek formal. Kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum tersebut dikaji oleh Ilmu Politik Hukum dengan metode pendekatan formal. Namun, objek formal Ilmu Politik Hukum juga meliputi berbagai hal yang terkait dengan kebijakan hukum yakni faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum seperti kekuatan politik dominan ketika kebijakan hukum ditetapkan atau karakteristik problematika penegakan hukum dan lain-lain yang dijelaskan pada bagian lain buku ini. Bagian yang disebut terakhir dikaji Ilmu Politik Hukum berdasarkan metode pendekatan informal.

Dalam hubungan dengan keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang mengandung kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum, ada berbagai hal yang belum dapat diketahui. Beberapa pertanyaan yang dapat dikemukakan berkenaan dengan hal tersebut adalah sebagai berikut. Apa landasan faktual dan landasan filosofis keputusan politik penguasa yang menghasilkan kebijakan hukum? Apa unsur-unsur yang terkandung dalam keputusan politik penguasa atau negara yang menghasilkan kebijakan hukum tersebut? Aspek-aspek apa yang tercakup dalam dimensi waktu keberlakuan keputusan penguasa yang mengandung kebijakan hukum? Lembaga negara apa yang berwenang menetapkan kebijakan hukum? Faktor-faktor apa yang berkaitan dengan substansi kebijakan hukum yang ditetapkan lembaga negara yang berwenang tersebut?

Jika bertitik tolak dari pendapat para penulis di atas, benang merah persamaan pandangan di antara para pakar atau para penulis tentang objek kajian Ilmu Politik Hukum

sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat disimpulkan. Dalam pandangan para penulis tersebut terdapat pengertian yang sama meskipun bersifat tersirat semata-mata yakni sebagai berikut. Sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang adalah objek material Ilmu Politik Hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah sarana yang dipakai negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas untuk mengungkapkan substansi kebijakan hukum kepada masyarakat. Akan tetapi, di sisi lain, sistem hukum atau tata hukum juga dipergunakan untuk memberikan legalitas (keabsahan) kepada kebijakan hukum sehingga memiliki kekuatan mengikat sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas berwenang menetapkan keputusan untuk mengubah sistem hukum atau tata hukum dan menetapkan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dengan mempergunakan sarana kekuasaan.

2.2. Unsur Epistemologi Ilmu Politik Hukum

Seperti sudah dikemukakan, Ilmu Politik Hukum lahir dari lingkungan Ilmu-ilmu Sosial sebagai cabang Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal. Sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dikaji Ilmu Politik Hukum dari suatu titik berdiri, perspektif, titik fokus perhatian dan dalam batas-batas wilayah kerja atau medan berkiprah yang tertentu. Titik berdiri dan perspektif Ilmu Politik Hukum adalah sama dengan Ilmu Politik dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, titik fokus perhatian dan batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum berbeda dari Ilmu Politik meskipun sama-sama mengkaji kebijakan yang ditetapkan negara

atau pemerintah (penguasa). Persamaan dan perbedaan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik berkenaan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas sering tidak disadari oleh sebagian penulis karena kurang pengenalan dan pemahaman tentang studi politik hukum dalam perspektif Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial mulai dikenal baru pada akhir-akhir ini meskipun istilah politik hukum sudah lama dikenal dalam dunia pendidikan tinggi hukum Indonesia. Sampai dengan sekarang, keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mungkin masih belum cukup dikenal atau disadari sebagian penulis terutama dosen-dosen muda fakultas hukum. Pakar hukum yang memperkenalkan dan memelopori pemakaian istilah Ilmu Politik Hukum adalah Moh. Mahfud MD. Penulis tersebut mengemukakan perbedaan yang tegas antara Ilmu Politik Hukum dengan politik hukum.¹³¹ Menurut penulis tersebut, Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan sedangkan Politik Hukum adalah objek kajian ilmu pengetahuan yakni objek kajian Ilmu Politik Hukum.

Dalam perkembangan terakhir, perbedaan pandangan tentang keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan masih terus berlangsung. Perbedaan pandangan tersebut dapat ditemukan dalam berbagai literatur yang mengulas topik politik hukum. Para penulis tersebut belum mencapai kesepakatan tentang penggunaan istilah Ilmu Politik Hukum atau Politik Hukum. Para penulis juga masih belum mencapai kata sepakat tentang Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah (*science*). Ada yang berpandangan, Politik Hukum suatu bentuk kajian tentang hubungan dan pengaruh politik

¹³¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

terhadap hukum.¹³² Otong Rosadi dan Andi Desmon memandang Politik Hukum sebagai bukan ilmu pengetahuan tetapi sebagai suatu jenis studi yang bertitik tolak dari optik Ilmu Hukum.¹³³ Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari mengemukakan Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan Disiplin Hukum.¹³⁴ Bintang R. Saragih dan beberapa sarjana yang lain mengemukakan Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan dalam lingkungan ilmu-ilmu sosial.¹³⁵ Penulis buku ini memiliki pandangan yang sama dengan kelompok sarjana yang disebut terakhir.

Perbedaan pemahaman tentang Politik Hukum dan atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan muncul karena pembahasan tentang unsur keilmuan Ilmu Politik Hukum yakni unsur ontologi dan aksiologi serta terutama unsur epistemologi Ilmu Politik Hukum hampir tidak pernah diulas para penulis. Perbedaan tersebut juga terjadi karena perbedaan titik tolak pemahaman yang membentuk pengertian tentang Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum. Pengalaman membuktikan, Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan masih belum cukup dikenal dengan baik oleh sebagian besar dosen muda maupun para penulis. Ilmu Politik Hukum kalah popularitas dari Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan sosial yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari perspektif dan optik yang berbeda dari Disiplin Hukum. Salah satu faktor

¹³² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 1.

¹³³ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum* (Yogyakarta, 2013), hlm 11 dan halaman lain.

¹³⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 35 dan seterusnya.

¹³⁵ Bintang R. Saragih, *Politik Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

penyebab yang membuat Ilmu Politik Hukum kurang populer adalah kelangkaan literatur yang secara khusus membahas unsur-unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan pada bagian lain.

Dalam kondisi kelangkaan literatur, penulis berusaha mengisi kekosongan tersebut dengan menulis buku ini yang mengulas unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Maksud dan tujuan penulis mengulas unsur-unsur Ilmu Politik Hukum tersebut adalah sebagai suatu upaya agar semakin banyak hal yang dapat diketahui tentang Ilmu Politik Hukum. Metode yang penulis tempuh untuk mengisi kekosongan tersebut sama dengan metode yang dipergunakan pada waktu membahas unsur ontologi Ilmu Politik Hukum yakni bertitik tolak dari pendapat para ahli atau penulis.

Unsur kedua Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang menjadi fokus pembicaraan pada bagian ini adalah epistemologi. Epistemologi berhubungan dengan segenap aspek keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Menurut penulis, ada beberapa aspek epistemologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang perlu dibicarakan. Beberapa aspek tersebut adalah (1) titik berdiri dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal, (2) sudut pandang atau perspektif dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal, (3) karakteristik keilmuan (*state of the arts*) Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, (4) titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji kebijakan hukum sebagai objek formal dan (5) metode

ilmiah dan metode penelitian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan beberapa hal lain yang terkait dengan aspek keilmuan Ilmu Politik Hukum. Berbagai hal yang dikemukakan di atas belum mencerminkan segenap aspek epistemologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

2.2.1. Titik Berdiri Penstudi Ilmu Politik Hukum

Aspek pertama epistemologi Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah titik berdiri dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal. Titik berdiri penstudi Ilmu Politik Hukum ketika mengkaji sistem hukum atau tata hukum dan kebijakan hukum berbeda dari Disiplin Hukum (Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum). Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum dikaji Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum dari suatu titik berdiri, perspektif, optik perhatian dan wilayah kerja tertentu. Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum mengulas dan mengkaji materi-muatan sistem hukum atau tata hukum yang berbentuk kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum dan konsep-konsep hukum serta nilai-nilai sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan ini perlu dikemukakan supaya dapat memahami perbedaan Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum dari Ilmu Politik Hukum.

Ilmu Politik Hukum bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Penstudi atau peneliti politik hukum (kebijakan hukum) mengambil jarak dalam meneliti atau mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Substansi yang dikaji Ilmu Politik Hukum bukan kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum yang berbentuk perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-

lain. Akan tetapi, kandungan sistem hukum atau tata hukum yang disebut kebijakan hukum yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum tersebut. Dari posisi atau titik berdiri eksternal sistem hukum, Ilmu Politik Hukum tidak berurusan secara langsung dengan kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum atau nilai-nilai hukum sebagai substansi sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum tidak bermaksud dan tidak berminat mengkaji kandungan sistem hukum atau tata hukum yang berbentuk norma-norma hukum, asas-asas hukum dan nilai-nilai hukum. Ilmu Politik Hukum juga tidak berniat mengkaji materi-muatan atau kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum untuk mengetahui kesesuaian atau ketidaksesuaian materi-muatan suatu undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal-hal yang berhubungan dengan kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum adalah titik fokus perhatian Ilmu Hukum yang dikaji dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum.

Ilmu Politik Hukum memusatkan perhatian pada kebijakan hukum sebagai objek formal yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum. Dari perspektif Ilmu Politik Hukum, keberadaan sistem hukum atau tata hukum dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang ditentukan berdasarkan kebijakan hukum yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut menentukan pembentukan tata hukum yang berlaku sekarang maupun pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum yang dikaji Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum yang dituangkan atau diungkapkan dalam sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen kebijakan hukum.

Posisi (kedudukan) peneliti Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum adalah sebagai pengamat. Dalam posisi sebagai pengamat, penstudi Ilmu

Politik Hukum menjalin suatu bentuk relasi dengan objek kajian yakni sistem hukum atau tata hukum. Penstudi Ilmu Politik Hukum berkedudukan sebagai subjek yang melakukan aktivitas dari tempat kedudukan yang mengambil jarak dengan kebijakan hukum. Relasi penstudi Ilmu Politik Hukum dengan sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material adalah relasi Subjek-Objek (S-O). Relasi seperti itu berbeda dari relasi peneliti Ilmu Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek penelitian. Relasi dalam Ilmu Hukum adalah relasi subjek-subjek (S-S). Dalam penelitian Ilmu Hukum, peneliti adalah subjek yang mengkaji atau meneliti kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum yang disebut perintah, larangan ijin dan lain-lain yang nota bene adalah hasil karya cipta manusia, masyarakat atau bangsa dan peneliti sebagai bagian dari kesatuan masyarakat atau bangsa. Dalam penelitian Ilmu Hukum, sistem hukum atau tata hukum dapat dipandang juga sebagai karya cipta subjek peneliti yang bersangkutan. Oleh sebab itu, dalam penelitian Ilmu Hukum tidak ada jarak antara seorang peneliti dengan sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian karena peneliti dapat dianggap sedang meneliti produk atau karya sendiri.

Dari tempat kedudukan (posisi) seorang peneliti dalam mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) yakni titik berdiri eksternal sistem hukum, penstudi atau peneliti Ilmu Politik Hukum menempati posisi yang sama dengan peneliti Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum. Semua cabang ilmu pengetahuan sosial tersebut mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Namun, titik fokus perhatian masing-masing dalam mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum berbeda. Objek formal tersebut yang membuat Ilmu Politik Hukum berbeda dari cabang Ilmu-ilmu Sosial. Dalam pengkajian

atau penelitian tersebut, posisi peneliti adalah sebagai pengamat. Sebagai pengamat, relasi penstudi dengan objek kajian yakni sistem hukum atau tata hukum adalah relasi subjek-objek (S-O). Posisi pengamat dalam penelitian Ilmu Politik Hukum menghasilkan metode ilmiah dan metode penelitian yang sama dengan metode penelitian Ilmu-ilmu Sosial.

2.2.2.Sudut Pandang (Perspektif) Ilmu Politik Hukum Dalam Mengkaji Kebijakan Hukum Sebagai Objek Formal

Titik berdiri eksternal sistem hukum sebagai titik berdiri penstudi dalam meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material menghasilkan perspektif sosiologis. Perspektif sosiologis memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai bagian dari sistem sosial yang memiliki kekuatan memaksa terhadap setiap pihak dalam wilayah cakupan sistem hukum atau tata hukum. Dari perspektif sosiologis, sistem hukum atau tata hukum dipandang sebagai instrumen atau alat ampuh yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat dalam bentuk penuntun bertingkah laku yang disebut norma-norma hukum dan asas-asas hukum supaya tercapai ketertiban sosial. Akan tetapi, di pihak lain, sistem hukum atau tata hukum mengandung materi-muatan lain yakni seperangkat kebijakan hukum (*legal policy*) yang mengikat setiap pihak yang terkait dengan kebijakan hukum tersebut. Kebijakan hukum tersebut menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Perspektif sosiologis Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum sebagai bagian dari sistem sosial memandang proses penetapan sistem hukum atau tata hukum dan kebijakan hukum sebagai proses politik yang faktual-empiris. Cara pandang demikian adalah sama untuk semua cabang ilmu

pengetahuan sosial yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian yakni Ilmu Politik, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Psikologi Hukum. Dalam perspektif sosiologis, semua cabang Ilmu-ilmu Sosial bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, ada perbedaan antara Ilmu Politik Hukum dengan cabang-cabang Ilmu-ilmu Sosial dan terutama dengan Ilmu Politik dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan antara Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai objek formal terletak pada titik fokus atau optik perhatian masing-masing cabang ilmu pengetahuan.

Perspektif sosiologis Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum yang mengandung kebijakan hukum (*legal policy*) menghasilkan 2 (dua) macam metode pendekatan. Kedua metode pendekatan tersebut diharapkan dapat menjangkau segenap aspek kebijakan hukum baik aspek formal maupun aspek informal. Masing-masing metode pendekatan memiliki karakteristik yang berbeda karena mengkaji substansi yang berbeda. Akan tetapi, kedua metode pendekatan saling melengkapi sehingga menghasilkan wawasan yang lebih luas atau komprehensif. Kedua metode pendekatan Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji kebijakan hukum mencakup aspek (a) substansi kebijakan hukum dan (b) latar belakang kelahiran dan latar depan atau tujuan yang hendak dicapai kebijakan hukum yang berkaitan dengan nilai-nilai yang hendak dialokasikan dan didistribusikan. Kedua metode pendekatan tersebut akan dibicarakan pada paparan di bawah.

2.2.3. Metode Pendekatan Formal dan Informal Dalam Studi Ilmu Politik Hukum

Ilmu Politik Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum sama sekali tidak bersinggungan dengan kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum. Dalam perspektif sosiologis, Ilmu Politik Hukum tidak melakukan penelitian terhadap materi-muatan sistem hukum atau tata hukum yang berwujud perintah, larangan, ijin perbolehan dan lain-lain. Optik atau titik fokus perhatian penelitian Ilmu Politik Hukum bukan pada kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, dipusatkan pada kebijakan hukum yang terkandung dalam sistem hukum atau tata hukum. Dalam sistem hukum atau tata hukum terdapat kebijakan hukum yang menentukan nasib dan keberadaan (a) sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang maupun (b) sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Studi mengenai kebijakan hukum seperti dikemukakan di atas dapat disebut sebagai studi Ilmu Politik Hukum dari perspektif formal.¹³⁶ Istilah formal menunjukkan substansi yang dikaji Ilmu Politik Hukum adalah bahan-bahan atau dokumen-dokumen formal yang mengandung kebijakan hukum yang tertuang dalam sistem hukum atau tata hukum atau undang-undang atau peraturan perundangan termasuk lampirannya. Akan tetapi, pusat perhatian Ilmu Politik Hukum bukan hanya tertuju pada segi formal kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum yang disebut studi Ilmu Politik Hukum dari perspektif formal. Ilmu Politik Hukum juga mengkaji kebijakan hukum dalam perspektif informal yang berkaitan dengan “. . . 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

¹³⁶ Bandingkan dengan pendapat Moh. Mahfud MD dalam “*Politik Hukum di Indonesia, Op. cit.*”, hlm. 11.

umumnya.”¹³⁷ Dalam tulisan yang lain, Moh. Mahfud MD mengemukakan pendapatnya tentang metode pendekatan informal dalam kajian Ilmu Politik Hukum dalam uraian yang dikemukakan berikut:

“Sementara itu Ilmu atau studi Politik Hukum bukan hanya menyangkut *policy* atau arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan menyangkut juga berbagai hal yang terkait dengan arah resmi itu, misalnya, politik apa yang melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi dan problema penegakan hukum apa yang dihadapi.”¹³⁸

Pendapat Moh. Mahfud MD yang dikemukakan di atas bukan hanya berkaitan dengan metode pendekatan informal dalam aktivitas Ilmu Politik Hukum. Pendapat tersebut sekaligus mencerminkan aspek-aspek studi politik hukum (kebijakan hukum) dalam perspektif Ilmu Politik Hukum. Kutipan pendapat Moh. Mahfud MD di atas sekaligus mengakhiri pembicaraan tentang metode pendekatan Ilmu Politik Hukum. Akan tetapi, akhir pembicaraan tentang metode pendekatan tersebut sekaligus menjadi awal pembicaraan tentang titik fokus (optik) perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

2.2.4. Titik Fokus Perhatian Ilmu Politik Hukum

Seperti dikemukakan di atas, titik berdiri, perspektif dan metode pendekatan Ilmu Politik Hukum memiliki kesamaan dengan Ilmu Politik dalam melakukan studi atau kajian terhadap kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai objek formal. Akan tetapi, titik fokus atau perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan berbeda.

¹³⁷ Bandingkan pula dengan pendapat Moh. Mahfud MD mengenai perspektif internal politik hukum seperti mengenai perspektif eksternal yang dikemukakan di atas.

¹³⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

Masing-masing cabang ilmu pengetahuan memandang proses penetapan kebijakan umum sebagai bagian dari fenomena kemasyarakatan dan objek formal ilmu pengetahuan dari optik atau titik fokus perhatian yang berbeda. Dalam mengkaji kebijakan umum atau kebijakan hukum sebagai objek formal, Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum memilih aspek tertentu dari kebijakan negara sebagai pusat perhatian. Aspek-aspek tertentu merupakan titik pusat perhatian masing-masing cabang ilmu pengetahuan. Aspek tertentu kebijakan negara yang menjadi titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan dikaji dengan tujuan yang berbeda. Demikian pula dengan cabang-cabang ilmu sosial lain mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum dan menghasilkan perspektif sosiologis serta titik fokus perhatian masing-masing.

Sosiologi Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum sebagai gejala sosial dalam arti perilaku yang teratur, terpola atau ajeg yang dimaknai sebagai keteraturan. Anthropologi Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum sebagai pola-pola sengketa dan penyelesaiannya pada masyarakat sederhana maupun masyarakat-masyarakat yang sedang mengalami proses modernisasi.¹³⁹ Psikologi Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum sebagai perwujudan jiwa manusia.¹⁴⁰ Psikologi Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum adalah pencerminan atau konkretisasi kesadaran hukum suatu masyarakat atau bangsa. Sejarah Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum sebagai sistem pengendalian sosial dari masa lampau yang perlu dipaparkan dan dijelaskan perkembangannya untuk memperoleh pemahaman tentang tatanan sosial yang berlaku

¹³⁹ Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum* (Bandung, 1986), hlm. 11-12.

¹⁴⁰ *Ibid.*

sebagai hukum di masa lampau.¹⁴¹ Sejarah hukum berupaya menemukan kecenderungan-kecenderungan perkembangan sistem hukum atau tata hukum dari masa lampau yang berbeda-beda. Pemahaman mengenai hal itu sangat berguna untuk pengembangan sistem hukum atau tata hukum suatu negara untuk saat ini maupun untuk yang akan datang.

Titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tertuju pada sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material sama seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Sejarah Hukum. Perbedaan cabang-cabang Ilmu-ilmu Sosial tersebut adalah pada titik fokus perhatian masing-masing. Ilmu Politik Hukum memilih kebijakan hukum sebagai pusat perhatian atau objek formal. Kebijakan hukum dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum untuk diungkapkan kepada masyarakat dan sekaligus memberikan legalitas dan kekuatan mengikat supaya kebijakan hukum mengikat semua pihak yang terkait. Perbedaan titik fokus perhatian menghasilkan segi-segi khusus epistemologi Ilmu Politik Hukum yang berbeda dari Ilmu Politik, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Psikologi Hukum maupun Ilmu Hukum.

Ilmu Politik Hukum tidak menaruh perhatian sama sekali pada kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum hanya tertarik pada kebijakan hukum yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum dikaji dengan metode pendekatan formal dan informal sesuai dengan aspek-aspeknya. Dalam perspektif formal, Ilmu Politik Hukum mengkaji substansi kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini.

¹⁴¹ B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 130.

Contoh yang relevan dikemukakan adalah studi tentang kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dalam perspektif metode pendekatan formal.

Berbagai hal yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 juga dikaji Ilmu Politik Hukum dengan metode pendekatan informal. Ilmu Politik Hukum memberikan perhatian juga terhadap latar belakang, maksud dan tujuan penerapan kebijakan hukum, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum seperti kekuatan politik dominan, problematika penegakan hukum, dan akibat yang ditimbulkan kebijakan hukum terhadap perkembangan sistem hukum atau tata hukum nasional serta kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan lain-lain. Semua faktor tersebut di atas hanya dapat dipahami dengan metode pendekatan informal. Contoh yang relevan dikemukakan adalah studi tentang berbagai faktor yang membuat pemerintah menerapkan kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Salah satu faktor yang dapat dikemukakan adalah fakta ketidakmampuan bangsa Indonesia mengganti atau menghapus sistem hukum atau tata hukum kolonial dalam waktu yang relatif singkat setelah bangsa Indonesia merdeka.

2.2.5. Metode Ilmiah dan Metode Penelitian Dalam Ilmu Politik Hukum

Metode ilmiah dan metode penelitian adalah bagian dari epistemologi karena merupakan aspek praktis atau teknis epistemologi. Karakteristik metode ilmiah dan metode penelitian ilmu pengetahuan ditentukan antara lain oleh karakteristik objek kajian, titik berdiri dalam pengkajian, perspektif dalam melakukan pengamatan, pengkajian atau penelitian. Dalam konteks pembahasan topik tersebut di atas, aspek yang dibicarakan pada subbagian ini adalah aspek metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu Politik Hukum.

Metode ilmiah dan metode penelitian sebagai aspek praktis epistemologi Ilmu Politik Hukum sangat penting dibicarakan karena kedua hal tersebut menentukan karakteristik kebenaran ilmiah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua aspek praktis epistemologi Ilmu Politik Hukum yang dibicarakan dalam uraian di bawah dikemukakan dalam garis besar.

Dalam literatur, ada berbagai macam pengertian metode ilmiah sesuai dengan jenis dan karakter ilmu pengetahuan dan wawasan para sarjana. Seorang sarjana mengemukakan metode ilmiah adalah prosedur standard atau prosedur baku atau tata cara tetap dalam mendapatkan pengetahuan secara ilmiah.¹⁴² Metode ilmiah adalah bagian dari epistemologi atau merupakan landasan epistemologi ilmu.¹⁴³ Sebagai cara atau prosedur untuk mendapatkan pengetahuan ilmiah, metode ilmiah menggambarkan cara berpikir penyelesaian suatu masalah. Ada yang beranggapan kalau metode ilmiah merupakan penggabungan cara berpikir rasional dengan cara berpikir empiris.¹⁴⁴ Metode ilmiah juga dapat dikemukakan sebagai upaya memecahkan masalah melalui cara berpikir rasional dan cara berpikir empiris.¹⁴⁵ Cara berpikir rasional mengandung arti sebagai cara berpikir yang berdasarkan penalaran (rasio) supaya kebenaran yang dihasilkan dapat diterima akal sehat meskipun tidak selalu dapat dibuktikan dengan fakta. Cara berpikir empiris mengandung

¹⁴² Burhanuddin Hasan, *Logika Material, Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Jakarta, 1997), hlm. 105.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Nana Sudjana dan Awal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi* (Bandung, 2000), hlm. 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 1.

arti sebagai cara berpikir yang berdasarkan data atau gejala sehingga kebenaran yang dihasilkan ditentukan oleh data.

Dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial, metode ilmiah meliputi beberapa tahap yang mencerminkan cara berfikir atau alur pikir suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rangka mencari kebenaran ilmiah. Tahap-tahapan aktivitas penelitian tersebut bersifat baku (standard). Pembakuan tahapan aktivitas ilmiah dimaksudkan untuk memberikan suatu jaminan terhadap hasil penelitian atau pertanggungjawaban ilmiah. Dalam perspektif yang umum, alur pikir suatu studi ilmiah tercermin dari tahap-tahap aktivitas penelitian yang dibakukan dalam suatu metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial yakni sebagai berikut:

- “1.merumuskan masalah,
- 2.mengajukan hipotesis atau jawaban sementara terhadap masalah,
- 3.mengumpulkan data dan informasi untuk menjawab masalah,
- 4.menguji hipotesis berdasarkan data yang telah diperoleh,
- 5.menarik kesimpulan berdasarkan hasil pengujian hipotesis.”¹⁴⁶

Sebagai cabang Ilmu Politik, metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu Politik Hukum adalah sama dengan metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu Politik. Namun, selain persamaan pada kedua aspek, ada perbedaan di antara Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik. Salah satu aspek perbedaan kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut terletak pada titik fokus perhatian dalam mengkaji kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai objek formal.

Ilmu Politik mengkaji segenap kebijakan umum (*public policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam berbagai bidang sebagai objek kajian. Kebijakan umum mencakup lingkungan kebijakan umum yang ditujukan pada lingkungan pemerintah, lingkungan di luar pemerintahan dan lingkungan kebijakan khusus. Salah satu aspek

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

lingkungan kebijakan umum di luar pemerintahan adalah kebijakan umum yang diimplementasikan di bidang hukum yang disebut kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum adalah objek kajian Ilmu Politik Hukum. Titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum dipusatkan pada kebijakan hukum sebagai objek formal dengan berpedoman pada (1) kebijakan hukum yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum yang dikaji dengan metode pendekatan formal dan (2) faktor-faktor lain di luar kebijakan hukum tetapi berpengaruh pada kebijakan hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal.

Cabang Ilmu-ilmu Sosial yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum dengan perspektif sosiologis seperti Ilmu Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum melakukan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan dilakukan sesuai dengan sifat dan karakteristik keilmuan (*state of the arts*) Ilmu-ilmu Sosial sebagai ilmu empiris. Ilmu-ilmu Sosial melakukan penelitian dengan tujuan antara lain (1) mendeskripsikan gejala atau suatu fenomena dan (2) berusaha memahami hubungan kausal yang mekanistik atau nonmekanistik di antara gejala. Bahkan, penelitian lapangan juga dilakukan untuk memprediksi dan atau mengantisipasi fenomena kemasyarakatan yang mungkin terjadi pada masa yang akan datang.

Sesuai dengan karakteristik keilmuan (*state of the arts*) tersebut, Ilmu-ilmu Sosial yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum lebih mengutamakan data primer. Dalam rangka penggalian data primer, teknik pengumpulan data yang dipergunakan Ilmu-ilmu Sosial adalah studi lapangan (*field*

research) dengan cara observasi, wawancara, angket dan lain-lain. Ilmu-ilmu Sosial lebih menitikberatkan perhatian pada fenomena kemasyarakatan daripada dokumen-dokumen formal yang tertulis seperti undang-undang. Undang-undang atau peraturan perundang-undangan sebagai data kepustakaan yang bersifat formal dan didokumentasikan adalah data sekunder atau data pendukung bagi Ilmu-Ilmu Sosial.

Ilmu Politik Hukum memusatkan perhatian pada dokumen-dokumen formal tertulis seperti undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Data formal dapat dipandang sebagai data utama Ilmu Politik Hukum. Data dokumen tersebut dikaji Ilmu Politik Hukum dengan metode pendekatan formal. Namun, data primer seperti peristiwa, kejadian, fenomena, perilaku atau pendapat sebagai data primer yang digali dengan teknik pengumpulan data yang disebut studi lapangan dengan teknik observasi, wawancara dan angket dan lain-lain juga mendapat porsi penting dalam Ilmu Politik Hukum. Sebagai contoh, data primer tentang dinamika politik dalam badan legislatif pada saat formulasi kebijakan hukum dan faktor-faktor yang mendorong kelahiran kebijakan hukum adalah sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum sebagai sumber pengetahuan tentang latar belakang dan tujuan kebijakan hukum. Untuk membuat uraian di atas lebih jelas, penulis dapat mengemukakan kembali pendapat Moh. Mahfud MD berkaitan dengan metode ilmiah dan sekaligus batas-batas ruang lingkup wilayah kerja Ilmu Politik Hukum sebagai berikut:

“Sementara itu, Ilmu atau studi politik hukum bukan hanya menyangkut *policy* atau arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan menyangkut juga berbagai hal yang terkait dengan arah resmi itu, misalnya politik apa yang melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi dan problema penegakan hukum macam apa yang dihadapi. Berbeda dari politik hukum, Ilmu Politik Hukum itu membedah semua unsur dalam sistem hukum yang unsur-unsur

utamanya oleh Friedman dikelompokkan menjadi tiga unsur besar yaitu materi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.”¹⁴⁷

Pada halaman lain, Moh Mahfud MD menegaskan pandangannya tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkuprah Ilmu Politik Hukum. Pandangan tersebut sekaligus merupakan pedoman tentang jenis data Ilmu Politik Hukum. Moh. Mahfud MD mengemukakan sebagai berikut “. . . Ilmu Politik Hukum bukan hanya mencakup politik hukum dalam arti sebagai arah resmi negara untuk memberlakukan atau tidak memberlakukan hukum untuk mencapai tujuan negara, melainkan ia juga mencakup latar belakang dan lingkungan yang mempengaruhi serta berbagai persoalan yang dihadapi dalam upaya menegakkannya.”¹⁴⁸ Dari pendapat di atas jelas, undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mengandung kebijakan hukum tentang arah resmi negara untuk memberlakukan atau tidak memberlakukan hukum menjadi data utama Ilmu Politik Hukum. Namun, seperti dikemukakan di atas, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum seperti latar belakang dan lingkungan yang mempengaruhi kebijakan hukum serta berbagai persoalan yang dihadapi dalam upaya menegakkan hukum juga menjadi faktor-faktor yang dikaji Ilmu Politik Hukum.

Ilmu Politik Hukum memakai istilah data sama seperti penelitian Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Psikologi Hukum dan Anthropologi Hukum. Dalam Ilmu-ilmu Sosial, teknik analisis data yang lazim adalah analisis kuantitatif untuk skala makro dan analisis kualitatif untuk skala mikro. Hal itu sesuai dengan tujuan penelitian ilmu-ilmu sosial seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum, Sejarah Hukum yaitu

¹⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

mendesripsikan gejala atau menjelaskan relasi gejala-gejala sosial (*Erklaren*). Prinsip dan cara kerja yang sama juga berlaku bagi Ilmu Politik Hukum dalam perspektif metode pendekatan informal. Teknik analisis yang sama dilakukan dalam penelitian Ilmu Politik Hukum ketika mengkaji faktor-faktor sosial yang mempengaruhi kebijakan hukum yang secara formal dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum.

Metode ilmiah Ilmu Politik Hukum tentu saja berbeda dari metode ilmiah, metode penelitian maupun tujuan penelitian Ilmu Hukum, Teori Hukum ataupun Filsafat Hukum. Tujuan penelitian Ilmu Hukum bukan untuk mendeskripsikan gejala atau relasi gejala-gejala sosial seperti dilakukan Ilmu-ilmu Sosial. Penelitian Ilmu Hukum bertujuan untuk memaknai (*verstehen*) sistem hukum atau tata hukum supaya dapat memahami norma-norma hukum, asas-asas hukum dari perspektif suatu doktrin hukum. Pengetahuan yang diperoleh dari aktivitas pemahaman (penafsiran) norma-norma hukum dan asas-asas hukum tersebut diharapkan dapat ditawarkan sebagai alternatif penyelesaian suatu masalah hukum yang dianggap paling memadai (adekuat). Dalam penelitian hukum, kedudukan data sekunder sebagai data dokumentasi dalam wujud bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier adalah data (baca: bahan-bahan hukum) utama. Perilaku dan peristiwa adalah data pelengkap. Teknik pengumpulan data penelitian Ilmu Hukum adalah studi kepustakaan (*library research*).

Apa karakteristik metode ilmiah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan pendapat tentang metode ilmiah Politik Hukum dalam perspektif Disiplin Hukum sebagai berikut “Politik Hukum bersifat praktis-fungsional dengan cara penguraian yang teleologis-konstruktif.”¹⁴⁹

Namun, ada sarjana lain yang mengemukakan pendapat mengenai karakteristik Politik Hukum. Purnadi Purbacaraka mengemukakan pandangannya sebagai berikut “Sehubungan dengan itu, maka syarat umum politik hukum sifatnya empiris-fungsional dengan metode teleologis-konstruktif. Syarat khusus politik hukum Indonesia tentunya adalah mencerna hukum Indonesia dan dogmatika hukum Indonesia.”¹⁵⁰

Kedua pendapat di atas dapat digabungkan dan kemudian dipakai sebagai dasar untuk menentukan ciri-ciri karakteristik metode ilmiah Politik Hukum sebagai suatu cabang Disiplin Hukum. Jika kedua pendapat tersebut digabungkan, beberapa ciri metode ilmiah Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum dapat ditetapkan sebagai berikut (1) bersifat praktis, (2) fungsional, (3) teleologis, (4) konstruktif dan (5) empiris. Namun, sangat disayangkan, Soerjono Soekanto, Sri Mamudji dan Purnadi Purbacaraka tidak memaparkan penjelasan tentang metode ilmiah Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Keadaan tersebut membuat jalan yang harus ditempuh untuk memahami karakteristik metode ilmiah Politik Hukum sebagai suatu cabang disiplin ilmiah bertambah semakin panjang. Selain itu, penulis harus segera menambahkan ciri-ciri metode ilmiah yang dikemukakan di atas adalah ciri-ciri metode ilmiah Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah dalam perspektif Disiplin Hukum.¹⁵¹

¹⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta, 1990), hlm. 5.

¹⁵⁰ Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum, Op. cit.* hlm. 42.

¹⁵¹ Ketiga penulis di atas menempatkan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Padahal, sebagaimana dikemukakan, Disiplin Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri internal. Penulis memandang Ilmu Politik Hukum bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum karena Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang lahir dari lingkungan Ilmu-ilmu Sosial.

Apakah ciri-ciri metode ilmiah tersebut adalah sama jika Ilmu Politik Hukum dipandang sebagai bagian dari cabang Ilmu-ilmu Sosial? Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan empiris yang berkarakter praktis. Ilmu praktis adalah ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah atau mempelajari aktivitas penerapan penyelesaian masalah sebagai objek telaah. Sebagai ilmu praktis, Ilmu Politik Hukum melakukan aktivitas yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah sosial dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Ilmu Politik Hukum menawarkan kebijakan hukum yang diformulasikan negara atau pemerintah (penguasa) dalam sistem hukum atau tata hukum untuk menyelesaikan kesenjangan dan ketegangan sosial antara sistem hukum atau tata hukum dengan realitas sosial yang selalu berkembang setiap saat. Ilmu Politik Hukum mengkaji aktivitas dan formulasi kebijakan hukum dengan segenap aspeknya dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan tentang substansi kebijakan hukum yang ideal yang dapat dipergunakan sebagai pedoman untuk menyelesaikan masalah dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana (alat atau instrumen). Kebijakan hukum tersebut menentukan karakteristik sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan berfungsi sebagai pedoman pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tujuan negara.

Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan melakukan aktivitas yang bertujuan untuk mengkaji kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum sebagai pedoman untuk mengkonstruksi penyelesaian masalah hukum. Kebijakan hukum juga menentukan keberadaan dan karakteristik sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Dalam perspektif studi tentang kebijakan hukum, Ilmu Politik Hukum melakukan penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam

masyarakat dengan cara yang tidak langsung karena kebijakan hukum yang dikaji Ilmu Politik Hukum bukan metode dan teknik penyelesaian masalah hukum. Aktivitas seperti itu adalah *state of the arts* aktivitas Ilmu Hukum.

Kebijakan hukum (*legal policy*) adalah keputusan politik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang menetapkan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang sebagai instrumen penyelesaian masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat melalui metode pembentukan hukum atau penerapan hukum sebagai wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Hukum. Penyelesaian masalah-masalah hukum dilakukan secara langsung oleh Ilmu Hukum dan Ilmu Perundang-undangan dengan mempergunakan metode perundang-undangan maupun metode penafsiran hukum dan konstruksi hukum (komposisi hukum) sebagai metode penerapan hukum. Namun, sistem hukum atau tata hukum yang dapat dipergunakan sebagai sarana untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum seperti dikemukakan di atas ditentukan dan ditetapkan berdasarkan kebijakan hukum negara atau pemerintah (penguasa).

Penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat dari perspektif Ilmu Politik Hukum dimulai dari aktivitas formulasi kebijakan hukum dengan berpedoman pada tujuan negara dan perkembangan masyarakat. Kebijakan hukum sebagai keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) berfungsi untuk menetapkan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Sistem hukum atau tata hukum tersebut dipergunakan sebagai instrumen (sarana atau alat) untuk penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat melalui metode pembentukan hukum (*rechtsvorming*) atau penerapan hukum (*rechtstoepassing*). Materi-muatan kebijakan hukum menentukan sistem hukum atau tata hukum positif sebagai alat untuk

menyelesaikan masalah-masalah hukum makro melalui pembentukan hukum dan masalah hukum mikro melalui vonis hakim atau keputusan hukum yang ditetapkan pejabat yang berwenang. Karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan bukan sebagai pengetahuan teoretis yang bertujuan untuk membangun pengetahuan tentang sesuatu hal yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum adalah ilmu pengetahuan praktis yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat dari suatu titik berdiri eksternal sistem hukum dengan memanfaatkan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alatnya.

Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang memiliki kegunaan atau fungsi yang berkenaan dengan penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat. Kebijakan hukum dapat dipandang sebagai instrumen penyelesaian masalah hukum dari suatu perspektif dan titik berdiri. Ilmu Politik Hukum menjalankan fungsi sebagai pedoman dalam konteks aktivitas politik negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mengkonstruksi suatu sistem hukum atau tata hukum untuk penyelesaian masalah-masalah hukum. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum melakukan aktivitas dalam konteks pengambilan keputusan politik yang menghasilkan seperangkat kebijakan hukum yang dipergunakan sebagai pedoman atau penuntun dalam pembentukan sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai pedoman, landasan dan dasar hukum dalam penyelesaian masalah hukum. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai pedoman yang menentukan pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang baru atau yang perlu diubah atau diganti supaya sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Segenap aktivitas Ilmu Politik Hukum terkait dengan (a) nilai-nilai sebagai tujuan atau cita-cita, (b)

fakta-fakta yang berkembang dalam masyarakat sebagai faktor aktual dan faktual dan (c) sistem hukum atau tata hukum atau bagian dari sistem hukum atau tata hukum yang perlu dibentuk, diubah atau dipertahankan.

Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk melakukan aktivitas ilmiah yang bersifat konstruktif atau aktivitas yang bertujuan untuk membangun. Segenap aktivitas Ilmu Politik Hukum diarahkan untuk menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk menetapkan, membentuk, membangun, mempertahankan atau mengubah sistem hukum atau tata hukum serta menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang maupun arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dan berbagai faktor yang terkait dengan kedua kebijakan hukum tersebut.

Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang melakukan aktivitas ilmiah dengan suatu tujuan atau teleologi. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum bertujuan untuk menawarkan pengetahuan tentang karakteristik kebijakan hukum yang tepat untuk penyelesaian masalah-masalah hukum dan kemasyarakatan yang sedang berkembang dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen (alat atau sarana). Segenap aktivitas Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan negara. Tujuan negara diharapkan dapat dicapai dengan menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum yang sesuai tujuan negara sebagai pedoman untuk membentuk sistem hukum atau tata hukum yang akan dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Tujuan

negara juga diharapkan dapat dicapai dengan menetapkan kebijakan hukum yang menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bersinggungan dengan dunia empiris (pengalaman) yakni fakta-fakta kemasyarakatan yang teramati dan dunia nilai yang metafisis. Ilmu Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan sosial yang menaruh perhatian terhadap sistem hukum atau tata hukum sebagai fenomena kemasyarakatan dari suatu titik berdiri dan perspektif. Ilmu Politik Hukum memperhatikan gejala-gejala sosial yang faktual dan aktual yang juga menjadi objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Psikologi Hukum tetapi dengan maksud dan tujuan yang berbeda.

Gejala-gejala sosial empiris adalah bahan-bahan material yang menjadi pusat perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai titik tolak untuk menilai, memilih, menetapkan, mengalokasikan dan mendistribusikan nilai-nilai. Nilai-nilai yang dipilih untuk ditetapkan, dialokasikan dan didistribusikan sebagai tujuan yang hendak dicapai ditentukan oleh fakta-fakta sosial yang berkembang dalam kehidupan nyata (empiris). Fakta-fakta tersebut menjadi bahan masukan bagi Ilmu Politik Hukum untuk menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan untuk membentuk, mengubah atau mempertahankan sistem hukum atau tata hukum yang sudah ada dan menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dengan segenap aspek lain yang berkaitan dengan kedua hal tersebut. Pada momen ini, aktivitas Ilmu Politik Hukum bersinggungan dengan aktivitas Ilmu Politik, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan Psikologi Hukum.

Sesuai dengan karakteristik metode ilmiah Ilmu Politik Hukum yang dipaparkan di atas, Ilmu Politik Hukum melakukan aktivitas ilmiah yang berkaitan dengan sistem hukum

atau tata hukum dengan tujuan untuk mewujudkan sistem hukum atau tata hukum dalam kenyataan dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Namun, momen keterlibatan Ilmu Politik Hukum dalam praksis hukum yang bersifat praktis perlu diulas supaya makna pernyataan tersebut dapat dipahami dengan baik. Ada pendapat seorang penulis yang perlu dikemukakan terkait dengan praksis hukum tersebut. Purnadi Purbacaraka mengemukakan pendapat yang bermanfaat untuk memahami tujuan keterlibatan Ilmu Politik Hukum dalam praksis hukum. Pendapat Purnadi Purbacaraka tentang karakteristik metode ilmiah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat diketahui dari uraian berikut:

“ . . . Politik Hukum adalah disiplin hukum yang memanfaatkan materi filsafat hukum (menyangkut tujuan yang diinginkan) maupun ilmu kenyataan hukum dan dogmatik hukum (mengenai caranya untuk untuk mencapai tujuan). Jelasnya: Politik Hukum meneliti strategi (*politiek als ethiek*) dan taktik (*politiek als techniek*) kegiatan pembentukan hukum maupun penemuan hukum.”¹⁵²

Menurut penulis, ada 2 (dua) macam pelajaran yang dapat dipetik dari kutipan pendapat di atas. Kedua pelajaran tersebut diharapkan dapat memperkaya wawasan mengenai karakteristik metode ilmiah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. *Pertama*, Politik Hukum adalah suatu cabang atau jenis disiplin ilmiah yang memanfaatkan nilai-nilai yang berdimensi meta-yuridis. Menurut Purnadi Purbacaraka, Politik Hukum adalah ilmu pengetahuan yang mengkaji strategi pemanfaatan dan pendistribusian nilai-nilai dan menetapkan nilai-nilai sebagai tujuan. Politik Hukum melakukan aktivitas yang bertujuan untuk memilih seperangkat nilai dari alam nilai dan menetapkan nilai-nilai tersebut sebagai nilai-nilai yang hendak dialokasikan dan didistribusikan kepada masyarakat sebagai pedoman dan penuntun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Menurut Purnadi Purbacaraka, Politik Hukum

¹⁵² Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, *Op. cit.* hlm. 41-42.

adalah cabang disiplin ilmiah yang memanfaatkan hasil-hasil Ilmu Kenyataan Hukum dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Fakta-fakta sosial-kemasyarakatan diperhatikan dan diteliti Politik Hukum sebagai objek kajian untuk dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan dalam rangka menilai keberadaan tatanan hukum positif.

Kedua, jika ada kesenjangan antara nilai-nilai dalam sistem hukum atau tata hukum dengan fakta-fakta yang berkembang dalam masyarakat, kesenjangan dan ketegangan tersebut menjadi dasar untuk melakukan perubahan sistem hukum atau tata hukum. Namun, kesenjangan tersebut tidak serta merta akan diikuti dengan perubahan sistem hukum atau tata hukum. Sebelum sistem hukum atau tata hukum diubah, negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas perlu menetapkan lebih dahulu kebijakan hukum sebagai pedoman untuk menentukan sistem hukum atau tata hukum yang harus diubah, dikembangkan atau kalau perlu membentuk sistem hukum atau tata hukum yang baru serta menentukan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Sesuai dengan kebijakan hukum tersebut, sistem hukum atau tata hukum dapat diputuskan untuk (1) tetap dipertahankan, (2) dihapus atau diubah atau diperbaharui serta jika perlu (3) dibentuk sistem hukum atau tata hukum yang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Menurut penulis, Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berperan untuk mengkaji dan menilai atau mengevaluasi kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, keputusan politik ditetapkan untuk menentukan sistem hukum atau tata hukum yang perlu diubah atau diganti dan sistem hukum atau tata hukum baru yang perlu dibentuk sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat.

Namun, uraian penulis di atas hanya mencerminkan aspek formal dari kebijakan hukum sedangkan ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan lebih luas daripada yang dipaparkan di atas.

Sesuai dengan paparan tentang karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang dikemukakan di atas, kesimpulan sementara yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Ilmu Politik Hukum (Politik Hukum) adalah suatu cabang disiplin ilmiah dalam lingkungan Disiplin Sosial yang berfungsi menilai, mengevaluasi dan menentukan nilai-nilai yang hendak dialokasikan serta didistribusikan sebagai landasan etis pembentukan hukum dan penemuan hukum. Ilmu Politik Hukum (Politik Hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memperhatikan dan mencermati perkembangan sistem hukum atau tata hukum dalam kenyataan dari titik berdiri eksternal sistem hukum dengan perspektif sosiologis seperti cabang ilmu sosial Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Sejarah Hukum.

Hasil-hasil pemantuan dan evaluasi terhadap sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini bermanfaat sebagai dasar pertimbangan empiris-faktual tentang keberlakuan atau ketidakberlakuan sistem hukum atau tata hukum dalam kenyataan. Pengetahuan tentang keberlakuan atau ketidakberlakuan sistem hukum atau tata hukum dalam kenyataan adalah bahan untuk menilai atau mengevaluasi keberadaan sistem hukum atau tata hukum untuk kemudian menentukan arah dan perkembangan sistem atau tata hukum hukum pada masa yang akan datang. Ilmu Politik Hukum berfungsi sebagai cabang ilmu pengetahuan yang menilai dan mengevaluasi keberadaan sistem hukum atau tata hukum untuk menentukan tindakan yang perlu dilakukan terhadap sistem hukum atau tata hukum jika tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Evaluasi dan

penilaian terhadap sistem hukum atau tata hukum menjadi dasar untuk mengubah, mempertahankan, memperbaharui atau menghapus sistem hukum atau tata hukum yang lama dan membentuk sistem hukum atau tata hukum yang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Kegiatan yang dilakukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum yakni meneliti strategi (*politiek als ethiek*) dan taktik (*politiek als techniek*) dilakukan dalam rangka mencapai suatu tujuan. Aktivitas Politik Hukum adalah aktivitas yang bersifat teleologis atau aktivitas yang memiliki suatu tujuan. Ilmu Politik Hukum bergerak pada momen tertentu dalam aktivitas negara yang disebut aktivitas pembentukan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana penegakan hukum dan penerapan (penemuan) hukum. Secara singkat dan tegas seperti dikemukakan Purnadi Purbacaraka di atas, Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum meneliti strategi (*politiek als ethiek*) dan teknik (*politiek als techniek*) kegiatan pembentukan hukum maupun penemuan hukum.

Menurut penulis, aktivitas Ilmu Politik Hukum bukan seperti aktivitas yang dikemukakan Purnadi Purbacaraka yang berkaitan dengan momen pembentukan hukum dan penemuan hukum. Menurut penulis, medan berkiprah atau ruang lingkup wilayah kerja Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berkenaan dengan formulasi kebijakan hukum untuk membentuk suatu sistem hukum atau tata hukum yang dipergunakan sebagai sarana atau alat untuk mencapai suatu tujuan. Aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum sebagai kegiatan yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum adalah aktivitas Ilmu Hukum. Strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan

hukum bukan aktivitas Ilmu Politik Hukum (Politik Hukum) melainkan atau lebih tepat disebut sebagai aktivitas Ilmu Hukum.

Soedjono Dirdjosisworo seorang guru besar Ilmu Hukum mengemukakan Politik Hukum adalah cabang disiplin hukum. Dalam pandangan Soedjono Dirdjosisworo, sebagai cabang disiplin hukum, Politik Hukum memiliki karakteristik aktivitas ilmiah yang berkaitan dengan tata hukum yang berbeda dengan aktivitas Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Karakteristik aktivitas Politik Hukum sebagai disiplin ilmiah di bidang hukum dirumuskan Soedjono Dirdjosisworo sebagai berikut “Jelaslah bahwa politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”¹⁵³

Penulis tersebut tidak mengemukakan penjelasan tentang makna frasa “memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat.” Makna frasa tersebut harus digali supaya dapat diketahui hakikat Politik Hukum sebagai cabang disiplin hukum. Menurut penulis, makna frasa tersebut dapat mengandung arti hukum positif berperan penting untuk mencapai suatu tujuan. Dalam konteks pemahaman di atas, sistem hukum atau tata hukum dimanfaatkan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mencapai tujuan. Sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan sebagai sarana atau alat untuk berbagai macam keperluan sesuai dengan kehendak penguasa. Manfaat sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat dapat disesuaikan dengan kehendak penguasa.

Strategi penguasa yang berkenaan dengan arah dan tujuan penggunaan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat untuk mencapai cita-cita masyarakat

¹⁵³ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum, Op. cit.*

termasuk ruang lingkup kebijakan hukum. Jika hal seperti itu yang dimaksud Soedjono Dirdjosisworo sebagai bagian dari aktivitas Disiplin Hukum, Politik Hukum jelas bukan cabang Disiplin Hukum. Menurut penulis, hal-hal yang berkenaan dengan kebijakan hukum dan faktor-faktor yang terkait dengan kebijakan hukum bukan objek kajian Disiplin Hukum. Batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Disiplin Hukum sudah jelas yakni mengolah (a) tananan norma-norma hukum positif yang dilakukan Ilmu Hukum, (b) meneliti konsep-konsep umum atau asas-asas umum yang selalu terdapat pada tiap sistem hukum yang dilakukan Teori Hukum dan (c) meneliti nilai-nilai hukum seperti nilai kebenaran, keanekaragaman, kepastian hukum, kemanfaatan dan lain-lain yang dilakukan Filsafat Hukum.

Segenap hal yang berkenaan dengan kebijakan hukum yang meliputi aspek strategi pemanfaatan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai tujuan dan hal-hal yang berkaitan dengan keberadaan kebijakan hukum bukan merupakan objek kajian Disiplin Hukum tetapi Disiplin Sosial. Alasannya, momen-momen dan aktivitas yang dikemukakan di atas berkaitan dengan pengambilan keputusan politik yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dengan mempergunakan kekuasaan. Keputusan politik tersebut berkaitan dengan nasib masyarakat atau bangsa baik pada masa kini maupun untuk masa yang akan datang.

Pendapat Soedjono Dirdjosisworo tentang Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yang bertujuan “memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan suatu masyarakat” masih terlalu umum. Makna frasa tersebut perlu digali supaya karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang disiplin ilmiah dapat diketahui dengan

lebih jelas. Dalam hubungan dengan hal tersebut di atas, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Politik Hukum bersifat praktis-fungsional dengan cara penguraian yang teleologis-konstruktif. Cara penguraian yang teleologis-konstruktif tersebut dilakukan di dalam hubungannya dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum (“*rechtsvorming*”) merupakan penentuan kaidah abstrak yang berlaku umum, sedangkan penemuan hukum (“*rechtsvinding*”) merupakan penentuan kaidah konkret yang berlaku khusus.”¹⁵⁴

Pendapat di atas secara tegas menyebutkan aktivitas Politik Hukum sebagai Disiplin Hukum bersifat praktis-fungsional. Cara penguraian Politik Hukum bersifat teleologis-konstruktif. Kedua jenis karakteristik tersebut diarahkan untuk pembentukan hukum (*rechtsvorming*) yang menghasilkan kaidah hukum abstrak-umum dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang menghasilkan kaidah hukum individual-konkrit.

Apakah berarti Politik Hukum terlibat dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum? Jika berpedoman pada kutipan di atas, dalam pandangan penulis tersebut, Politik Hukum terlibat secara langsung dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, menurut penulis buku ini, Politik Hukum (Ilmu Politik Hukum) tidak terlibat dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Menurut penulis buku ini, Politik Hukum (Ilmu Politik Hukum) tidak menyentuh aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum (Politik Hukum) tidak menyentuh wilayah aktivitas pembentukan hukum dan terutama penemuan hukum yang bersifat teknis hukum. Ilmu Politik Hukum (Politik Hukum) cukup memuaskan diri hanya pada momen pembentukan kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum maupun arah perkembangan sistem

¹⁵⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat. Op. cit.*

hukum yang akan datang dari suatu titik berdiri yang berjarak yakni titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum.

Aktivitas apa yang dilakukan Politik Hukum (Ilmu Politik Hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mendukung pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti pandangan kedua penulis di atas? Sayang sekali, kedua penulis tersebut tidak mengemukakan penjelasan tentang aktivitas Politik Hukum dalam konteks pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, menurut penulis, untuk menjawab pertanyaan tersebut, hakikat dan karakteristik aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum harus diketahui lebih dahulu.

Apa yang dimaksud dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum? Aktivitas Ilmu Hukum dapat dibagi atas praksis teoretis dan praksis praktis. Praksis teoretis adalah aktivitas yang bertujuan mengembangkan Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Praksis hukum praktis adalah upaya untuk mewujudkan hukum dalam kehidupan sehari-hari. Pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah bentuk-bentuk praksis hukum praktis selain bantuan hukum.¹⁵⁵ Pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah praksis hukum yang bertujuan mewujudkan hukum dalam kenyataan. Kedua jenis praksis tersebut berkaitan dengan erat. Pembentukan hukum bertujuan menetapkan kaidah hukum yang berkarakter umum-abstrak untuk mengganti, mengubah atau membentuk kaidah hukum baru dalam rangka penyelesaian masalah hukum berskala makro. Kaidah hukum umum-abstrak adalah pedoman para penganalisis fungsi penerapan hukum seperti polisi, jaksa dan hakim dalam penyelesaian masalah hukum berskala mikro.

¹⁵⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 137.

Praksis hukum yang disebut penerapan hukum dan penemuan hukum adalah kegiatan pembentukan kaidah hukum yang berkarakter konkrit-individual. Kaidah hukum individual-konkrit adalah kaidah hukum yang bersifat khusus. Pembentukan kaidah hukum yang berkarakter individual-konkrit berlaku secara khusus dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah hukum yang berskala mikro (kasus atau sengketa). Praksis hukum yang berkarakter praktis yang disebut penemuan hukum dilakukan oleh praktisi hukum seperti hakim, jaksa, polisi, advokat, konsultan hukum dan lain-lain. Penemuan hukum terjadi dalam praktik hukum dalam konteks penyelesaian masalah hukum konkrit.

Apakah Politik Hukum melakukan kegiatan dalam konteks pembentukan dan penemuan hukum? Purnadi Purbacaraka mengemukakan pandangan sebagai berikut “Politik Hukum yang merupakan pemanfaatan gabungan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum dalam hubungannya dengan landasan dan proses pembentukan kaidah abstrak yang berlaku umum (perundang-undangan) maupun penemuan kaidah konkrit yang berlaku khusus (peradilan).”¹⁵⁶ Jika berpatokan pada kutipan di atas, Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum seolah-olah berfungsi sebagai penunjang aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Kedua kegiatan tersebut dilakukan seolah-olah dengan secara langsung. Menurut Purnadi Purbacaraka, dalam hubungan dengan kedua macam praksis hukum yang dikemukakan di atas, fungsi Politik Hukum ada 2 (dua) macam yaitu:

1. sebagai landasan dan proses pembentukan kaidah hukum abstrak yang berlaku umum (perundang-undangan) dan

¹⁵⁶ Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum* (Jakarta, 1995), hlm. 27.

2. sebagai landasan dan proses pembentukan kaidah hukum konkrit yang berlaku khusus maupun penemuan kaidah hukum konkrit yang berlaku khusus (peradilan).

Apa makna pernyataan Politik Hukum sebagai landasan dan proses pembentukan kaidah hukum yang berlaku abstrak-umum? Pembentukan kaidah hukum yang berkarakter abstrak-umum dilakukan DPR, DPRD, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pedoman untuk penyelesaian masalah hukum berskala makro sesuai dengan kebijakan hukum nasional. Apakah Politik Hukum terlibat dalam aktivitas pembentukan hukum tersebut? Menurut penulis, Politik Hukum tidak ikut serta dalam pembentukan kaidah hukum yang berkarakter abstrak-umum.

Apa makna pernyataan Politik Hukum sebagai landasan dan proses pembentukan kaidah hukum yang berlaku individual-konkrit? Pembentukan kaidah hukum yang berkarakter khusus-konkrit dilakukan pengadilan dalam konteks penerapan hukum. Penerapan hukum adalah aktivitas pembentukan hukum berkarakter individual-konkrit dalam rangka penyelesaian masalah hukum dalam skala mikro. Aktivitas ini terutama dilakukan badan peradilan maupun Presiden, Menteri, Gubernur dan lain-lain dalam rangka pembentukan kaidah hukum yang disebut keputusan (*beschikking*). Menurut penulis buku ini, Politik Hukum tidak terlibat dalam pembentukan kaidah hukum yang berkarakter individual-konkrit seperti disebut di atas.

Sekarang, pertanyaan penting yang perlu dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Pertanyaan di atas akan dijawab dengan bertitik tolak dari titik berdiri dan perspektif Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum.

Alasannya, titik berdiri eksternal sistem hukum dan perspektif sosiologis dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum sebagai objek formal membentuk karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Jika berpedoman pada uraian tentang aspek-aspek epistemologi ilmu pengetahuan yang dikemukakan di atas, karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat ditetapkan sebagai berikut. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum menampilkan wujud dan status sebagai suatu jenis studi ilmiah yang memiliki karakteristik keilmuan (*state of the arts*) sebagai berikut:

1. Ilmu Politik Hukum menetapkan titik pusat (optik) perhatian terhadap sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material,
2. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum (*legal policy*) yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata norma hukum sebagai objek formal dari perspektif titik berdiri eksternal sistem hukum sehingga ada jarak antara peneliti dengan sistem hukum atau tata hukum,
3. Ilmu Politik Hukum tidak hanya mengkaji aspek formal kebijakan hukum (*legal policy*) yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum sebagai dokumen resmi dengan metode pendekatan formal. Akan tetapi, mengkaji juga latar belakang kelahiran kebijakan hukum, tujuan kebijakan hukum dan akibat kebijakan hukum terhadap perkembangan sistem hukum atau tata hukum. Metode pendekatan yang dipakai dalam mengkaji hal-hal tersebut adalah metode pendekatan informal,

4. Ilmu Politik Hukum memandang kebijakan hukum (*legal policy*) yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum sebagai produk keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan negara,
5. sesuai dengan titik fokus (optik) perhatian Ilmu Politik Hukum yang tertuju pada kebijakan hukum (*legal policy*) yang tercantum dalam sistem hukum atau tata hukum dan faktor-faktor yang berkaitan dengan kebijakan hukum, batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat ditetapkan. Batas-batas wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum tersebut lebih sempit daripada batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik.

4. Aksiologi Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Aksiologi adalah cabang Filsafat yang memperbincangkan nilai kegunaan atau kemanfaatan ilmu pengetahuan. Setiap cabang ilmu pengetahuan memiliki nilai kemanfaatan atau nilai kegunaan. Ada cabang ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat teoretis dan ada yang praktis. Ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat teoretis adalah ilmu pengetahuan yang berguna menambah pengetahuan manusia tentang sesuatu objek. Contoh cabang ilmu pengetahuan yang termasuk kategori ilmu pengetahuan teoretis adalah Biologi. Ilmu pengetahuan ilmiah yang memiliki manfaat praktis adalah ilmu pengetahuan yang berguna menyelesaikan masalah atau yang mengkaji cara penyelesaian masalah sebagai objek kajian. Contoh ilmu pengetahuan yang termasuk ilmu pengetahuan praktis adalah Ilmu Kedokteran dan Ilmu Hukum.

Sesuai dengan kategori nilai kemanfaatan ilmu pengetahuan di atas, pertanyaan penting yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa manfaat atau kegunaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apakah Ilmu Politik Hukum memiliki manfaat praktis atau teoretis? Jawaban pertanyaan tersebut bergantung pada produk yang dihasilkan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika produk yang dihasilkan Ilmu Politik Hukum adalah pengetahuan yang bermanfaat untuk menyelesaikan masalah atau mengkaji cara penyelesaian masalah sebagai objek kajian, Ilmu Politik Hukum dapat dikategorikan sebagai ilmu pengetahuan praktis. Akan tetapi, jika Ilmu Politik Hukum menghasilkan pengetahuan yang bermanfaat semata-mata untuk menambah pengetahuan tentang sesuatu hal atau objek, Ilmu Politik Hukum dapat dikategorikan sebagai ilmu teoretis.

Menurut penulis, jika ditinjau dari aspek kemanfaatannya, sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum menampakkan karakteristik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan praktis yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dari suatu titik berdiri dan perspektif. Dalam proses penyelesaian masalah hukum tersebut, Ilmu Politik Hukum tidak secara langsung terlibat dalam aktivitas penyelesaian masalah hukum tetapi mengambil posisi dalam jarak tertentu. Pengetahuan yang dapat disajikan Ilmu Politik Hukum dalam rangka penyelesaian masalah hukum bukan pengetahuan tentang teknis penyelesaian masalah hukum yang bersifat langsung. Ilmu Politik Hukum hanya menawarkan pengetahuan tentang penyelesaian masalah hukum yang bersifat tidak langsung. Ilmu Politik Hukum menawarkan pengetahuan tentang kebijakan hukum yang ideal yang kedudukannya dalam penyelesaian masalah hukum berfungsi sebagai pedoman untuk menetapkan sistem hukum atau tata hukum yang dipergunakan sebagai sarana atau

alat dalam penyelesaian masalah hukum. Dalam hal ini, Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum yang mengandung kebijakan hukum sebagai salah satu sarana kontrol sosial yang dapat dipergunakan sebagai alat atau instrumen untuk menyelesaikan masalah hukum

Manfaat Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah menyelesaikan masalah-masalah hukum aktual dalam skala nasional dan regional yang berkaitan dengan kepentingan umum dan masalah-masalah hukum yang bersifat individual secara tidak langsung yakni dengan cara menetapkan kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Dalam konteks nilai kemanfaatan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis berpedoman pada pendapat Purnadi Purbacaraka yang mengemukakan “Politik Hukum gunanya untuk menyusun (disiplin) tata hukum yang merupakan sistem pembidangan hukum positif.”¹⁵⁷ Namun, dalam konteks penyusunan sistem hukum atau tata hukum sebagai sistem pembidangan hukum positif, Ilmu Politik Hukum tidak melibatkan diri secara langsung. Pengetahuan teknis tentang substansi sistem hukum atau tata hukum secara langsung dilakukan Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan berbagai cabang ilmu pengetahuan lain. Ilmu Politik Hukum berfungsi untuk menyusun kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Apa makna pernyataan Politik Hukum berguna untuk menyusun tata hukum sebagai sistem pembidangan hukum positif yang dikemukakan Purnadi Purbacaraka? Jika ditelaah secara cermat, pernyataan tersebut mengandung makna, Politik Hukum memiliki

¹⁵⁷ Purnadi Purbacaraka dalam Soerjono Soekanto dan Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial, Op. cit.*, hlm.176.

kegunaan praktis untuk membentuk, menata atau menyusun sistem hukum atau tata hukum dengan mengambil posisi dari jarak tertentu dan dari suatu perspektif. Menurut penulis buku ini, Politik Hukum tidak ikut secara langsung membentuk tata hukum tetapi menyediakan pengetahuan untuk menetapkan kebijakan hukum sebagai gambaran keputusan negara atau pemerintah (penguasa) dalam konteks pembentukan sistem hukum atau tata hukum. Dalam konteks uraian di atas, Politik Hukum merekomendasikan kebijakan hukum yang dapat dipergunakan sebagai pedoman pembentukan sistem hukum atau tata hukum, mengubah atau mengembangkan tata hukum atau bidang-bidang tata hukum sesuai dengan perkembangan masyarakat. Politik Hukum juga dapat merekomendasikan kebijakan hukum yang harus ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) berkenaan dengan arah perkembangan sub-sub bidang sistem hukum atau tata hukum, perubahan undang-undang, undang-undang yang harus dipertahankan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Menurut penulis, Ilmu Politik Hukum memiliki beberapa karakteristik yang menunjukkan nilai kegunaan atau kemanfaatannya sebagai ilmu praktis. *Pertama*, Ilmu Politik Hukum bermanfaat untuk mengkaji dan merekomendasikan kebijakan hukum yang perlu ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum pada masa kini. Ilmu Politik Hukum juga bermanfaat untuk melakukan kajian terhadap kebijakan hukum yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pernyataan tersebut mengandung arti seorang peneliti Ilmu Politik Hukum dapat mengetahui gambaran kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) berkenaan dengan sistem *ius constitutum* yang berlaku pada saat ini dan sistem *ius constituendum* sebagai sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Ada berbagai macam hal yang penting diketahui mengenai kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum positif. Salah satu aspek yang terkait dengan kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum adalah mengenai berbagai persoalan hukum yang terjadi dalam masyarakat. Dalam hubungan dengan hal yang dikemukakan di atas, Sri Soemantri mengemukakan Politik Hukum (Ilmu Politik Hukum - - - pen.) juga bermanfaat untuk mengetahui berbagai persoalan hukum dalam masyarakat dan negara.¹⁵⁸ Dalam konteks sebagaimana dikemukakan di atas, karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah ilmu pengetahuan yang memaparkan atau ilmu pengetahuan *deskriptif*.

Ilmu Politik Hukum juga melakukan pengkajian terhadap nilai-nilai sebagai pedoman hidup bernegara dan cara perwujudan nilai-nilai tersebut dalam kebijakan hukum. Pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah kebijakan hukum yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum yang ada sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang sudah menjabarkan nilai-nilai tujuan negara? Hal itu dapat dikemukakan dengan cara lain yakni sebagai berikut. Ilmu Politik Hukum dapat dipergunakan sebagai ilmu pengetahuan untuk menilai kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sesuai atau tidak dengan nilai-nilai tujuan negara. Menurut penulis, dalam hal ini, karakteristik nilai kemanfaatan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah ilmu pengetahuan *evaluatif*.

Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga bermanfaat untuk mengetahui berbagai kemungkinan yang berkaitan dengan perkembangan dan

¹⁵⁸ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Manfaat Mempelajari Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 8.

pembangunan hukum di Indonesia.¹⁵⁹ Ilmu Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan tentang perkembangan saat ini yang bermanfaat untuk memformulasi kebijakan hukum sebagai gambaran keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) dalam konteks pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pengetahuan tentang perkembangan dan pembangunan sistem hukum atau tata hukum dapat dipakai sebagai bahan masukan untuk mempersiapkan kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Baik pada skala makro (tataran nasional) dalam konteks pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan dan pada tataran daerah (regional) maupun dalam rangka pembentukan peraturan daerah.

Ilmu Politik Hukum juga dapat mengkaji kecenderungan-kecenderungan hukum yang akan berkembang pada masa depan berdasarkan perkembangan sosial kemasyarakatan pada masa kini. Pengetahuan tersebut dapat dimanfaatkan DPR, DPD, Presiden atau DPRD supaya dapat memperkirakan sistem hukum atau tata hukum yang harus dibentuk pada masa yang akan datang. Lembaga-lembaga pembentuk hukum dapat menghasilkan produk hukum yang tidak ketinggalan jaman atau memenuhi perkembangan zaman jika dapat memprediksi kecenderungan perkembangan pada masa depan. Dalam hal ini, nilai kemanfaatan atau nilai kegunaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah *antisipatif atau prediktif*.

¹⁵⁹ *Ibid.*

BAB V

OBJEK MATERIAL DAN OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI ILMU PENGETAHUAN SERTA HUBUNGANNYA DENGAN CABANG ILMU PENGETAHUAN LAIN

A. Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pengetahuan

Unsur-unsur Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah diulas pada bab sebelum bab ini dari perspektif Filsafat Ilmu. Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan, Ilmu Politik Hukum layak ditetapkan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Ilmu Politik Hukum termasuk dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial sebagai cabang Ilmu Politik. Pengetahuan tentang status Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah pengenalan awal tentang Ilmu Politik Hukum. Untuk menambah pengetahuan tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis akan mengulas sisi lain Ilmu Politik Hukum yakni objek material dan objek formalnya. Akan tetapi, sebelum membahas objek material dan objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis lebih dahulu mengulas pengertian objek material dan objek formal ilmu pengetahuan.

Dalam dunia akademik, secara lazim, objek kajian ilmu pengetahuan terdiri atas objek material dan objek formal. Kedua jenis objek ilmu pengetahuan tersebut akan diulas dalam bab ini secara berurutan. Menurut urutan logika dan sesuai dengan kelaziman dalam ilmu pengetahuan, objek material dibicarakan lebih dahulu daripada objek formal. Secara lazim, ilmu pengetahuan membicarakan lebih dahulu sesuatu sebagai objek atau sebagai titik fokus perhatian. Sudut pandang dalam membicarakan sesuatu objek baru kemudian diperbincangkan. Jalan pikiran di atas juga diikuti dalam pembahasan objek material dan objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Apa yang dimaksud dengan objek material ilmu pengetahuan? Objek adalah sesuatu yang ada atau yang mungkin ada. Sesuatu yang ada atau yang mungkin ada yang menjadi pusat perhatian atau pokok pembicaraan atau pokok pembahasan disebut objek material. Dalam perspektif pengertian di atas, objek material ilmu pengetahuan dapat dikemukakan sebagai sesuatu yang ada atau yang mungkin ada yang menjadi sasaran penyelidikan dan atau penelitian ilmu pengetahuan.¹⁶⁰ Objek material dapat berwujud sesuatu yang ada secara fisik yang berada dalam dunia realitas seperti kucing, bintang, bulan, manusia atau benda-benda fisik seperti bangunan dan lain-lain. Akan tetapi, objek material suatu cabang ilmu pengetahuan juga dapat berwujud sesuatu yang ada yang bersifat abstrak yang berada dalam dunia metafisika (*noumena*) seperti Tuhan, surga, neraka dan lain-lain.

Objek material ilmu pengetahuan yang berkenaan dengan hakikat sesuatu yang ada atau yang mungkin ada selalu bersifat ada khusus. Ada yang bersifat khusus diteliti oleh suatu atau beberapa cabang ilmu pengetahuan secara bersama-sama sebagai objek material. Gejala tertentu yang diamati, dikaji dan diteliti oleh suatu atau beberapa cabang ilmu pengetahuan sebagai objek material disebut sasaran penelitian atau sasaran pengkajian. Akan tetapi, masing-masing cabang ilmu pengetahuan meneliti atau mengkaji objek material dari suatu sudut pandang atau perspektif yang berbeda yang membuat berbagai cabang ilmu pengetahuan dapat dibedakan meskipun objek materialnya adalah sama. Sebagai contoh, sistem hukum adalah objek material berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Psikologi Hukum, Ilmu Politik, Ilmu Politik Hukum dan lain-lain. Masing-masing cabang ilmu pengetahuan menyoroti, mengkaji atau meneliti sistem hukum sebagai objek material dari suatu sudut pandang atau perspektif

¹⁶⁰ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara* (Jakarta, 2014), hlm. 18.

yang menghasilkan ilmu pengetahuan dengan karakteristik tertentu. Sejarah Hukum, Psikologi Hukum, Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum atau cabang ilmu pengetahuan lain mengkaji sistem hukum sebagai objek material dari suatu sudut pandang atau perspektif sehingga menghasilkan seperangkat ilmu pengetahuan mengenai hukum dengan karakteristik tertentu. Dalam perspektif pemahaman di atas, perbedaan objek formal akan menjadi lebih dominan dalam menentukan karakteristik keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan daripada perbedaan objek material.

Suatu objek material dapat dikaji oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan secara bersama-sama. Sebagai contoh, manusia adalah objek material berbagai cabang ilmu pengetahuan yakni Ilmu Kedokteran bersama sama dengan Psikologi, Sosiologi dan lain-lain. Namun, seperti dikemukakan di atas, masing-masing cabang ilmu pengetahuan menyoroti atau mengkaji dan meneliti aspek tertentu keberadaan manusia sehingga menghasilkan seperangkat ilmu pengetahuan yang berbeda mengenai manusia. Manusia menjadi objek material Ilmu Kedokteran dari segi kesehatan fisik. Dari segi kejiwaan, manusia adalah objek kajian Psikologi. Manusia juga menjadi objek kajian Sosiologi dari segi tingkah laku, dinamika sosial dan relasi manusia.

Apa yang dimaksud dengan objek formal ilmu pengetahuan? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, ada pertanyaan yang perlu dikemukakan lebih dahulu yakni sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan objek formal? Pengertian objek formal lebih dahulu harus dipahami supaya dapat memahami pengertian objek formal ilmu pengetahuan. Kekeliruan sering terjadi mengenai pengertian objek formal. Oleh sebab itu, sebelum membahas pengertian objek formal ilmu pengetahuan, penulis terlebih dahulu memaparkan uraian berikut sebagai dasar untuk memahami pengertian objek formal.

Dalam perspektif ilmu pengetahuan maupun kehidupan sehari-hari, setiap orang atau setiap peneliti atau penstudi selalu bertitik tolak dari suatu sudut pandang dalam membicarakan, menyoroti, mengkaji atau meneliti suatu pokok pembicaraan atau objek pembicaraan. Pembicaraan beberapa orang mengenai sesuatu hal akan menghasilkan berbagai macam pendapat tentang hal atau objek yang dibicarakan. Apa sebab terjadi perbedaan pendapat di antara beberapa orang yang membicarakan sesuatu objek pembicaraan? Perbedaan pendapat muncul karena perbedaan sudut pandang dalam membahas sesuatu pusat perhatian atau objek pembicaraan. Apa sebab terjadi perbedaan sudut pandang tersebut? Menurut penulis, perbedaan sudut pandang timbul karena perbedaan titik berdiri dalam membicarakan atau membahas sesuatu sebagai pusat perhatian atau objek pembicaraan. Sudut pandang dalam membicarakan sesuatu selalu ditentukan oleh titik berdiri. Perbedaan titik berdiri dalam membicarakan sesuatu adalah hal yang lumrah terjadi dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam dunia akademik atau ilmu pengetahuan.

Dalam ranah ilmu pengetahuan maupun dalam kehidupan sehari-hari, orang awam atau peneliti yang membicarakan sesuatu objek memiliki 2 (dua) macam pilihan tentang titik berdiri dalam membicarakan objek pembicaraan atau objek kajian tersebut. Kedua macam titik berdiri tersebut adalah (1) titik berdiri internal dan (2) titik berdiri eksternal seperti sudah dikemukakan pada bagian lain. Seorang peneliti atau penstudi yang mengambil posisi atau tempat kedudukan dari titik berdiri internal akan menghasilkan suatu perspektif atau sudut pandang dengan segala karakteristiknya. Demikian pula dengan peneliti atau penstudi yang mengambil posisi atau tempat kedudukan dari titik berdiri eksternal akan menghasilkan suatu perspektif atau sudut pandang dengan segala

karakteristiknya. Perbedaan titik berdiri dalam memandang objek material akan menghasilkan perspektif yang berbeda dan sekaligus menghasilkan pengetahuan yang berbeda tentang objek material yang dikaji. Perspektif (sudut pandang) dalam memandang atau membicarakan suatu objek material disebut objek formal.

B.Objek Material Ilmu Politik Hukum

Uraian yang dikemukakan di atas adalah awal pembicaraan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai Ilmu Politik dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial, Ilmu Politik Hukum mempunyai objek material tertentu seperti setiap cabang ilmu pengetahuan. Akan tetapi, objek material Ilmu Politik Hukum adalah juga objek kajian cabang ilmu pengetahuan sosial yang lain seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dan Ilmu Politik. Masing-masing cabang ilmu pengetahuan sosial tersebut menetapkan pusat perhatiannya pada salah satu aspek dari objek material sehingga menghasilkan berbagai macam pengetahuan yang berbeda tentang objek material tersebut.

Apa objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Dalam konteks pembahasan objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berlaku prinsip yang sama seperti dikemukakan di atas. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan sosial yang memusatkan perhatian pada suatu objek material. Objek material Ilmu Politik Hukum adalah objek yang berhakikat sebagai ada yang bersifat khusus. Ada yang bersifat khusus yang merupakan titik fokus penyelidikan atau penelitian Ilmu Politik Hukum itu disebut objek material Ilmu Politik Hukum.

Ilmu Politik Hukum memiliki objek material yang disebut sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material Ilmu Politik Hukum adalah titik fokus pembahasan pada subbagian ini. Akan tetapi, sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah juga objek material ilmu pengetahuan lain seperti dikemukakan di atas. Namun, objek material tersebut dikaji atau diteliti Ilmu Politik Hukum dari titik berdiri eksternal dengan titik fokus perhatian yang berbeda dari cabang-cabang ilmu pengetahuan sosial lain. Perbedaan titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum dari cabang-cabang Ilmu-ilmu Sosial yang lain dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material menghasilkan berbagai aspek pengetahuan yang berbeda tentang sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan aspek-aspek keilmuan yang disebut di atas merupakan karakteristik khusus yang membuat Ilmu Politik Hukum dapat dibedakan dari cabang ilmu pengetahuan lain yang satu rumpun dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial.

Wawasan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang merupakan pokok pembahasan atau pembicaraan pada bagian ini akan terbentuk jika dapat memahami berbagai cara pandang ilmu pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian. Sistem hukum adalah fenomena sosial yang multi aspek (multi faset) sehingga dapat dikaji dari berbagai perspektif. Ada berbagai macam cara pandang ilmu pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai fenomena kemasyarakatan yang multi aspek dan multi faset. Salah satu cara pandang ilmu pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian ilmu pengetahuan merupakan fondasi pengembangan wawasan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang memilih suatu aspek fenomena sosial sebagai titik fokus perhatian atau sebagai objek material. Fenomena yang menarik perhatian dan menjadi objek material Ilmu Politik Hukum adalah kaidah sosial yang disebut sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum dikembangkan berdasarkan suatu cara pandang keilmuan tentang sistem hukum atau tata hukum yang merupakan objek material berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti lazim terjadi dalam semua cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum berkembang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan berpedoman pada salah satu cara pandang tentang sistem hukum yang sudah lazim dikenal.¹⁶¹ Salah satu cara pandang tentang sistem hukum adalah sistem hukum atau tata hukum adalah produk keputusan penguasa.¹⁶²

Salah satu cara pandang tentang sistem hukum atau tata hukum yang dikemukakan di atas adalah landasan pengembangan objek material Ilmu Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan yakni “sistem hukum atau tata hukum sebagai produk keputusan penguasa.” Sebagai produk keputusan penguasa, sistem hukum atau tata hukum ditetapkan, dibangun dan dikembangkan atas dasar kewenangan diskresi penguasa. Dalam konteks ini, kewenangan diskresi penguasa mengandung arti sebagai kebebasan bertindak penguasa atas inisiatif sendiri untuk menetapkan jenis atau macam sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam wilayah kekuasaannya atas dasar kekuasaan yang melekat pada negara atau pemerintah (penguasa). Penguasa memiliki kewenangan diskresi untuk menetapkan hal-hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa

¹⁶¹ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, *Op. cit.*, hlm. 28.

¹⁶² Bandingkan dengan pandangan tentang sistem hukum dalam Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 3-4.

dan bernegara yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Penguasa juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan umum yang mengikat secara umum yang mencerminkan kehendak penguasa berkenaan dengan hal-hal yang menjadi objek kebijakan umum tersebut. Keputusan penguasa mengenai hal-hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan atau keputusan tentang kebijakan umum tersebut diungkapkan kepada publik melalui sistem hukum atau tata hukum.

Dalam perspektif cara pandang sistem hukum atau tata hukum sebagai produk keputusan diskresi penguasa, Logeman mengemukakan pandangan tentang hakikat sistem hukum atau tata hukum sebagai berikut “Dalam bidang kenyataan, peraturan-peraturan itu, merupakan keputusan dengan arti pergaulan tertentu. Tegasnya ia adalah ungkapan-ungkapan otoritas yang bermaksud bekerja bagi orang lain sebagai motif perbuatan dalam suatu keanekaragaman situasi yang akan datang.”¹⁶³ Sebagai ungkapan otoritas, sistem hukum atau tata hukum mencerminkan pernyataan kehendak penguasa mengenai berbagai hal yang berkenaan dengan konteks kehidupan bersama manusia yang diatur sistem hukum atau tata hukum. Sebagai pernyataan kehendak penguasa, sistem hukum atau tata hukum memiliki kekuatan memaksa untuk mengendalikan orang.¹⁶⁴ Dalam perspektif wawasan Logeman, sistem hukum atau tata hukum dapat dipandang sebagai alat atau instrumen yang dipakai untuk kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, sistem hukum atau tata hukum juga dapat dipakai untuk kepentingan golongan (penguasa).

Dalam perspektif sistem hukum atau tata hukum yang berkarakter instrumental seperti dikemukakan di atas, Koesnoe mengemukakan hukum “. . . berperan sebagai alat

¹⁶³ Logeman, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, *Op. cit.*, hlm. 30.

¹⁶⁴ Moh. Koesnoe, “Mengamati Konsep Hukum di Dalam Masyarakat Kita” (Varia Peradilan, Tahun IX No. 105, Jakarta, Juni 1994), hlm. 128.

politik penguasa. Dalam hal ini sebagai alat untuk menggerakkan masyarakat guna berkembang ke arah jurusan yang dikehendaki penguasa¹⁶⁵ Dalam perspektif pandangan Koesnoe, sistem hukum atau tata hukum sebagai alat politik penguasa harus dipandang memiliki bukan saja kandungan normatif yang dituangkan dalam bentuk norma perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-lain. Akan tetapi, sebagai instrumen atau alat yang mengandung kehendak penguasa yang substansinya bukan norma-norma hukum tetapi sesuatu yang memiliki kekuatan memaksa untuk menggerakkan masyarakat supaya berkembang ke jurusan yang dikehendaki penguasa seperti dikemukakan Koesnoe. Substansi sistem hukum atau tata hukum yang dimaksud tersebut adalah kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum adalah substansi lain yang dikandung sistem hukum atau tata hukum yang diungkapkan negara atau pemerintah (penguasa) kepada publik melalui sistem hukum atau tata hukum.

Pandangan yang dikemukakan di atas adalah pandangan yang bersifat sosiologis terhadap sistem hukum atau tata hukum. Dari perspektif sosiologis, “. . . hukum adalah suatu kekuatan sosial di samping kekuatan-kekuatan sosial lainnya. Sebagai suatu kekuatan sosial, hukum dapat dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan politik.”¹⁶⁶ Sebagai alat untuk mencapai tujuan politik, sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat atau disalahgunakan untuk kepentingan penguasa. Sebagai kekuatan sosial, sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena sosial (fenomena kemasyarakatan) yang kehadirannya sangat dibutuhkan

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 129.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 131.

dalam kehidupan bersama manusia untuk menciptakan ketertiban masyarakat.¹⁶⁷ Akan tetapi, sistem hukum atau tata hukum bukan satu-satunya alat ketertiban sosial.¹⁶⁸ Sistem sosial-kemasyarakatan memiliki alat ketertiban sosial yang beraneka ragam yang meliputi berbagai subsistem sosial seperti subsistem nilai-nilai budaya, subsistem nilai-nilai kesusilaan, subsistem tata krama pergaulan, subsistem kebiasaan, subsistem adat-istiadat dan lain-lain.

Sebagai fenomena kemasyarakatan, sistem hukum atau tata hukum adalah suatu mekanisme pengendalian sosial dengan tujuan agar segala sesuatu berjalan dengan tertib.¹⁶⁹ Sebagai mekanisme pengendalian sosial, sistem hukum atau tata hukum merupakan bagian dari jaringan sistem sosial yang lebih besar. Jika hendak dikemukakan dengan cara lain, sistem hukum adalah subsistem sosial-kemasyarakatan.¹⁷⁰ Sistem hukum atau tata hukum bekerja sama dengan subsistem sosial lain seperti subsistem nilai budaya, subsistem norma agama, sub sistem sopan santun, adat-istiadat, kesusilaan dan lain-lain untuk mengatur masyarakat supaya tercapai ketertiban dalam pergaulan hidup manusia. Dalam konteks uraian di atas, Satjipto Rahardjo mengemukakan sistem hukum hanya menempati satu sudut kecil dalam jagad ketertiban.¹⁷¹

Dalam masyarakat moderen, sistem hukum atau tata hukum secara lazim berasal atau bersumber dari negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas untuk

¹⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban* (Jakarta, 2006), hlm. 96.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum, Op. cit.*, hlm. 60.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm., 11-12.

¹⁷¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban, Op. Cit.*, hlm. 96.

menjalankan kekuasaan negara atas nama rakyat. Sistem hukum atau tata hukum adalah instrumen negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengimplementasikan tindakan-tindakan yang telah dan hendak dilaksanakan negara atau pemerintah (penguasa). Negara atau pemerintah (penguasa) dapat memakai sistem hukum atau tata hukum sebagai alat untuk berbagai macam maksud dan tujuan. Sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan secara positif sebagai alat untuk membangun kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, sistem hukum atau tata hukum juga dapat dipergunakan secara negatif sebagai alat mempertahankan kekuasaan. Dalam hal yang disebut terakhir, tindakan seperti itu sering mengakibatkan penindasan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia seperti lazim terjadi di negara-negara otoriter. Kondisi seperti ini juga pernah terjadi dalam sejarah bangsa Indonesia di era orde lama dan orde baru.

Sistem hukum dapat menjadi alat yang ampuh di tangan penguasa dalam negara dengan strategi pembangunan hukum ortodoks. Dalam konteks strategi pembangunan hukum ortodoks tersebut, Abdul Hakim G. Nusantara mengemukakan sebagai berikut:

“Strategi pembangunan hukum ortodoks mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat. Hukum yang dihasilkan bersifat positivis-instrumentalis. Hukum menjadi alat ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.”¹⁷²

Penulis lain, Soerjono Soekanto mengemukakan komentar tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai alat atau instrumen yang dapat disalahgunakan penguasa sebagai pemegang otoritas. Dalam konteks pemahaman seperti dikemukakan di atas, Soerjono Soekanto mengemukakan sebagai berikut:

“ . . . (sistem atau tata - - - pen.) hukum dapat menjadi alat yang ampuh untuk mengendalikan warga-warga masyarakat atau dapat dijadikan sarana oleh sebagian

¹⁷² Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia, Op. cit.*, hlm. 27.

kecil warga-warga masyarakat yang menamakan dirinya sebagai penguasa, untuk mempertahankan kedudukan sosial-ekonominya yang lebih tinggi dari bagian terbesar warga-warga masyarakat.”¹⁷³

Sistem hukum atau tata hukum juga dapat dipakai secara positif untuk mencapai kesejahteraan bangsa. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Soerjono Soekanto mengemukakan komentar sebagai berikut “Pengalaman-pengalaman di negara-negara lain dapat membuktikan bahwa hukum sebagaimana halnya dengan bidang-bidang kehidupan lainnya dipergunakan sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial.”¹⁷⁴ Perubahan yang dikemukakan di atas adalah perubahan yang bermanfaat baik yang sudah direncanakan. Dalam konteks perubahan yang demikian, sistem hukum atau tata hukum melakukan fungsi sebagai instrumen penuntun perubahan masyarakat menuju kondisi yang lebih baik. Soerjono Soekanto lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut “Kiranya dapat dikatakan bahwa kaidah-kaidah hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang dikehendaki atau perubahan-perubahan yang direncanakan (*intended change atau planned change*).”¹⁷⁵

Sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial tidak dapat dipandang sebagai subsistem yang otonom sehingga kebal terhadap pengaruh faktor-faktor sosial. Sistem hukum atau tata hukum adalah pranata sosial yang keberadaannya dan kehadirannya dalam suatu jagad ketertiban yang sangat kompleks.¹⁷⁶ Dalam jagad ketertiban, sistem hukum atau tata hukum dipengaruhi dan mempengaruhi subsistem politik, ekonomi,

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 12-13.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 110.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 110-111.

¹⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban, Op. cit.*, hlm. 97.

budaya dan lain-lain. Salah satu subsistem sosial yang dominan mempengaruhi sistem hukum atau tata hukum adalah sistem nilai budaya. Soerjono Soekanto mengemukakan sebagai berikut “Hukum (maksudnya sistem hukum - - - pen.) sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, dan bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkritisasi daripada nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.”¹⁷⁷

Sistem hukum adalah sistem atau institusi normatif (*normerende*) jika ditinjau dari titik berdiri internal.¹⁷⁸ Akan tetapi, Ilmu Politik Hukum memahami sistem hukum atau tata hukum bukan dari titik berdiri internal tetapi dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Titik berdiri eksternal dalam memandang sistem hukum atau tata hukum mengandung konsekuensi sistem hukum atau tata hukum dipandang sebagai bukan sistem atau institusi normatif (*normerende*). Akan tetapi, sebagai kekuatan sosial yang dapat dipergunakan untuk berbagai macam keperluan bergantung kepada negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas untuk membentuk sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah alat yang memiliki kekuatan untuk melakukan tindakan paksa secara sah terhadap setiap warga negara dengan tujuan baik atau untuk tujuan penguasa. Dalam konteks Ilmu Politik Hukum, sistem hukum atau tata hukum memiliki fungsi sebagai sarana atau alat penguasa untuk mencapai suatu tujuan yang bersifat baik yakni tujuan negara.

Sesuai dengan deskripsi di atas, pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu

¹⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum, Op. cit.*, hlm. 14.

¹⁷⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban, Op. cit.*, hlm. 96.

pengetahuan? Jawaban yang dapat dikemukakan terhadap pertanyaan tersebut sudah tergambar dari deskripsi yang penulis paparkan di atas. Berdasarkan paparan di atas, kesimpulan pembahasan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dapat dikemukakan sekarang. Menurut penulis, objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sistem hukum atau tata hukum. Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, sistem hukum atau tata hukum adalah bagian dari sistem sosial. Sistem hukum atau tata hukum adalah bagian dari sistem sosial atau sistem hukum atau tata hukum adalah subsistem sosial.¹⁷⁹ Sebagai subsistem sosial, sistem hukum atau tata hukum berkerja sama dengan subsistem sosial yang lain untuk menghadirkan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Apa hakikat sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum? Setiap cabang Ilmu-ilmu Sosial dapat mengemukakan jawaban yang berbeda terhadap pertanyaan di atas. Hal itu terjadi karena titik fokus perhatian tiap cabang Ilmu-ilmu Sosial dalam memandang sistem hukum atau tata hukum berbeda. Perbedaan titik fokus perhatian dalam memandang sistem hukum atau tata hukum harus dimulai dari pemahaman tentang perbedaan titik berdiri dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Jawaban atas pertanyaan tentang hakikat sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial bergantung pada titik berdiri dan sudut pandang dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Dengan demikian, hal pertama yang perlu diketahui untuk menjawab pertanyaan di atas adalah mengenai titik berdiri dan perspektif Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Jika fokus pembicaraan beralih kepada perspektif dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum, hal itu adalah

¹⁷⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 11-12.

tanda mengenai topik pembicaraan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sudah harus diakhiri. Akhir pembahasan tentang objek material Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan merupakan awal dari perbincangan tentang objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

B.Objek Formal Ilmu Politik Hukum

Sebagaimana dikemukakan, sistem hukum atau tata hukum adalah objek material berbagai cabang ilmu pengetahuan baik dalam lingkungan Disiplin Hukum maupun Disiplin Sosial. Setiap cabang ilmu pengetahuan meneliti atau mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri masing-masing. Ada yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri internal sistem hukum dan ada dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Setiap cabang ilmu pengetahuan bertitik tolak dari sudut pandang dan titik fokus perhatian yang berbeda dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan sudut pandang dan titik fokus perhatian membatasi ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah tiap cabang ilmu pengetahuan dan menghasilkan karakteristik ilmu pengetahuan yang berbeda. Namun, pembatasan sudut pandang tersebut menghasilkan pengetahuan yang lebih dalam tentang sistem hukum atau tata hukum.

Apa sebab terjadi perbedaan sudut pandang dalam mengkaji objek material? Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji objek material terjadi karena perbedaan titik berdiri. Dalam ilmu pengetahuan, ada 2 (dua) macam titik berdiri peneliti atau penstudi yakni (a) titik berdiri internal dan (b) titik berdiri eksternal. Titik berdiri internal adalah posisi atau tempat kedudukan seorang peneliti dalam mengkaji objek material dari perspektif internal objek kajian. Dari perspektif internal, peneliti menempati kedudukan sebagai bagian dari objek material yang diteliti. Titik berdiri kedua adalah titik berdiri

eksternal. Titik berdiri eksternal adalah posisi atau tempat kedudukan seorang peneliti atau penstudi dalam mengkaji atau meneliti objek material dari perspektif eksternal objek material. Dari perspektif eksternal, peneliti menempati kedudukan sebagai bukan bagian dari objek material yang diteliti. Perbedaan titik berdiri dalam mengkaji atau meneliti objek material akan menimbulkan perbedaan dalam berbagai hal seperti perbedaan sudut pandang, metode pendekatan, metode ilmiah, metode penelitian dan lain-lain.

Titik berdiri yang berbeda dalam mengkaji atau meneliti objek material akan menghasilkan sudut pandang yang berbeda. Titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum bersifat terbatas sehingga membatasi perspektif peneliti atau penstudi meskipun menghasilkan kedalaman pengetahuan tentang objek material. Titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum menghasilkan perspektif yang lebih luas meskipun tidak selalu menghasilkan kedalaman pengetahuan. Konsekuensi perbedaan titik berdiri tersebut akan terus berlanjut terhadap berbagai aspek ilmu pengetahuan karena sudut pandang yang berbeda akan menghasilkan metode pendekatan yang berbeda. Perbedaan metode pendekatan akan mengakibatkan konsekuensi-konsekuensi logis terhadap berbagai aspek penelitian seperti antara lain aspek metode ilmiah dan metode penelitian. Metode pendekatan yang berbeda akan mengakibatkan metode ilmiah yang berbeda. Perbedaan metode ilmiah akan menghasilkan perbedaan metode penelitian dengan berbagai aspeknya seperti aspek penalaran ilmiah penelitian. Pada titik akhir, berbagai konsekuensi perbedaan yang dikemukakan di atas akan menghasilkan pengetahuan yang berbeda meskipun dengan objek material yang sama.

Titik berdiri yang berbeda seperti dikemukakan di atas akan menghasilkan metode pendekatan (perspektif) yang berbeda. Metode pendekatan yang berbeda dalam mengkaji

suatu objek material disebut objek formal. Objek formal adalah unsur utama yang membedakan suatu cabang cabang ilmu pengetahuan dengan cabang ilmu pengetahuan yang lain meskipun objek material kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah sama. Perbedaan objek formal merupakan ciri pembeda yang paling penting bagi tiap cabang ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, pembahasan tentang perbedaan objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan cabang Ilmu-ilmu Sosial yang lain adalah sangat penting diketahui.

Apa yang dimaksud dengan objek formal? Objek formal adalah objek material yang dipandang dari suatu sudut pandang atau perspektif. Sudut pandang atau perspektif dalam mengkaji atau meneliti suatu objek material disebut objek formal.¹⁸⁰ Dalam hal ini, suatu objek material secara khusus dikaji secara lebih terbatas yakni hanya dari suatu sudut pandang. Pembatasan sudut pandang dalam mengkaji suatu objek material membuat aspek dari objek material yang dapat diamati, dikaji atau diteliti juga terbatas. Pembatasan sudut pandang dalam mengkaji suatu objek material mengakibatkan tidak semua aspek objek material dapat diamati. Namun, pembatasan sudut pandang memiliki kelebihan dari segi yang lain. Ilmu pengetahuan yang dihasilkan dari suatu pengamatan yang terbatas atau dibatasi bersifat lebih dalam jika dibandingkan dengan pengetahuan yang dihasilkan dari suatu pengamatan yang tidak dibatasi sudut pandangnya.

Kekhususan dan kedalaman ilmu pengetahuan yang dihasilkan dari suatu pengamatan yang dibatasi sudut pandangnya adalah ciri ilmu pengetahuan ilmiah (*science*). Sebagai contoh, objek material Ilmu Hukum adalah sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Hukum memandang sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri

¹⁸⁰ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara, Op. cit.*, hlm. 23.

internal sistem hukum. Titik berdiri internal sistem hukum menghasilkan perspektif atau sudut pandang yuridis. Dari sudut pandang yuridis, Ilmu Hukum melakukan metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif terhadap sistem hukum atau tata hukum sehingga menghasilkan seperangkat pengetahuan yang bersifat dogmatis-normatif yakni pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai sistem norma-norma hukum yang ditata secara sistematis yang mengandung ajaran-ajaran (dogma-dogma) hukum tertentu. Titik berdiri, sudut pandang (perspektif) dan metode pendekatan Ilmu Hukum dalam mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material menghasilkan seperangkat ilmu pengetahuan yang berbeda karakteristik dari ilmu pengetahuan yang dihasilkan Ilmu-ilmu Sosial yang mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial dari titik berdiri eksternal sistem hukum.

Berdasarkan uraian di atas, objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dapat digambarkan meskipun sosok objek formal tersebut secara keseluruhan masih samar-samar. Untuk memperjelas pemahaman tentang objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis akan mengupas hal tersebut dalam uraian di bawah. Penulis berharap dengan ulasan tentang objek formal Ilmu Politik Hukum tersebut, pengetahuan tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan sebagai cabang Ilmu Politik semakin bertambah luas.

Sebagaimana dikemukakan, sistem hukum atau tata hukum dapat menjadi objek material berbagai cabang ilmu pengetahuan yang dikaji dari berbagai titik berdiri, perspektif dan titik fokus perhatian yang berbeda. Sebagai contoh, Ilmu Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri internal sistem hukum. Ilmu Politik mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri eksternal

sistem hukum. Bahkan, ada kemungkinan persamaan titik berdiri dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum tetapi dengan optik atau titik fokus perhatian yang berbeda. Hal itu yang terjadi pada Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Akan tetapi, titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut berbeda. Perbedaan titik fokus perhatian dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material mengakibatkan perbedaan karakteristik Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik sebagai ilmu pengetahuan.

Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dengan titik fokus perhatian yang berbeda. Perbedaan titik fokus perhatian melahirkan perbedaan objek formal Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum meskipun kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut berasal dari rumpun Ilmu-ilmu Sosial yang berkarakter sebagai ilmu pengetahuan praktis-faktual-empiris. Perbedaan objek formal Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum yang dipaparkan di bawah bertujuan untuk menambah pemahaman dan pengetahuan tentang karakteristik dan ciri-ciri kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut yang berbeda. Penulis dengan sengaja membandingkan perbedaan objek formal Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum pada aspek-aspek tertentu saja dengan harapan dapat memperjelas ciri-ciri objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Apa objek formal Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri eksternal sistem hukum? Dari perspektif Ilmu Politik yang bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum, substansi sistem hukum atau tata hukum yang menjadi titik fokus perhatian Ilmu

Politik adalah pernyataan kehendak penguasa yang diungkapkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Kehendak penguasa yang dimaksud adalah kebijakan umum (*publik policy*). Sistem hukum atau tata hukum adalah bentuk yuridis formal yang menjadi forma yang mbingkai kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sistem hukum atau tata hukum adalah “baju” yang membungkus kehendak negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan dengan sarana yang disebut sistem hukum atau tata hukum. “Forma atau baju pembungkus” tersebut memiliki fungsi tertentu terhadap kebijakan umum sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa).

Sistem hukum atau tata hukum sebagai bentuk yuridis-formal berfungsi sebagai sarana untuk mengungkapkan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) yang hendak disampaikan kepada publik (masyarakat). Sistem hukum atau tata hukum sekaligus memberikan legalitas (keabsahan) terhadap kehendak penguasa tersebut. Sebagai konsekuensi dari pernyataan kehendak penguasa yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum sebagai bentuk formal, semua pihak yang terkait dengan kehendak penguasa menjadi terikat. Dalam bahasa yang lebih sosiologis dapat dikemukakan, sistem hukum atau tata hukum disebut sebagai sarana atau alat untuk mengungkapkan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) yang disebut kebijakan umum kepada masyarakat. Hakikat substansi yang tertuang dalam sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan umum (*public policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa).

Segenap kebijakan publik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai suatu tujuan harus diungkapkan lewat sarana yuridis yang disebut sistem hukum atau tata hukum. Untuk memperjelas fungsi sistem hukum atau tata hukum

dalam perspektif Ilmu Politik sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan umum, Leo Agustino mengemukakan pendapat sebagai berikut:

” . . . kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Anggota masyarakat dapat menerima sebagai sesuatu yang sah bahwa pajak haruslah dibayar, pengontrolan impor harus dipatuhi dan peraturan antimonopoli harus diikuti, bila tidak menginginkan adanya resiko didenda, hukuman penjara atau sanksi legal lainnya yang dapat dijatuhkan.”¹⁸¹

Kesimpulan yang dapat dikemukakan mengenai kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik adalah sebagai berikut. Sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial adalah instrumen atau alat yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mencapai tujuan negara. Sistem hukum atau tata hukum adalah alat yang dipergunakan untuk maksud dan tujuan (a) mengungkapkan kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) kepada publik, (b) memberikan legalitas atau keabsahan terhadap kebijakan umum yang telah ditetapkan dan (c) memberikan kekuatan mengikat kepada kebijakan umum yang sudah ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sehingga semua pihak yang terkait terikat dengan kebijakan umum tersebut. Sesuai dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, objek formal Ilmu Politik sudah jelas dapat dikemukakan yakni kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan negara.

Apa objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik. Oleh sebab itu, prinsip-prinsip Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan berlaku juga bagi Ilmu Politik Hukum. Salah satu aspek keilmuan Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang berlaku bagi Ilmu Politik Hukum adalah mengenai titik berdiri dalam mengkaji sistem

¹⁸¹ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung, 2008), hlm. 9.

hukum atau tata hukum. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Shidarta mengemukakan Politik Hukum (Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan . . . pen.) mengkaji sistem hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum.¹⁸² Jika sistem hukum atau tata hukum dikaji dari titik berdiri eksternal, peneliti berada di luar sistem hukum yakni dalam kedudukan sebagai pengamat. Shidarta mengemukakan kedudukan peneliti atau penstudi sebagai pengamat sebagai berikut “Penstudi yang termasuk kelompok pengamat ini antara lain mereka yang berasal dari disiplin sejarah, sosiologi, anthropologi, psikologi, dan sebagainya.”¹⁸³ Secara lebih tegas Shidarta mengemukakan pandangan tentang kedudukan tersebut sebagai berikut “Mereka menjadikan (sistem atau tata - - - pen.) hukum sebagai bagian dari objek namun dengan pendekatan eksternal.”¹⁸⁴

Cara kerja Ilmu Politik Hukum yang bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum seperti dikemukakan di atas mengandung konsekuensi terhadap cara pandang dan pemahaman tentang sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial. Sistem hukum atau tata hukum dipandang sebagai bukan sistem atau institusi normatif (*normerende*). Akan tetapi, sebagai kekuatan yang dapat dipergunakan untuk berbagai macam keperluan bergantung kepada kehendak pembentuk sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah alat yang dapat dipakai untuk melakukan tindakan paksa fisik secara sah terhadap setiap warga negara. Sistem hukum atau tata hukum adalah juga alat untuk mendominasi suatu kelas atas kelas yang lain atau alat untuk mempertahankan dan

¹⁸² Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, *Op. cit.*, hlm. 28.

¹⁸³ *Ibid.* hlm. 182.

¹⁸⁴ *Ibid.*

melanggengkan kekuasaan. Namun, sistem hukum atau tata hukum juga dapat dipakai secara positif sebagai alat atau sarana (instrumen) untuk membangun kesejahteraan bangsa. Sistem hukum atau tata hukum adalah alat atau sarana yang serba guna atau multi guna di tangan penguasa.

Apa hakikat objek formal Ilmu Politik Hukum yang mengkaji sistem hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum? Sebagaimana dikemukakan, Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Dari posisi atau tempat kedudukan yang disebut titik berdiri eksternal sistem hukum, Ilmu Politik Hukum mengkaji atau meneliti sistem hukum atau tata hukum sebagai sesuatu yang utuh atau suatu kebulatan yakni sebagai subsistem kemasyarakatan. Sebagai subsistem kemasyarakatan, sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena sosiologis yang hadir dalam pergaulan hidup bersama manusia sebagai instrumen yang berfungsi untuk mengungkapkan dan memberikan legalitas terhadap kebijakan hukum. Ilmu Politik Hukum memandang sistem hukum atau tata hukum adalah subsistem sosial atau bagian dari sistem sosial yang besar yang berfungsi sebagai sarana ketertiban, keamanan dan ketentraman.

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai subsistem sosial adalah sama seperti dalam perspektif Ilmu Politik. Namun, fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam perspektif Ilmu Politik Hukum ada 2 (dua) macam. Fungsi pertama sistem hukum atau tata hukum adalah sebagai sarana atau alat (instrumen yuridis) yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat. Kebijakan hukum ditetapkan dalam rangka mencapai suatu tujuan di bidang hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah wadah atau forma sedangkan kebijakan hukum (politik hukum) adalah substansi atau materi-muatan. Sistem

hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat (*instrumentarium yuridis*) yang mengandung materi-muatan atau substansi kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum (politik hukum) ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai suatu tujuan di bidang hukum.

Kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) harus diungkapkan melalui suatu sarana atau alat (*instrumentarium yuridis*) tertentu. *Instrumentarium yuridis* tersebut adalah figur yuridis yang memiliki fungsi tertentu terhadap kebijakan hukum karena kebijakan hukum yang diungkapkan tidak melalui figur yuridis tidak memiliki konsekuensi yuridis. Kebijakan hukum hanya memiliki makna secara yuridis terhadap pihak-pihak jika diungkapkan melalui figur yuridis. Pernyataan kehendak penguasa yang berkenaan dengan suatu hal tertentu di bidang hukum tidak lebih dari serangkaian niat belaka yang diungkapkan dalam kata-kata yang tidak memiliki nilai dan kekuatan mengikat secara yuridis jika tidak diungkapkan melalui sarana yuridis. Sarana yuridis yang dimaksud adalah sistem hukum atau tata hukum. Jika kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) dituangkan dalam sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum, kebijakan hukum tersebut memiliki makna yuridis terhadap para pihak yang berkaitan dengan kebijakan hukum tersebut.

Sistem hukum atau tata hukum memiliki fungsi yang lain jika dipandang dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Fungsi kedua sistem hukum atau tata hukum adalah sebagai sarana atau alat untuk memberikan legalitas (keabsahan) terhadap kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum yang diungkapkan melalui sarana yuridis membuat kebijakan hukum memiliki keabsahan (legalitas) yuridis.

Keabsahan yang melekat kepada kebijakan hukum membuat semua pihak yang terkait menjadi terikat kepada kebijakan hukum. Sarana yuridis yang dapat dipergunakan untuk memberikan legalitas yuridis kepada kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) adalah sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum sebagai figur yuridis adalah forma atau wadah yang “membungkus kehendak” negara atau pemerintah (penguasa) dalam suatu format yuridis. Wadah atau forma yuridis tersebut memberikan kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum sebagai pencerminan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) yang ditetapkan dalam rangka mencapai suatu tujuan di bidang hukum.

Wawasan yang dikemukakan di atas juga dapat dipaparkan dengan cara sebagai berikut. Sistem hukum atau tata hukum adalah bentuk formal kehendak negara atau pemerintah (penguasa) yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah “baju” yang membungkus kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan di bidang hukum. “Baju” pembungkus tersebut sekaligus memberikan legalitas atau keabsahan terhadap kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa). Sebagai konsekuensinya, setiap orang terikat kepada kebijakan hukum sebagai bentuk pernyataan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) yang diungkapkan lewat sistem hukum atau tata hukum. Dalam bahasa Ilmu Politik yang lebih teknis, sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan umum (*public policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Akan tetapi, dalam bahasa Ilmu Politik Hukum, sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat yang dipakai negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan dan

menyampaikan kebijakan hukum kepada masyarakat. Setiap kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mencapai tujuan di bidang hukum harus diungkapkan melalui sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum supaya memiliki legalitas dan kekuatan mengikat secara yuridis.

Kebijakan hukum adalah salah satu aspek dari objek studi Ilmu Politik Hukum. Pernyataan kebijakan hukum yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum dan berbagai faktor lain yang berkaitan dengan kebijakan hukum seperti sudah dijelaskan pada bagian lain adalah titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum yang menjadi titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum yang bersifat tertulis dan formal yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum tidak tertarik sama sekali terhadap pernyataan kebijakan yang diungkapkan pejabat publik kepada masyarakat lewat pidato atau pernyataan lisan. Perspektif yuridis-formal adalah perspektif utama Ilmu Politik Hukum dalam mengkaji kebijakan hukum (politik hukum atau *legal policy*). Akan tetapi, perspektif faktual-empiris juga dipergunakan dalam studi Ilmu Politik Hukum untuk melengkapi perspektif yuridis-formal. Perspektif yuridis-formal dalam mengkaji kebijakan hukum menunjukkan perbedaan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik yang juga menaruh perhatian terhadap pidato-pidato pejabat publik yang bersifat lisan.¹⁸⁵ Ilmu Politik Hukum juga tidak tertarik terhadap kebijakan lain yang tidak memiliki nilai yuridis seperti kebijakan pergantian pimpinan lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat administratif dan organisatoris meskipun kebijakan-kebijakan tersebut mungkin menarik perhatian Ilmu Politik.

¹⁸⁵ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 10.

Uraian di atas sekaligus merupakan dasar untuk menarik kesimpulan tentang objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sesuai dengan uraian di atas, kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Wilayah cakupan objek studi Ilmu Politik Hukum dapat dipandang lebih terbatas jika dibandingkan dengan Ilmu Politik. Sebagai konsekuensi dari keterbatasan ruang lingkup objek studi tersebut, ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga bersifat lebih terbatas daripada Ilmu Politik yang sangat luas. Ilmu Politik Hukum hanya tertarik untuk mengkaji kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas yang diungkapkan kepada masyarakat melalui sarana atau instrumentarium yuridis yakni sistem hukum atau tata hukum.

Objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kebijakan-kebijakan hukum (*legal policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan di bidang hukum yang diungkapkan kepada masyarakat melalui sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dipengaruhi berbagai faktor yang tidak terbaca atau tidak dapat diketahui jika hanya berpedoman pada teks sistem hukum atau tata hukum yang bersifat tertulis dan formal. Untuk dapat memiliki pengetahuan yang komprehensif tentang kebijakan hukum, aspek nonformal kebijakan hukum sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum juga harus dikaji atau diteliti. Studi Ilmu Politik Hukum terhadap faktor-faktor yang disebut di atas dilakukan dengan metode pendekatan informal.

Pemahaman komprehensif tentang Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dan kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum sudah semakin bertambah luas dengan uraian di atas. Pemahaman tentang Ilmu Politik Hukum akan lebih lengkap jika ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum dapat dipahami dengan baik. Untuk mencapai maksud dan tujuan di atas, penulis berupaya membahas topik ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada bab lain sesudah bagian ini. Dalam berbagai literatur politik hukum, topik yang menjadi pokok pembicaraan pada bab lain sesudah bagian ini tidak pernah dibahas atau hampir tidak pernah dibahas para penulis atau pakar.

C. Hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lain

1. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Ilmu Politik

Setiap cabang ilmu pengetahuan memiliki hubungan dengan cabang ilmu pengetahuan yang lain. Bahkan, semua cabang ilmu pengetahuan berhubungan satu sama lain dalam batas-batas tertentu. Sebagai contoh, Ilmu Politik memiliki hubungan dengan berbagai cabang ilmu pengetahuan lain seperti Sejarah, Filsafat, Sosiologi, Anthropologi, Ilmu Ekonomi, Psikologi Sosial, Ilmu Bumi dan Ilmu Hukum.¹⁸⁶ Hukum Tata Negara memiliki hubungan dengan cabang ilmu pengetahuan lain yakni Ilmu Negara dan Ilmu Politik.¹⁸⁷ Dalam arti tertentu, semua cabang ilmu pengetahuan dapat dipandang sebagai suatu “keluarga besar ilmu pengetahuan.”

¹⁸⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. cit.*, hlm. 17-29.

¹⁸⁷ Moh. Kusnardi Hukum dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta, 1983, hlm. 30-34.

Ilmu Politik Hukum juga memiliki hubungan dengan cabang ilmu pengetahuan yang lain. Ilmu Politik Hukum lahir sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial. Oleh karena itu, sebagai cabang Ilmu-ilmu Sosial, Ilmu Politik Hukum memiliki hubungan yang erat dengan cabang-cabang Ilmu Sosial yang lain seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum dan terutama Ilmu Politik. Bahkan, selain memiliki hubungan dengan cabang-cabang Ilmu Sosial yang disebut di atas, dalam hal tertentu dan dalam batas-batas tertentu, Ilmu Politik Hukum memiliki hubungan dengan Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum. Namun, dalam paparan yang dikemukakan di bawah, hubungan yang dibahas adalah hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum memiliki persamaan dan perbedaan dengan Ilmu Politik. Persamaan dan perbedaan kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut dipaparkan di bawah. Persamaan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik terjadi karena Ilmu Politik adalah induk dari Ilmu Politik Hukum. Perbedaan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik terjadi karena Ilmu Politik Hukum adalah pengkhususan atau cabang Ilmu Politik.

Apa hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Politik? Ilmu Politik adalah induk dari Ilmu Politik Hukum.¹⁸⁸ Ilmu Politik adalah induk yang melahirkan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Hubungan antara induk ilmu pengetahuan dengan anak (cabang) ilmu pengetahuan tersebut membuat persamaan dan perbedaan di antara kedua cabang ilmu pengetahuan. Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Kedua cabang ilmu

¹⁸⁸ Bandingkan dengan *Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukum, Op. cit.*, hlm. 341.

pengetahuan mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian (objek material) dari titik berdiri yang sama yakni titik berdiri eksternal sistem hukum.¹⁸⁹

Kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut sama-sama bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Persamaan titik berdiri dalam mengkaji objek kajian membuat penstudi dan peneliti Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama menempati kedudukan sebagai pengamat terhadap sistem hukum atau tata hukum. Sebagai pengamat, peneliti atau penstudi sistem hukum atau tata hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik melakukan aktivitas penelitian sebagai aktivitas yang berjarak atau mengambil jarak dari sistem hukum atau tata hukum. Penstudi atau peneliti sistem hukum atau tata hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik bukan aktor pelaku yang membentuk sistem hukum atau tata hukum. Aktor pelaku pembentukan dan penerapan sistem hukum atau tata hukum yang berkarya pada tataran praksis teoretis adalah ahli hukum dan akademisi hukum sedangkan pada tataran praksis praktis adalah hakim, jaksa dan pengacara.

Kedua, Ilmu Politik Hukum memiliki perbedaan dengan Ilmu Politik berkenaan dengan objek formal meskipun objek material kedua cabang ilmu pengetahuan adalah sama yakni sistem hukum atau tata hukum. Titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum dan Ilmu Politik dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum berbeda. Titik fokus perhatian Ilmu Politik adalah kebijakan umum sebagai objek formal yang diungkapkan atau disampaikan kepada masyarakat melalui sistem hukum atau tata hukum. Segenap kebijakan umum (*public policy*) yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) baik yang diungkapkan secara tertulis melalui peraturan perundang-undangan maupun yang diungkapkan secara

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 28-29.

lisan dalam bentuk pidato-pidato pejabat negara atau pemerintah adalah objek formal Ilmu Politik. Oleh karena itu, ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik jauh lebih luas daripada Ilmu Politik Hukum.

Ruang lingkup objek formal Ilmu Politik Hukum adalah lebih sempit daripada Ilmu Politik. Titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan umum. Objek formal Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum yang dituangkan secara yuridis-formal dalam sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum tidak tertarik dengan kebijakan umum penguasa yang bersifat lisan yang dikemukakan dalam pidato-pidato pejabat negara atau pejabat pemerintah. Ilmu Politik Hukum hanya tertarik untuk meneliti kebijakan hukum yang dituangkan secara formal melalui sistem hukum atau tata hukum. Dari sistem hukum atau tata hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini dapat diketahui kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum. Contoh yang paling tepat dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Dari Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dapat diketahui karakteristik kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) pada awal kemerdekaan. Bahkan, arah dan perkembangan sistem hukum yang akan datang juga dapat diketahui dari sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, Ilmu Politik Hukum tidak hanya mengkaji kebijakan hukum yang secara yuridis-formal dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Ilmu Politik Hukum mengkaji juga faktor-faktor lain yang mempengaruhi kebijakan hukum seperti sudah dikemukakan pada bagian lain. Faktor-faktor tersebut tidak dapat diketahui hanya dengan cara membaca atau mempelajari kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum.

2. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Sosiologi Hukum

Apa hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Sosiologi Hukum? Sosiologi Hukum dan Ilmu Politik Hukum adalah dua cabang ilmu pengetahuan yang sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Akan tetapi, titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut berbeda dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum. Sosiologi Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan yang secara teoretis analitis dan empiris menyoroti pengaruh sistem sosial terhadap sistem hukum dan pengaruh sistem hukum terhadap sistem sosial. Pengetahuan yang diperoleh Sosiologi Hukum tentang pengaruh sistem hukum atau tata hukum terhadap sistem sosial atau pengaruh sistem sosial terhadap sistem hukum atau tata hukum sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum. Pengetahuan tentang pengaruh timbal balik sistem hukum atau tata hukum dengan sistem sosial adalah salah satu faktor yang mempengaruhi dan akan menentukan substansi atau materi-muatan kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan dituangkan secara yuridis-formal lewat sistem hukum atau tata hukum.

Sosiologi Hukum menempatkan posisi sistem hukum atau tata hukum pada 2 (dua) macam tempat kedudukan yakni sebagai variabel bebas dan variabel terikat. Pengetahuan tentang perkembangan gejala-gejala sosial yang mempengaruhi sistem hukum atau tata hukum memberikan kontribusi yang sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum perlu mengetahui faktor-faktor sosial yang mempengaruhi sistem hukum atau tata hukum yang membuat sistem hukum atau tata hukum tidak dipatuhi masyarakat. Gejala-gejala sosial yang mempengaruhi dan membuat sistem hukum atau tata hukum diabaikan atau tidak dipatuhi masyarakat atau tidak mampu menyelesaikan masalah-masalah

kemasyarakatan adalah bahan masukan yang penting bagi Ilmu Politik Hukum untuk menilai (mengevaluasi) sistem hukum atau tata hukum. Penilaian terhadap sistem hukum atau tata hukum berdasarkan perkembangan fenomena sosial menjadi bahan pertimbangan bagi negara atau pemerintah (penguasa) untuk menetapkan kebijakan hukum dalam rangka (1) mengubah sistem hukum atau tata hukum dengan membuat undang-undang yang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat, (2) mengubah bagian dari sistem hukum atau tata hukum dengan cara mengubah undang-undang yang sudah ada, (3) mempertahankan keberadaan sistem hukum atau tata hukum atau bagian-bagiannya karena dipandang masih sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Pengaruh penerapan sistem hukum atau tata hukum terhadap perkembangan masyarakat juga penting bagi Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum perlu mengetahui perkembangan masyarakat sebagai konsekuensi penerapan suatu sistem hukum atau tata hukum. Akibat penerapan sistem hukum atau tata hukum terhadap kehidupan masyarakat juga perlu dievaluasi negara atau pemerintah (penguasa) supaya dapat diketahui kelebihan atau kelemahan suatu sistem hukum atau tata hukum. Evaluasi sistem hukum atau tata hukum perlu dilakukan sebagai bahan untuk mengambil keputusan dalam rangka mengganti (mengamandemen) atau tetap mempertahankan sistem hukum atau tata hukum. Sebagai contoh, seandainya undang-undang perbankan memberikan hak kepada swasta asing untuk menguasai mayoritas saham bank swasta nasional, kebijakan hukum seperti itu perlu dievaluasi kelemahan dan kelebihannya. Jika kebijakan hukum tersebut menimbulkan pengaruh negatif terhadap kehidupan perbankan nasional, kebijakan hukum tersebut harus ditinjau. Contoh lain, persyaratan 20 % (dua puluh persen) *electoral treshhold* dalam pemilihan Presiden secara langsung. Kebijakan hukum seperti ini perlu ditinjau karena

tidak masuk akal. Persyaratan tersebut tidak ada kaitan dengan persyaratan pemilihan Presiden secara langsung. Dalam hubungan dengan topik yang dikemukakan di atas, Soerjono Soekanto mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“Suatu penelitian terhadap efek suatu peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat merupakan salah satu usaha untuk mengetahui apakah hukum tersebut benar-benar berfungsi atau tidak. Suatu peraturan perundang-undangan yang dikatakan baik belum cukup apabila hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis/ideologis dan yuridis saja, secara sosiologis peraturan tadi juga harus berlaku.”¹⁹⁰

Pengetahuan tentang substansi atau materi-muatan sistem hukum atau tata hukum dapat disajikan Ilmu Hukum. Namun, jika suatu sistem hukum atau tata hukum ditetapkan berlaku, pengetahuan tentang pengaruh sistem hukum atau tata hukum terhadap kehidupan masyarakat dan pengaruh masyarakat terhadap sistem hukum atau tata hukum hanya dapat diberikan Sosiologi Hukum. Pengetahuan yang disebut terakhir jauh lebih penting dan bermanfaat bagi Ilmu Politik Hukum dalam rangka mengkaji kebijakan hukum (*legal policy*).

3. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Sejarah Hukum

Apa hubungan Sejarah Hukum dengan Ilmu Politik Hukum? Sejarah Hukum adalah cabang Ilmu-ilmu Sosial seperti Ilmu Politik Hukum. Sebagai cabang Ilmu-ilmu Sosial, Sejarah Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum. Penstudi atau peneliti Sejarah Hukum berkedudukan sebagai pengamat sistem hukum atau tata hukum sama seperti kedudukan seorang penstudi atau peneliti Ilmu Politik Hukum. Namun, titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut berbeda. Titik pusat perhatian yang berbeda membuat objek formal Sejarah Hukum dan Ilmu Politik

¹⁹⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum, Op. cit.*, hlm. 18-19.

Hukum berbeda meskipun objek material kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah sama yakni sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum yang menjadi pusat perhatian Sejarah Hukum adalah sistem hukum atau tata hukum dari masa lalu.

Sejarah Hukum adalah cabang Ilmu-ilmu Sosial yang sangat penting dipelajari mahasiswa fakultas hukum. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Sejarah Hukum bertugas menemukan dalil-dalil dan kecenderungan-kecenderungan perkembangan (sistem atau tata . . . pen.) hukum.¹⁹¹ Akan tetapi, sistem hukum atau tata hukum yang dibicarakan Sejarah Hukum adalah sistem hukum atau tata hukum dari masa lalu. Dimensi waktu masa lalu dan masa kini sebagai pusat perhatian sangat penting diperhatikan karena dimensi waktu menjadi titik pembeda Sejarah Hukum dari Sosiologi Hukum. Sejarah Hukum menyelidiki faktor-faktor yang menentukan tingkat-tingkat perkembangan sistem hukum atau tata hukum masa lalu sedangkan Sosiologi Hukum menyelidiki faktor-faktor yang menentukan dan mempengaruhi sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang.

Pernyataan di atas hanya merupakan gambaran umum objek kajian Sejarah Hukum. Arief Sidharta mengemukakan penjelasan yang lebih rinci tentang Sejarah Hukum sebagai berikut “Sejarah Hukum mempelajari sistem hukum dan gejala hukum dari masa lampau dengan memaparkan dan menjelaskan perkembangannya untuk memperoleh pemahaman tentang apa yang berlaku sebagai hukum di masa lampau.”¹⁹² Selain sistem hukum atau tata hukum dan gejala hukum sebagai keseluruhan, Sejarah Hukum juga mempelajari perkembangan institusi hukum dan kaidah hukum individual dalam sistem hukum yang

¹⁹¹ Bandingkan dengan John Gilissen dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum, Suatu Pengantar* (Bandung, 2005), hlm. 12.

¹⁹² Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 130.

bersangkutan seperti pranata hukum perkawinan dan perceraian di Indonesia.¹⁹³ Kutipan di atas sudah menegaskan sistem hukum atau tata hukum dan gejala hukum dari masa lampau sebagai objek material Sejarah Hukum.

Sebagai cabang ilmu pengetahuan sosial, Sejarah Hukum menetapkan titik pusat perhatian pada faktor-faktor dan aktor-aktor yang menentukan perkembangan sistem hukum.¹⁹⁴ Sejarah Hukum meneliti faktor-faktor yang menentukan perkembangan sistem hukum seperti faktor politik (yang meliputi faktor penguasa, sentralisasi atau desentralisasi kekuasaan dan lain-lain . . . pen.) ekonomi, agama dan ideologi dan budaya.¹⁹⁵ Faktor-faktor yang menentukan tingkat-tingkat perkembangan sistem hukum atau tata hukum seperti dikemukakan di atas ditetapkan sebagai objek formal Sejarah Hukum.

Hasil-hasil studi Sejarah Hukum mengenai faktor-faktor yang menentukan perkembangan sistem hukum atau tata hukum masa lalu sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum. Pengetahuan tentang faktor-faktor yang menentukan perkembangan sistem hukum atau tata hukum masa lalu sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum untuk menetapkan kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan arah serta perkembangan sistem hukum atau tata hukum pada masa depan (sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan). Pengetahuan tentang faktor-faktor yang merusak sistem hukum atau tata hukum di masa lampau yang dikaji Sejarah Hukum menjadi pusat perhatian Ilmu Politik Hukum supaya sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum masa depan dapat terhindar dari kerusakan

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 130.

¹⁹⁴ John Gilissen dan Frits Gorle, *Op. cit.*, hlm. 91.

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 91-99.

yang sama seperti terjadi di masa lampau. Pada sisi lain, pengetahuan tentang faktor-faktor yang menunjang atau memperkuat sistem hukum atau tata hukum di masa lampau sebagai hasil studi Sejarah Hukum sangat penting dan menjadi perhatian Ilmu Politik Hukum supaya sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum pada masa depan dapat menarik pelajaran dari sejarah sistem hukum atau tata hukum masa lalu. Dengan perkataan lain, Ilmu Politik Hukum dapat mengkaji kelebihan dan kekurangan kebijakan hukum masa lalu dari hasil studi Sejarah Hukum tentang sistem hukum atau tata hukum masa lalu. Pelajaran berharga yang berguna bagi Ilmu Politik Hukum dapat ditarik dari kebijakan hukum masa lalu yang sangat berguna bagi kebijakan hukum masa kini dan masa yang akan datang.

4. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Ilmu Hukum

Apa hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Hukum? Ilmu Politik Hukum memiliki hubungan dengan Ilmu Hukum. Kedua cabang ilmu pengetahuan mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Ilmu Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum dan Ilmu Politik Hukum bergerak dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum dalam melakukan penelitian terhadap sistem hukum atau tata hukum. Aktivitas kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut mengarah pada sistem hukum atau tata hukum meskipun titik berdiri dan titik pusat perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tertuju pada aspek tertentu sistem hukum atau tata hukum.

Ilmu Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material dari titik berdiri internal sistem hukum dan menetapkan aspek tertentu dari sistem hukum atau tata hukum sebagai titik pusat perhatian. Pusat perhatian Ilmu Hukum adalah tatanan norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara beserta dengan asas-asas hukum dan

doktrin-doktrin hukum sebagai rasionalisasi keberadaan sistem norma-norma hukum tersebut. Kandungan normatif tatanan norma hukum positif dalam wujud perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-lain adalah hal yang paling penting dan menjadi pusat perhatian Ilmu Hukum.

Pengetahuan tentang kandungan normatif atau materi-muatan suatu sistem hukum atau tata hukum adalah sangat penting bagi Ilmu Politik Hukum. Studi tentang kebijakan hukum (*legal policy*) dengan metode pendekatan formal dari perspektif Ilmu Politik Hukum sangat membutuhkan pengetahuan tentang kandungan normatif atau substansi suatu sistem hukum atau tata hukum. Dalam rangka studi kebijakan hukum, Ilmu Politik Hukum sangat berkepentingan dengan kandungan normatif atau materi-muatan sistem hukum atau tata hukum karena pengetahuan tentang hal itu merupakan dasar bagi Ilmu Politik Hukum untuk melakukan evaluasi terhadap sistem hukum atau tata hukum. Pengetahuan tentang kandungan normatif atau materi-muatan sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan Ilmu Politik Hukum sebagai salah satu dasar untuk menetapkan kebijakan hukum dengan berbagai macam kemungkinan. Kebijakan hukum tersebut kemungkinan akan mempertahankan materi-muatan atau substansi sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang. Kemungkinan kedua, kebijakan hukum tersebut akan mengubah sebagian dan atau tetap mempertahankan bagian dari sistem hukum atau tata hukum. Kemungkinan ketiga, kebijakan hukum tersebut akan mengganti sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini.

5. Hubungan Ilmu Politik Hukum Dengan Filsafat Hukum

Apa hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Filsafat Hukum? Pola hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Filsafat Hukum memiliki persamaan dengan pola hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Ilmu Hukum. Ilmu Politik Hukum memiliki objek material yang sama dengan Ilmu Hukum yakni sistem hukum atau tata hukum. Demikian pula dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Politik Hukum sama-sama mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Namun, kedua cabang ilmu pengetahuan mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri dan perspektif (sudut pandang) yang berbeda. Filsafat Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum dalam bingkai perspektif yuridis. Akan tetapi, Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri eksternal sistem hukum dalam bingkai perspektif sosiologis.

Filsafat Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari titik berdiri internal sistem hukum sama seperti Ilmu Hukum. Jika Ilmu Hukum memusatkan perhatian terhadap kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum yang berbentuk perintah, larangan, izin dan lain-lain, Filsafat Hukum memusatkan perhatian terhadap nilai-nilai sistem hukum atau tata hukum. Setiap sistem hukum atau tata hukum selalu berpedoman pada seperangkat sistem nilai yang dengan bersengaja dipilih dari alam metafisis atas dasar pandangan moral dengan tujuan untuk merealisasikan sistem nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai yang dipilih dari dunia (alam) nilai yang metafisis adalah nilai-nilai yang dipandang dan diyakini baik oleh suatu bangsa atau masyarakat. Keputusan untuk memilih sistem nilai yang hendak dialokasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dilakukan negara dengan suatu keputusan politik.

Nilai-nilai yang dipilih harus direalisasikan dalam dalam realitas kehidupan bersama bangsa. Oleh karena itu, nilai-nilai yang dipandang baik harus diupayakan untuk dialokasikan dan didistribusikan ke dalam kehidupan bersama masyarakat, bangsa dan negara. Nilai-nilai yang bersifat abstrak dan umum tidak dapat menyentuh alam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan secara cara langsung. Nilai-nilai tersebut memerlukan sebuah jembatan untuk dapat sampai pada dunia atau alam kenyataan. Jembatan yang dipergunakan nilai-nilai tersebut untuk dapat sampai atau menyentuh dunia kenyataan (realitas) adalah sistem hukum atau tata hukum.

Sistem hukum atau tata hukum adalah salah satu unsur kebudayaan. Sebagai salah satu unsur kebudayaan, sistem hukum atau tata hukum dapat berfungsi sebagai jembatan nilai-nilai untuk sampai dan menyentuh dunia realitas. Sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat yang dapat dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan sistem nilai-nilai yang dialokasikan dan didistribusikan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sistem nilai menggerakkan manusia untuk membangun suatu sistem hukum atau tata hukum yang dipandang sesuai dengan sistem nilai yang diyakini kebenarannya. Sistem hukum atau tata hukum suatu bangsa adalah penjabaran dari sistem nilai yang diyakini bangsa yang bersangkutan sehingga tidak ada sistem hukum atau tata hukum yang tidak memiliki landasan nilai-nilai.

Sistem hukum atau tata hukum yang berfungsi sebagai jembatan nilai-nilai menuju dunia kenyataan ditetapkan berdasarkan kebijakan hukum (*publik policy*). Alokasi, distribusi dan implementasi nilai-nilai yang sudah dipilih dalam realitas kehidupan dilaksanakan berdasarkan suatu kebijakan umum (*publik policy*) yang juga dihasilkan berdasarkan keputusan politik. Alokasi, distribusi dan implementasi nilai-nilai hukum

dalam bidang hukum dilaksanakan berdasarkan suatu kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai produk keputusan politik. Kebijakan hukum menentukan karakteristik suatu sistem hukum atau tata hukum. Dengan demikian, hubungan Ilmu Politik Hukum dengan Filsafat Hukum tampak dalam hal kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai keputusan politik yang dipergunakan sebagai pedoman untuk melakukan alokasi dan distribusi nilai-nilai yang merupakan objek formal Filsafat Hukum.

BAB VI

TEMPAT KEDUDUKAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM PERSPEKTIF DISIPLIN HUKUM DAN DISIPLIN ILMU SOSIAL (CABANG ILMU POLITIK)

A. Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Hukum

Pada bagian sebelum bab ini sudah dikemukakan, dari sudut pandang Filsafat Ilmu, Ilmu Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baik dari segi ontologi, epistemologi maupun aksiologinya.¹⁹⁶ Namun, penetapan status Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan cabang Ilmu Politik belum disepakati para penulis atau pakar. Perbedaan pendapat tentang keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan tempat kedudukannya dalam rumpun ilmu pengetahuan masih tetap menggema gaungnya sampai dengan sekarang.

Perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan mungkin belum segera akan mereda dalam beberapa dekade yang akan datang. Dalam konteks perbedaan pendapat yang dikemukakan di atas, penulis menyodorkan buku Ilmu Politik Hukum ini sebagai bahan perbincangan dan pertimbangan bagi para penulis atau pakar. Penulis berharap buku ini dapat dipergunakan sebagai bahan rujukan untuk menghasilkan suatu kesepakatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan berdasarkan argumentasi dalam buku ini.

Apakah Ilmu Politik Hukum termasuk rumpun Disiplin Hukum atau Disiplin Sosial? Pertanyaan tersebut adalah pokok pembicaraan yang dibahas dalam bab ini dalam

¹⁹⁶ Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi adalah unsur-unsur filosofis Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah.

perspektif yang lebih luas yakni perspektif Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial. Perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan perlu segera diakhiri demi kemajuan Ilmu Politik Hukum. Perdebatan yang berlarut-larut hanya menghabiskan tenaga dan pikiran yang membuat waktu terbuang dengan percuma.

Sampai dengan sekarang, kesepakatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan belum tercapai di antara para pakar dan penulis. Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa sampai dengan sekarang status keilmuan Politik Hukum (sebagai ilmu pengetahuan . . . pen.) masih menjadi bahan perdebatan di antara para sarjana hukum Indonesia sehingga belum ada kesepakatan dalam dunia akademik.¹⁹⁷ Dalam hubungan dengan perdebatan tersebut, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari juga mengemukakan pernyataan yang senada yang sekaligus sebagai pertanyaan yakni sebagai berikut “Sebagaimana diketahui, para ahli berbeda pendapat tentang apakah Politik Hukum merupakan bagian dari studi hukum atau studi politik?”¹⁹⁸ Kondisi seperti itu dapat membuat para pemula yang baru belajar Ilmu Politik Hukum atau studi ilmiah tentang Politik Hukum (kebijakan hukum) kebingungan.

Perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan menghasilkan 2 (dua) kelompok sarjana yang berbeda pendapat. Perbedaan pendapat di antara kedua kelompok sarjana tersebut adalah bukti tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan masih belum mencapai tahap yang

¹⁹⁷ Moh. Mahfud, M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 7.

¹⁹⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 34.

mapan. Kelompok pertama berpendapat Politik Hukum adalah bagian dari Disiplin Hukum. Kelompok kedua berpendapat Ilmu Politik Hukum adalah bagian dari Disiplin Sosial yakni cabang Ilmu Politik. Kedua kelompok sarjana tersebut mengajukan alasan atau argumentasi masing-masing yang berbeda. Buku yang hadir di tangan Saudara pembaca sekarang ini sudah barang tentu tidak dapat melepaskan diri dari perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum tersebut. Penulis harus menentukan sikap atau pendirian ilmiah berkenaan dengan perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan. Namun, sebelum menentukan sikap ilmiah, penulis perlu lebih dahulu melakukan kajian mengenai tempat kedudukan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan dari 2 (dua) macam perspektif disiplin ilmu yang berbeda yakni Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial. Pendirian penulis tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan diharapkan dapat ditetapkan setelah selesai pembahasan dari kedua perspektif tersebut.

Pedoman yang dipakai dalam pembahasan mengenai tempat kedudukan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan dari perspektif Disiplin Hukum adalah pendapat para ahli atau penulis. Penulis bertitik tolak dari pendapat Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Imam Syaukani, Ahsin Tohari, Purnadi Purbacaraka dan Soedjono. Penulis berusaha memahami dan mengkritisi jalan pikiran para ahli atau penulis tersebut supaya dapat memahami alasan para penulis tersebut menempatkan tempat kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam bingkai Disiplin Hukum.

Pendapat pakar yang mendukung tempat kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yang akan dibahas adalah pendapat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka. Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, Disiplin Hukum memiliki 2 (dua) segi yaitu (a) segi khusus dan (b) segi umum. Segi khusus Disiplin Hukum berkenaan dengan pembedaan hukum positif. Bidang-bidang hukum positif yang termasuk segi khusus Disiplin Hukum adalah bidang hukum tata negara, perdata, pidana, hukum administrasi negara dan lain-lain. Segi umum Disiplin Hukum mencakup Ilmu Hukum, Filsafat Hukum dan Politik Hukum.¹⁹⁹

Ketiga segi umum Disiplin Hukum meneliti atau mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Namun, sistem hukum atau tata hukum diteliti atau dikaji dari titik fokus perhatian atau optik yang berbeda. Perbedaan titik berdiri dan titik pusat perhatian dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menghasilkan sudut pandang yang berbeda-beda. Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menghasilkan objek formal yang berbeda. Perbedaan objek formal dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menimbulkan berbagai macam konsekuensi terhadap berbagai aspek ilmu pengetahuan seperti pemaknaan tentang hukum, tataran abstraksi dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum, metode ilmiah, metode pendekatan, metode penelitian dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum dan lain-lain.

Segi umum Disiplin Hukum yang pertama dibicarakan adalah Ilmu Hukum Dalam Arti Luas. Ilmu Hukum Dalam Arti Luas meliputi berbagai ranting ilmu pengetahuan hukum sehingga melahirkan suatu istilah kumpulan yakni Ilmu-ilmu Hukum. Ilmu-ilmu Hukum merupakan himpunan dari berbagai ranting disiplin ilmiah di bidang hukum yang

¹⁹⁹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

terdiri atas Ilmu Kaidah Hukum, Ilmu Pengertian Pokok dan Ilmu Kenyataan Hukum.²⁰⁰ Ilmu-ilmu Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum dalam memandang sistem hukum sebagai objek material. Ilmu-ilmu Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari berbagai titik fokus atau optik perhatian yang berbeda yang disebut objek formal. Sebagai konsekuensi keadaan tersebut, Ilmu-ilmu Hukum menghasilkan berbagai macam pengetahuan tentang hukum yang berbeda-beda.

Ilmu Kaidah Hukum adalah cabang Ilmu-ilmu Hukum yang secara khusus menetapkan sistem hukum sebagai objek material. Ilmu Kaidah Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum. Dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum, Ilmu Kaidah Hukum menetapkan titik pusat perhatian pada kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum suatu negara atau masyarakat sebagai objek formal. Titik pusat perhatian Ilmu Kaidah Hukum adalah sifat hakikat norma hukum positif, esensi kaidah hukum positif, struktur norma-norma hukum positif, kandungan norma-norma hukum positif dan lain-lain. Ilmu Kaidah Hukum membicarakan berbagai aspek kaidah hukum seperti perbedaan kaidah hukum yang abstrak dan konkrit, isi dan sifat kaidah hukum, perumusan kaidah hukum, tugas kaidah hukum, esensialia kaidah hukum, pernyataan kaidah hukum dan sebagainya.²⁰¹

Ilmu Pengertian Hukum mengkaji norma-norma hukum positif dari perspektif konsep-konsep hukum yang dipakai dalam sistem hukum atau tata hukum. Konsep hukum adalah sarana yang dipergunakan untuk membentuk kaidah-kaidah hukum dalam wujud yang konkrit dengan mempergunakan sarana bahasa. Konsep-konsep hukum seperti

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum, Op. cit.*, hlm. 29-87.

perintah, larangan, izin, perbolehan dan lain-lain adalah konsep hukum yang membuat norma hukum dapat dituangkan secara tertulis dengan sarana bahasa dalam figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Konsep-konsep hukum memiliki pengertian khusus yang membuat norma hukum dapat dimengerti kandungan pengertiannya sesuai dengan atau berdasarkan konsep-konsep hukum tersebut. Konsep-konsep hukum yang membuat aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dapat dilakukan negara atau pemerintah atau lembaga-lembaga yang berwenang melakukan kedua aktivitas hukum tersebut. Konsep hukum adalah sangat penting bagi Ilmu Hukum karena tanpa konsep hukum, makna norma-norma yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum mustahil dipahami.

Gabungan Ilmu Kaidah Hukum dan Ilmu Pengertian Hukum disebut Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit). Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit (Dogmatika Hukum) membatasi objek kajian semata-mata pada kaidah-kaidah hukum positif sebagai pandangan menilai yang dicita-citakan.²⁰² Kaidah-kaidah hukum positif yang tertuang dalam sistem hukum atau tata hukum mengandung norma hukum yang bersifat seharusnya yang mengatur perbuatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan, hak atau kewajiban seseorang berkenaan dengan sesuatu, tugas atau wewenang suatu lembaga negara yang berkenaan dengan sesuatu dan lain-lain.

Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit (Dogmatika Hukum) termasuk disiplin ilmiah preskriptif atau disiplin ilmiah yang mengkaji norma-norma hukum yang mengajarkan keharusan-keharusan. Karakter Ilmu Hukum berbeda dari Ilmu-ilmu Sosial yang bersifat deskriptif yang mengkaji fakta-fakta sosial dengan tujuan memaparkan fakta-fakta sosial

²⁰² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*

semata-mata. Dogmatika Hukum memiliki karakter sebagai ilmu pengetahuan yang mengajarkan pengetahuan yang bersifat mengkaidahi atau memberikan tuntunan sehingga memiliki karakter sebagai ilmu normatif seperti Ilmu Agama atau Etika sebagai ilmu-ilmu normatif. Aktivitas Dogmatika Hukum secara langsung berkaitan dengan tata hukum atau sistem hukum positif (*ius constitutum*), asas-asas hukum, doktrin hukum dan putusan hakim dan hukum tidak tertulis. Arief Sidharta mengemukakan pandangan tentang objek kajian Ilmu Hukum sebagai berikut “Objek telaah Ilmu Hukum adalah teks otoritatif bermuatan aturan-aturan hukum yang terdiri atas produk perundang-undangan (undang-undang dalam arti luas), putusan-putusan hakim, hukum tidak tertulis, dan karya ilmuwan hukum yang berwibawa dalam bidangnya (doktrin).”²⁰³

Teks otoritatif ditelaah Dogmatika Hukum dengan cara kerja yang khas yang berbeda dari metode ilmiah Ilmu Sosial atau Ilmu-ilmu Kealaman. Dalam konteks metode ilmiah Dogmatika Hukum, Arief Sidharta mengemukakan wawasan sebagai berikut:

“Ilmu hukum adalah ilmu yang menghimpun, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi hukum positif yang berlaku di suatu masyarakat atau negara tertentu, yakni sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum yang bagian-bagian pentingnya dpositifkan oleh pengemban kewenangan hukum dalam masyarakat atau negara tersebut. Jadi, Ilmu Hukum itu selalu bersifat nasional.”²⁰⁴

Metode penelitian Dogmatika Hukum adalah metode penelitian yuridis-normatif. Dalam metode penelitian yuridis-normatif, metode penafsiran memiliki peranan yang sangat penting untuk memahami teks undang-undang, putusan hakim, ketetapan pemerintah (*beschikking*) dan lain-lain. Teks-teks otoritatif seperti undang-undang, putusan hakim atau norma hukum tidak tertulis diteliti Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan

²⁰³ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op.cit.*, hlm. 135.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 134.

bantuan berbagai metode penafsiran. Teks norma-norma hukum diteliti dan ditafsir dengan maksud untuk mengetahui makna norma-norma hukum tersebut.

Kandungan normatif norma-norma hukum positif dituangkan dalam bentuk perintah, larangan, ijin, perbolehan, tugas atau kewajiban dan hak atau wewenang. Kandungan normatif norma-norma hukum positif perlu diketahui jika hendak menyelesaikan suatu masalah hukum (kasus). Dalam konteks penyelesaian masalah hukum, ada 3 (tiga) hal yang perlu diketahui tentang norma hukum yaitu (a) makna norma-norma hukum positif, (b) kandungan normatif atau materi-muatan norma-norma hukum positif dan (c) batas-batas ruang lingkup wilayah keberlakuan norma-norma hukum positif. Dalam konteks pengolahan norma-norma hukum positif, Dogmatika Hukum menunjukkan sifat sebagai ilmu praktis-normologis yakni ilmu pengetahuan yang bertujuan menawarkan suatu alternatif penyelesaian masalah hukum dengan berpedoman pada norma-norma hukum positif.

Ilmu Kenyataan Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari perspektif yang berbeda dari Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum). Ilmu Kenyataan Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum bukan sebagai sistem norma-norma hukum. Akan tetapi, sebagai perilaku terpola dalam wujud keteraturan dan bukan peraturan. Objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum adalah pola perilaku manusia yang teratur yang dipandang sebagian pakar hukum sebagai hukum tidak tertulis. Arief B. Sidharta mengemukakan Ilmu Kenyataan Hukum menelaah hukum dalam bentuk perilaku terpola sebagai kenyataan atau realitas yang biasanya dinamakan hukum yang hidup.²⁰⁵ Ilmu Kenyataan Hukum termasuk disiplin deskriptif yaitu disiplin ilmiah yang bertujuan memaparkan fakta-fakta sosial-

²⁰⁵ *Ibid.*

kemasyarakatan tanpa bermaksud menilai baik-buruk atau benar-salah fakta-fakta sosial-kemasyarakatan tersebut.

Jika berpedoman pada uraian di atas, Ilmu-ilmu Hukum sebagai ilmu kumpulan menunjukkan berbagai macam karakteristik keilmuan yakni sebagai ilmu pengetahuan konseptual, normatif dan faktual (empiris). Karakteristik konseptual terdapat pada Ilmu Pengertian Hukum. Karakteristik normatif terdapat pada Ilmu Kaidah Hukum. Karakteristik faktual-empiris terdapat pada Ilmu Kenyataan Hukum. Sebagai ilmu kumpulan, Ilmu-ilmu Hukum mencerminkan gabungan dari beberapa karakteristik disiplin ilmiah yakni disiplin ilmiah yang (a) bersifat preskriptif pada Dogmatika Hukum sebagai gabungan Ilmu Kaidah Hukum dan Ilmu Pengertian Hukum dan (b) bersifat deskriptif pada Ilmu Kenyataan Hukum.

Filsafat Hukum adalah cabang Disiplin Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Namun, pusat perhatian Filsafat Hukum tertuju pada kandungan nilai sistem hukum atau tata hukum. Objek formal Filsafat Hukum adalah nilai-nilai yang berdimensi metafisis dalam sistem hukum atau tata hukum. Filsafat Hukum bergerak dari suatu dimensi hakikat sebagai tataran abstraksi tertinggi. Filsafat hukum adalah refleksi intelektual tentang hukum yang paling tua dan dapat dikatakan sebagai induk refleksi teoretis tentang hukum.²⁰⁶ Filsafat Hukum tidak bertujuan untuk mempersoalkan kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum tetapi melakukan refleksi terhadap hukum dalam keumumannya atau hukum sebagai demikian (*law as such*).²⁰⁷ Menurut penulis lain, objek kajian Filsafat Hukum antara lain berkenaan dengan

²⁰⁶ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*

²⁰⁷ *Ibid.*

perbincangan tentang tujuan hukum, aneka nilai antinomi dan lain-lain.²⁰⁸ Nilai-nilai sebagai objek formal Filsafat Hukum bersifat mengkaidahi atau memberikan tuntunan bertingkah laku berdasarkan ukuran baik dan buruk. Sifat mengkaidahi sistem nilai sama seperti sifat mengkaidahi hukum positif. Filsafat Hukum dapat dikategorikan sebagai disiplin preskriptif karena mempelajari nilai-nilai yang bersifat seharusnya.

Ada 2 (dua) macam pertanyaan pokok dalam refleksi filsafat hukum. *Pertama*, apa yang menjadi landasan kekuatan mengikat hukum? *Kedua*, atas dasar (kriteria) apa hukum dapat dinilai keadilannya?²⁰⁹ Secara garis besar, kedua pertanyaan tersebut sudah menggambarkan keseluruhan problematika hukum yang dikaji dalam ranah Filsafat Hukum. Dalam kedua pertanyaan pokok tersebut terkandung berbagai topik atau pokok bahasan Filsafat Hukum yang lebih khusus seperti tujuan hukum, hubungan hukum dengan kekuasaan, hubungan hukum dengan moral dan lain-lain.²¹⁰ Jawaban yang dapat dikemukakan terhadap pertanyaan di atas berbeda-beda sesuai dengan keanekaragaman aliran filsafat hukum. Aliran Positivisme Hukum akan memberikan jawaban yang berbeda dari aliran Hukum Kodrat berkenaan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas. Demikian pula Mazhab Sejarah akan mengemukakan jawaban yang berbeda.

Sekarang tiba saat untuk membicarakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Seperti dikemukakan di atas, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan segi umum Disiplin Hukum mencakup 3 (tiga) macam disiplin ilmiah

²⁰⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Op. cit.*, hlm. 5.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*, hlm 119-120.

yakni Ilmu Hukum, Filsafat Hukum dan Politik Hukum.²¹¹ Salah satu cabang Disiplin Hukum adalah Politik Hukum. Jika Politik Hukum disebut sebagai cabang Disiplin Hukum berarti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum seperti Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Namun, jika Politik Hukum dipandang sebagai cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum, ciri-ciri ilmu pengetahuan tentu saja akan melekat pada Politik Hukum.

Apa karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Karakteristik Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum sudah lazim diketahui masyarakat. Namun, menurut penulis, keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum atau sebagai cabang Disiplin Hukum belum cukup dikenal masyarakat. Bahkan, di lingkungan fakultas hukum dan komunitas sarjana hukum, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum mungkin belum juga cukup dikenal. Aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan harus dikaji lebih dahulu sebelum menetapkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam rumpun Disiplin Hukum atau rumpun yang lain. Aspek keilmuan Politik Hukum yang dimaksud adalah aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi. Namun, aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan sebagai cabang Disiplin Hukum masih belum jelas sampai dengan sekarang. Para sarjana atau penulis yang mendukung Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum hampir tidak pernah mengupas hal tersebut.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari berusaha membahas ontologi dan epistemologi Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Akan tetapi, uraian kedua

²¹¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

penulis sangat singkat sehingga gambaran ontologi dan epistemologi Politik Hukum masih belum jelas sama sekali. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini (maksudnya: Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmu - - - pen.) sebagaimana akan diuraikan di bawah ini memiliki akar yang sangat kuat kepada studi hukum. Bahwa, kemudian Karena pada kenyataannya ujung (*core*) dari studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).”²¹²

Jika berpedoman pada kutipan di atas, ada 2 (dua) hal yang dapat dikemukakan.

Pertama, kedua penulis memandang Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum. *Kedua*, sebagai cabang ilmu pengetahuan hukum, Politik Hukum memiliki akar yang sangat kuat pada studi hukum. Jika Politik Hukum berakar sangat kuat pada studi hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek material Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Apakah objek material Politik Hukum adalah hukum positif, asas-asas hukum atau nilai-nilai hukum? Dalam pendapat kedua penulis di atas, ada frasa “pada kenyataannya ujung (*core*) studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).” Apakah pernyataan tersebut dapat dipandang sebagai petunjuk yang mengarah pada norma hukum sebagai objek material Politik Hukum? Akan tetapi, jika ujung studi Politik Hukum adalah hukum atau peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya, objek material Politik Hukum tumpang tindih dengan Ilmu Hukum. Objek formal Ilmu Hukum adalah hukum positif dalam berbagai bentuk dan levelnya. Apakah mungkin objek formal Politik Hukum adalah sama dengan Ilmu Hukum? Menurut penulis, objek formal Ilmu

²¹² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Politik Hukum, Dasar-dasarnya.*, *Op. cit.*, hlm. 34-35.

Politik Hukum tidak mungkin sama dengan Ilmu Hukum. Dengan demikian, pendapat kedua penulis tersebut adalah tidak jelas sehingga dapat dikemukakan jikalau penempatan Politik Hukum sebagai bagian atau cabang Disiplin Hukum adalah tidak tepat.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan wawasan sebagai berikut “Pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum.”²¹³ Apa arti pernyataan kedua penulis tersebut? Kedua penulis tidak mengemukakan penjelasan dengan tegas dan terang benderang tentang makna pernyataan “pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum.” Pernyataan kedua penulis tentang “pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum” dapat ditafsirkan secara keliru seolah-olah Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan sebagai gabungan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Politik Hukum dapat dianggap seolah-olah mengolah dan atau memanfaatkan nilai-nilai sebagai objek kajian Filsafat Hukum dan norma-norma hukum positif sebagai objek kajian Dogmatika Hukum. Secara keliru, Politik Hukum mungkin dapat dipandang sebagai sintesis Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Namun, menurut penulis, Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah tidak mungkin mengkaji 2 (dua) objek yang sangat berbeda yakni nilai-nilai dan norma-norma hukum secara bersama-sama dengan Filsafat Hukum dan Dogmatika Hukum pada saat yang sama. Para pihak yang mendukung Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum harus memberikan penjelasan yang terang benderang mengenai hal tersebut untuk menopang sikap ilmiah yang menempatkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam Disiplin Hukum.

²¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, *Op. cit.*, hlm. 5.

Unsur kedua Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum adalah unsur epistemologi. Pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dapat dipandang sebagai pedoman pembahasan epistemologi Politik Hukum. Kedua penulis mengemukakan sebagai berikut “Politik Hukum bersifat *praktis-fungsional* dengan cara penguraian yang *teleologis-konstruktif*.”²¹⁴ Jika berpedoman pada pandangan kedua pakar tersebut, ada 4 (empat) macam karakteristik epistemologi Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yakni (a) praktis, (b) fungsional, (c) teleologis dan (d) konstruktif.

Jika Politik Hukum disebut bersifat praktis, Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu masalah atau mengkaji cara penyelesaian masalah sebagai objek formal. Pertanyaan yang dapat dikemukakan untuk pernyataan di atas adalah sebagai berikut. Pada titik fokus yang mana Politik Hukum berfungsi menyelesaikan masalah hukum? Titik fokus perhatian (optik) wilayah kerja Politik Hukum dan titik persinggungan Politik Hukum dengan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum belum dapat ditentukan batasnya oleh para pakar atau penulis secara tepat sampai dengan sekarang.

Pengertian fungsional mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum yang memiliki fungsi tertentu dalam konteks bidang hukum. Sebagaimana diketahui, aktivitas di bidang hukum yang lazim dikenal adalah (1) pembentukan hukum dan (2) penerapan atau penemuan hukum dan (3) bantuan hukum. Apakah Politik Hukum berperan pada ketiga jenis aktivitas hukum tersebut? Para penulis yang berpendapat Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum sama sekali tidak memberikan penjelasan mengenai hal tersebut. Dengan demikian, sampai dengan sekarang,

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

fungsi Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah dalam konteks pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) serta bantuan hukum masih belum jelas. Jika Politik Hukum berperan pada pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum terlibat secara langsung atau mengambil jarak dalam pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum? Apa fungsi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum?

Menurut penulis, Politik Hukum memang berkontribusi dalam aktivitas hukum terutama dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, momen keterlibatan Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum bersifat tidak langsung karena tidak ikut serta dalam pembentukan kaidah-kaidah hukum. Keterlibatan Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah mendahului momen pembentukan hukum dan penemuan hukum. Politik Hukum terlibat secara langsung hanya dalam konteks pembentukan kebijakan hukum yang akan menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Setelah kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) barulah berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Politik dan lain-lain terlibat langsung dalam pembentukan hukum dan atau penemuan hukum. Masing-masing cabang ilmu pengetahuan tersebut memberikan kontribusi dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum dari titik fokus perhatian yang berbeda.

Dalam penemuan hukum yang melahirkan norma-norma hukum individual-konkrit seperti vonis hakim, ketetapan (*beschikking*) dan lain-lain, ilmu pengetahuan yang terlibat secara langsung adalah Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Tafsir, Logika dan Ilmu Bahasa. Politik Hukum tidak terlibat secara langsung dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum tetapi hanya menunjang kedua aktivitas hukum tersebut. Fungsi Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah sebagai berikut. *Pertama*, menetapkan kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. *Kedua*, menetapkan tujuan (ideologi) yang hendak dicapai oleh setiap aktivitas penerapan hukum.

Frasa “cara penguraian teleologis” yang dikemukakan di atas mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang memiliki tujuan atau teleologi. Menurut tafsiran penulis, para ahli atau penulis yang mendukung pandangan Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum menganggap aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah aktivitas yang bertujuan untuk membantu pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti sudah dikemukakan. Oleh karena itu, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan ujung (*core*) Politik Hukum adalah hukum atau perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya.

Istilah konstruktif sebagai cara penguraian Politik Hukum mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bertujuan melakukan konstruksi atau rancang bangun dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, para penulis yang mendukung Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum tidak mengemukakan penjelasan sama sekali mengenai hal tersebut. Menurut penulis, aktivitas Politik Hukum

adalah kegiatan yang bertujuan merancang bangun (mengkonstruksi) kebijakan hukum (*legal policy*) bukan merancang bangun sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum (*legal policy*) adalah kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum untuk menetapkan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum (*legal policy*) berperan penting dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dalam konteks pemilihan nilai-nilai ideal yang hendak dialokasikan dan didistribusikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain menetapkan sistem hukum atau tata hukum positif, kebijakan hukum juga berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum dan penemuan hukum yang akan datang supaya pertumbuhan hukum yang akan datang memiliki arah perkembangan yang jelas sehingga tidak melahirkan pertumbuhan dan perkembangan hukum yang liar yang tidak bersumber dari cita hukum Pancasila seperti sudah dikemukakan pada bagian lain.

Unsur ketiga Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah unsur aksiologi yakni kegunaan atau kemanfaatan Politik Hukum. Apakah manfaat Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan bersifat teoretis atau praktis? Dalam konteks pembahasan aksiologi Politik Hukum, pedoman penulis adalah pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Kedua penulis mengemukakan pandangan yang dapat menjadi pembuka jalan dalam upaya mengkaji aksiologi Politik Hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan wawasan sebagai berikut:

“Cara penguraian yang teleologis-konstruktif tersebut dilakukan di dalam hubungannya dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) merupakan penentuan kaidah abstrak yang berlaku umum sedangkan penemuan hukum (*rechtsvinding*) merupakan penentuan kaidah hukum konkrit yang berlaku khusus.”²¹⁵

Jika berpedoman pada pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah ilmu pengetahuan yang tidak bersifat teoretis. Ilmu Politik Hukum adalah bukan ilmu teoretis karena manfaatnya bukan untuk menambah pengetahuan tentang sesuatu. Akan tetapi, bermanfaat praktis dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum untuk menghasilkan norma-norma hukum yang berfungsi menyelesaikan masalah hukum. Pembentukan norma-norma hukum abstrak-umum bertujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dalam skala makro yang mencakup kepentingan masyarakat (bangsa). Di lain pihak, penemuan hukum berkaitan dengan pembentukan norma-norma hukum individual-konkrit dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dalam skala mikro yang mencakup kepentingan individu (perorangan). Jika berpatokan pada kedua jenis aktivitas politik hukum di atas, dari perspektif aksiologi, Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan praktis yang berkaitan dengan bidang hukum yang berfungsi dalam aktivitas pembentukan kaidah abstrak-umum dan individual-khusus.

Pada momen apa Politik Hukum berperan dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti dikemukakan kedua penulis di atas sehingga dapat dibedakan dari aktivitas Ilmu Hukum dalam konteks aktivitas di bidang hukum? Perbedaan keterlibatan Politik Hukum dan Ilmu Hukum dalam momen pembentukan hukum dan penemuan hukum perlu dipertegas untuk menunjukkan perbedaan aksiologi kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut. Jika perbedaan momen keterlibatan Politik Hukum dan Ilmu Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum tidak dapat ditetapkan secara tegas, kekeliruan dalam memahami aksiologi Politik Hukum kemungkinan besar akan terjadi.

²¹⁵ *Ibid.*

Menurut penulis, ada perbedaan momen keterlibatan Politik Hukum dengan Ilmu Hukum dalam aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Seperti sudah dikemukakan, Politik Hukum terlibat secara tidak langsung dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Politik Hukum mengambil jarak dalam aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Ilmu pengetahuan yang secara langsung terlibat dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan adalah Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Politik, Filsafat dan lain-lain. Dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum, Ilmu Hukum memiliki peranan yang menentukan dalam pembentukan kaidah hukum yang berkarakter umum-abstrak dan yang berkarakter individual-konkrit.

Keterlibatan Politik Hukum dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dapat diuraikan dalam paparan berikut. Politik Hukum menetapkan kebijakan hukum yang menentukan berbagai hal tentang sistem hukum atau tata hukum positif yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum tersebut diungkapkan atau dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum dengan maksud supaya kebijakan hukum tersebut memiliki legalitas dan kekuatan mengikat secara yuridis. Kebijakan hukum tersebut menentukan prinsip atau pokok-pokok pendirian dalam pembentukan jenis sistem hukum, fungsi sistem hukum, arah perkembangan sistem hukum dan lain-lain. Kebijakan hukum tersebut diderivasi (diturunkan) dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) setelah diramu dengan kondisi faktual dan aktual masyarakat dalam bingkai sistem hukum. Dalam konteks uraian yang dipaparkan di atas, Moh. Mahfud MD mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“. . . politik hukum (bagi Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* - - - pen.) harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara

yang bersangkutan yang dalam konteks Indonesia tujuan dan sistem hukum itu terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun.”²¹⁶

Jika keterlibatan Politik Hukum dalam aktivitas pembentukan dan penemuan hukum adalah benar seperti dikemukakan di atas oleh penulis buku ini, Politik Hukum tidak termasuk Disiplin Hukum tetapi cabang Ilmu Politik. Alasan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Objek kajian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Dalam konteks penetapan kebijakan hukum, Ilmu Politik Hukum bersinggungan dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Politik Hukum mengolah nilai-nilai cita hukum Pancasila dan mendistribusikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat kebijakan hukum (*legal policy*).

Pengolahan, pengalokasian dan pendistribusian nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dilakukan dengan kekuasaan negara. Politik Hukum juga bersinggungan dengan Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum karena ketika menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*), hasil-hasil kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut juga dimanfaatkan. Kebijakan hukum yang dihasilkan Politik Hukum yang mencerminkan kehendak penguasa tentang sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum dan penemuan hukum. Dengan perkataan lain, formulasi kebijakan hukum (*legal policy*) secara formal dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum memerlukan bantuan keterlibatan Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum. Sistem

²¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

hukum atau tata hukum adalah “sarang” atau “sangkar” yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan kehendaknya di bidang hukum.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, secara tersirat, aspek aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dapat digambarkan. Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan praktis yang memberikan dukungan terhadap aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dari aspek kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum diformulasikan melalui figur hukum sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat. Jika berpedoman pada nilai kemanfaatan tersebut, Politik Hukum tidak tepat dianggap sebagai bagian dari Disiplin Hukum tetapi cabang Ilmu Politik.

Kiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada momen pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah bersifat tidak langsung. Jika bersifat langsung, hal tersebut seolah-olah menempatkan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tentang teknik pembentukan hukum atau penemuan hukum yang tentu saja hal itu tidak tepat atau tidak benar. Cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus berkiprah pada tataran teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Ilmu Tafsir dan lain-lain. Pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji barangkali masih dapat dimengerti dan diterima jika dikatakan Politik Hukum memberikan arahan atau pedoman dalam pembentukan dan penemuan hukum. Akan tetapi, bukan pada tataran teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum. Bantuan yang diberikan Politik Hukum pada aktivitas pembentukan hukum dan penemuan

hukum adalah bantuan dari aspek lain seperti arah perkembangan dan tujuan (ideologi) pembentukan hukum dan penemuan hukum.

Dalam perspektif wawasan yang dikemukakan di atas, Politik Hukum menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*) yang berfungsi sebagai pedoman bagi lembaga-lembaga pembentuk hukum untuk mengambil keputusan dalam rangka mempertahankan, memperbaharui atau membuat sistem hukum atau tata hukum yang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dalam aktivitas penemuan hukum, Politik Hukum berkaitan dengan kebijakan hukum mengenai arah, tujuan yang hendak dicapai dan ideologi sistem hukum atau tata hukum atau suatu undang-undang. Hal-hal tersebut penting untuk diketahui para penegak hukum supaya putusan hukum yang dibuat para penegak hukum tersebut sesuai dengan tujuan undang-undang. Pengetahuan tersebut dapat membantu hakim atau penegak hukum untuk mewujudkan tujuan undang-undang dalam realitas kehidupan bermasyarakat melalui vonis yang ditetapkan hakim (pengadilan). Dengan perkataan lain, Politik Hukum berperan memberikan wawasan teleologi dan ideologi pembentukan dan penemuan hukum supaya para penganban kewenangan di bidang penerapan hukum berkonvergensi pada suatu titik untuk menegakkan keadilan sebagai tujuan negara Indonesia maupun sebagai cita-cita universal manusia.

Penjelasan di atas dapat dikemukakan secara sederhana dengan cara sebagai berikut. Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan tentang kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak penguasa tentang keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Politik Hukum juga dapat menyajikan pengetahuan mengenai kebijakan hukum yang berkenaan dengan latar depan (tujuan) suatu undang-undang dalam rangka mengantisipasi perkembangan baru

sesuai dengan perkembangan zaman. Berdasarkan kebijakan hukum tersebut, lembaga pembentuk hukum dan penegak hukum dapat melakukan fungsinya untuk membentuk hukum dan lembaga penegak hukum dapat menegakkan hukum.

Tujuan sistem hukum atau tata hukum adalah perwujudan keadilan dalam kehidupan bersama. Dalam rangka menetapkan tujuan yang hendak dicapai tersebut, Politik Hukum memiliki peranan yang penting. Penentuan tujuan sistem hukum atau tata hukum dan vonis hakim merupakan medan berkiprah Politik Hukum. Dalam rangka pembentukan dan penemuan hukum, Politik Hukum berfungsi sebagai penunjuk arah dan jalan yang harus ditempuh supaya tujuan sistem hukum atau tata hukum dapat diwujudkan dalam kenyataan. Arah dan jalan yang harus ditempuh sistem hukum atau tata hukum yang diwujudkan dalam putusan hakim dalam rangka mencapai keadilan ditentukan negara atau pemerintah (penguasa) semata-mata. Namun, untuk menetapkan pilihan dari berbagai alternatif, negara atau pemerintah (penguasa) membutuhkan kepakaran (*state of the art*) Politik Hukum.

Tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum bangsa Indonesia adalah sama yakni mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Perbedaan aktivitas pembentukan hukum dari penemuan hukum hanya terletak pada skala ruang lingkup wilayah aktivitas masing-masing. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) mencakup wilayah cakupan yang lebih luas (skala luas) karena bertujuan membangun sistem hukum atau tata hukum nasional yang berfungsi menyelesaikan masalah hukum dalam skala makro. Dalam konteks pembentukan hukum, bangsa Indonesia harus membuat putusan mengenai sistem hukum atau tata hukum yang dianggap dapat membawa bangsa Indonesia menuju cita-cita “Keadilan Sosial Bagi

Seluruh Rakyat Indonesia.” Bangsa Indonesia dapat memilih salah satu jenis sistem hukum atau tata hukum dari berbagai alternatif. Sistem hukum atau tata hukum dipilih karena dianggap dapat membawa bangsa Indonesia menuju cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Politik Hukum berperan penting untuk menawarkan pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum yang harus dipilih dalam rangka merealisasikan tujuan negara Indonesia. Kebijakan hukum tersebut menjadi dasar pembentukan sistem hukum atau tata hukum nasional yang dianggap dapat membawa bangsa Indonesia kepada cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila.

Penemuan hukum (*rechtsvinding*) mencakup wilayah berskala mikro (skala individual) karena bertujuan membentuk norma-norma hukum individual-konkrit seperti vonis hakim, keputusan pemerintah (*beschikking*) yang berfungsi untuk menyelesaikan kasus dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi setiap orang. Dalam konteks penemuan hukum, Politik Hukum dapat memberikan pemahaman mengenai tujuan (ideologi) suatu undang-undang sebagai pedoman bagi hakim atau pejabat pemerintah dalam membentuk norma hukum individual-konkrit dengan mengacu pada cita-cita keadilan sosial. Setiap putusan hukum yang bertujuan menyelesaikan masalah (sengketa) hukum harus dilandasi oleh cita-cita keadilan sosial. Hanya dengan cara seperti itu, penemuan hukum sebagai metode penyelesaian masalah hukum yang bersifat individual dapat membawa bangsa Indonesia kepada cita-cita “*Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.*” Dengan perkataan lain, dalam penemuan hukum, Politik Hukum berfungsi sebagai penuntun atau pedoman penetapan keputusan hukum untuk menyelesaikan suatu

masalah hukum pada skala mikro sehingga keadilan dapat dirasakan setiap pencari keadilan.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari juga mengemukakan pendapat tentang Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan komentar sebagai berikut:

“ . . . Politik Hukum dalam pengertian sebagai *etik dan teknik* kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan. Agar produk hukum itu sesuai dengan apa yang diinginkan, proses yang melibatkan unsur-unsur yang mendukung terjaminnya proses tersebut harus diperhatikan termasuk dalam hal ini adalah pengaruh ideologis atau ajaran-ajaran politik kendatipun kecilnya pengaruh tersebut.”²¹⁷

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memandang Politik Hukum sebagai landasan *etik dan teknik* kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Etika adalah cabang Filsafat yang membicarakan nilai dan norma moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya.²¹⁸ Menurut penulis, landasan etika pembentukan dan penemuan hukum bukan wilayah Politik Hukum tetapi wilayah Filsafat Hukum. Landasan teknik pembentukan dan penemuan hukum bukan pula wilayah Politik Hukum tetapi Dogmatika Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan Ilmu Tafsir. Menurut penulis, pendapat Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengenai Politik Hukum tersebut tidak memiliki argumentasi yang kuat. Jika berfungsi sebagai landasan *etika pembentukan hukum*, Politik Hukum bukan cabang ilmu pengetahuan tetapi cabang Filsafat. Jika berfungsi sebagai landasan teknik penemuan hukum, Politik Hukum menjadi cabang Ilmu Hukum.

²¹⁷ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum, Op. cit.*, hlm.41.

²¹⁸ Burhanudin Salam, *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia* (Jakarta, 2002), hlm. 1.

Abdullah Latif dan Hasbi Ali mengemukakan pandangan yang berbeda yakni sebagai berikut “Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut.”²¹⁹ Menurut penulis, aktivitas memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat adalah aktivitas politik. Politik Hukum dalam pengertian etik pembentukan hukum dan penemuan hukum tidak mungkin termasuk aktivitas Disiplin Hukum tetapi Ilmu Politik.

Pada bagian lain, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapat untuk mendukung kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yakni sebagai berikut “Penjelasan mengenai permasalahan ini (tentang struktur disiplin hukum - - - pen.) penulis anggap sangat penting karena untuk memberikan verifikasi ilmiah bahwa Politik Hukum merupakan bagian dari studi hukum bukan studi politik sebagaimana diduga oleh sebagian kecil ahli hukum selama ini.”²²⁰ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapatnya lebih lanjut untuk membuktikan status Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum sebagai berikut:

Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini (maksudnya Ilmu Politik Hukum --- pen.) sebagaimana akan diuraikan di bawah ini memiliki akar yang sangat kuat kepada studi hukum. Bahwa, kemudian dalam tataran aplikatif disiplin politik hukum digunakan pula untuk melihat keterpengaruhannya politik terhadap hukum, itu tidak bisa menjustifikasi bahwa politik hukum menjadi bagian dari studi politik. Karena pada kenyataannya ujung (*core problem*) dari studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).²²¹

²¹⁹ Abdullah Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum.*, *Op. cit.*, hlm. 9.

²²⁰ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum.*, *Op. cit.*, hlm. 34.

²²¹ *Ibid.*, hlm. 34-35.

Penulis sudah mengemukakan komentar terhadap pandangan Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari tentang aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis tidak lengkap mengulas aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memberikan penjelasan holistik tentang aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Politik Hukum akan lebih baik. Argumentasi aspek-aspek keilmuan Politik Hukum yang dikemukakan Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari dalam menetapkan kedudukan Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum dapat dipandang tidak memiliki dasar yang kuat.

Purnadi Purbacaraka mengemukakan pendapat yang sehaluan dengan Soerjono Soekanto, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. Penulis tersebut mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“...politik hukum adalah disiplin hukum yang memanfaatkan materi filsafat hukum (menyangkut tujuan yang diinginkan) maupun ilmu kenyataan hukum dan dogmatik hukum (mengenai caranya untuk mencapai tujuan). Jelasnya: politik hukum meneliti strategi (*politiek als ethiek*) dan taktik (*politiek als techniek*) kegiatan pembentukan hukum maupun penemuan hukum.”²²²

Purnadi Purbacaraka memahami Politik Hukum sebagai subdisiplin hukum yang membahas hukum dalam berbagai tataran abstraksi dan makna sesuai dengan kutipan di atas. Menurut Purnadi Purbacaraka, Politik Hukum mengolah materi hukum dalam spektrum yang sangat luas yang meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif dan perilaku manusia yang sudah terpola. Jika gambaran Politik Hukum menurut Purnadi Purbacaraka adalah seperti dikemukakan di atas, Politik Hukum berkiprah pada tataran abstraksi tertinggi yakni tataran metafisis yang bersifat abstrak dan kategoris sebagai materi

²²² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.* hlm. 1.

Filsafat Hukum. Politik Hukum berurusan dengan nilai-nilai transendental seperti keadilan, persamaan, kebebasan, kemerdekaan, ketertiban dan lain-lain. Nilai-nilai hukum dalam alam metafisis tersebut harus diolah oleh Politik Hukum supaya dapat menurunkan prinsip-prinsip hukum atau pokok-pokok pendirian tentang hukum. Pengolahan materi filsafat hukum merupakan aktivitas kefilosofan sebagai bentuk kegiatan reflektif yang hakiki terhadap nilai-nilai hukum. Aktivitas seperti itu lebih tepat disebut sebagai aktivitas Filsafat Hukum daripada Politik Hukum.

Pada tataran abstraksi yang lebih rendah yakni ilmu-ilmu positif atau ilmu normatif, Politik Hukum memanfaatkan norma-norma hukum positif sebagai objek kajian. Pengolahan bahan-bahan hukum normatif adalah salah satu upaya untuk mencapai suatu tujuan. Pada tataran normatif, Politik Hukum mengolah norma-norma hukum supaya dapat dipakai sebagai sarana untuk mencapai tujuan sedangkan penetapan tujuan yang diinginkan merupakan wilayah Filsafat Hukum. Menurut penulis, pada tataran aktual atau faktual, Purnadi Purbacaraka menganggap Politik Hukum mengolah perilaku aktual masyarakat sebagai wujud hukum aktual. Perilaku aktual dapat menunjukkan kepatuhan atau penyimpangan terhadap norma-norma hukum positif. Perilaku aktual merupakan bahan masukan bagi Politik Hukum dalam rangka menetapkan kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak penguasa di bidang hukum dan kehendak penguasa tersebut mempengaruhi materi-muatan norma-norma hukum positif yang merupakan objek kajian Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum.

Menurut Purnadi Purbacaraka, kegiatan Politik Hukum yakni mengolah materi Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum berkaitan dengan strategi dan taktik pembentukan dan penemuan hukum. Jika Politik Hukum mengolah materi hukum

dari berbagai tataran abstraksi dan subdisiplin hukum dalam konteks pembentukan dan penemuan hukum, Politik Hukum menjadi ilmu pengetahuan khusus tentang pembentukan hukum dan penemuan hukum. Apakah memang demikian maksud Purnadi Pubacaraka? Jika memang demikian maksud Purnadi Purbacaraka tentang karakteristik Politik Hukum, penulis memiliki pandangan yang berbeda mengenai hal tersebut. Menurut penulis, Politik Hukum tidak memiliki karakteristik sebagai ilmu pengetahuan yang secara khusus mengkaji strategi dan teknik pembentukan dan penemuan hukum.

Selain berbeda pandangan mengenai ruang lingkup aktivitas Politik Hukum, penulis juga berbeda pendapat dengan Purnadi Purbacaraka mengenai Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan yang meneliti *strategi (politiek als ethiek)* dan *taktik (politiek als techniek)* kegiatan *pembentukan hukum* maupun *penemuan hukum*. Menurut penulis, pernyataan tersebut mempersempit wilayah cakupan medan berkiprah Politik Hukum. Dalam arti tertentu, pembentukan hukum dan penemuan hukum memang termasuk wilayah kerja atau medan berkiprah Politik Hukum. Akan tetapi, aspek-aspek kedua jenis aktivitas tersebut hanya salah satu aspek aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak hanya bersentuhan dengan *strategi* dan *teknik* pengolahan massa hukum dalam rangka pembentukan hukum maupun penemuan hukum. Strategi dan teknik pembentukan hukum sudah ditangani Ilmu Perundang-undangan sedangkan teknik penemuan hukum sudah ditangani Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum dan Ilmu Tafsir.

Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak hanya terkait dengan *strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum*. Strategi dan teknik pembentukan dan penemuan hukum hanya sebagian kecil dari cakupan wilayah kerja atau

medan berkiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Aspek lain objek kajian Politik Hukum berkaitan dengan penentuan tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum dan berbagai faktor yang mempengaruhi pembentukan kebijakan hukum seperti nilai-nilai budaya, struktur kekuasaan politik, problematika penegakan hukum dalam suatu masyarakat dan lain-lain. Politik Hukum tidak hanya mempelajari aktivitas negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum dalam perspektif metode pendekatan formal. Politik Hukum mempelajari segenap aktivitas negara atau pemerintah (penguasa) yang berkaitan dengan penetapan kebijakan hukum dan berbagai macam faktor yang mempengaruhi penetapan kebijakan hukum supaya norma-norma hukum positif yang ditetapkan lembaga-lembaga yang berwenang sesuai dengan kebijakan hukum tersebut.

Jika Politik Hukum mengolah bahan-bahan Filsafat Hukum, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dan Ilmu Kenyataan Hukum seperti dikemukakan Purnadi Purbacaraka di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apa perbedaan objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan Politik Hukum? Apakah Politik Hukum mengkaji sistem nilai, sistem hukum atau tata hukum atau perilaku masyarakat yang sudah terpola? Apakah Politik Hukum berkiprah pada tataran abstraksi metafisis, normatif atau empiris-faktual?

Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas menunjukkan keberatan penulis terhadap pandangan para penulis yang menempatkan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum dengan cakupan objek kajian yang sangat luas seperti antara lain dikemukakan Purnadi Purbacaraka. Beberapa pertanyaan yang dikemukakan di atas lahir

karena sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena majemuk yang dapat dikaji berbagai cabang ilmu pengetahuan dari berbagai titik berdiri, perspektif, titik fokus perhatian (optik), metode ilmiah dan metode penelitian. Sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena (gejala) majemuk yang multi aspek dan faset. Dalam konteks sistem hukum atau tata hukum sebagai fenomena majemuk yang multi aspek dan faset tersebut, Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo mengemukakan jika istilah hukum tidak bermakna tunggal melainkan majemuk sehingga mengandung berbagai macam makna yang masing-masing dapat diteliti oleh suatu cabang ilmu pengetahuan.²²³

Penulis lain yang mendukung tempat kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum adalah Soedjono Dirdjosisworo yang mengemukakan pandangan sebagai berikut “Politik Hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”²²⁴ Menurut penulis tersebut, Politik Hukum sebagai bagian (cabang) Disiplin Hukum melakukan kegiatan untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat. Frasa tersebut mengandung makna yang luas karena mencakup serangkaian kegiatan hukum yang sistematis dalam berbagai aspek, faset dan dimensi sehingga frasa “memerankan hukum dalam mencapai tujuan suatu masyarakat” perlu dikaji.

²²³ Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo mengemukakan paling sedikit ada 9 (sembilan) pengertian terhadap hukum yaitu (1) *sebagai ilmu pengetahuan*, (2) *sebagai disiplin*, (3) *sebagai kaidah*, (4) *sebagai tata hukum*, (5) *sebagai petugas (hukum)*, (6) *sebagai keputusan penguasa*, (7) *sebagai proses pemerintahan*, (8) *sebagai perikelakuan yang ajeg atau sikap tindak yang teratur*, (9) *sebagai jalinan nilai-nilai*.

²²⁴ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 48.

Ada berbagai macam tindakan yang harus dilakukan dalam rangka memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai tujuan suatu masyarakat (bangsa). Secara teknis, upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan atau cita-cita suatu masyarakat (bangsa) meliputi kegiatan (a) pembentukan sistem hukum atau tata hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berkarakter abstrak-umum dan (b) penemuan hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berkarakter individual-konkrit dalam rangka penyelesaian suatu masalah hukum (peristiwa hukum konkrit). Akan tetapi, dari perspektif Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan atau cita-cita suatu masyarakat dapat dibagi dalam beberapa jenis tindakan.

Tindakan pertama yang dilakukan dalam rangka memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan adalah memilih sistem hukum atau tata hukum berdasarkan pertimbangan nilai-nilai dan fakta kemasyarakatan. Tindakan ini termasuk dalam ranah tindakan politik yang dilakukan penguasa hanya sekali yakni pada saat negara berdiri. Setelah sistem hukum atau tata hukum dipilih, tindakan kedua harus dilakukan yaitu membangun sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum harus dibangun oleh lembaga yang berwenang. Sistem hukum atau tata hukum yang dibangun harus dilandasi nilai-nilai cita hukum sebagai nilai-nilai yang dengan sengaja dipilih dari anekaragam sistem nilai yang berada dalam alam metafisis. Tindakan ketiga yang harus dilakukan setelah sistem hukum atau tata hukum terbentuk yakni memfungsikan sistem hukum atau tata hukum supaya cita-cita bangsa terwujud dalam kenyataan.

Dalam konteks perspektif Politik Hukum, frasa “*memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan suatu masyarakat*” mengandung arti sebagai aktivitas yang mencakup

tindakan yakni (1) memilih jenis sistem hukum atau tata hukum, (2) membangun sistem hukum atau tata hukum dan (3) memerankan sistem hukum atau tata hukum yang mencakup aktivitas penegakan hukum dan penemuan hukum. Dengan demikian, frasa “*memerankan hukum untuk mencapai tujuan suatu bangsa atau masyarakat*” tidak boleh diartikan hanya sebagai kegiatan untuk memanfaatkan sistem hukum atau tata hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan seperti pandangan filsafat hukum fungsional. Pandangan yang menganggap fungsi sistem hukum atau tata hukum hanya sebagai alat penguasa merupakan pandangan yang mempersempit fungsi sistem hukum atau tata hukum.²²⁵

Upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan harus dilandasi nilai-nilai yang bersumber dari cita hukum (*rechtsidee*). Dogma tersebut adalah dogma hukum yang mengandung pemahaman kalau upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum tidak semata-mata bermaksud hanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum harus selalu bersinggungan dengan dan memperhatikan nilai-nilai sebagai tujuan akhir (teleologi hukum) setiap sistem hukum atau tata hukum. Nilai-nilai keanekaragaman, persamaan dan keadilan harus diperhatikan. Jika Politik Hukum

²²⁵ Aliran Hukum Fungsional bukan aliran baru dalam kepustakaan filsafat dan praktik hukum di Indonesia. Aliran ini sudah lama berkiprah dalam kehidupan hukum di Indonesia. Pada masa Orde Lama, aliran hukum fungsional tercantum dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1969 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Puncak kiprah Aliran Hukum Fungsional dalam pemikiran dan praktik hukum di Indonesia terjadi pada masa Orde Baru berkat jasa Mochtar Kusumaatmadja. Pendapat Mochtar Kusumaatmadja dapat dibandingkan dengan pemikiran hukum fungsional dalam buku Soenarjati Hartono berjudul *Apakah The Rule of Law itu?* Dalam buku itu, Sunarjati Hartono antara lain mengemukakan hukum adalah jembatan mencapai tujuan. Pernyataan itu menunjukkan bahwa Aliran Hukum Fungsional juga terdapat dalam alam pikiran beberapa pakar hukum Indonesia.

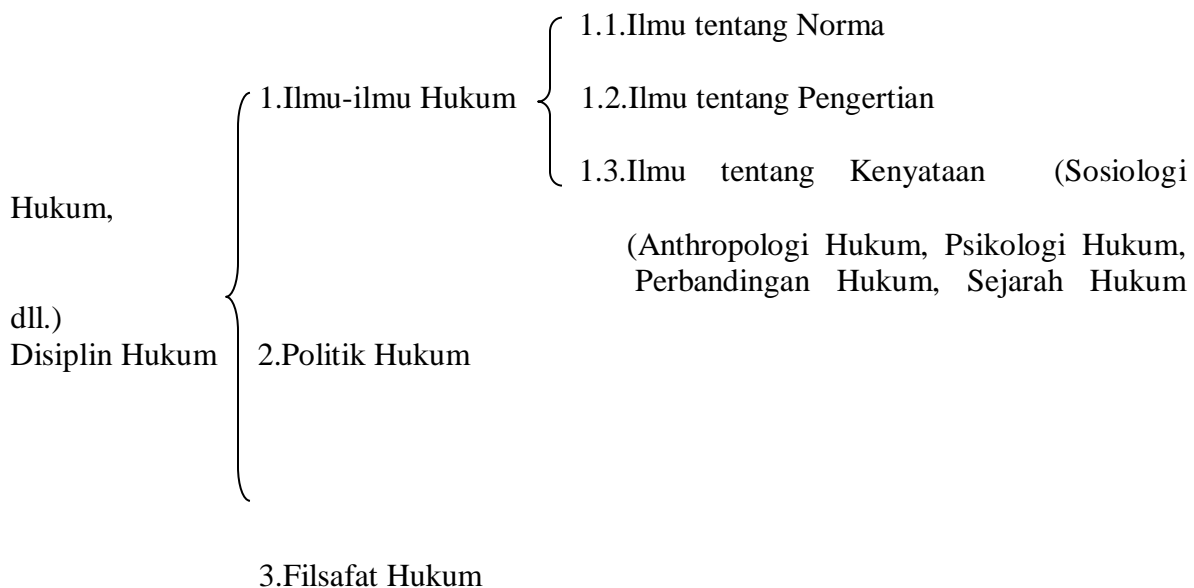
dipandang sebagai cabang Disiplin Hukum yang berkaitan dengan upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan masyarakat atau bangsa, Politik Hukum tidak termasuk Disiplin Hukum seperti dikemukakan Soedjono tetapi lebih tepat sebagai cabang Ilmu Politik.

Pandangan yang menetapkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam Disiplin Hukum seperti dikemukakan para pakar atau para penulis di atas bukan pandangan yang salah. Pandangan tersebut adalah benar atau dapat dianggap benar jika ditinjau dari suatu sudut pandang atau perspektif. Dalam rangka memahami keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam perspektif perkembangan yang terakhir, sudut pandang atau perspektif pemahaman juga harus diubah sesuai dengan perkembangan zaman. Perspektif keilmuan sebelum Abad XIX tidak dapat dipergunakan sebagai titik tolak untuk memahami perkembangan studi ilmiah tentang Politik Hukum pada Abad XX-XXI.

Perspektif untuk memahami pandangan tentang keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada Abad XX-XXI harus diubah supaya dapat memahami argumentasi yang diajukan para pendukung Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Sosial. Perkembangan zaman pada Abad XX-XXI membuat perspektif dalam memahami Ilmu Politik Hukum juga harus berubah. Pendapat para sarjana yang mengemukakan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum adalah benar jika dipandang dari perkembangan Disiplin Hukum sebelum abad XIX. Pendapat tersebut sesuai dengan perkembangan pembagian Disiplin Hukum abad ke-19. Menurut sistematika abad ke-19, disiplin hukum terdiri atas (a) *Ilmu-ilmu hukum*, (b) *Politik Hukum* dan (c) *Filsafat*

Hukum.²²⁶ Ilmu-ilmu Hukum dibagi atas ranting Ilmu Kaidah, Ilmu Pengertian (Hukum) dan Ilmu-ilmu Kenyataan.²²⁷ Ilmu Kenyataan meliputi Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum, Perbandingan Hukum dan Sejarah Hukum.²²⁸ Jika pembagian cabang Disiplin Hukum yang berkembang pada abad ke-19 dituangkan dalam suatu bagan akan dihasilkan gambaran sebagai berikut. Bagan tersebut dapat lebih memperluas wawasan untuk memahami perbedaan pendapat atau perdebatan tentang kedudukan Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan Disiplin Hukum.

Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-19 Menurut Sidharta.²²⁹



Sesuai dengan perkembangan masyarakat, berbagai aspek kehidupan manusia juga berkembang. Salah satu aspek yang ikut berkembang pada Abad XX-XXI adalah ilmu

²²⁶ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, *Op. cit.*, hlm. 443.

²²⁷ *Ibid.*

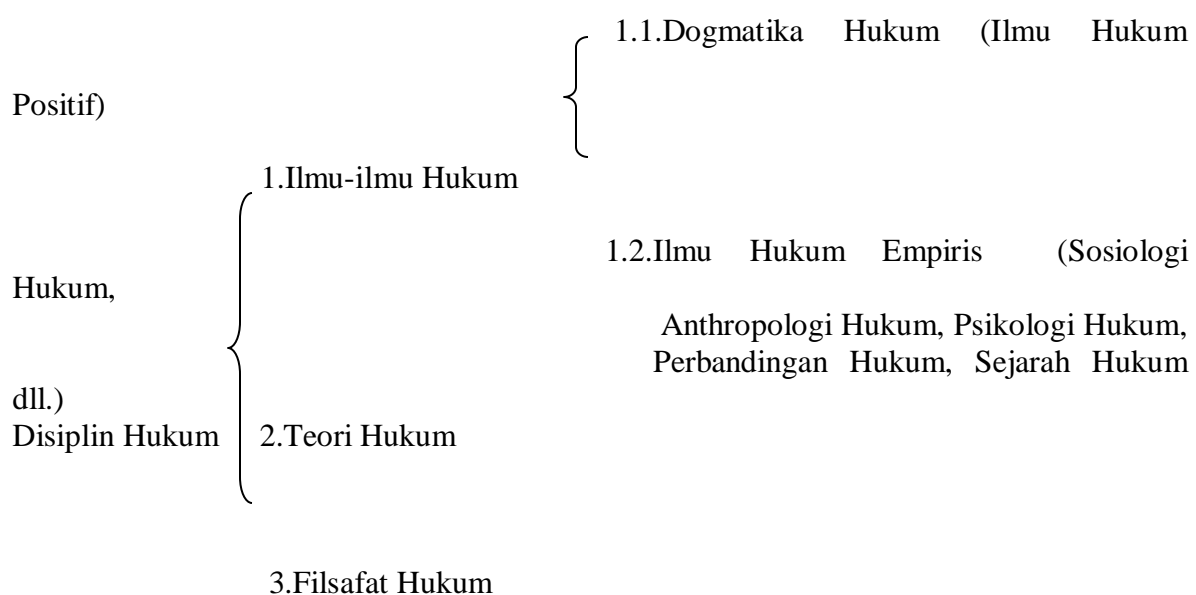
²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

pengetahuan. Berbagai cabang ilmu pengetahuan mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan masyarakat, teknologi, ilmu pengetahuan dan lain-lain. Salah satu cabang ilmu pengetahuan yang ikut berkembang adalah ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum. Cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum yang mengalami reposisi adalah Politik Hukum.

Pada abad ke-20, Politik Hukum yang semula termasuk Disiplin Hukum berubah kedudukannya. Politik Hukum dianggap bukan lagi sebagai cabang Disiplin Hukum. Hal itu terjadi sekitar tahun 1970 karena kelahiran suatu cabang Disiplin Hukum baru yang disebut Teori Hukum. Pada masa sekarang, Politik Hukum dipandang sebagai bagian atau cabang Ilmu Sosial yang mempelajari sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian (objek material) sama seperti Ilmu-ilmu Sosial lain yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum tetapi dari optik atau titik fokus yang berbeda.

Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-20 Menurut Sidharta.²³⁰



²³⁰ *Ibid.*

Pakar hukum Indonesia lain yang terkenal yakni Bernard Arief Sidharta membuat suatu ikhtisar Disiplin Hukum dalam karya tahun 1999. Dalam ikhtisar Disiplin Hukum tersebut, Politik Hukum tidak ditemukan.²³¹ Menurut penulis, hal itu merupakan bukti jika dalam perkembangan terakhir Politik Hukum bukan bagian dari Disiplin Hukum. Akan tetapi, cabang ilmu pengetahuan lain. Jika dalam perkembangan terakhir Politik Hukum dianggap bukan bagian Disiplin Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Dalam disiplin apakah Politik Hukum digolongkan? Apakah Disiplin Sosial dan secara khusus Ilmu Politik? Pertanyaan dasar yang dikemukakan di atas berusaha dijawab dalam uraian yang dipaparkan di bawah. Pedoman untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah pendapat para pakar seperti dilakukan pada pembahasan di atas. Pendapat para pakar dapat dipandang sebagai doktrin yang berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang bernuansa nasional.

B.Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Politik

1.Kebijakan Publik (*Public Policy*) Sebagai Objek Kajian Ilmu Politik

Apakah Ilmu Politik Hukum termasuk cabang Ilmu Politik? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, penulis lebih dahulu akan memaparkan pandangan mengenai Ilmu Politik sebagai cabang Ilmu Pengetahuan Sosial. Ilmu Politik adalah atau dianggap sebagai “ratunya Ilmu-ilmu Sosial (*the Queen of Social Sciences*).”²³² Dalam perkembangan terakhir, Ilmu Politik maju pesat dari segi objek kajian karena hampir segenap aspek kehidupan negara, bangsa dan masyarakat menjadi objek kajiannya. Trubus Rahardiansah mengemukakan sebagai berikut “Dewasa ini bidang kajian Ilmu Politik telah menjangkau

²³¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 137.

²³² Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta, 2006), hlm. 7.

pada negara dengan segala aspek yang melatarbelakanginya seperti kekuasaan dan kewenangan, lembaga-lembaga politik, partisipasi dan kebijakan publik, *civil society* dan demokratisasi, hubungan internasional, perang dan terorisme, konflik politik dan lain sebagainya.”²³³

Ruang lingkup objek kajian Ilmu Politik sudah sangat luas pada saat sekarang sehingga para penulis dapat memilih salah satu aspeknya sebagai objek kajian atau objek penelitian. Namun, jika pengamatan dilakukan terhadap hanya salah satu objek kajian, pemahaman tentang Ilmu Politik menjadi terbatas dan akan melahirkan definisi Ilmu Politik yang juga bersifat terbatas. Trubus Rahardiansah mengemukakan komentar sebagai berikut “Keanekaragaman objek Ilmu Politik ini menyebabkan definisi-definisi Ilmu Politik saling berbeda dan bergantung pada sudut pandang orang yang merumuskan definisi yang bersangkutan.”²³⁴ Definisi Ilmu Politik akan beraneka ragam sesuai dengan keanekaragaman aspek objek kajian Ilmu Politik. Definisi Ilmu Politik dapat difokuskan pada aspek eksistensi negara sebagai organisasi, kekuasaan negara, proses pengambilan keputusan, kebijakan umum dan lain-lain. Keadaan seperti itu menjadi kelemahan Ilmu Politik karena seseorang memahami Ilmu Politik dalam perspektif yang terbatas. Trubus Rahardiansyah mengakui hal tersebut sebagai kelemahan dan mengemukakan komentar sebagai berikut “Hal ini merupakan suatu kekurangan bagi Ilmu Politik bahwa belum ada kesepakatan mengenai satu definisi yang bersangkutan.”²³⁵

²³³ *Ibid.*, hlm. 25.

²³⁴ *Ibid.*, hlm. 20.

²³⁵ *Ibid.*

Ada definisi yang dapat dipakai sebagai pedoman untuk menggambarkan objek kajian Ilmu Politik. Menurut Miriam Budiardjo, objek kajian Ilmu Politik meliputi hal-hal sebagai berikut (1) negara (*state*), (2) kekuasaan (*power*), (3) pengambilan keputusan (*decision making*), (4) kebijaksanaan (*policy, beleid*) dan (5) pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).²³⁶ Kelima aspek objek kajian Ilmu Politik tersebut saling berkaitan tetapi masing-masing dapat dikaji sebagai titik fokus perhatian. Kajian yang berfokus pada salah satu aspek objek melahirkan definisi Ilmu Politik yang sempit (terbatas) meskipun bersifat lebih dalam. Dalam definisi seperti itu, penggambaran keseluruhan aspek objek kajian Ilmu Politik tidak dapat dilakukan. Namun, kajian yang berfokus pada salah satu aspek objek kajian dapat menambah pengetahuan yang lebih dalam mengenai objek kajian Ilmu Politik.

Jika ditinjau dari sudut pandang kelembagaan (institusi), negara adalah lembaga politik yang terorganisir. Sebagai lembaga politik, negara memiliki persamaan dan perbedaan dengan lembaga sosial. Negara dibentuk oleh sekelompok orang dengan suatu tujuan sehingga memiliki sifat hakikat dan karakteristik seperti lembaga sosial meskipun dari segi kedudukan dan kekuasaannya sangat berbeda dari organisasi sosial. Negara memiliki kedudukan yang lebih tinggi, kekuasaan yang lebih besar dan wilayah yang lebih luas daripada organisasi sosial. Dari perspektif hukum, negara adalah organisasi jabatan karena negara adalah himpunan jabatan. Dalam organisasi negara terdapat berbagai jenis jabatan yang memiliki tugas dan wewenang yang dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar. Tugas dan wewenang jabatan saling berkaitan dan mencerminkan suatu pengorganisasian.

²³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. cit.*, hlm. 9.

Negara adalah organisasi kekuasaan karena dalam negara ada kekuasaan yang diorganisir dalam 2 (dua) pusat kekuasaan. Ada pusat kekuasaan negara yang bersifat formal yang disebut suprastruktur. Pusat kekuasaan negara yang bersifat formal yakni suprastruktur menggambarkan kekuasaan formal organ negara badan legislatif, eksekutif, judisial dan lain-lain. Organ-organ negara tersebut adalah pusat-pusat kekuasaan negara dengan karakteristik masing-masing. Pusat kekuasaan yang kedua adalah infrastruktur yang menggambarkan kekuasaan politik rakyat. Infrastruktur sebagai pusat kekuasaan politik rakyat tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak selalu mudah untuk memahami kekuasaan politik rakyat tersebut. Pusat kekuasaan dalam infrastruktur terdapat pada partai politik, tokoh politik nasional atau lokal, alat komunikasi politik seperti televisi, koran dan lain-lain yang tidak selalu tampak ke permukaan.

Dalam perspektif hukum (yuridis), kekuasaan masing-masing lembaga negara yang terdapat dalam suprastruktur disebut tugas dan wewenang. Dalam perspektif *Trias Politica* Montesquieu, ada 3 (tiga) jenis lembaga negara dengan tugas dan wewenang masing-masing yang berbeda. Ketiga kewenangan tersebut tidak berkaitan sama sekali. Lembaga (badan) legislatif bertugas dan berwenang menetapkan undang-undang. Lembaga (badan) eksekutif bertugas dan berwenang menjalankan perintah undang-undang. Lembaga (badan) judisial atau lembaga peradilan) bertugas dan berwenang menindak perbuatan yang melanggar undang-undang. Dalam struktur kelembagaan negara moderen, jenis lembaga-lembaga negara tidak sederhana seperti dalam *Trias Politica* Montesquieu. Sebagai contoh, struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia pascaamandemen UUD 1945 terdiri atas MPR, Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK dengan kedudukan masing-masing adalah sederajat.

Sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing, lembaga-lembaga negara tersebut bertugas dan bekerja untuk mencapai tujuan negara. Dalam kesamaan visi dan misi untuk mencapai tujuan negara, masing-masing lembaga negara membuat keputusan (*decision*) sesuai dengan dan dalam batas-batas tugas dan wewenangnya. Ruang lingkup jangkauan keberlakuan keputusan yang dibuat masing-masing lembaga negara sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara tersebut. Badan legislatif membuat keputusan dalam ruang lingkup kewenangan dan tugas pembentukan undang-undang. Badan eksekutif membuat keputusan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang untuk menjalankan perintah undang-undang. Badan judicial membuat putusan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang untuk menindak perbuatan yang melanggar undang-undang.

Jenis keputusan yang ditetapkan lembaga negara beranekaragam sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang masing-masing. Ada keputusan yang mencakup kepentingan umum yang dituangkan dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum. Ada keputusan yang mencakup kepentingan individu (perorangan) yang dituangkan dalam figur hukum putusan pengadilan (vonis) atau keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Tiap organ negara membuat keputusan dengan karakteristik yang berbeda sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan organ negara ada yang disebut undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan individual-konkrit (*beschikking*), yurisprudensi, peraturan kebijakan dan lain-lain sehingga materi-muatan figur-figur hukum tersebut bermacam-macam.

Jika ditinjau dari perspektif Ilmu Politik, keputusan negara tersebut adalah keputusan politik yang mengandung arti sebagai keputusan yang ditetapkan berdasarkan

kekuasaan negara. Setiap keputusan organ negara memiliki sifat dan hakikat sebagai keputusan politik. Ada berbagai jenis keputusan politik seperti keputusan untuk melakukan perjanjian dengan negara lain atau keputusan politik untuk membuka hubungan diplomatik dengan negara lain dan keputusan politik yang lain. Menurut teori, badan atau organ negara yang memiliki kewenangan menetapkan keputusan politik adalah badan legislatif. Namun, seiring dengan perkembangan zaman, badan eksekutif juga dapat membuat keputusan politik berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh badan legislatif kepada badan eksekutif.

Salah satu produk keputusan politik adalah kebijakan (*policy*).²³⁷ Kebijakan (*policy*) mencerminkan serangkaian keputusan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam perspektif teori, badan atau organ negara utama yang berwenang menetapkan kebijakan publik adalah badan legislatif.²³⁸ Akan tetapi, seiring dengan perkembangan ruang lingkup tugas-tugas negara, badan eksekutif juga memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan undang-undang berdasarkan delegasi kewenangan. Apakah badan judisial memiliki kewenangan membuat keputusan politik? Secara prinsip, badan judisial hanya bertugas menetapkan keputusan untuk menindak perbuatan-perbuatan yang melanggar undang-undang. Akan tetapi, dalam perkembangannya, badan judisial juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan publik dalam menjalankan perintah undang-undang.²³⁹

²³⁷ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 8.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*, hlm. 34.

Kebijakan yang ditetapkan organ-organ negara dimaksudkan antara lain untuk melakukan pembagian (*distribution*) dan alokasi (*allocation*) sumber daya dan sumber dana negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan yang hendak dicapai kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) selalu terkait dengan kesejahteraan umum dan masa depan bangsa. Kebijakan umum sebagai wujud keputusan negara dalam rangka distribusi dan alokasi sumber daya dan sumber dana selalu merupakan kebijakan yang bersifat strategis. Kebijakan umum merupakan pilihan dari berbagai macam alternatif yang dianggap sebagai yang terbaik dan paling masuk akal untuk dilaksanakan sesuai dengan situasi, kondisi dan kemampuan sumber dana dan sumber daya negara.

Jika bertitik tolak dari jalan pikiran di atas, objek kajian Ilmu Politik yang utama adalah negara. Namun, sebagai organisasi atau institusi yang sangat kompleks, negara mencakup dimensi yang sangat luas dan terkait dengan berbagai aspek dan faset kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, sebagai objek kajian Ilmu Politik, negara dapat dipandang dari berbagai perspektif. Negara dapat dipandang dari segi kekuasaannya, keputusannya, wujud keputusan negara atau kegiatan yang dilakukan oleh negara dalam pembagian dan alokasi sumber-sumber daya dan sumber dana.

Salah satu aspek objek kajian Ilmu Politik yang relevan dibicarakan dalam konteks upaya mengkaji tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kebijakan (*policy*). Kebijakan (*policy*) adalah produk keputusan negara (organ negara). Wujud konkrit materi-muatan atau substansi keputusan negara (penguasa, organ negara atau pejabat) adalah kebijakan umum (*public policy*). Keputusan dan kebijakan umum berkaitan secara logis dan kronologis sehingga tidak dapat dipelajari secara terpisah. Hubungan logis kedua hal tersebut tercermin dari pendapat Miriam

Budiardjo yakni sebagai berikut “Kebijaksanaan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu.”²⁴⁰

Kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) selalu terkait dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik (*public interest*). Kebijakan yang mencakup kepentingan umum disebut kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) bertujuan untuk mencapai tujuan negara atau bangsa yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).²⁴¹ Kebijakan publik (*public policy*) berfungsi sebagai rencana yang hendak dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mencapai tujuan negara. Instrumen atau alat (sarana) yang dipakai mengungkapkan materi-muatan kebijakan umum kepada masyarakat adalah sistem hukum atau tata hukum. Fungsi kebijakan umum tersebut disesuaikan dengan teori tata negara mutakhir yaitu teori negara hukum kesejahteraan (*social service state*). Secara filosofis, fungsi negara menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) adalah dogma yang logis dan rasional dalam wacana teori kenegaraan moderen. Seperti dalam pandangan John Locke, tujuan negara sebagai organisasi yang didirikan oleh sekelompok anggota masyarakat adalah untuk melindungi kepentingan dan kesejahteraan anggota masyarakat yang mendirikan negara tersebut.²⁴²

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴¹ Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 292.

²⁴² John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat* (diterjemahkan oleh A.Widyamartaya), (Yogyakarta, 2002), hlm. 103.

Kebijakan umum meliputi berbagai dimensi dan aspek karena meliputi ruang lingkup yang sangat luas. Kebijakan negara yang bersifat multi-dimensi tersebut tidak mudah dipelajari sehingga lahir studi Ilmu Politik yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang disebut studi Kebijakan Publik.²⁴³ Studi kebijakan publik dikembangkan untuk kepentingan praktis yakni pemecahan masalah sosial. Solly Lubis mengemukakan pendapat sebagai berikut “Studi kebijaksanaan publik itu adalah termasuk Ilmu Sosial Terapan (*applied science* atau *applied social science*) karena analisa kebijakan publik itu berorientasi kepada pemecahan masalah-masalah sosial (*problem solving*).”²⁴⁴

Studi kebijakan publik (*public policy*) dapat dimulai dari pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*)? Menurut Trubus Rahardiansyah:

“Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas publik yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.”²⁴⁵

Ada beberapa unsur dalam terminologi kebijakan publik berdasarkan pendapat Trubus Rahardiansyah di atas. *Pertama*, ada pejabat yang menerima wewenang (otoritas) dari rakyat untuk menetapkan kebijakan umum. *Kedua*, kebijakan umum sebagai keputusan politik yang ditetapkan pejabat yang berwenang dituangkan dalam garis-garis besar dan bersifat strategis. *Ketiga*, kebijakan umum memiliki kekuatan mengikat terhadap publik

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁴⁴ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, *Op. cit.*, hlm. 10.

²⁴⁵ Trubus Rahardiansyah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 292.

(masyarakat). Ketiga aspek atau segi kebijakan publik (*public policy*) di atas harus selalu melekat pada setiap kebijakan publik baik di bidang ekonomi, perdagangan, sosial, pendidikan, lingkungan, budaya ataupun di bidang hukum.

Dalam teori tata negara moderen, tujuan kebijakan publik selalu bermuara pada kepentingan masyarakat atau bangsa (kepentingan publik). Fokus kebijakan publik adalah pelayanan publik (pelayanan masyarakat). Pelayanan publik (pelayanan masyarakat) berkenaan dengan segala sesuatu yang dapat dilakukan negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.²⁴⁶ Sebagai konsekuensinya, kebijakan publik (kebijakan masyarakat) mencakup dimensi yang sangat luas karena meliputi hampir segenap kepentingan masyarakat dalam konteks sosial, ekonomi, politik, budaya, pertanahan, lingkungan, perindustrian, hukum dan lain-lain atau mencakup segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kebijakan publik sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa atau pejabat yang berwenang) diungkapkan dalam berbagai bentuk dan cara seperti dengan cara tertulis maupun lisan supaya setiap orang dapat mengetahui kebijakan umum tersebut. Dari sudut pandang kebijakan publik, keputusan-keputusan negara atau pemerintah (penguasa) dalam bentuk tertulis atau lisan disebut *policy statement* (pernyataan kebijakan). Dalam hubungan dengan *policy statement*, Leo Agustino mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Policy statement adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan. Yang termasuk *policy statement* atau pernyataan kebijakan adalah ketetapan legislatif, dekret dan perintah eksekutif, peraturan administratif, pendapat pengadilan dan sebagainya. Juga yang termasuk dalam *policy statement* atau pernyataan kebijakan seperti pada pernyataan dan pidato-

²⁴⁶ *Ibid.*

pidato yang dilakukan oleh pejabat publik yang menandakan maksud dan tujuan dari pemerintah serta apa yang akan dikerjakan untuk mewujudkannya.”²⁴⁷

Pernyataan kebijakan (*policy statement*) adalah ungkapan formal pejabat yang berwenang sebagai bentuk artikulasi keputusan politik yang ditetapkan pejabat yang bersangkutan. Ada 2 (dua) jenis pernyataan kebijakan (*policy statement*). *Pertama*, pernyataan kebijakan yang diungkapkan secara tertulis dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum sebagai bentuk pernyataan kebijakan badan legislatif, badan eksekutif, peraturan administratif, pendapat (vonis) pengadilan dan lain-lain. *Kedua*, pernyataan kebijakan yang diungkapkan secara lisan dalam bentuk pidato-pidato dan pernyataan lisan pejabat negara atau pejabat pemerintah di depan publik yang mengindikasikan maksud dan hal-hal yang hendak dilakukan pejabat tersebut.

Dari perspektif Ilmu Hukum, pernyataan kebijakan dapat dibagi dalam 2 (dua) jenis. *Pertama*, pernyataan kebijakan yang dituangkan secara formal dalam figur yuridis sistem hukum atau tata hukum, pendapat pengadilan (vonis) dan lain-lain.²⁴⁸ Pernyataan kebijakan (*policy statement*) yang diungkapkan dalam suatu figur yuridis memiliki kekuatan mengikat dari perspektif hukum. *Kedua*, pernyataan kebijakan (*policy statement*) yang diungkapkan secara lisan dalam bentuk pidato atau pernyataan lisan pejabat publik yang tidak diungkapkan dalam suatu figur hukum sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Materi-muatan pernyataan kebijakan mencakup bidang yang sangat luas. Leo Agustino mengemukakan materi pernyataan kebijakan umum adalah sangat luas karena

²⁴⁷ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 10.

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 42-44.

dapat berkenaan dengan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁴⁹ Materi-muatan pernyataan kebijakan umum dapat meliputi bidang ekonomi, politik, agama, sosial-budaya, lingkungan hidup, pertahanan-keamanan, pendidikan dan lain-lain. Kebijakan umum yang terkait dengan berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tersebut dipelajari oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan. Studi kebijakan umum ada yang berkembang hanya sampai pada taraf kajian semata-mata seperti kajian wanita yang mengkaji kebijakan-kebijakan negara yang berkaitan dengan kehidupan wanita. Kajian lingkungan yang membahas kebijakan yang berkenaan dengan lingkungan. Kajian pertahanan yang mempelajari kebijakan pertahanan negara dalam berbagai aspek. Kajian budaya sebagai kajian yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang terkait dengan budaya. Studi kebijakan publik semakin lama semakin menunjukkan karakter spesifik karena aktivitas ilmiah yang memakai nama studi (kajian) kebijakan publik lebih difokuskan pada salah satu aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam perkembangan terakhir, ada jenis studi kebijakan publik yang berkembang sampai derajat sebagai ilmu pengetahuan sesuai dengan kaidah-kaidah filosofi ilmu pengetahuan yakni Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang secara khusus mempelajari segenap aspek kebijakan publik yang berkenaan dengan bidang hukum yang secara singkat disebut kebijakan hukum. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji kebijakan hukum dari suatu perspektif dan optik (titik fokus) perhatian sehingga berbeda dari studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum mempelajari segenap aspek kebijakan hukum sebagai

²⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

bagian dari kebijakan publik yang diimplementasikan dalam bidang hukum dan diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut dikaji dengan metode pendekatan formal. Ilmu Politik Hukum juga mengkaji berbagai faktor sosial kemasyarakatan seperti kekuatan politik dominan dalam sistem politik, problematika penegakan hukum, sistem nilai dan lain-lain yang mempengaruhi dan menentukan karakteristik kebijakan hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal.

Ada perbedaan prinsip antara studi Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik dengan Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan publik dalam ruang lingkup yang sangat luas kecuali kebijakan hukum (politik hukum). Studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik mengkaji segenap jenis pernyataan kebijakan publik dalam berbagai bidang baik yang diungkapkan dalam bentuk yuridis formal melalui sistem hukum atau tata hukum maupun kebijakan umum yang diungkapkan secara lisan. Perbedaan ruang lingkup objek material Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum adalah salah satu hal yang penting diketahui.

Ilmu Politik Hukum mengkaji hanya kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik yang dituangkan secara yuridis formal dalam sistem hukum atau tata hukum yang memiliki nilai yuridis. Kebijakan publik yang diungkapkan secara lisan seperti pernyataan pejabat atau pidato pejabat negara atau pemerintah yang tidak memiliki nilai yuridis tidak menarik bagi Ilmu Politik Hukum. Optik atau titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum tertuju pada kebijakan hukum sebagai objek formal yang memiliki nilai yuridis. Perbedaan optik atau titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut sangat penting diketahui supaya dapat memahami perbedaan Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek formal dengan Ilmu Politik yang

mengkaji kebijakan publik yang diimplementasikan dalam berbagai bidang yang menghasilkan berbagai jenis kajian atau studi seperti kajian wanita, kajian budaya, kejian lingkungan dan lain-lain.

2.Kebijakan Hukum Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum

Para sarjana yang mengemukakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik antara lain adalah Kusumadi Pudjosewojo, Utrecht dan Bintan R. Saragih. Akan tetapi, para penulis tersebut tidak mengemukakan argumentasi penempatan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Penulis berusaha untuk mengisi kekosongan tersebut. Penulis berupaya mengemukakan argumentasi sebagai alasan penempatan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan membahas karakteristik kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dalam perspektif perbandingan dengan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik. Metode perbandingan tersebut dapat dilakukan karena kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum.

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, studi politik hukum (kebijakan hukum) telah mencapai derajat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan nama Ilmu Politik Hukum. Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat tentang hal tersebut sebagai berikut “Sebagaimana Ilmu Politik dan Ilmu Hukum, Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Politik juga telah memenuhi syarat sebagai suatu ilmu pengetahuan.”²⁵⁰ Pada bagian lain, Bintan R. Saragih lebih tegas mengemukakan tentang kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Bintan R. Saragih mengemukakan sebagai berikut “Politik

²⁵⁰ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 3.

Hukum, sebagaimana halnya Sosiologi Hukum dan Sejarah Hukum bukanlah termasuk bidang Ilmu Hukum tetapi termasuk bidang-bidang ilmu sosial (Ilmu Sosial dan Ilmu Politik), dalam hal ini Politik Hukum termasuk bidang Ilmu Politik.”²⁵¹

Menurut penulis, jika ditelaah dengan teliti, ada persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik dengan karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum. Persamaan dan perbedaan unsur-unsur objek formal di antara kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah hal yang wajar karena Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai salah satu aspek kebijakan publik. Selain persamaan, ada perbedaan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik dengan kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum. Perbedaan tersebut adalah wajar dan masuk akal karena perbedaan tersebut adalah alasan pengkhususan dan pemisahan Ilmu Politik Hukum dari induknya Ilmu Politik. Persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan umum dengan kebijakan hukum sebagai objek formal kedua cabang ilmu pengetahuan membuat penulis memberanikan diri untuk mengemukakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik.

Bahan-bahan yang penulis gunakan untuk meneliti persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dan kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik adalah pendapat para pakar. Dari pembahasan doktrin-doktrin yang dikemukakan para pakar, karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum diharapkan dapat diketahui. Jika karakteristik kebijakan hukum dapat diketahui, suatu kesimpulan sebagai dasar untuk menempatkan kedudukan

²⁵¹ *Ibid.*, hlm. 1.

Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik dalam rumpun Disiplin Sosial dapat dikemukakan seperti dipaparkan di bawah.

Kebijakan publik adalah salah satu objek kajian Ilmu Politik yang mencakup lingkungan yang sangat luas. Untuk memenuhi tuntutan ilmu pengetahuan, ruang lingkup lingkungan kebijakan publik lazim dibagi dalam 3 (tiga) macam lingkungan yakni (1) lingkungan umum pemerintahan, (2) lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi bidang sosial, ekonomi, politik dan nilai-nilai tertentu, dan (3) lingkungan khusus. Fokus perhatian bab ini adalah lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi berbagai bidang kehidupan masyarakat. Leo Agustino mengemukakan lingkungan umum kebijakan publik di luar lingkungan pemerintahan adalah bidang sosial, ekonomi, politik dan nilai-nilai tertentu.²⁵² Secara khusus, pembahasan dalam bagian ini difokuskan pada lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi bidang sosial, ekonomi, perdagangan, lingkungan, hukum, politik dan lain-lain.

Apa materi atau substansi kebijakan publik yang diimplementasikan pada lingkungan di luar lingkungan pemerintahan tersebut? Implementasi kebijakan publik dalam lingkungan di luar lingkungan pemerintahan yang mencakup bidang-bidang kehidupan masyarakat bukan hanya menggambarkan rencana yang hendak diimplementasikan pemerintah pada bidang tersebut. Kebijakan publik juga mencerminkan hal-hal yang sudah dilaksanakan negara atau pemerintah (penguasa). Dalam konteks substansi kebijakan publik tersebut, Solichin Abdul Wahab mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“ . . . kebijaksanaan (maksudnya: kebijakan publik --- pen.) bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya

²⁵² *Ibid.*

perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.”²⁵³

Kebijakan publik yang diformulasikan dan diimplementasikan pada suatu lingkungan kebijakan memiliki peranan yang sangat penting bagi kemajuan lingkungan kebijakan yang bersangkutan. Peran kebijakan publik bagi tiap lingkungan kebijakan tampak dari fungsi kebijakan publik sebagai alat ukur atau alat evaluasi untuk menilai kemajuan, perkembangan dan keberhasilan kebijakan publik dalam mencapai suatu tujuan dalam suatu lingkungan. Dalam konteks peranan kebijakan publik pada suatu lingkungan kebijakan, Solichin Abdul Wahab mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Sebagai ilustrasi, apabila pemerintah daerah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah membuat peraturan daerah yang mengharuskan pemilik/pengusaha rumah pelacuran/bordil untuk menutup usahanya itu dalam tenggang waktu satu tahun sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, namun kemudian ternyata sesudah masa tenggang waktu itu habis tidak ada upaya serius untuk memaksakan pemberlakuan peraturan daerah itu, dan sebagai akibatnya tidak ada perubahan apapun yang terjadi - - - malahan, misalnya, usaha rumah pelacuran serupa, baik secara terselubung maupun secara terang-terangan makin berkembang biak - - - maka cukup adil jika kita menyatakan bahwa kebijaksanaan negara/pemerintah dalam kasus rumah pelacuran itu sebenarnya tidaklah mengatur apapun. Bahkan, kita dapat menyebut bahwa kebijaksanaan negara itu sama halnya dengan mengembangbiakkan usaha pelacuran tadi.”²⁵⁴

Salah satu lingkungan kebijakan publik di luar lingkungan umum pemerintahan adalah bidang hukum. Bidang hukum termasuk lingkungan umum di luar pemerintahan seperti bidang ekonomi dan politik. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang hukum merupakan objek studi kebijakan publik. Dalam bidang hukum, negara atau pemerintah (penguasa) mengimplementasikan kebijakan umum sebagai rencana dan atau

²⁵³ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta, 2008), hlm. 6.

²⁵⁴ *Ibid.*

pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan demi perkembangan dan pertumbuhan keadaan yang lebih baik dalam bidang hukum sesuai dengan perkembangan zaman atau perkembangan masyarakat

Formulasi dan implementasi kebijakan publik di bidang hukum mencerminkan rencana dan hal-hal yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum sehingga perkembangan dan atau kondisi nyata bidang hukum pada saat sekarang dapat diketahui dengan cermat. Kebijakan publik yang diimplementasikan di bidang hukum berfungsi untuk memastikan pencapaian tujuan yang ditetapkan di bidang hukum. Materi-muatan kebijakan publik yang diimplementasikan dalam bidang hukum perlu diketahui umum supaya masyarakat dapat berpartisipasi melaksanakan kebijakan umum tersebut. Untuk mengungkapkan atau menyampaikan materi-muatan atau substansi kebijakan publik kepada masyarakat, negara atau pemerintah (penguasa) dapat memakai berbagai macam sarana. Salah satu sarana yang dapat dipakai adalah sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum memiliki kelebihan daripada sarana atau instrumen yang lain karena memiliki derajat efektivitas yang tinggi dan kekuatan mengikat secara hukum. Derajat keberhasilan sistem hukum atau tata hukum (regulasi) sebagai alat atau sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan selalu dapat dievaluasi. Leo Agustino mengemukakan pendapat sebagai berikut “Kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target.”²⁵⁵

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, materi-muatan atau substansi kebijakan hukum (*legal policy*) tidak dapat diungkapkan kepada masyarakat dalam ragam bahasa

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 3-4.

lisan tetapi harus dalam ragam bahasa tulis. Dalam konteks sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat, ada perbedaan prinsipil antara Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum.

Menurut penulis, ada 4 (empat) macam perbedaan dan persamaan kebijakan publik dengan kebijakan hukum (*legal policy*). Keempat macam perbedaan dan persamaan karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Pertama*, perbedaan dari segi ruang lingkup (*scope*) lingkungan kebijakan publik sebagai objek kajian Ilmu Politik dan ruang lingkup (*scope*) lingkungan kebijakan hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum.
2. *Kedua*, perbedaan dari segi instrumen atau alat (sarana) yang dipergunakan mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik dan kebijakan hukum kepada publik,
3. *Ketiga*, perbedaan dari segi nilai yuridis instrumentarium atau alat yang dipergunakan mengungkapkan kebijakan publik dan kebijakan hukum,
4. *Keempat*, perbedaan dari segi karakteristik kebijakan publik sebagai objek formal Ilmu Politik dan kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum.

Pertama, perbedaan dari segi luas ruang lingkup (*scope*) kebijakan publik dan kebijakan hukum. Ilmu Politik mengkaji kebijakan publik dan Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik. Ruang lingkup wilayah kebijakan publik jauh lebih luas daripada ruang lingkup wilayah kebijakan hukum. Lingkungan kebijakan publik mencakup (1) lingkungan umum pemerintahan, (2) lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi hampir semua aspek kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti aspek sosial, ekonomi, politik, budaya, perindustrian dan lain-lain termasuk bidang hukum dan (3) lingkungan khusus. Lingkungan kebijakan hukum sangat terbatas karena hanya bagian tertentu dari lingkungan umum di luar pemerintahan yang dikaji Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik di luar lingkungan umum pemerintahan dikaji Ilmu Politik Hukum dari perspektif dan optik tertentu.

Kedua, perbedaan dari segi instrumen yang dipakai untuk mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama memakai instrumen atau alat untuk menyampaikan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik memakai instrumen kebijakan publik yang bersifat tertulis maupun yang tidak tertulis. Ilmu Politik Hukum hanya memakai instrumen kebijakan publik yang bersifat tertulis. Instrumen kebijakan dalam ragam bahasa lisan tidak dipakai Ilmu Politik Hukum untuk mengungkapkan kebijakan hukum (*legal policy*) kepada masyarakat.

Ilmu Politik Hukum mengungkapkan atau menyampaikan materi-muatan atau substansi kebijakan hukum kepada masyarakat secara formal dengan mempergunakan figur-figur yuridis yang bersifat tertulis yakni sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan sarana atau alat yang dipergunakan untuk menyampaikan materi-muatan atau substansi tersebut perlu diperhatikan karena merupakan perbedaan prinsip antara studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik dengan studi kebijakan hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik dengan bertitik tolak dari titik fokus perhatian yang berbeda dari Ilmu Politik.

Ketiga, perbedaan dari segi nilai konsekuensi yuridis sebagai akibat dari sarana atau alat yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama memakai instrumen atau sarana untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat. Ilmu Politik memakai instrumen tertulis dan tidak tertulis seperti media massa atau pidato dan pernyataan pejabat dalam mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik kepada masyarakat. Kedua instrumen kebijakan publik tersebut memiliki fungsi yang sama karena dapat dipakai sebagai sarana komunikasi publik (komunikasi massa). Ilmu Politik tidak mempersoalkan perbedaan konsekuensi yuridis alat atau sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan materi-muatan kebijakan publik kepada masyarakat. Namun, Ilmu Politik Hukum sangat memperhatikan dan memperhitungkan perbedaan konsekuensi-yuridis pada kedua jenis instrumen atau alat komunikasi publik (komunikasi massa) tersebut.

Perbedaan konsekuensi yuridis pada instrumen kebijakan publik berkaitan dengan bentuk formal dan jenis sarana yang dipakai untuk mengungkapkan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Kebijakan hukum tidak pernah dan tidak mungkin diungkapkan dalam ragam bahasa lisan karena tidak memiliki nilai yuridis sehingga tidak mungkin menjadi objek kajian Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum harus diungkapkan secara tertulis melalui sarana yang bernilai yuridis yakni sistem hukum atau tata hukum. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) hanya dapat ditemukan dalam sistem hukum atau tata hukum.

Fokus perhatian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik yang disampaikan melalui sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum.

Kebijakan publik yang memiliki nilai yuridis atau yang menimbulkan konsekuensi yuridis hanya dapat ditemukan dalam pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) dalam figur yuridis sistem hukum atau tata hukum. Dalam konteks uraian di atas, Shidarta mengemukakan pandangan tentang figur yuridis sebagai sarana kebijakan publik sebagai berikut “Kebijakan umum itu harus dituangkan dalam format-format tertentu seperti dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kebijakan tentang pembagian atau pengalokasian nilai-nilai yang termuat dalam format hukum tertentu tadi selanjutnya dikenal dalam terminologi Ilmu Politik sebagai politik hukum.”²⁵⁶

Menurut Shidarta, politik hukum adalah *kebijakan* tentang pembagian atau pengalokasian nilai-nilai yang termuat dalam format hukum tertentu. Pernyataan itu mengandung arti politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) terdapat hanya dalam sarana pernyataan kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum (*legal policy*) tersebut adalah objek kajian Ilmu Politik Hukum. Pandangan seperti itu juga dikemukakan Moh. Mahfud MD. Menurut penulis tersebut, politik hukum harus dibedakan dari Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang objek kajiannya adalah politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*). Dengan cara yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Shidarta mengemukakan sebagai berikut:

“Kebijakan yang dikandung dalam aturan politik ini menurut terminologi Ilmu Politik tidak lain dari politik hukum itu sendiri. Kebijakan ini (maksudnya: politik hukum tersebut. - - - pen.) terkandung dalam aturan hukum. Kebijakan ini perlu dicari oleh hakim karena tanpa itu ia tidak dapat menghasilkan suatu struktur aturan yang koheren untuk diterapkan pada struktur kasus konkret yang dihadapinya.”²⁵⁷

²⁵⁶ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Op. cit.*, hlm. 270.

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

Kebijakan hukum yang penting bagi Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum yang memiliki nilai yuridis yang dituangkan secara tertulis dalam format yuridis sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut bernilai yuridis karena sistem hukum atau tata hukum memiliki kekuatan mengikat secara langsung. Kebijakan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis sangat penting dan berguna bagi studi Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan umum sebagai objek kajian tidak memperhatikan perbedaan nilai yuridis instrumen kebijakan yang dipakai untuk mengungkapkan kebijakan umum kepada masyarakat.

Keempat, perbedaan dari segi karakteristik sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kebijakan hukum dan sekaligus sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat yang merupakan bagian dari kebijakan umum. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada suatu bidang dimaksudkan untuk mendorong perkembangan, kemajuan, pembaharuan atau pengembangan bidang yang bersangkutan. Implementasi kebijakan publik di bidang nonhukum seperti di bidang sosial, politik dan ekonomi mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat. Dalam konteks implementasi kebijakan hukum di bidang hukum, ada karakteristik kebijakan hukum yang menimbulkan perbedaan dengan kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang-bidang nonhukum. Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, kebijakan hukum yang diimplementasikan di bidang hukum dimaksudkan untuk membangun bidang hukum yang juga meliputi sistem hukum atau tata hukum. Sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan hukum adalah juga sistem hukum atau tata hukum yang

sekalius sasaran yang hendak dibangun atau dikembangkan berdasarkan kebijakan hukum tersebut.

BAB VI

TEMPAT KEDUDUKAN ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM PERSPEKTIF DISIPLIN HUKUM DAN DISIPLIN ILMU SOSIAL (CABANG ILMU POLITIK)

A. Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Hukum

Pada bagian sebelum bab ini sudah dikemukakan, dari sudut pandang Filsafat Ilmu, Ilmu Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan baik dari segi ontologi, epistemologi maupun aksiologinya.¹⁹⁶ Namun, penetapan status Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan cabang Ilmu Politik belum disepakati para penulis atau pakar. Perbedaan pendapat tentang keberadaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan tempat kedudukannya dalam rumpun ilmu pengetahuan masih tetap menggema gaungnya sampai dengan sekarang.

Perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan mungkin belum segera akan mereda dalam beberapa dekade yang akan datang. Dalam konteks perbedaan pendapat yang dikemukakan di atas, penulis menyodorkan buku Ilmu Politik Hukum ini sebagai bahan perbincangan dan pertimbangan bagi para penulis atau pakar. Penulis berharap buku ini dapat dipergunakan sebagai bahan rujukan untuk menghasilkan suatu kesepakatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan berdasarkan argumentasi dalam buku ini.

Apakah Ilmu Politik Hukum termasuk rumpun Disiplin Hukum atau Disiplin Sosial? Pertanyaan tersebut adalah pokok pembicaraan yang dibahas dalam bab ini dalam

¹⁹⁶ Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi adalah unsur-unsur filosofis Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ilmiah.

perspektif yang lebih luas yakni perspektif Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial. Perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan perlu segera diakhiri demi kemajuan Ilmu Politik Hukum. Perdebatan yang berlarut-larut hanya menghabiskan tenaga dan pikiran yang membuat waktu terbuang dengan percuma.

Sampai dengan sekarang, kesepakatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan belum tercapai di antara para pakar dan penulis. Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa sampai dengan sekarang status keilmuan Politik Hukum (sebagai ilmu pengetahuan . . . pen.) masih menjadi bahan perdebatan di antara para sarjana hukum Indonesia sehingga belum ada kesepakatan dalam dunia akademik.¹⁹⁷ Dalam hubungan dengan perdebatan tersebut, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari juga mengemukakan pernyataan yang senada yang sekaligus sebagai pertanyaan yakni sebagai berikut “Sebagaimana diketahui, para ahli berbeda pendapat tentang apakah Politik Hukum merupakan bagian dari studi hukum atau studi politik?”¹⁹⁸ Kondisi seperti itu dapat membuat para pemula yang baru belajar Ilmu Politik Hukum atau studi ilmiah tentang Politik Hukum (kebijakan hukum) kebingungan.

Perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan menghasilkan 2 (dua) kelompok sarjana yang berbeda pendapat. Perbedaan pendapat di antara kedua kelompok sarjana tersebut adalah bukti tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan masih belum mencapai tahap yang

¹⁹⁷ Moh. Mahfud, M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 7.

¹⁹⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 34.

mapan. Kelompok pertama berpendapat Politik Hukum adalah bagian dari Disiplin Hukum. Kelompok kedua berpendapat Ilmu Politik Hukum adalah bagian dari Disiplin Sosial yakni cabang Ilmu Politik. Kedua kelompok sarjana tersebut mengajukan alasan atau argumentasi masing-masing yang berbeda. Buku yang hadir di tangan Saudara pembaca sekarang ini sudah barang tentu tidak dapat melepaskan diri dari perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum tersebut. Penulis harus menentukan sikap atau pendirian ilmiah berkenaan dengan perbedaan pendapat atau perdebatan tentang tempat kedudukan Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan. Namun, sebelum menentukan sikap ilmiah, penulis perlu lebih dahulu melakukan kajian mengenai tempat kedudukan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan dari 2 (dua) macam perspektif disiplin ilmu yang berbeda yakni Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial. Pendirian penulis tentang tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan diharapkan dapat ditetapkan setelah selesai pembahasan dari kedua perspektif tersebut.

Pedoman yang dipakai dalam pembahasan mengenai tempat kedudukan Politik Hukum atau Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun ilmu pengetahuan dari perspektif Disiplin Hukum adalah pendapat para ahli atau penulis. Penulis bertitik tolak dari pendapat Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Imam Syaukani, Ahsin Tohari, Purnadi Purbacaraka dan Soedjono. Penulis berusaha memahami dan mengkritisi jalan pikiran para ahli atau penulis tersebut supaya dapat memahami alasan para penulis tersebut menempatkan tempat kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam bingkai Disiplin Hukum.

Pendapat pakar yang mendukung tempat kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yang akan dibahas adalah pendapat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka. Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, Disiplin Hukum memiliki 2 (dua) segi yaitu (a) segi khusus dan (b) segi umum. Segi khusus Disiplin Hukum berkenaan dengan pembedaan hukum positif. Bidang-bidang hukum positif yang termasuk segi khusus Disiplin Hukum adalah bidang hukum tata negara, perdata, pidana, hukum administrasi negara dan lain-lain. Segi umum Disiplin Hukum mencakup Ilmu Hukum, Filsafat Hukum dan Politik Hukum.¹⁹⁹

Ketiga segi umum Disiplin Hukum meneliti atau mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Namun, sistem hukum atau tata hukum diteliti atau dikaji dari titik fokus perhatian atau optik yang berbeda. Perbedaan titik berdiri dan titik pusat perhatian dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menghasilkan sudut pandang yang berbeda-beda. Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menghasilkan objek formal yang berbeda. Perbedaan objek formal dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum menimbulkan berbagai macam konsekuensi terhadap berbagai aspek ilmu pengetahuan seperti pemaknaan tentang hukum, tataran abstraksi dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum, metode ilmiah, metode pendekatan, metode penelitian dalam mengkaji sistem hukum atau tata hukum dan lain-lain.

Segi umum Disiplin Hukum yang pertama dibicarakan adalah Ilmu Hukum Dalam Arti Luas. Ilmu Hukum Dalam Arti Luas meliputi berbagai ranting ilmu pengetahuan hukum sehingga melahirkan suatu istilah kumpulan yakni Ilmu-ilmu Hukum. Ilmu-ilmu Hukum merupakan himpunan dari berbagai ranting disiplin ilmiah di bidang hukum yang

¹⁹⁹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

terdiri atas Ilmu Kaidah Hukum, Ilmu Pengertian Pokok dan Ilmu Kenyataan Hukum.²⁰⁰ Ilmu-ilmu Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum dalam memandang sistem hukum sebagai objek material. Ilmu-ilmu Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari berbagai titik fokus atau optik perhatian yang berbeda yang disebut objek formal. Sebagai konsekuensi keadaan tersebut, Ilmu-ilmu Hukum menghasilkan berbagai macam pengetahuan tentang hukum yang berbeda-beda.

Ilmu Kaidah Hukum adalah cabang Ilmu-ilmu Hukum yang secara khusus menetapkan sistem hukum sebagai objek material. Ilmu Kaidah Hukum bergerak dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum. Dari titik berdiri internal sistem hukum atau tata hukum, Ilmu Kaidah Hukum menetapkan titik pusat perhatian pada kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum suatu negara atau masyarakat sebagai objek formal. Titik pusat perhatian Ilmu Kaidah Hukum adalah sifat hakikat norma hukum positif, esensi kaidah hukum positif, struktur norma-norma hukum positif, kandungan norma-norma hukum positif dan lain-lain. Ilmu Kaidah Hukum membicarakan berbagai aspek kaidah hukum seperti perbedaan kaidah hukum yang abstrak dan konkrit, isi dan sifat kaidah hukum, perumusan kaidah hukum, tugas kaidah hukum, esensialia kaidah hukum, pernyataan kaidah hukum dan sebagainya.²⁰¹

Ilmu Pengertian Hukum mengkaji norma-norma hukum positif dari perspektif konsep-konsep hukum yang dipakai dalam sistem hukum atau tata hukum. Konsep hukum adalah sarana yang dipergunakan untuk membentuk kaidah-kaidah hukum dalam wujud yang konkrit dengan mempergunakan sarana bahasa. Konsep-konsep hukum seperti

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum, Op. cit.*, hlm. 29-87.

perintah, larangan, izin, perbolehan dan lain-lain adalah konsep hukum yang membuat norma hukum dapat dituangkan secara tertulis dengan sarana bahasa dalam figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Konsep-konsep hukum memiliki pengertian khusus yang membuat norma hukum dapat dimengerti kandungan pengertiannya sesuai dengan atau berdasarkan konsep-konsep hukum tersebut. Konsep-konsep hukum yang membuat aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dapat dilakukan negara atau pemerintah atau lembaga-lembaga yang berwenang melakukan kedua aktivitas hukum tersebut. Konsep hukum adalah sangat penting bagi Ilmu Hukum karena tanpa konsep hukum, makna norma-norma yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum mustahil dipahami.

Gabungan Ilmu Kaidah Hukum dan Ilmu Pengertian Hukum disebut Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit). Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit (Dogmatika Hukum) membatasi objek kajian semata-mata pada kaidah-kaidah hukum positif sebagai pandangan menilai yang dicita-citakan.²⁰² Kaidah-kaidah hukum positif yang tertuang dalam sistem hukum atau tata hukum mengandung norma hukum yang bersifat seharusnya yang mengatur perbuatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan, hak atau kewajiban seseorang berkenaan dengan sesuatu, tugas atau wewenang suatu lembaga negara yang berkenaan dengan sesuatu dan lain-lain.

Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit (Dogmatika Hukum) termasuk disiplin ilmiah preskriptif atau disiplin ilmiah yang mengkaji norma-norma hukum yang mengajarkan keharusan-keharusan. Karakter Ilmu Hukum berbeda dari Ilmu-ilmu Sosial yang bersifat deskriptif yang mengkaji fakta-fakta sosial dengan tujuan memaparkan fakta-fakta sosial

²⁰² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*

semata-mata. Dogmatika Hukum memiliki karakter sebagai ilmu pengetahuan yang mengajarkan pengetahuan yang bersifat mengkaidahi atau memberikan tuntunan sehingga memiliki karakter sebagai ilmu normatif seperti Ilmu Agama atau Etika sebagai ilmu-ilmu normatif. Aktivitas Dogmatika Hukum secara langsung berkaitan dengan tata hukum atau sistem hukum positif (*ius constitutum*), asas-asas hukum, doktrin hukum dan putusan hakim dan hukum tidak tertulis. Arief Sidharta mengemukakan pandangan tentang objek kajian Ilmu Hukum sebagai berikut “Objek telaah Ilmu Hukum adalah teks otoritatif bermuatan aturan-aturan hukum yang terdiri atas produk perundang-undangan (undang-undang dalam arti luas), putusan-putusan hakim, hukum tidak tertulis, dan karya ilmuwan hukum yang berwibawa dalam bidangnya (doktrin).”²⁰³

Teks otoritatif ditelaah Dogmatika Hukum dengan cara kerja yang khas yang berbeda dari metode ilmiah Ilmu Sosial atau Ilmu-ilmu Kealaman. Dalam konteks metode ilmiah Dogmatika Hukum, Arief Sidharta mengemukakan wawasan sebagai berikut:

“Ilmu hukum adalah ilmu yang menghimpun, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi hukum positif yang berlaku di suatu masyarakat atau negara tertentu, yakni sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum yang bagian-bagian pentingnya dipoositifkan oleh penguasaan kewenangan hukum dalam masyarakat atau negara tersebut. Jadi, Ilmu Hukum itu selalu bersifat nasional.”²⁰⁴

Metode penelitian Dogmatika Hukum adalah metode penelitian yuridis-normatif. Dalam metode penelitian yuridis-normatif, metode penafsiran memiliki peranan yang sangat penting untuk memahami teks undang-undang, putusan hakim, ketetapan pemerintah (*beschikking*) dan lain-lain. Teks-teks otoritatif seperti undang-undang, putusan hakim atau norma hukum tidak tertulis diteliti Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan

²⁰³ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Op.cit.*, hlm. 135.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 134.

bantuan berbagai metode penafsiran. Teks norma-norma hukum diteliti dan ditafsir dengan maksud untuk mengetahui makna norma-norma hukum tersebut.

Kandungan normatif norma-norma hukum positif dituangkan dalam bentuk perintah, larangan, ijin, perbolehan, tugas atau kewajiban dan hak atau wewenang. Kandungan normatif norma-norma hukum positif perlu diketahui jika hendak menyelesaikan suatu masalah hukum (kasus). Dalam konteks penyelesaian masalah hukum, ada 3 (tiga) hal yang perlu diketahui tentang norma hukum yaitu (a) makna norma-norma hukum positif, (b) kandungan normatif atau materi-muatan norma-norma hukum positif dan (c) batas-batas ruang lingkup wilayah keberlakuan norma-norma hukum positif. Dalam konteks pengolahan norma-norma hukum positif, Dogmatika Hukum menunjukkan sifat sebagai ilmu praktis-normologis yakni ilmu pengetahuan yang bertujuan menawarkan suatu alternatif penyelesaian masalah hukum dengan berpedoman pada norma-norma hukum positif.

Ilmu Kenyataan Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari perspektif yang berbeda dari Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum). Ilmu Kenyataan Hukum memaknai sistem hukum atau tata hukum bukan sebagai sistem norma-norma hukum. Akan tetapi, sebagai perilaku terpola dalam wujud keteraturan dan bukan peraturan. Objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum adalah pola perilaku manusia yang teratur yang dipandang sebagian pakar hukum sebagai hukum tidak tertulis. Arief B. Sidharta mengemukakan Ilmu Kenyataan Hukum menelaah hukum dalam bentuk perilaku terpola sebagai kenyataan atau realitas yang biasanya dinamakan hukum yang hidup.²⁰⁵ Ilmu Kenyataan Hukum termasuk disiplin deskriptif yaitu disiplin ilmiah yang bertujuan memaparkan fakta-fakta sosial-

²⁰⁵ *Ibid.*

kemasyarakatan tanpa bermaksud menilai baik-buruk atau benar-salah fakta-fakta sosial-kemasyarakatan tersebut.

Jika berpedoman pada uraian di atas, Ilmu-ilmu Hukum sebagai ilmu kumpulan menunjukkan berbagai macam karakteristik keilmuan yakni sebagai ilmu pengetahuan konseptual, normatif dan faktual (empiris). Karakteristik konseptual terdapat pada Ilmu Pengertian Hukum. Karakteristik normatif terdapat pada Ilmu Kaidah Hukum. Karakteristik faktual-empiris terdapat pada Ilmu Kenyataan Hukum. Sebagai ilmu kumpulan, Ilmu-ilmu Hukum mencerminkan gabungan dari beberapa karakteristik disiplin ilmiah yakni disiplin ilmiah yang (a) bersifat preskriptif pada Dogmatika Hukum sebagai gabungan Ilmu Kaidah Hukum dan Ilmu Pengertian Hukum dan (b) bersifat deskriptif pada Ilmu Kenyataan Hukum.

Filsafat Hukum adalah cabang Disiplin Hukum yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material. Namun, pusat perhatian Filsafat Hukum tertuju pada kandungan nilai sistem hukum atau tata hukum. Objek formal Filsafat Hukum adalah nilai-nilai yang berdimensi metafisis dalam sistem hukum atau tata hukum. Filsafat Hukum bergerak dari suatu dimensi hakikat sebagai tataran abstraksi tertinggi. Filsafat hukum adalah refleksi intelektual tentang hukum yang paling tua dan dapat dikatakan sebagai induk refleksi teoretis tentang hukum.²⁰⁶ Filsafat Hukum tidak bertujuan untuk mempersoalkan kandungan normatif sistem hukum atau tata hukum tetapi melakukan refleksi terhadap hukum dalam keumumannya atau hukum sebagai demikian (*law as such*).²⁰⁷ Menurut penulis lain, objek kajian Filsafat Hukum antara lain berkenaan dengan

²⁰⁶ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*

²⁰⁷ *Ibid.*

perbincangan tentang tujuan hukum, aneka nilai antinomi dan lain-lain.²⁰⁸ Nilai-nilai sebagai objek formal Filsafat Hukum bersifat mengkaidahi atau memberikan tuntunan bertingkah laku berdasarkan ukuran baik dan buruk. Sifat mengkaidahi sistem nilai sama seperti sifat mengkaidahi hukum positif. Filsafat Hukum dapat dikategorikan sebagai disiplin preskriptif karena mempelajari nilai-nilai yang bersifat seharusnya.

Ada 2 (dua) macam pertanyaan pokok dalam refleksi filsafat hukum. *Pertama*, apa yang menjadi landasan kekuatan mengikat hukum? *Kedua*, atas dasar (kriteria) apa hukum dapat dinilai keadilannya?²⁰⁹ Secara garis besar, kedua pertanyaan tersebut sudah menggambarkan keseluruhan problematika hukum yang dikaji dalam ranah Filsafat Hukum. Dalam kedua pertanyaan pokok tersebut terkandung berbagai topik atau pokok bahasan Filsafat Hukum yang lebih khusus seperti tujuan hukum, hubungan hukum dengan kekuasaan, hubungan hukum dengan moral dan lain-lain.²¹⁰ Jawaban yang dapat dikemukakan terhadap pertanyaan di atas berbeda-beda sesuai dengan keanekaragaman aliran filsafat hukum. Aliran Positivisme Hukum akan memberikan jawaban yang berbeda dari aliran Hukum Kodrat berkenaan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas. Demikian pula Mazhab Sejarah akan mengemukakan jawaban yang berbeda.

Sekarang tiba saat untuk membicarakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Seperti dikemukakan di atas, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan segi umum Disiplin Hukum mencakup 3 (tiga) macam disiplin ilmiah

²⁰⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Op. cit.*, hlm. 5.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*, hlm 119-120.

yakni Ilmu Hukum, Filsafat Hukum dan Politik Hukum.²¹¹ Salah satu cabang Disiplin Hukum adalah Politik Hukum. Jika Politik Hukum disebut sebagai cabang Disiplin Hukum berarti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum seperti Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Namun, jika Politik Hukum dipandang sebagai cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum, ciri-ciri ilmu pengetahuan tentu saja akan melekat pada Politik Hukum.

Apa karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Karakteristik Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum sudah lazim diketahui masyarakat. Namun, menurut penulis, keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum atau sebagai cabang Disiplin Hukum belum cukup dikenal masyarakat. Bahkan, di lingkungan fakultas hukum dan komunitas sarjana hukum, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum mungkin belum juga cukup dikenal. Aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan harus dikaji lebih dahulu sebelum menetapkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam rumpun Disiplin Hukum atau rumpun yang lain. Aspek keilmuan Politik Hukum yang dimaksud adalah aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi. Namun, aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan sebagai cabang Disiplin Hukum masih belum jelas sampai dengan sekarang. Para sarjana atau penulis yang mendukung Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum hampir tidak pernah mengupas hal tersebut.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari berusaha membahas ontologi dan epistemologi Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum. Akan tetapi, uraian kedua

²¹¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 1.

penulis sangat singkat sehingga gambaran ontologi dan epistemologi Politik Hukum masih belum jelas sama sekali. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini (maksudnya: Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmu - - - pen.) sebagaimana akan diuraikan di bawah ini memiliki akar yang sangat kuat kepada studi hukum. Bahwa, kemudian Karena pada kenyataannya ujung (*core*) dari studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).”²¹²

Jika berpedoman pada kutipan di atas, ada 2 (dua) hal yang dapat dikemukakan.

Pertama, kedua penulis memandang Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum. *Kedua*, sebagai cabang ilmu pengetahuan hukum, Politik Hukum memiliki akar yang sangat kuat pada studi hukum. Jika Politik Hukum berakar sangat kuat pada studi hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek material Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Apakah objek material Politik Hukum adalah hukum positif, asas-asas hukum atau nilai-nilai hukum? Dalam pendapat kedua penulis di atas, ada frasa “pada kenyataannya ujung (*core*) studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).” Apakah pernyataan tersebut dapat dipandang sebagai petunjuk yang mengarah pada norma hukum sebagai objek material Politik Hukum? Akan tetapi, jika ujung studi Politik Hukum adalah hukum atau peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya, objek material Politik Hukum tumpang tindih dengan Ilmu Hukum. Objek formal Ilmu Hukum adalah hukum positif dalam berbagai bentuk dan levelnya. Apakah mungkin objek formal Politik Hukum adalah sama dengan Ilmu Hukum? Menurut penulis, objek formal Ilmu

²¹² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Politik Hukum, Dasar-dasarnya.*, *Op. cit.*, hlm. 34-35.

Politik Hukum tidak mungkin sama dengan Ilmu Hukum. Dengan demikian, pendapat kedua penulis tersebut adalah tidak jelas sehingga dapat dikemukakan jikalau penempatan Politik Hukum sebagai bagian atau cabang Disiplin Hukum adalah tidak tepat.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan wawasan sebagai berikut “Pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum.”²¹³ Apa arti pernyataan kedua penulis tersebut? Kedua penulis tidak mengemukakan penjelasan dengan tegas dan terang benderang tentang makna pernyataan “pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum.” Pernyataan kedua penulis tentang “pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum” dapat ditafsirkan secara keliru seolah-olah Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan sebagai gabungan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Politik Hukum dapat dianggap seolah-olah mengolah dan atau memanfaatkan nilai-nilai sebagai objek kajian Filsafat Hukum dan norma-norma hukum positif sebagai objek kajian Dogmatika Hukum. Secara keliru, Politik Hukum mungkin dapat dipandang sebagai sintesis Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum. Namun, menurut penulis, Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah tidak mungkin mengkaji 2 (dua) objek yang sangat berbeda yakni nilai-nilai dan norma-norma hukum secara bersama-sama dengan Filsafat Hukum dan Dogmatika Hukum pada saat yang sama. Para pihak yang mendukung Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum harus memberikan penjelasan yang terang benderang mengenai hal tersebut untuk menopang sikap ilmiah yang menempatkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam Disiplin Hukum.

²¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Op. cit.*, hlm. 5.

Unsur kedua Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum adalah unsur epistemologi. Pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dapat dipandang sebagai pedoman pembahasan epistemologi Politik Hukum. Kedua penulis mengemukakan sebagai berikut “Politik Hukum bersifat *praktis-fungsional* dengan cara penguraian yang *teleologis-konstruktif*.”²¹⁴ Jika berpedoman pada pandangan kedua pakar tersebut, ada 4 (empat) macam karakteristik epistemologi Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yakni (a) praktis, (b) fungsional, (c) teleologis dan (d) konstruktif.

Jika Politik Hukum disebut bersifat praktis, Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu masalah atau mengkaji cara penyelesaian masalah sebagai objek formal. Pertanyaan yang dapat dikemukakan untuk pernyataan di atas adalah sebagai berikut. Pada titik fokus yang mana Politik Hukum berfungsi menyelesaikan masalah hukum? Titik fokus perhatian (optik) wilayah kerja Politik Hukum dan titik persinggungan Politik Hukum dengan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum belum dapat ditentukan batasnya oleh para pakar atau penulis secara tepat sampai dengan sekarang.

Pengertian fungsional mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum yang memiliki fungsi tertentu dalam konteks bidang hukum. Sebagaimana diketahui, aktivitas di bidang hukum yang lazim dikenal adalah (1) pembentukan hukum dan (2) penerapan atau penemuan hukum dan (3) bantuan hukum. Apakah Politik Hukum berperan pada ketiga jenis aktivitas hukum tersebut? Para penulis yang berpendapat Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum sama sekali tidak memberikan penjelasan mengenai hal tersebut. Dengan demikian, sampai dengan sekarang,

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

fungsi Politik Hukum sebagai suatu jenis studi ilmiah dalam konteks pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) serta bantuan hukum masih belum jelas. Jika Politik Hukum berperan pada pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan di bidang hukum terlibat secara langsung atau mengambil jarak dalam pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum? Apa fungsi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum?

Menurut penulis, Politik Hukum memang berkontribusi dalam aktivitas hukum terutama dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, momen keterlibatan Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum bersifat tidak langsung karena tidak ikut serta dalam pembentukan kaidah-kaidah hukum. Keterlibatan Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah mendahului momen pembentukan hukum dan penemuan hukum. Politik Hukum terlibat secara langsung hanya dalam konteks pembentukan kebijakan hukum yang akan menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Setelah kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) barulah berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Politik dan lain-lain terlibat langsung dalam pembentukan hukum dan atau penemuan hukum. Masing-masing cabang ilmu pengetahuan tersebut memberikan kontribusi dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum dari titik fokus perhatian yang berbeda.

Dalam penemuan hukum yang melahirkan norma-norma hukum individual-konkrit seperti vonis hakim, ketetapan (*beschikking*) dan lain-lain, ilmu pengetahuan yang terlibat secara langsung adalah Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Tafsir, Logika dan Ilmu Bahasa. Politik Hukum tidak terlibat secara langsung dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum tetapi hanya menunjang kedua aktivitas hukum tersebut. Fungsi Politik Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah sebagai berikut. *Pertama*, menetapkan kebijakan hukum yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. *Kedua*, menetapkan tujuan (ideologi) yang hendak dicapai oleh setiap aktivitas penerapan hukum.

Frasa “cara penguraian teleologis” yang dikemukakan di atas mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang memiliki tujuan atau teleologi. Menurut tafsiran penulis, para ahli atau penulis yang mendukung pandangan Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum menganggap aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah aktivitas yang bertujuan untuk membantu pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti sudah dikemukakan. Oleh karena itu, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan ujung (*core*) Politik Hukum adalah hukum atau perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya.

Istilah konstruktif sebagai cara penguraian Politik Hukum mengandung arti Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang bertujuan melakukan konstruksi atau rancang bangun dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, para penulis yang mendukung Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum tidak mengemukakan penjelasan sama sekali mengenai hal tersebut. Menurut penulis, aktivitas Politik Hukum

adalah kegiatan yang bertujuan merancang bangun (mengkonstruksi) kebijakan hukum (*legal policy*) bukan merancang bangun sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum (*legal policy*) adalah kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum untuk menetapkan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum (*legal policy*) berperan penting dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dalam konteks pemilihan nilai-nilai ideal yang hendak dialokasikan dan didistribusikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain menetapkan sistem hukum atau tata hukum positif, kebijakan hukum juga berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum dan penemuan hukum yang akan datang supaya pertumbuhan hukum yang akan datang memiliki arah perkembangan yang jelas sehingga tidak melahirkan pertumbuhan dan perkembangan hukum yang liar yang tidak bersumber dari cita hukum Pancasila seperti sudah dikemukakan pada bagian lain.

Unsur ketiga Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah unsur aksiologi yakni kegunaan atau kemanfaatan Politik Hukum. Apakah manfaat Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan bersifat teoretis atau praktis? Dalam konteks pembahasan aksiologi Politik Hukum, pedoman penulis adalah pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Kedua penulis mengemukakan pandangan yang dapat menjadi pembuka jalan dalam upaya mengkaji aksiologi Politik Hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan wawasan sebagai berikut:

“Cara penguraian yang teleologis-konstruktif tersebut dilakukan di dalam hubungannya dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) merupakan penentuan kaidah abstrak yang berlaku umum sedangkan penemuan hukum (*rechtsvinding*) merupakan penentuan kaidah hukum konkrit yang berlaku khusus.”²¹⁵

Jika berpedoman pada pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah ilmu pengetahuan yang tidak bersifat teoretis. Ilmu Politik Hukum adalah bukan ilmu teoretis karena manfaatnya bukan untuk menambah pengetahuan tentang sesuatu. Akan tetapi, bermanfaat praktis dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum untuk menghasilkan norma-norma hukum yang berfungsi menyelesaikan masalah hukum. Pembentukan norma-norma hukum abstrak-umum bertujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dalam skala makro yang mencakup kepentingan masyarakat (bangsa). Di lain pihak, penemuan hukum berkaitan dengan pembentukan norma-norma hukum individual-konkrit dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dalam skala mikro yang mencakup kepentingan individu (perorangan). Jika berpatokan pada kedua jenis aktivitas politik hukum di atas, dari perspektif aksiologi, Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan praktis yang berkaitan dengan bidang hukum yang berfungsi dalam aktivitas pembentukan kaidah abstrak-umum dan individual-khusus.

Pada momen apa Politik Hukum berperan dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti dikemukakan kedua penulis di atas sehingga dapat dibedakan dari aktivitas Ilmu Hukum dalam konteks aktivitas di bidang hukum? Perbedaan keterlibatan Politik Hukum dan Ilmu Hukum dalam momen pembentukan hukum dan penemuan hukum perlu dipertegas untuk menunjukkan perbedaan aksiologi kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut. Jika perbedaan momen keterlibatan Politik Hukum dan Ilmu Hukum dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum tidak dapat ditetapkan secara tegas, kekeliruan dalam memahami aksiologi Politik Hukum kemungkinan besar akan terjadi.

²¹⁵ *Ibid.*

Menurut penulis, ada perbedaan momen keterlibatan Politik Hukum dengan Ilmu Hukum dalam aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Seperti sudah dikemukakan, Politik Hukum terlibat secara tidak langsung dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum. Politik Hukum mengambil jarak dalam aktivitas pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Ilmu pengetahuan yang secara langsung terlibat dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan adalah Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Politik, Filsafat dan lain-lain. Dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum, Ilmu Hukum memiliki peranan yang menentukan dalam pembentukan kaidah hukum yang berkarakter umum-abstrak dan yang berkarakter individual-konkrit.

Keterlibatan Politik Hukum dalam aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dapat diuraikan dalam paparan berikut. Politik Hukum menetapkan kebijakan hukum yang menentukan berbagai hal tentang sistem hukum atau tata hukum positif yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum tersebut diungkapkan atau dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum dengan maksud supaya kebijakan hukum tersebut memiliki legalitas dan kekuatan mengikat secara yuridis. Kebijakan hukum tersebut menentukan prinsip atau pokok-pokok pendirian dalam pembentukan jenis sistem hukum, fungsi sistem hukum, arah perkembangan sistem hukum dan lain-lain. Kebijakan hukum tersebut diderivasi (diturunkan) dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) setelah diramu dengan kondisi faktual dan aktual masyarakat dalam bingkai sistem hukum. Dalam konteks uraian yang dipaparkan di atas, Moh. Mahfud MD mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“. . . politik hukum (bagi Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* - - - pen.) harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara

yang bersangkutan yang dalam konteks Indonesia tujuan dan sistem hukum itu terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun.”²¹⁶

Jika keterlibatan Politik Hukum dalam aktivitas pembentukan dan penemuan hukum adalah benar seperti dikemukakan di atas oleh penulis buku ini, Politik Hukum tidak termasuk Disiplin Hukum tetapi cabang Ilmu Politik. Alasan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Objek kajian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Dalam konteks penetapan kebijakan hukum, Ilmu Politik Hukum bersinggungan dengan Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Politik Hukum mengolah nilai-nilai cita hukum Pancasila dan mendistribusikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat kebijakan hukum (*legal policy*).

Pengolahan, pengalokasian dan pendistribusian nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dilakukan dengan kekuasaan negara. Politik Hukum juga bersinggungan dengan Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum karena ketika menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*), hasil-hasil kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut juga dimanfaatkan. Kebijakan hukum yang dihasilkan Politik Hukum yang mencerminkan kehendak penguasa tentang sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum dan penemuan hukum. Dengan perkataan lain, formulasi kebijakan hukum (*legal policy*) secara formal dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum memerlukan bantuan keterlibatan Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum. Sistem

²¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, *Op. cit.*, hlm. 5.

hukum atau tata hukum adalah “sarang” atau “sangkar” yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengungkapkan kehendaknya di bidang hukum.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, secara tersirat, aspek aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dapat digambarkan. Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan praktis yang memberikan dukungan terhadap aktivitas pembentukan hukum dan penemuan hukum dari aspek kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum diformulasikan melalui figur hukum sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat. Jika berpedoman pada nilai kemanfaatan tersebut, Politik Hukum tidak tepat dianggap sebagai bagian dari Disiplin Hukum tetapi cabang Ilmu Politik.

Kiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada momen pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah bersifat tidak langsung. Jika bersifat langsung, hal tersebut seolah-olah menempatkan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tentang teknik pembentukan hukum atau penemuan hukum yang tentu saja hal itu tidak tepat atau tidak benar. Cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus berkiprah pada tataran teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum adalah Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Ilmu Tafsir dan lain-lain. Pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji barangkali masih dapat dimengerti dan diterima jika dikatakan Politik Hukum memberikan arahan atau pedoman dalam pembentukan dan penemuan hukum. Akan tetapi, bukan pada tataran teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum. Bantuan yang diberikan Politik Hukum pada aktivitas pembentukan hukum dan penemuan

hukum adalah bantuan dari aspek lain seperti arah perkembangan dan tujuan (ideologi) pembentukan hukum dan penemuan hukum.

Dalam perspektif wawasan yang dikemukakan di atas, Politik Hukum menetapkan kebijakan hukum (*legal policy*) yang berfungsi sebagai pedoman bagi lembaga-lembaga pembentuk hukum untuk mengambil keputusan dalam rangka mempertahankan, memperbaharui atau membuat sistem hukum atau tata hukum yang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dalam aktivitas penemuan hukum, Politik Hukum berkaitan dengan kebijakan hukum mengenai arah, tujuan yang hendak dicapai dan ideologi sistem hukum atau tata hukum atau suatu undang-undang. Hal-hal tersebut penting untuk diketahui para penegak hukum supaya putusan hukum yang dibuat para penegak hukum tersebut sesuai dengan tujuan undang-undang. Pengetahuan tersebut dapat membantu hakim atau penegak hukum untuk mewujudkan tujuan undang-undang dalam realitas kehidupan bermasyarakat melalui vonis yang ditetapkan hakim (pengadilan). Dengan perkataan lain, Politik Hukum berperan memberikan wawasan teleologi dan ideologi pembentukan dan penemuan hukum supaya para penganban kewenangan di bidang penerapan hukum berkonvergensi pada suatu titik untuk menegakkan keadilan sebagai tujuan negara Indonesia maupun sebagai cita-cita universal manusia.

Penjelasan di atas dapat dikemukakan secara sederhana dengan cara sebagai berikut. Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan tentang kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak penguasa tentang keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Politik Hukum juga dapat menyajikan pengetahuan mengenai kebijakan hukum yang berkenaan dengan latar depan (tujuan) suatu undang-undang dalam rangka mengantisipasi perkembangan baru

sesuai dengan perkembangan zaman. Berdasarkan kebijakan hukum tersebut, lembaga pembentuk hukum dan penegak hukum dapat melakukan fungsinya untuk membentuk hukum dan lembaga penegak hukum dapat menegakkan hukum.

Tujuan sistem hukum atau tata hukum adalah perwujudan keadilan dalam kehidupan bersama. Dalam rangka menetapkan tujuan yang hendak dicapai tersebut, Politik Hukum memiliki peranan yang penting. Penentuan tujuan sistem hukum atau tata hukum dan vonis hakim merupakan medan berkiprah Politik Hukum. Dalam rangka pembentukan dan penemuan hukum, Politik Hukum berfungsi sebagai penunjuk arah dan jalan yang harus ditempuh supaya tujuan sistem hukum atau tata hukum dapat diwujudkan dalam kenyataan. Arah dan jalan yang harus ditempuh sistem hukum atau tata hukum yang diwujudkan dalam putusan hakim dalam rangka mencapai keadilan ditentukan negara atau pemerintah (penguasa) semata-mata. Namun, untuk menetapkan pilihan dari berbagai alternatif, negara atau pemerintah (penguasa) membutuhkan kepakaran (*state of the art*) Politik Hukum.

Tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum bangsa Indonesia adalah sama yakni mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Perbedaan aktivitas pembentukan hukum dari penemuan hukum hanya terletak pada skala ruang lingkup wilayah aktivitas masing-masing. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) mencakup wilayah cakupan yang lebih luas (skala luas) karena bertujuan membangun sistem hukum atau tata hukum nasional yang berfungsi menyelesaikan masalah hukum dalam skala makro. Dalam konteks pembentukan hukum, bangsa Indonesia harus membuat putusan mengenai sistem hukum atau tata hukum yang dianggap dapat membawa bangsa Indonesia menuju cita-cita “Keadilan Sosial Bagi

Seluruh Rakyat Indonesia.” Bangsa Indonesia dapat memilih salah satu jenis sistem hukum atau tata hukum dari berbagai alternatif. Sistem hukum atau tata hukum dipilih karena dianggap dapat membawa bangsa Indonesia menuju cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Politik Hukum berperan penting untuk menawarkan pengetahuan tentang sistem hukum atau tata hukum yang harus dipilih dalam rangka merealisasikan tujuan negara Indonesia. Kebijakan hukum tersebut menjadi dasar pembentukan sistem hukum atau tata hukum nasional yang dianggap dapat membawa bangsa Indonesia kepada cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila.

Penemuan hukum (*rechtsvinding*) mencakup wilayah berskala mikro (skala individual) karena bertujuan membentuk norma-norma hukum individual-konkrit seperti vonis hakim, keputusan pemerintah (*beschikking*) yang berfungsi untuk menyelesaikan kasus dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi setiap orang. Dalam konteks penemuan hukum, Politik Hukum dapat memberikan pemahaman mengenai tujuan (ideologi) suatu undang-undang sebagai pedoman bagi hakim atau pejabat pemerintah dalam membentuk norma hukum individual-konkrit dengan mengacu pada cita-cita keadilan sosial. Setiap putusan hukum yang bertujuan menyelesaikan masalah (sengketa) hukum harus dilandasi oleh cita-cita keadilan sosial. Hanya dengan cara seperti itu, penemuan hukum sebagai metode penyelesaian masalah hukum yang bersifat individual dapat membawa bangsa Indonesia kepada cita-cita “*Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.*” Dengan perkataan lain, dalam penemuan hukum, Politik Hukum berfungsi sebagai penuntun atau pedoman penetapan keputusan hukum untuk menyelesaikan suatu

masalah hukum pada skala mikro sehingga keadilan dapat dirasakan setiap pencari keadilan.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari juga mengemukakan pendapat tentang Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan komentar sebagai berikut:

“ . . . Politik Hukum dalam pengertian sebagai *etik dan teknik* kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan. Agar produk hukum itu sesuai dengan apa yang diinginkan, proses yang melibatkan unsur-unsur yang mendukung terjaminnya proses tersebut harus diperhatikan termasuk dalam hal ini adalah pengaruh ideologis atau ajaran-ajaran politik kendatipun kecilnya pengaruh tersebut.”²¹⁷

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memandang Politik Hukum sebagai landasan *etik dan teknik* kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Etika adalah cabang Filsafat yang membicarakan nilai dan norma moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya.²¹⁸ Menurut penulis, landasan etika pembentukan dan penemuan hukum bukan wilayah Politik Hukum tetapi wilayah Filsafat Hukum. Landasan teknik pembentukan dan penemuan hukum bukan pula wilayah Politik Hukum tetapi Dogmatika Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan Ilmu Tafsir. Menurut penulis, pendapat Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengenai Politik Hukum tersebut tidak memiliki argumentasi yang kuat. Jika berfungsi sebagai landasan *etika pembentukan hukum*, Politik Hukum bukan cabang ilmu pengetahuan tetapi cabang Filsafat. Jika berfungsi sebagai landasan teknik penemuan hukum, Politik Hukum menjadi cabang Ilmu Hukum.

²¹⁷ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum, Op. cit.*, hlm.41.

²¹⁸ Burhanudin Salam, *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia* (Jakarta, 2002), hlm. 1.

Abdullah Latif dan Hasbi Ali mengemukakan pandangan yang berbeda yakni sebagai berikut “Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut.”²¹⁹ Menurut penulis, aktivitas memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat adalah aktivitas politik. Politik Hukum dalam pengertian etik pembentukan hukum dan penemuan hukum tidak mungkin termasuk aktivitas Disiplin Hukum tetapi Ilmu Politik.

Pada bagian lain, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapat untuk mendukung kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum yakni sebagai berikut “Penjelasan mengenai permasalahan ini (tentang struktur disiplin hukum - - - pen.) penulis anggap sangat penting karena untuk memberikan verifikasi ilmiah bahwa Politik Hukum merupakan bagian dari studi hukum bukan studi politik sebagaimana diduga oleh sebagian kecil ahli hukum selama ini.”²²⁰ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan pendapatnya lebih lanjut untuk membuktikan status Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum sebagai berikut:

Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini (maksudnya Ilmu Politik Hukum --- pen.) sebagaimana akan diuraikan di bawah ini memiliki akar yang sangat kuat kepada studi hukum. Bahwa, kemudian dalam tataran aplikatif disiplin politik hukum digunakan pula untuk melihat keterpengaruhannya politik terhadap hukum, itu tidak bisa menjustifikasi bahwa politik hukum menjadi bagian dari studi politik. Karena pada kenyataannya ujung (*core problem*) dari studi politik hukum adalah hukum (peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya).²²¹

²¹⁹ Abdullah Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum.*, *Op. cit.*, hlm. 9.

²²⁰ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum.*, *Op. cit.*, hlm. 34.

²²¹ *Ibid.*, hlm. 34-35.

Penulis sudah mengemukakan komentar terhadap pandangan Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari tentang aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kedua penulis tidak lengkap mengulas aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memberikan penjelasan holistik tentang aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Politik Hukum akan lebih baik. Argumentasi aspek-aspek keilmuan Politik Hukum yang dikemukakan Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari dalam menetapkan kedudukan Politik Hukum sebagai bagian Disiplin Hukum dapat dipandang tidak memiliki dasar yang kuat.

Purnadi Purbacaraka mengemukakan pendapat yang sehaluan dengan Soerjono Soekanto, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. Penulis tersebut mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“...politik hukum adalah disiplin hukum yang memanfaatkan materi filsafat hukum (menyangkut tujuan yang diinginkan) maupun ilmu kenyataan hukum dan dogmatik hukum (mengenai caranya untuk mencapai tujuan). Jelasnya: politik hukum meneliti strategi (*politiek als ethiek*) dan taktik (*politiek als techniek*) kegiatan pembentukan hukum maupun penemuan hukum.”²²²

Purnadi Purbacaraka memahami Politik Hukum sebagai subdisiplin hukum yang membahas hukum dalam berbagai tataran abstraksi dan makna sesuai dengan kutipan di atas. Menurut Purnadi Purbacaraka, Politik Hukum mengolah materi hukum dalam spektrum yang sangat luas yang meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif dan perilaku manusia yang sudah terpola. Jika gambaran Politik Hukum menurut Purnadi Purbacaraka adalah seperti dikemukakan di atas, Politik Hukum berkiprah pada tataran abstraksi tertinggi yakni tataran metafisis yang bersifat abstrak dan kategoris sebagai materi

²²² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *Op. cit.* hlm. 1.

Filsafat Hukum. Politik Hukum berurusan dengan nilai-nilai transendental seperti keadilan, persamaan, kebebasan, kemerdekaan, ketertiban dan lain-lain. Nilai-nilai hukum dalam alam metafisis tersebut harus diolah oleh Politik Hukum supaya dapat menurunkan prinsip-prinsip hukum atau pokok-pokok pendirian tentang hukum. Pengolahan materi filsafat hukum merupakan aktivitas kefilosofan sebagai bentuk kegiatan reflektif yang hakiki terhadap nilai-nilai hukum. Aktivitas seperti itu lebih tepat disebut sebagai aktivitas Filsafat Hukum daripada Politik Hukum.

Pada tataran abstraksi yang lebih rendah yakni ilmu-ilmu positif atau ilmu normatif, Politik Hukum memanfaatkan norma-norma hukum positif sebagai objek kajian. Pengolahan bahan-bahan hukum normatif adalah salah satu upaya untuk mencapai suatu tujuan. Pada tataran normatif, Politik Hukum mengolah norma-norma hukum supaya dapat dipakai sebagai sarana untuk mencapai tujuan sedangkan penetapan tujuan yang diinginkan merupakan wilayah Filsafat Hukum. Menurut penulis, pada tataran aktual atau faktual, Purnadi Purbacaraka menganggap Politik Hukum mengolah perilaku aktual masyarakat sebagai wujud hukum aktual. Perilaku aktual dapat menunjukkan kepatuhan atau penyimpangan terhadap norma-norma hukum positif. Perilaku aktual merupakan bahan masukan bagi Politik Hukum dalam rangka menetapkan kebijakan hukum yang mencerminkan kehendak penguasa di bidang hukum dan kehendak penguasa tersebut mempengaruhi materi-muatan norma-norma hukum positif yang merupakan objek kajian Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum.

Menurut Purnadi Purbacaraka, kegiatan Politik Hukum yakni mengolah materi Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum berkaitan dengan strategi dan taktik pembentukan dan penemuan hukum. Jika Politik Hukum mengolah materi hukum

dari berbagai tataran abstraksi dan subdisiplin hukum dalam konteks pembentukan dan penemuan hukum, Politik Hukum menjadi ilmu pengetahuan khusus tentang pembentukan hukum dan penemuan hukum. Apakah memang demikian maksud Purnadi Purbacaraka? Jika memang demikian maksud Purnadi Purbacaraka tentang karakteristik Politik Hukum, penulis memiliki pandangan yang berbeda mengenai hal tersebut. Menurut penulis, Politik Hukum tidak memiliki karakteristik sebagai ilmu pengetahuan yang secara khusus mengkaji strategi dan teknik pembentukan dan penemuan hukum.

Selain berbeda pandangan mengenai ruang lingkup aktivitas Politik Hukum, penulis juga berbeda pendapat dengan Purnadi Purbacaraka mengenai Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan yang meneliti *strategi (politiek als ethiek)* dan *taktik (politiek als techniek)* kegiatan *pembentukan hukum* maupun *penemuan hukum*. Menurut penulis, pernyataan tersebut mempersempit wilayah cakupan medan berkiprah Politik Hukum. Dalam arti tertentu, pembentukan hukum dan penemuan hukum memang termasuk wilayah kerja atau medan berkiprah Politik Hukum. Akan tetapi, aspek-aspek kedua jenis aktivitas tersebut hanya salah satu aspek aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak hanya bersentuhan dengan *strategi* dan *teknik* pengolahan massa hukum dalam rangka pembentukan hukum maupun penemuan hukum. Strategi dan teknik pembentukan hukum sudah ditangani Ilmu Perundang-undangan sedangkan teknik penemuan hukum sudah ditangani Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum dan Ilmu Tafsir.

Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak hanya terkait dengan *strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum*. Strategi dan teknik pembentukan dan penemuan hukum hanya sebagian kecil dari cakupan wilayah kerja atau

medan berkiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Aspek lain objek kajian Politik Hukum berkaitan dengan penentuan tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum dan berbagai faktor yang mempengaruhi pembentukan kebijakan hukum seperti nilai-nilai budaya, struktur kekuasaan politik, problematika penegakan hukum dalam suatu masyarakat dan lain-lain. Politik Hukum tidak hanya mempelajari aktivitas negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum dalam perspektif metode pendekatan formal. Politik Hukum mempelajari segenap aktivitas negara atau pemerintah (penguasa) yang berkaitan dengan penetapan kebijakan hukum dan berbagai macam faktor yang mempengaruhi penetapan kebijakan hukum supaya norma-norma hukum positif yang ditetapkan lembaga-lembaga yang berwenang sesuai dengan kebijakan hukum tersebut.

Jika Politik Hukum mengolah bahan-bahan Filsafat Hukum, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dan Ilmu Kenyataan Hukum seperti dikemukakan Purnadi Purbacaraka di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apa perbedaan objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan Politik Hukum? Apakah Politik Hukum mengkaji sistem nilai, sistem hukum atau tata hukum atau perilaku masyarakat yang sudah terpola? Apakah Politik Hukum berkiprah pada tataran abstraksi metafisis, normatif atau empiris-faktual?

Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas menunjukkan keberatan penulis terhadap pandangan para penulis yang menempatkan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum dengan cakupan objek kajian yang sangat luas seperti antara lain dikemukakan Purnadi Purbacaraka. Beberapa pertanyaan yang dikemukakan di atas lahir

karena sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena majemuk yang dapat dikaji berbagai cabang ilmu pengetahuan dari berbagai titik berdiri, perspektif, titik fokus perhatian (optik), metode ilmiah dan metode penelitian. Sistem hukum atau tata hukum adalah fenomena (gejala) majemuk yang multi aspek dan faset. Dalam konteks sistem hukum atau tata hukum sebagai fenomena majemuk yang multi aspek dan faset tersebut, Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo mengemukakan jika istilah hukum tidak bermakna tunggal melainkan majemuk sehingga mengandung berbagai macam makna yang masing-masing dapat diteliti oleh suatu cabang ilmu pengetahuan.²²³

Penulis lain yang mendukung tempat kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum adalah Soedjono Dirdjosisworo yang mengemukakan pandangan sebagai berikut “Politik Hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”²²⁴ Menurut penulis tersebut, Politik Hukum sebagai bagian (cabang) Disiplin Hukum melakukan kegiatan untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat. Frasa tersebut mengandung makna yang luas karena mencakup serangkaian kegiatan hukum yang sistematis dalam berbagai aspek, faset dan dimensi sehingga frasa “memerankan hukum dalam mencapai tujuan suatu masyarakat” perlu dikaji.

²²³ Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo mengemukakan paling sedikit ada 9 (sembilan) pengartian terhadap hukum yaitu (1) *sebagai ilmu pengetahuan*, (2) *sebagai disiplin*, (3) *sebagai kaidah*, (4) *sebagai tata hukum*, (5) *sebagai petugas (hukum)*, (6) *sebagai keputusan penguasa*, (7) *sebagai proses pemerintahan*, (8) *sebagai perikelakuan yang ajeg atau sikap tindak yang teratur*, (9) *sebagai jalinan nilai-nilai*.

²²⁴ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 48.

Ada berbagai macam tindakan yang harus dilakukan dalam rangka memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai tujuan suatu masyarakat (bangsa). Secara teknis, upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan atau cita-cita suatu masyarakat (bangsa) meliputi kegiatan (a) pembentukan sistem hukum atau tata hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berkarakter abstrak-umum dan (b) penemuan hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berkarakter individual-konkrit dalam rangka penyelesaian suatu masalah hukum (peristiwa hukum konkrit). Akan tetapi, dari perspektif Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan atau cita-cita suatu masyarakat dapat dibagi dalam beberapa jenis tindakan.

Tindakan pertama yang dilakukan dalam rangka memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan adalah memilih sistem hukum atau tata hukum berdasarkan pertimbangan nilai-nilai dan fakta kemasyarakatan. Tindakan ini termasuk dalam ranah tindakan politik yang dilakukan penguasa hanya sekali yakni pada saat negara berdiri. Setelah sistem hukum atau tata hukum dipilih, tindakan kedua harus dilakukan yaitu membangun sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum harus dibangun oleh lembaga yang berwenang. Sistem hukum atau tata hukum yang dibangun harus dilandasi nilai-nilai cita hukum sebagai nilai-nilai yang dengan sengaja dipilih dari anekaragam sistem nilai yang berada dalam alam metafisis. Tindakan ketiga yang harus dilakukan setelah sistem hukum atau tata hukum terbentuk yakni memfungsikan sistem hukum atau tata hukum supaya cita-cita bangsa terwujud dalam kenyataan.

Dalam konteks perspektif Politik Hukum, frasa “*memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan suatu masyarakat*” mengandung arti sebagai aktivitas yang mencakup

tindakan yakni (1) memilih jenis sistem hukum atau tata hukum, (2) membangun sistem hukum atau tata hukum dan (3) memerankan sistem hukum atau tata hukum yang mencakup aktivitas penegakan hukum dan penemuan hukum. Dengan demikian, frasa “*memerankan hukum untuk mencapai tujuan suatu bangsa atau masyarakat*” tidak boleh diartikan hanya sebagai kegiatan untuk memanfaatkan sistem hukum atau tata hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan seperti pandangan filsafat hukum fungsional. Pandangan yang menganggap fungsi sistem hukum atau tata hukum hanya sebagai alat penguasa merupakan pandangan yang mempersempit fungsi sistem hukum atau tata hukum.²²⁵

Upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan harus dilandasi nilai-nilai yang bersumber dari cita hukum (*rechtsidee*). Dogma tersebut adalah dogma hukum yang mengandung pemahaman kalau upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum tidak semata-mata bermaksud hanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum harus selalu bersinggungan dengan dan memperhatikan nilai-nilai sebagai tujuan akhir (teleologi hukum) setiap sistem hukum atau tata hukum. Nilai-nilai keanekaragaman, persamaan dan keadilan harus diperhatikan. Jika Politik Hukum

²²⁵ Aliran Hukum Fungsional bukan aliran baru dalam kepustakaan filsafat dan praktik hukum di Indonesia. Aliran ini sudah lama berkiprah dalam kehidupan hukum di Indonesia. Pada masa Orde Lama, aliran hukum fungsional tercantum dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1969 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Puncak kiprah Aliran Hukum Fungsional dalam pemikiran dan praktik hukum di Indonesia terjadi pada masa Orde Baru berkat jasa Mochtar Kusumaatmadja. Pendapat Mochtar Kusumaatmadja dapat dibandingkan dengan pemikiran hukum fungsional dalam buku Soenarjati Hartono berjudul *Apakah The Rule of Law itu?* Dalam buku itu, Sunarjati Hartono antara lain mengemukakan hukum adalah jembatan mencapai tujuan. Pernyataan itu menunjukkan bahwa Aliran Hukum Fungsional juga terdapat dalam alam pikiran beberapa pakar hukum Indonesia.

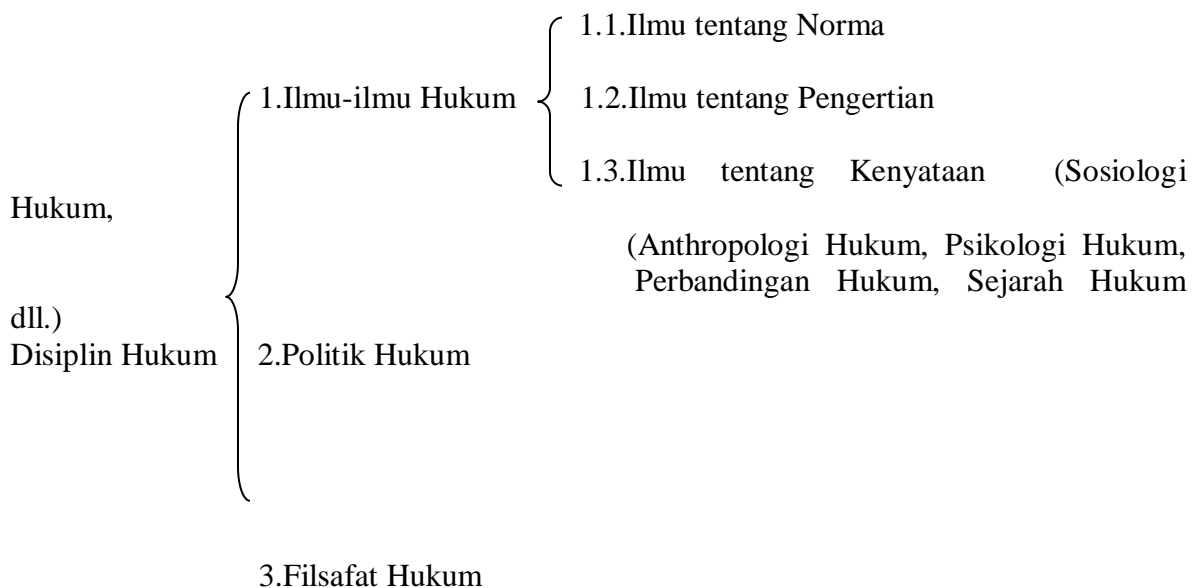
dipandang sebagai cabang Disiplin Hukum yang berkaitan dengan upaya memerankan sistem hukum atau tata hukum untuk mencapai suatu tujuan masyarakat atau bangsa, Politik Hukum tidak termasuk Disiplin Hukum seperti dikemukakan Soedjono tetapi lebih tepat sebagai cabang Ilmu Politik.

Pandangan yang menetapkan tempat kedudukan Politik Hukum dalam Disiplin Hukum seperti dikemukakan para pakar atau para penulis di atas bukan pandangan yang salah. Pandangan tersebut adalah benar atau dapat dianggap benar jika ditinjau dari suatu sudut pandang atau perspektif. Dalam rangka memahami keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam perspektif perkembangan yang terakhir, sudut pandang atau perspektif pemahaman juga harus diubah sesuai dengan perkembangan zaman. Perspektif keilmuan sebelum Abad XIX tidak dapat dipergunakan sebagai titik tolak untuk memahami perkembangan studi ilmiah tentang Politik Hukum pada Abad XX-XXI.

Perspektif untuk memahami pandangan tentang keberadaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan pada Abad XX-XXI harus diubah supaya dapat memahami argumentasi yang diajukan para pendukung Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Sosial. Perkembangan zaman pada Abad XX-XXI membuat perspektif dalam memahami Ilmu Politik Hukum juga harus berubah. Pendapat para sarjana yang mengemukakan Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum adalah benar jika dipandang dari perkembangan Disiplin Hukum sebelum abad XIX. Pendapat tersebut sesuai dengan perkembangan pembagian Disiplin Hukum abad ke-19. Menurut sistematika abad ke-19, disiplin hukum terdiri atas (a) *Ilmu-ilmu hukum*, (b) *Politik Hukum* dan (c) *Filsafat*

Hukum.²²⁶ Ilmu-ilmu Hukum dibagi atas ranting Ilmu Kaidah, Ilmu Pengertian (Hukum) dan Ilmu-ilmu Kenyataan.²²⁷ Ilmu Kenyataan meliputi Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum, Perbandingan Hukum dan Sejarah Hukum.²²⁸ Jika pembagian cabang Disiplin Hukum yang berkembang pada abad ke-19 dituangkan dalam suatu bagan akan dihasilkan gambaran sebagai berikut. Bagan tersebut dapat lebih memperluas wawasan untuk memahami perbedaan pendapat atau perdebatan tentang kedudukan Politik Hukum dalam rumpun ilmu pengetahuan Disiplin Hukum.

Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-19 Menurut Sidharta.²²⁹



Sesuai dengan perkembangan masyarakat, berbagai aspek kehidupan manusia juga berkembang. Salah satu aspek yang ikut berkembang pada Abad XX-XXI adalah ilmu

²²⁶ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, *Op. cit.*, hlm. 443.

²²⁷ *Ibid.*

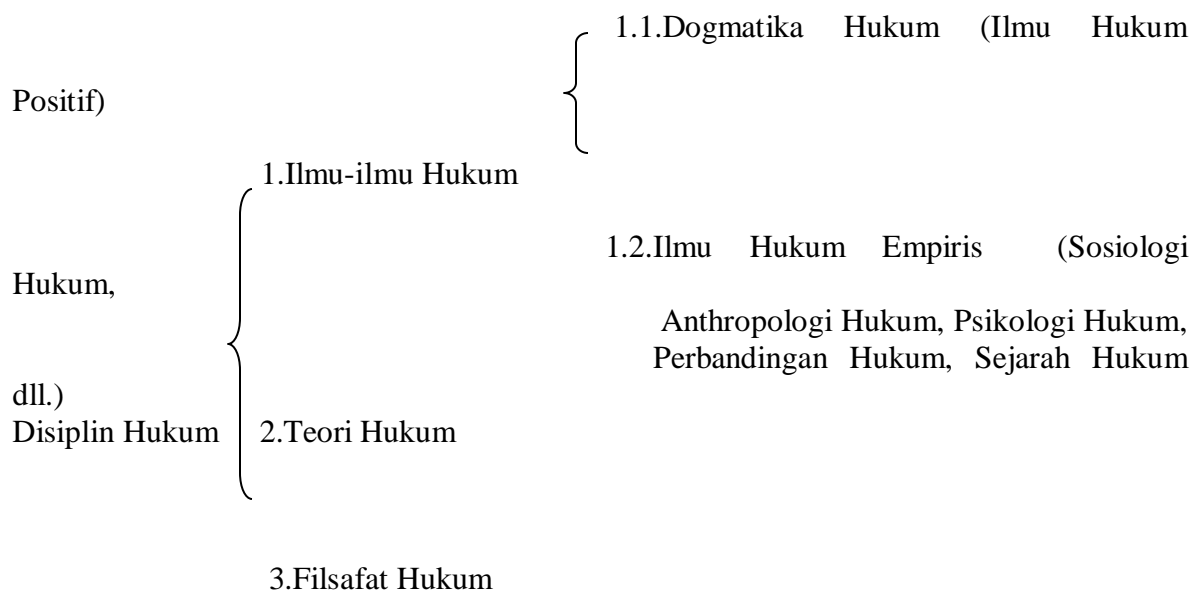
²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

pengetahuan. Berbagai cabang ilmu pengetahuan mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan masyarakat, teknologi, ilmu pengetahuan dan lain-lain. Salah satu cabang ilmu pengetahuan yang ikut berkembang adalah ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum. Cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Disiplin Hukum yang mengalami reposisi adalah Politik Hukum.

Pada abad ke-20, Politik Hukum yang semula termasuk Disiplin Hukum berubah kedudukannya. Politik Hukum dianggap bukan lagi sebagai cabang Disiplin Hukum. Hal itu terjadi sekitar tahun 1970 karena kelahiran suatu cabang Disiplin Hukum baru yang disebut Teori Hukum. Pada masa sekarang, Politik Hukum dipandang sebagai bagian atau cabang Ilmu Sosial yang mempelajari sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kajian (objek material) sama seperti Ilmu-ilmu Sosial lain yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum sebagai objek material seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum tetapi dari optik atau titik fokus yang berbeda.

Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-20 Menurut Sidharta.²³⁰



²³⁰ *Ibid.*

Pakar hukum Indonesia lain yang terkenal yakni Bernard Arief Sidharta membuat suatu ikhtisar Disiplin Hukum dalam karya tahun 1999. Dalam ikhtisar Disiplin Hukum tersebut, Politik Hukum tidak ditemukan.²³¹ Menurut penulis, hal itu merupakan bukti jika dalam perkembangan terakhir Politik Hukum bukan bagian dari Disiplin Hukum. Akan tetapi, cabang ilmu pengetahuan lain. Jika dalam perkembangan terakhir Politik Hukum dianggap bukan bagian Disiplin Hukum, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Dalam disiplin apakah Politik Hukum digolongkan? Apakah Disiplin Sosial dan secara khusus Ilmu Politik? Pertanyaan dasar yang dikemukakan di atas berusaha dijawab dalam uraian yang dipaparkan di bawah. Pedoman untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah pendapat para pakar seperti dilakukan pada pembahasan di atas. Pendapat para pakar dapat dipandang sebagai doktrin yang berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang bernuansa nasional.

B.Kedudukan Ilmu Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Politik

1.Kebijakan Publik (*Public Policy*) Sebagai Objek Kajian Ilmu Politik

Apakah Ilmu Politik Hukum termasuk cabang Ilmu Politik? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, penulis lebih dahulu akan memaparkan pandangan mengenai Ilmu Politik sebagai cabang Ilmu Pengetahuan Sosial. Ilmu Politik adalah atau dianggap sebagai “ratunya Ilmu-ilmu Sosial (*the Queen of Social Sciences*).”²³² Dalam perkembangan terakhir, Ilmu Politik maju pesat dari segi objek kajian karena hampir segenap aspek kehidupan negara, bangsa dan masyarakat menjadi objek kajiannya. Trubus Rahardiansah mengemukakan sebagai berikut “Dewasa ini bidang kajian Ilmu Politik telah menjangkau

²³¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 137.

²³² Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta, 2006), hlm. 7.

pada negara dengan segala aspek yang melatarbelakanginya seperti kekuasaan dan kewenangan, lembaga-lembaga politik, partisipasi dan kebijakan publik, *civil society* dan demokratisasi, hubungan internasional, perang dan terorisme, konflik politik dan lain sebagainya.”²³³

Ruang lingkup objek kajian Ilmu Politik sudah sangat luas pada saat sekarang sehingga para penulis dapat memilih salah satu aspeknya sebagai objek kajian atau objek penelitian. Namun, jika pengamatan dilakukan terhadap hanya salah satu objek kajian, pemahaman tentang Ilmu Politik menjadi terbatas dan akan melahirkan definisi Ilmu Politik yang juga bersifat terbatas. Trubus Rahardiansah mengemukakan komentar sebagai berikut “Keanekaragaman objek Ilmu Politik ini menyebabkan definisi-definisi Ilmu Politik saling berbeda dan bergantung pada sudut pandang orang yang merumuskan definisi yang bersangkutan.”²³⁴ Definisi Ilmu Politik akan beraneka ragam sesuai dengan keanekaragaman aspek objek kajian Ilmu Politik. Definisi Ilmu Politik dapat difokuskan pada aspek eksistensi negara sebagai organisasi, kekuasaan negara, proses pengambilan keputusan, kebijakan umum dan lain-lain. Keadaan seperti itu menjadi kelemahan Ilmu Politik karena seseorang memahami Ilmu Politik dalam perspektif yang terbatas. Trubus Rahardiansyah mengakui hal tersebut sebagai kelemahan dan mengemukakan komentar sebagai berikut “Hal ini merupakan suatu kekurangan bagi Ilmu Politik bahwa belum ada kesepakatan mengenai satu definisi yang bersangkutan.”²³⁵

²³³ *Ibid.*, hlm. 25.

²³⁴ *Ibid.*, hlm. 20.

²³⁵ *Ibid.*

Ada definisi yang dapat dipakai sebagai pedoman untuk menggambarkan objek kajian Ilmu Politik. Menurut Miriam Budiardjo, objek kajian Ilmu Politik meliputi hal-hal sebagai berikut (1) negara (*state*), (2) kekuasaan (*power*), (3) pengambilan keputusan (*decision making*), (4) kebijaksanaan (*policy, beleid*) dan (5) pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).²³⁶ Kelima aspek objek kajian Ilmu Politik tersebut saling berkaitan tetapi masing-masing dapat dikaji sebagai titik fokus perhatian. Kajian yang berfokus pada salah satu aspek objek melahirkan definisi Ilmu Politik yang sempit (terbatas) meskipun bersifat lebih dalam. Dalam definisi seperti itu, penggambaran keseluruhan aspek objek kajian Ilmu Politik tidak dapat dilakukan. Namun, kajian yang berfokus pada salah satu aspek objek kajian dapat menambah pengetahuan yang lebih dalam mengenai objek kajian Ilmu Politik.

Jika ditinjau dari sudut pandang kelembagaan (institusi), negara adalah lembaga politik yang terorganisir. Sebagai lembaga politik, negara memiliki persamaan dan perbedaan dengan lembaga sosial. Negara dibentuk oleh sekelompok orang dengan suatu tujuan sehingga memiliki sifat hakikat dan karakteristik seperti lembaga sosial meskipun dari segi kedudukan dan kekuasaannya sangat berbeda dari organisasi sosial. Negara memiliki kedudukan yang lebih tinggi, kekuasaan yang lebih besar dan wilayah yang lebih luas daripada organisasi sosial. Dari perspektif hukum, negara adalah organisasi jabatan karena negara adalah himpunan jabatan. Dalam organisasi negara terdapat berbagai jenis jabatan yang memiliki tugas dan wewenang yang dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar. Tugas dan wewenang jabatan saling berkaitan dan mencerminkan suatu pengorganisasian.

²³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. cit.*, hlm. 9.

Negara adalah organisasi kekuasaan karena dalam negara ada kekuasaan yang diorganisir dalam 2 (dua) pusat kekuasaan. Ada pusat kekuasaan negara yang bersifat formal yang disebut suprastruktur. Pusat kekuasaan negara yang bersifat formal yakni suprastruktur menggambarkan kekuasaan formal organ negara badan legislatif, eksekutif, judisial dan lain-lain. Organ-organ negara tersebut adalah pusat-pusat kekuasaan negara dengan karakteristik masing-masing. Pusat kekuasaan yang kedua adalah infrastruktur yang menggambarkan kekuasaan politik rakyat. Infrastruktur sebagai pusat kekuasaan politik rakyat tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak selalu mudah untuk memahami kekuasaan politik rakyat tersebut. Pusat kekuasaan dalam infrastruktur terdapat pada partai politik, tokoh politik nasional atau lokal, alat komunikasi politik seperti televisi, koran dan lain-lain yang tidak selalu tampak ke permukaan.

Dalam perspektif hukum (yuridis), kekuasaan masing-masing lembaga negara yang terdapat dalam suprastruktur disebut tugas dan wewenang. Dalam perspektif *Trias Politica* Montesquieu, ada 3 (tiga) jenis lembaga negara dengan tugas dan wewenang masing-masing yang berbeda. Ketiga kewenangan tersebut tidak berkaitan sama sekali. Lembaga (badan) legislatif bertugas dan berwenang menetapkan undang-undang. Lembaga (badan) eksekutif bertugas dan berwenang menjalankan perintah undang-undang. Lembaga (badan) judisial atau lembaga peradilan) bertugas dan berwenang menindak perbuatan yang melanggar undang-undang. Dalam struktur kelembagaan negara moderen, jenis lembaga-lembaga negara tidak sederhana seperti dalam *Trias Politica* Montesquieu. Sebagai contoh, struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia pascaamandemen UUD 1945 terdiri atas MPR, Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK dengan kedudukan masing-masing adalah sederajat.

Sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing, lembaga-lembaga negara tersebut bertugas dan bekerja untuk mencapai tujuan negara. Dalam kesamaan visi dan misi untuk mencapai tujuan negara, masing-masing lembaga negara membuat keputusan (*decision*) sesuai dengan dan dalam batas-batas tugas dan wewenangnya. Ruang lingkup jangkauan keberlakuan keputusan yang dibuat masing-masing lembaga negara sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara tersebut. Badan legislatif membuat keputusan dalam ruang lingkup kewenangan dan tugas pembentukan undang-undang. Badan eksekutif membuat keputusan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang untuk menjalankan perintah undang-undang. Badan judicial membuat putusan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang untuk menindak perbuatan yang melanggar undang-undang.

Jenis keputusan yang ditetapkan lembaga negara beranekaragam sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang masing-masing. Ada keputusan yang mencakup kepentingan umum yang dituangkan dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum. Ada keputusan yang mencakup kepentingan individu (perorangan) yang dituangkan dalam figur hukum putusan pengadilan (vonis) atau keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Tiap organ negara membuat keputusan dengan karakteristik yang berbeda sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan organ negara ada yang disebut undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan individual-konkrit (*beschikking*), yurisprudensi, peraturan kebijakan dan lain-lain sehingga materi-muatan figur-figur hukum tersebut bermacam-macam.

Jika ditinjau dari perspektif Ilmu Politik, keputusan negara tersebut adalah keputusan politik yang mengandung arti sebagai keputusan yang ditetapkan berdasarkan

kekuasaan negara. Setiap keputusan organ negara memiliki sifat dan hakikat sebagai keputusan politik. Ada berbagai jenis keputusan politik seperti keputusan untuk melakukan perjanjian dengan negara lain atau keputusan politik untuk membuka hubungan diplomatik dengan negara lain dan keputusan politik yang lain. Menurut teori, badan atau organ negara yang memiliki kewenangan menetapkan keputusan politik adalah badan legislatif. Namun, seiring dengan perkembangan zaman, badan eksekutif juga dapat membuat keputusan politik berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh badan legislatif kepada badan eksekutif.

Salah satu produk keputusan politik adalah kebijakan (*policy*).²³⁷ Kebijakan (*policy*) mencerminkan serangkaian keputusan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam perspektif teori, badan atau organ negara utama yang berwenang menetapkan kebijakan publik adalah badan legislatif.²³⁸ Akan tetapi, seiring dengan perkembangan ruang lingkup tugas-tugas negara, badan eksekutif juga memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan undang-undang berdasarkan delegasi kewenangan. Apakah badan judisial memiliki kewenangan membuat keputusan politik? Secara prinsip, badan judisial hanya bertugas menetapkan keputusan untuk menindak perbuatan-perbuatan yang melanggar undang-undang. Akan tetapi, dalam perkembangannya, badan judisial juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan publik dalam menjalankan perintah undang-undang.²³⁹

²³⁷ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 8.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*, hlm. 34.

Kebijakan yang ditetapkan organ-organ negara dimaksudkan antara lain untuk melakukan pembagian (*distribution*) dan alokasi (*allocation*) sumber daya dan sumber dana negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan yang hendak dicapai kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) selalu terkait dengan kesejahteraan umum dan masa depan bangsa. Kebijakan umum sebagai wujud keputusan negara dalam rangka distribusi dan alokasi sumber daya dan sumber dana selalu merupakan kebijakan yang bersifat strategis. Kebijakan umum merupakan pilihan dari berbagai macam alternatif yang dianggap sebagai yang terbaik dan paling masuk akal untuk dilaksanakan sesuai dengan situasi, kondisi dan kemampuan sumber dana dan sumber daya negara.

Jika bertitik tolak dari jalan pikiran di atas, objek kajian Ilmu Politik yang utama adalah negara. Namun, sebagai organisasi atau institusi yang sangat kompleks, negara mencakup dimensi yang sangat luas dan terkait dengan berbagai aspek dan faset kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, sebagai objek kajian Ilmu Politik, negara dapat dipandang dari berbagai perspektif. Negara dapat dipandang dari segi kekuasaannya, keputusannya, wujud keputusan negara atau kegiatan yang dilakukan oleh negara dalam pembagian dan alokasi sumber-sumber daya dan sumber dana.

Salah satu aspek objek kajian Ilmu Politik yang relevan dibicarakan dalam konteks upaya mengkaji tempat kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kebijakan (*policy*). Kebijakan (*policy*) adalah produk keputusan negara (organ negara). Wujud konkrit materi-muatan atau substansi keputusan negara (penguasa, organ negara atau pejabat) adalah kebijakan umum (*public policy*). Keputusan dan kebijakan umum berkaitan secara logis dan kronologis sehingga tidak dapat dipelajari secara terpisah. Hubungan logis kedua hal tersebut tercermin dari pendapat Miriam

Budiardjo yakni sebagai berikut “Kebijaksanaan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu.”²⁴⁰

Kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) selalu terkait dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik (*public interest*). Kebijakan yang mencakup kepentingan umum disebut kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) bertujuan untuk mencapai tujuan negara atau bangsa yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).²⁴¹ Kebijakan publik (*public policy*) berfungsi sebagai rencana yang hendak dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mencapai tujuan negara. Instrumen atau alat (sarana) yang dipakai mengungkapkan materi-muatan kebijakan umum kepada masyarakat adalah sistem hukum atau tata hukum. Fungsi kebijakan umum tersebut disesuaikan dengan teori tata negara mutakhir yaitu teori negara hukum kesejahteraan (*social service state*). Secara filosofis, fungsi negara menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) adalah dogma yang logis dan rasional dalam wacana teori kenegaraan moderen. Seperti dalam pandangan John Locke, tujuan negara sebagai organisasi yang didirikan oleh sekelompok anggota masyarakat adalah untuk melindungi kepentingan dan kesejahteraan anggota masyarakat yang mendirikan negara tersebut.²⁴²

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁴¹ Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 292.

²⁴² John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat* (diterjemahkan oleh A.Widyamartaya), (Yogyakarta, 2002), hlm. 103.

Kebijakan umum meliputi berbagai dimensi dan aspek karena meliputi ruang lingkup yang sangat luas. Kebijakan negara yang bersifat multi-dimensi tersebut tidak mudah dipelajari sehingga lahir studi Ilmu Politik yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang disebut studi Kebijakan Publik.²⁴³ Studi kebijakan publik dikembangkan untuk kepentingan praktis yakni pemecahan masalah sosial. Solly Lubis mengemukakan pendapat sebagai berikut “Studi kebijaksanaan publik itu adalah termasuk Ilmu Sosial Terapan (*applied science* atau *applied social science*) karena analisa kebijakan publik itu berorientasi kepada pemecahan masalah-masalah sosial (*problem solving*).”²⁴⁴

Studi kebijakan publik (*public policy*) dapat dimulai dari pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*)? Menurut Trubus Rahardiansyah:

“Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas publik yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.”²⁴⁵

Ada beberapa unsur dalam terminologi kebijakan publik berdasarkan pendapat Trubus Rahardiansyah di atas. *Pertama*, ada pejabat yang menerima wewenang (otoritas) dari rakyat untuk menetapkan kebijakan umum. *Kedua*, kebijakan umum sebagai keputusan politik yang ditetapkan pejabat yang berwenang dituangkan dalam garis-garis besar dan bersifat strategis. *Ketiga*, kebijakan umum memiliki kekuatan mengikat terhadap publik

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁴⁴ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, *Op. cit.*, hlm. 10.

²⁴⁵ Trubus Rahardiansyah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 292.

(masyarakat). Ketiga aspek atau segi kebijakan publik (*public policy*) di atas harus selalu melekat pada setiap kebijakan publik baik di bidang ekonomi, perdagangan, sosial, pendidikan, lingkungan, budaya ataupun di bidang hukum.

Dalam teori tata negara moderen, tujuan kebijakan publik selalu bermuara pada kepentingan masyarakat atau bangsa (kepentingan publik). Fokus kebijakan publik adalah pelayanan publik (pelayanan masyarakat). Pelayanan publik (pelayanan masyarakat) berkenaan dengan segala sesuatu yang dapat dilakukan negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.²⁴⁶ Sebagai konsekuensinya, kebijakan publik (kebijakan masyarakat) mencakup dimensi yang sangat luas karena meliputi hampir segenap kepentingan masyarakat dalam konteks sosial, ekonomi, politik, budaya, pertanahan, lingkungan, perindustrian, hukum dan lain-lain atau mencakup segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kebijakan publik sebagai produk keputusan negara atau pemerintah (penguasa atau pejabat yang berwenang) diungkapkan dalam berbagai bentuk dan cara seperti dengan cara tertulis maupun lisan supaya setiap orang dapat mengetahui kebijakan umum tersebut. Dari sudut pandang kebijakan publik, keputusan-keputusan negara atau pemerintah (penguasa) dalam bentuk tertulis atau lisan disebut *policy statement* (pernyataan kebijakan). Dalam hubungan dengan *policy statement*, Leo Agustino mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Policy statement adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan. Yang termasuk *policy statement* atau pernyataan kebijakan adalah ketetapan legislatif, dekrit dan perintah eksekutif, peraturan administratif, pendapat pengadilan dan sebagainya. Juga yang termasuk dalam *policy statement* atau pernyataan kebijakan seperti pada pernyataan dan pidato-

²⁴⁶ *Ibid.*

pidato yang dilakukan oleh pejabat publik yang menandakan maksud dan tujuan dari pemerintah serta apa yang akan dikerjakan untuk mewujudkannya.”²⁴⁷

Pernyataan kebijakan (*policy statement*) adalah ungkapan formal pejabat yang berwenang sebagai bentuk artikulasi keputusan politik yang ditetapkan pejabat yang bersangkutan. Ada 2 (dua) jenis pernyataan kebijakan (*policy statement*). *Pertama*, pernyataan kebijakan yang diungkapkan secara tertulis dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum sebagai bentuk pernyataan kebijakan badan legislatif, badan eksekutif, peraturan administratif, pendapat (vonis) pengadilan dan lain-lain. *Kedua*, pernyataan kebijakan yang diungkapkan secara lisan dalam bentuk pidato-pidato dan pernyataan lisan pejabat negara atau pejabat pemerintah di depan publik yang mengindikasikan maksud dan hal-hal yang hendak dilakukan pejabat tersebut.

Dari perspektif Ilmu Hukum, pernyataan kebijakan dapat dibagi dalam 2 (dua) jenis. *Pertama*, pernyataan kebijakan yang dituangkan secara formal dalam figur yuridis sistem hukum atau tata hukum, pendapat pengadilan (vonis) dan lain-lain.²⁴⁸ Pernyataan kebijakan (*policy statement*) yang diungkapkan dalam suatu figur yuridis memiliki kekuatan mengikat dari perspektif hukum. *Kedua*, pernyataan kebijakan (*policy statement*) yang diungkapkan secara lisan dalam bentuk pidato atau pernyataan lisan pejabat publik yang tidak diungkapkan dalam suatu figur hukum sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Materi-muatan pernyataan kebijakan mencakup bidang yang sangat luas. Leo Agustino mengemukakan materi pernyataan kebijakan umum adalah sangat luas karena

²⁴⁷ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op. cit.*, hlm. 10.

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 42-44.

dapat berkenaan dengan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁴⁹ Materi-muatan pernyataan kebijakan umum dapat meliputi bidang ekonomi, politik, agama, sosial-budaya, lingkungan hidup, pertahanan-keamanan, pendidikan dan lain-lain. Kebijakan umum yang terkait dengan berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tersebut dipelajari oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan. Studi kebijakan umum ada yang berkembang hanya sampai pada taraf kajian semata-mata seperti kajian wanita yang mengkaji kebijakan-kebijakan negara yang berkaitan dengan kehidupan wanita. Kajian lingkungan yang membahas kebijakan yang berkenaan dengan lingkungan. Kajian pertahanan yang mempelajari kebijakan pertahanan negara dalam berbagai aspek. Kajian budaya sebagai kajian yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang terkait dengan budaya. Studi kebijakan publik semakin lama semakin menunjukkan karakter spesifik karena aktivitas ilmiah yang memakai nama studi (kajian) kebijakan publik lebih difokuskan pada salah satu aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam perkembangan terakhir, ada jenis studi kebijakan publik yang berkembang sampai derajat sebagai ilmu pengetahuan sesuai dengan kaidah-kaidah filosofi ilmu pengetahuan yakni Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang secara khusus mempelajari segenap aspek kebijakan publik yang berkenaan dengan bidang hukum yang secara singkat disebut kebijakan hukum. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji kebijakan hukum dari suatu perspektif dan optik (titik fokus) perhatian sehingga berbeda dari studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum mempelajari segenap aspek kebijakan hukum sebagai

²⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

bagian dari kebijakan publik yang diimplementasikan dalam bidang hukum dan diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut dikaji dengan metode pendekatan formal. Ilmu Politik Hukum juga mengkaji berbagai faktor sosial kemasyarakatan seperti kekuatan politik dominan dalam sistem politik, problematika penegakan hukum, sistem nilai dan lain-lain yang mempengaruhi dan menentukan karakteristik kebijakan hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal.

Ada perbedaan prinsip antara studi Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik dengan Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan publik dalam ruang lingkup yang sangat luas kecuali kebijakan hukum (politik hukum). Studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik mengkaji segenap jenis pernyataan kebijakan publik dalam berbagai bidang baik yang diungkapkan dalam bentuk yuridis formal melalui sistem hukum atau tata hukum maupun kebijakan umum yang diungkapkan secara lisan. Perbedaan ruang lingkup objek material Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum adalah salah satu hal yang penting diketahui.

Ilmu Politik Hukum mengkaji hanya kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik yang dituangkan secara yuridis formal dalam sistem hukum atau tata hukum yang memiliki nilai yuridis. Kebijakan publik yang diungkapkan secara lisan seperti pernyataan pejabat atau pidato pejabat negara atau pemerintah yang tidak memiliki nilai yuridis tidak menarik bagi Ilmu Politik Hukum. Optik atau titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum tertuju pada kebijakan hukum sebagai objek formal yang memiliki nilai yuridis. Perbedaan optik atau titik fokus perhatian kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut sangat penting diketahui supaya dapat memahami perbedaan Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum (politik hukum) sebagai objek formal dengan Ilmu Politik yang

mengkaji kebijakan publik yang diimplementasikan dalam berbagai bidang yang menghasilkan berbagai jenis kajian atau studi seperti kajian wanita, kajian budaya, kejian lingkungan dan lain-lain.

2.Kebijakan Hukum Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum

Para sarjana yang mengemukakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik antara lain adalah Kusumadi Pudjosewojo, Utrecht dan Bintan R. Saragih. Akan tetapi, para penulis tersebut tidak mengemukakan argumentasi penempatan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Penulis berusaha untuk mengisi kekosongan tersebut. Penulis berupaya mengemukakan argumentasi sebagai alasan penempatan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan membahas karakteristik kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dalam perspektif perbandingan dengan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik. Metode perbandingan tersebut dapat dilakukan karena kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum.

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, studi politik hukum (kebijakan hukum) telah mencapai derajat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan nama Ilmu Politik Hukum. Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat tentang hal tersebut sebagai berikut “Sebagaimana Ilmu Politik dan Ilmu Hukum, Politik Hukum sebagai bagian dari Ilmu Politik juga telah memenuhi syarat sebagai suatu ilmu pengetahuan.”²⁵⁰ Pada bagian lain, Bintan R. Saragih lebih tegas mengemukakan tentang kedudukan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Bintan R. Saragih mengemukakan sebagai berikut “Politik

²⁵⁰ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 3.

Hukum, sebagaimana halnya Sosiologi Hukum dan Sejarah Hukum bukanlah termasuk bidang Ilmu Hukum tetapi termasuk bidang-bidang ilmu sosial (Ilmu Sosial dan Ilmu Politik), dalam hal ini Politik Hukum termasuk bidang Ilmu Politik.”²⁵¹

Menurut penulis, jika ditelaah dengan teliti, ada persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik dengan karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum. Persamaan dan perbedaan unsur-unsur objek formal di antara kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah hal yang wajar karena Ilmu Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai salah satu aspek kebijakan publik. Selain persamaan, ada perbedaan karakteristik kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik dengan kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum. Perbedaan tersebut adalah wajar dan masuk akal karena perbedaan tersebut adalah alasan pengkhususan dan pemisahan Ilmu Politik Hukum dari induknya Ilmu Politik. Persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan umum dengan kebijakan hukum sebagai objek formal kedua cabang ilmu pengetahuan membuat penulis memberanikan diri untuk mengemukakan Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik.

Bahan-bahan yang penulis gunakan untuk meneliti persamaan dan perbedaan karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dan kebijakan umum sebagai objek formal Ilmu Politik adalah pendapat para pakar. Dari pembahasan doktrin-doktrin yang dikemukakan para pakar, karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum diharapkan dapat diketahui. Jika karakteristik kebijakan hukum dapat diketahui, suatu kesimpulan sebagai dasar untuk menempatkan kedudukan

²⁵¹ *Ibid.*, hlm. 1.

Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik dalam rumpun Disiplin Sosial dapat dikemukakan seperti dipaparkan di bawah.

Kebijakan publik adalah salah satu objek kajian Ilmu Politik yang mencakup lingkungan yang sangat luas. Untuk memenuhi tuntutan ilmu pengetahuan, ruang lingkup lingkungan kebijakan publik lazim dibagi dalam 3 (tiga) macam lingkungan yakni (1) lingkungan umum pemerintahan, (2) lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi bidang sosial, ekonomi, politik dan nilai-nilai tertentu, dan (3) lingkungan khusus. Fokus perhatian bab ini adalah lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi berbagai bidang kehidupan masyarakat. Leo Agustino mengemukakan lingkungan umum kebijakan publik di luar lingkungan pemerintahan adalah bidang sosial, ekonomi, politik dan nilai-nilai tertentu.²⁵² Secara khusus, pembahasan dalam bagian ini difokuskan pada lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi bidang sosial, ekonomi, perdagangan, lingkungan, hukum, politik dan lain-lain.

Apa materi atau substansi kebijakan publik yang diimplementasikan pada lingkungan di luar lingkungan pemerintahan tersebut? Implementasi kebijakan publik dalam lingkungan di luar lingkungan pemerintahan yang mencakup bidang-bidang kehidupan masyarakat bukan hanya menggambarkan rencana yang hendak diimplementasikan pemerintah pada bidang tersebut. Kebijakan publik juga mencerminkan hal-hal yang sudah dilaksanakan negara atau pemerintah (penguasa). Dalam konteks substansi kebijakan publik tersebut, Solichin Abdul Wahab mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“ . . . kebijaksanaan (maksudnya: kebijakan publik --- pen.) bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya

²⁵² *Ibid.*

perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.”²⁵³

Kebijakan publik yang diformulasikan dan diimplementasikan pada suatu lingkungan kebijakan memiliki peranan yang sangat penting bagi kemajuan lingkungan kebijakan yang bersangkutan. Peran kebijakan publik bagi tiap lingkungan kebijakan tampak dari fungsi kebijakan publik sebagai alat ukur atau alat evaluasi untuk menilai kemajuan, perkembangan dan keberhasilan kebijakan publik dalam mencapai suatu tujuan dalam suatu lingkungan. Dalam konteks peranan kebijakan publik pada suatu lingkungan kebijakan, Solichin Abdul Wahab mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Sebagai ilustrasi, apabila pemerintah daerah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah membuat peraturan daerah yang mengharuskan pemilik/pengusaha rumah pelacuran/bordil untuk menutup usahanya itu dalam tenggang waktu satu tahun sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, namun kemudian ternyata sesudah masa tenggang waktu itu habis tidak ada upaya serius untuk memaksakan pemberlakuan peraturan daerah itu, dan sebagai akibatnya tidak ada perubahan apapun yang terjadi - - - malahan, misalnya, usaha rumah pelacuran serupa, baik secara terselubung maupun secara terang-terangan makin berkembang biak - - - maka cukup adil jika kita menyatakan bahwa kebijaksanaan negara/pemerintah dalam kasus rumah pelacuran itu sebenarnya tidaklah mengatur apapun. Bahkan, kita dapat menyebut bahwa kebijaksanaan negara itu sama halnya dengan mengembangbiakkan usaha pelacuran tadi.”²⁵⁴

Salah satu lingkungan kebijakan publik di luar lingkungan umum pemerintahan adalah bidang hukum. Bidang hukum termasuk lingkungan umum di luar pemerintahan seperti bidang ekonomi dan politik. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang hukum merupakan objek studi kebijakan publik. Dalam bidang hukum, negara atau pemerintah (penguasa) mengimplementasikan kebijakan umum sebagai rencana dan atau

²⁵³ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta, 2008), hlm. 6.

²⁵⁴ *Ibid.*

pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan demi perkembangan dan pertumbuhan keadaan yang lebih baik dalam bidang hukum sesuai dengan perkembangan zaman atau perkembangan masyarakat

Formulasi dan implementasi kebijakan publik di bidang hukum mencerminkan rencana dan hal-hal yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum sehingga perkembangan dan atau kondisi nyata bidang hukum pada saat sekarang dapat diketahui dengan cermat. Kebijakan publik yang diimplementasikan di bidang hukum berfungsi untuk memastikan pencapaian tujuan yang ditetapkan di bidang hukum. Materi-muatan kebijakan publik yang diimplementasikan dalam bidang hukum perlu diketahui umum supaya masyarakat dapat berpartisipasi melaksanakan kebijakan umum tersebut. Untuk mengungkapkan atau menyampaikan materi-muatan atau substansi kebijakan publik kepada masyarakat, negara atau pemerintah (penguasa) dapat memakai berbagai macam sarana. Salah satu sarana yang dapat dipakai adalah sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum memiliki kelebihan daripada sarana atau instrumen yang lain karena memiliki derajat efektivitas yang tinggi dan kekuatan mengikat secara hukum. Derajat keberhasilan sistem hukum atau tata hukum (regulasi) sebagai alat atau sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan selalu dapat dievaluasi. Leo Agustino mengemukakan pendapat sebagai berikut “Kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target.”²⁵⁵

Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, materi-muatan atau substansi kebijakan hukum (*legal policy*) tidak dapat diungkapkan kepada masyarakat dalam ragam bahasa

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 3-4.

lisan tetapi harus dalam ragam bahasa tulis. Dalam konteks sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat, ada perbedaan prinsipil antara Ilmu Politik dengan Ilmu Politik Hukum.

Menurut penulis, ada 4 (empat) macam perbedaan dan persamaan kebijakan publik dengan kebijakan hukum (*legal policy*). Keempat macam perbedaan dan persamaan karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Pertama*, perbedaan dari segi ruang lingkup (*scope*) lingkungan kebijakan publik sebagai objek kajian Ilmu Politik dan ruang lingkup (*scope*) lingkungan kebijakan hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum.
2. *Kedua*, perbedaan dari segi instrumen atau alat (sarana) yang dipergunakan mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik dan kebijakan hukum kepada publik,
3. *Ketiga*, perbedaan dari segi nilai yuridis instrumentarium atau alat yang dipergunakan mengungkapkan kebijakan publik dan kebijakan hukum,
4. *Keempat*, perbedaan dari segi karakteristik kebijakan publik sebagai objek formal Ilmu Politik dan kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum.

Pertama, perbedaan dari segi luas ruang lingkup (*scope*) kebijakan publik dan kebijakan hukum. Ilmu Politik mengkaji kebijakan publik dan Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik. Ruang lingkup wilayah kebijakan publik jauh lebih luas daripada ruang lingkup wilayah kebijakan hukum. Lingkungan kebijakan publik mencakup (1) lingkungan umum pemerintahan, (2) lingkungan umum di luar pemerintahan yang meliputi hampir semua aspek kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti aspek sosial, ekonomi, politik, budaya, perindustrian dan lain-lain termasuk bidang hukum dan (3) lingkungan khusus. Lingkungan kebijakan hukum sangat terbatas karena hanya bagian tertentu dari lingkungan umum di luar pemerintahan yang dikaji Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik di luar lingkungan umum pemerintahan dikaji Ilmu Politik Hukum dari perspektif dan optik tertentu.

Kedua, perbedaan dari segi instrumen yang dipakai untuk mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama memakai instrumen atau alat untuk menyampaikan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik memakai instrumen kebijakan publik yang bersifat tertulis maupun yang tidak tertulis. Ilmu Politik Hukum hanya memakai instrumen kebijakan publik yang bersifat tertulis. Instrumen kebijakan dalam ragam bahasa lisan tidak dipakai Ilmu Politik Hukum untuk mengungkapkan kebijakan hukum (*legal policy*) kepada masyarakat.

Ilmu Politik Hukum mengungkapkan atau menyampaikan materi-muatan atau substansi kebijakan hukum kepada masyarakat secara formal dengan mempergunakan figur-figur yuridis yang bersifat tertulis yakni sistem hukum atau tata hukum. Perbedaan sarana atau alat yang dipergunakan untuk menyampaikan materi-muatan atau substansi tersebut perlu diperhatikan karena merupakan perbedaan prinsip antara studi kebijakan publik dari perspektif Ilmu Politik dengan studi kebijakan hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik dengan bertitik tolak dari titik fokus perhatian yang berbeda dari Ilmu Politik.

Ketiga, perbedaan dari segi nilai konsekuensi yuridis sebagai akibat dari sarana atau alat yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum sama-sama memakai instrumen atau sarana untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat. Ilmu Politik memakai instrumen tertulis dan tidak tertulis seperti media massa atau pidato dan pernyataan pejabat dalam mengungkapkan materi-muatan atau substansi kebijakan publik kepada masyarakat. Kedua instrumen kebijakan publik tersebut memiliki fungsi yang sama karena dapat dipakai sebagai sarana komunikasi publik (komunikasi massa). Ilmu Politik tidak mempersoalkan perbedaan konsekuensi yuridis alat atau sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan materi-muatan kebijakan publik kepada masyarakat. Namun, Ilmu Politik Hukum sangat memperhatikan dan memperhitungkan perbedaan konsekuensi-yuridis pada kedua jenis instrumen atau alat komunikasi publik (komunikasi massa) tersebut.

Perbedaan konsekuensi yuridis pada instrumen kebijakan publik berkaitan dengan bentuk formal dan jenis sarana yang dipakai untuk mengungkapkan kebijakan publik atau kebijakan hukum kepada masyarakat. Kebijakan hukum tidak pernah dan tidak mungkin diungkapkan dalam ragam bahasa lisan karena tidak memiliki nilai yuridis sehingga tidak mungkin menjadi objek kajian Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum harus diungkapkan secara tertulis melalui sarana yang bernilai yuridis yakni sistem hukum atau tata hukum. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) hanya dapat ditemukan dalam sistem hukum atau tata hukum.

Fokus perhatian Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan publik yang disampaikan melalui sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum.

Kebijakan publik yang memiliki nilai yuridis atau yang menimbulkan konsekuensi yuridis hanya dapat ditemukan dalam pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) dalam figur yuridis sistem hukum atau tata hukum. Dalam konteks uraian di atas, Shidarta mengemukakan pandangan tentang figur yuridis sebagai sarana kebijakan publik sebagai berikut “Kebijakan umum itu harus dituangkan dalam format-format tertentu seperti dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kebijakan tentang pembagian atau pengalokasian nilai-nilai yang termuat dalam format hukum tertentu tadi selanjutnya dikenal dalam terminologi Ilmu Politik sebagai politik hukum.”²⁵⁶

Menurut Shidarta, politik hukum adalah *kebijakan* tentang pembagian atau pengalokasian nilai-nilai yang termuat dalam format hukum tertentu. Pernyataan itu mengandung arti politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*) terdapat hanya dalam sarana pernyataan kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum (*legal policy*) tersebut adalah objek kajian Ilmu Politik Hukum. Pandangan seperti itu juga dikemukakan Moh. Mahfud MD. Menurut penulis tersebut, politik hukum harus dibedakan dari Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang objek kajiannya adalah politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*). Dengan cara yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Shidarta mengemukakan sebagai berikut:

“Kebijakan yang dikandung dalam aturan politik ini menurut terminologi Ilmu Politik tidak lain dari politik hukum itu sendiri. Kebijakan ini (maksudnya: politik hukum tersebut. - - - pen.) terkandung dalam aturan hukum. Kebijakan ini perlu dicari oleh hakim karena tanpa itu ia tidak dapat menghasilkan suatu struktur aturan yang koheren untuk diterapkan pada struktur kasus konkret yang dihadapinya.”²⁵⁷

²⁵⁶ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Op. cit.*, hlm. 270.

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

Kebijakan hukum yang penting bagi Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan hukum yang memiliki nilai yuridis yang dituangkan secara tertulis dalam format yuridis sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut bernilai yuridis karena sistem hukum atau tata hukum memiliki kekuatan mengikat secara langsung. Kebijakan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis sangat penting dan berguna bagi studi Ilmu Politik Hukum. Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan umum sebagai objek kajian tidak memperhatikan perbedaan nilai yuridis instrumen kebijakan yang dipakai untuk mengungkapkan kebijakan umum kepada masyarakat.

Keempat, perbedaan dari segi karakteristik sistem hukum atau tata hukum sebagai objek kebijakan hukum dan sekaligus sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat yang merupakan bagian dari kebijakan umum. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada suatu bidang dimaksudkan untuk mendorong perkembangan, kemajuan, pembaharuan atau pengembangan bidang yang bersangkutan. Implementasi kebijakan publik di bidang nonhukum seperti di bidang sosial, politik dan ekonomi mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat. Dalam konteks implementasi kebijakan hukum di bidang hukum, ada karakteristik kebijakan hukum yang menimbulkan perbedaan dengan kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang-bidang nonhukum. Dalam perspektif Ilmu Politik Hukum, kebijakan hukum yang diimplementasikan di bidang hukum dimaksudkan untuk membangun bidang hukum yang juga meliputi sistem hukum atau tata hukum. Sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan hukum adalah juga sistem hukum atau tata hukum yang

sekaligus sasaran yang hendak dibangun atau dikembangkan berdasarkan kebijakan hukum tersebut.

BAB VIII

KARAKTERISTIK OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM PERSPEKTIF METODE PENDEKATAN FORMAL DAN INFORMAL

A. Karakteristik Objek Formal Ilmu Politik Hukum Dalam Perspektif Metode Pendekatan Formal

1. Pengantar tentang Ruang Lingkup Objek Formal Ilmu Politik Hukum

Gambaran tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini. Penetapan batas-batas ruang lingkup wilayah wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum bertujuan mempermudah pemahaman tentang objek kajian (objek formal) Ilmu Politik Hukum. Upaya penegasan karakteristik objek formal Ilmu Politik Hukum perlu dilakukan karena tidak mudah untuk membuatnya dengan karakteristik objek formal Ilmu Politik. Kesulitan seperti itu tentu sangat mudah dipahami karena Ilmu Politik Hukum lahir dari “rahim” Ilmu Politik sebagai cabang ilmu pengetahuan sosial yang ruang lingkup objek formalnya sangat luas seperti sudah dikemukakan. Dalam rangka pemahaman yang lebih jernih tentang objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis menganggap penting untuk menambahkan bagian ini sebagai bagian pembahasan tentang karakteristik kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek formal ilmu pengetahuan.

Paparan pada bagian ini dimulai dari pembahasan atau pembicaraan tentang aspek tertentu Ilmu Politik yakni objek formal Ilmu Politik. Sebagaimana dikemukakan pada bagian lain sebelum bagian ini, sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sosial, Ilmu Politik memiliki objek kajian (objek material) dalam spektrum yang sangat luas. Objek kajian Ilmu

Politik mencakup hampir segenap fenomena sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ilmu Politik mengkaji berbagai aspek kenegaraan dan kehidupan bernegara seperti aspek negara sebagai suatu unit politik, lembaga-lembaga negara, sistem-sistem kehidupan bernegara, keputusan-keputusan politik negara, dinamika politik, budaya (perilaku) politik, karakteristik sistem politik, peristiwa politik seperti pemilihan umum, tokoh-tokoh politik dan lain-lain. Masing-masing aspek kenegaraan atau kehidupan berbangsa dan atau bernegara tersebut dapat dikembangkan menjadi kajian khusus Ilmu Politik dengan metode pendekatan yang berbeda-beda.²⁸⁴

Salah satu aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang menjadi objek material Ilmu Politik adalah sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum adalah salah satu jenis sistem sosial yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sistem hukum atau tata hukum adalah juga objek material cabang ilmu pengetahuan sosial lain. Akan tetapi, Ilmu Politik Hukum mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari suatu perspektif dan titik fokus perhatian yang berbeda sehingga menghasilkan suatu objek formal yang berbeda. Dalam perspektif yang dikemukakan di atas, Ilmu Politik mengkaji sistem hukum atau tata hukum dari perspektif sebagai keputusan negara atau pemerintah (penguasa) dari suatu titik fokus perhatian tertentu yang berbeda dari titik fokus perhatian Ilmu Hukum. Titik fokus perhatian tersebut tertuju pada kebijakan umum sebagai kandungan sistem hukum atau tata hukum. Objek formal Ilmu Politik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan umum dituangkan dalam sistem

²⁸⁴ Trubus Rahardiansyah, *Pengantar Ilmu Politik*, *Op. cit.*, hlm. 35 dan seterusnya.

hukum atau tata hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum sebagai figur yuridis.

Kebijakan umum (*public policy*) adalah serangkaian keputusan politik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Keputusan politik yang menghasilkan kebijakan umum mengandung rencana yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mencapai suatu tujuan. Kebijakan umum juga dapat mengandung hal-hal yang telah dilaksanakan negara atau pemerintah (penguasa) pada bidang tertentu dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kebijakan umum selalu berkaitan dengan kepentingan masyarakat atau bangsa sesuai dengan fungsi kebijakan umum sebagai sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan bangsa (kesejahteraan sosial atau *social welfare*). Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang selalu berkaitan dengan kepentingan umum (bangsa) disebut kebijakan umum (*public policy*).

Kebijakan umum (*public policy*) mengandung berbagai macam arti sehingga pemahaman setiap orang tentang kebijakan umum berbeda-beda sesuai dengan perspektif yang bersangkutan. Kebijakan umum juga dapat dikaji dari berbagai perspektif (sudut pandang) sesuai dengan titik pusat perhatian atau optik para penulis atau peneliti. Sebagai contoh, kebijakan umum dapat dikaji dari perspektif sebagai pernyataan negara atau pemerintah (penguasa) tentang suatu tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki. Kebijakan umum juga dapat dipelajari dalam perspektif sebagai keputusan negara atau pemerintah (penguasa atau lembaga-lembaga negara yang berwenang). Bahkan, kebijakan umum juga dapat dipandang sebagai bentuk pengesahan formal dari keputusan pemerintah, penguasa atau keputusan negara.²⁸⁵

²⁸⁵ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Op. cit.*, hlm. 17.

Ilmu Politik mengkaji semua jenis kebijakan umum yang diimplementasikan negara atau pemerintah (penguasa) dalam semua bidang kehidupan masyarakat seperti sudah dikemukakan. Ilmu Politik mengkaji kebijakan umum yang diimplementasikan dalam bidang sosial, ekonomi, politik, perdagangan, perekonomian, moneter, perindustrian, lingkungan, pendidikan, pertahanan-keamanan, perburuhan, pemerintahan dan lain-lain. Kebijakan umum yang disebut sebagai bentuk pengesahan formal keputusan pemerintah atau negara dituangkan dalam undang-undang yang secara umum disebut sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada segenap bidang tersebut mempergunakan sistem hukum atau tata hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai sarana atau alat untuk mengungkapkan kebijakan umum kepada masyarakat dan sekaligus memberikan legalitas (keabsahan) dan kekuatan mengikat kepada kebijakan umum.

Ada cabang Ilmu Politik yang secara khusus mengkaji kebijakan umum. Akan tetapi, kebijakan umum yang dikaji cabang ilmu pengetahuan tersebut adalah kebijakan umum yang bersifat khusus yakni kebijakan umum yang ditetapkan dan diimplementasikan negara atau pemerintah (penguasa) dalam bidang hukum. Dalam frasa yang lebih singkat, kebijakan umum yang diimplementasikan di bidang hukum disebut kebijakan hukum (*legal policy*). Studi kebijakan hukum merupakan pengkhususan dari studi kebijakan publik (*public policy*). Studi kebijakan hukum (*legal policy study*) sebagai studi kebijakan umum yang bersifat khusus seperti dikemukakan di atas mengalami perkembangan yang sangat cepat pada beberapa tahun terakhir.

Pada masa sekarang, studi kebijakan hukum (*legal policy study*) telah berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan baru dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial. Nama

cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji kebijakan hukum tersebut adalah Ilmu Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik. Kelahiran Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas adalah suatu perkembangan baru. Perkembangan baru tersebut perlu diulas terutama berkaitan dengan perbedaan optik atau titik fokus perhatian Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan umum dengan optik perhatian Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan umum yang bersifat khusus yakni kebijakan hukum (*legal policy*). Ulasan singkat tentang perbedaan titik fokus perhatian (optik) Ilmu Politik dan Ilmu Politik Hukum diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang hakikat dan karakteristik Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan perbedaannya dengan politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum.

Apa perbedaan titik fokus (optik) perhatian Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan umum sehingga studi kebijakan umum dari perspektif Ilmu Politik dapat dibedakan dari karakteristik studi kebijakan hukum (*legal policy*) dari perspektif Ilmu Politik Hukum? Kebijakan umum yang menjadi pusat perhatian Ilmu Politik adalah kebijakan umum sebagai bentuk pengesahan formal keputusan pemerintah atau penguasa dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ruang lingkup cakupan studi kebijakan umum dari perspektif Ilmu Politik sangat luas. Untuk membuat pemahaman yang lebih jelas mengenai pengertian kebijakan umum (*public policy*), penulis mengutip pendapat Bambang Sunggono tentang kebijakan umum yang mengemukakan sebagai berikut “Apabila kita suatu saat dikatakan bahwa pemerintah mempunyai kebijaksanaan mengenai suatu bidang tertentu, maka yang ditunjuk adalah Undang-undang tertentu yang

telah diundangkan (disahkan Parlemen) atau seperangkat peraturan (hukum) lain yang memungkinkan agar suatu tindakan tertentu dapat dilaksanakan.”²⁸⁶

Ilmu Politik memiliki karakteristik aktivitas ilmiah yang mengkaji kebijakan umum yang dapat dibedakan dari aktivitas ilmiah Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum. Ilmu Politik mengkaji kebijakan umum dari suatu sudut pandang yang berbeda dari Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum. Padahal, kedua cabang ilmu pengetahuan sama-sama mengkaji kebijakan publik (*public policy*) sebagai kebijakan yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) pada suatu bidang kehidupan dengan perspektif dan titik fokus perhatian yang berbeda. Perbedaan kedua jenis studi ilmiah tentang kebijakan umum tersebut terletak pada jenis kebijakan umum dan ruang lingkup kebijakan umum yang dikaji masing-masing cabang ilmu pengetahuan.

Ilmu Politik Hukum tidak mengkaji segenap kebijakan umum sebagai bentuk pengesahan formal keputusan pemerintah atau negara yang dituangkan dalam undang-undang sebagai bagian dari tata hukum atau sistem hukum seperti dikemukakan Bambang Sunggono di atas. Jika segenap jenis kebijakan umum yang diimplementasikan dalam berbagai bidang dikaji Ilmu Politik Hukum, aktivitas ilmiah tersebut jelas bukan aktivitas Ilmu Politik Hukum. Akan tetapi, aktivitas ilmiah Ilmu Politik yang mengkaji semua jenis kebijakan publik kecuali kebijakan hukum. Ilmu Politik Hukum hanya mengkaji kebijakan publik yang diimplementasikan pada bidang hukum yang disebut kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum tersebut diungkapkan dan disahkan melalui sistem hukum atau tata hukum sehingga spektrum wilayah kerja atau medan berkiprah Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan bersifat lebih terbatas daripada Ilmu Politik.

²⁸⁶ *Ibid.*

Ilmu Politik Hukum mengkaji kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum dan berbagai aspek lain yang berkaitan dengan kebijakan hukum seperti problematika penegakan hukum, budaya hukum dan lain-lain. Kebijakan hukum yang dibahas Ilmu Politik Hukum adalah kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum yang mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat. Pusat perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan ditujukan pada aspek tertentu penyelenggaraan negara atau pemerintahan yakni kebijakan hukum. Ilmu Politik Hukum bekerja dari titik berdiri eksternal sistem hukum atau tata hukum dengan titik fokus perhatian yang tertuju pada kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai salah satu aspek penyelenggaraan negara atau pemerintahan yang bertujuan membangun bidang hukum dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen penyelenggaraan negara atau pemerintahan.

Segi-segi penyelenggaraan negara atau pemerintahan yang bersinggungan dengan kebijakan hukum yang mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai alat mencapai tujuan dan berbagai aspek yang terkait serta menentukan substansi kebijakan hukum merupakan inti persoalan yang sekaligus menjadi pusat perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum memiliki 2 (dua) macam karakteristik yakni (a) kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan (b) sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Penegasan karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum merupakan akhir dari pembahasan tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja atau medan berkiprah dan titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu

pengetahuan. Akan tetapi, akhir pembahasan tentang batas-batas ruang lingkup wilayah kerja dan titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sekaligus merupakan awal pembicaraan tentang karakteristik kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan berbagai faktor lain yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum seperti dikemukakan.

Seperti dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini, kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) meliputi hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Aspek-aspek tersebut mencakup bidang-bidang yang sangat luas. Segenap aspek kehidupan masyarakat merupakan urusan negara atau pemerintah (penguasa) sesuai dengan paham negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang bercita-cita untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dalam perspektif upaya penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, pemerintah berfungsi untuk mengurus, menyelenggarakan dan melayani masyarakat dalam segenap urusan yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Upaya penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat di atas hanya mungkin tercapai jika negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan suatu kebijakan umum. Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) mencakup ruang lingkup yang sangat luas yang meliputi hampir segenap urusan individu warga negara sesuai dengan ruang lingkup tugas pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan. Namun, bidang-bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tersebut dapat dibagi dalam 2 (dua) bidang sesuai dengan tujuan penulisan buku ini. *Pertama*, bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain yang dapat dianggap sebagai aspek umum kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Kedua*, bidang hukum sebagai aspek

khusus kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kedua bidang dapat dipandang berbeda sesuai dengan tujuan penulisan buku ini tetapi berkaitan erat.

Kedua bidang dapat dipandang sebagai objek kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kedua bidang diatur negara atau pemerintah (penguasa) dengan cara menetapkan serangkaian kebijakan umum yang berkaitan dengan kedua bidang. Kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) pada kedua bidang dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan masing-masing bidang. Namun, kedua bidang tidak mungkin menjadi objek kebijakan negara atau pemerintah atau pemerintah (penguasa) tanpa alat atau sarana bantu. Kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) hanya akan menjadi angan-angan belaka jika diungkapkan kepada masyarakat tanpa alat atau sarana bantu. Kebijakan umum hanya menjadi ungkapan kehendak negara atau pemerintah (penguasa) semata-mata jika diungkapkan kepada masyarakat tanpa alat atau sarana bantu yang dapat memberikan legalitas (keabsahan) dan kekuatan mengikat kepada kebijakan umum tersebut. Instrumen atau sarana (alat) bantu yang dimaksud dapat membuat semua pihak terikat dan patuh terhadap kebijakan umum dan atau kebijakan hukum tersebut.

Kedua bidang yang disebut di atas adalah objek kebijakan umum yang tidak dapat dipisahkan secara kaku meskipun dapat dipilah-pilah atau diklasifikasi sesuai dengan maksud dan tujuan. Untuk kepentingan penulisan buku ini, kebijakan umum yang diterapkan pada kedua bidang dengan sengaja dibagi menjadi 2 (dua) sehingga dapat dipandang sebagai bagian yang terpisah. Kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) tersebut dibagi dalam 2 (dua) jenis kebijakan yakni (a) kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang sosial, ekonomi, perdagangan, politik, budaya dan lain-lain

dan (b) kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang hukum sebagai bagian dari kebijakan umum yang dengan perkataan lain disebut kebijakan hukum (*legal policy*).

Sarana atau alat bantu yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk mengimplementasikan kebijakan umum dan kebijakan hukum pada kedua bidang adalah sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum memiliki fungsi yang sangat penting dalam studi kebijakan publik dan atau studi kebijakan hukum. *Pertama*, sistem hukum atau tata hukum adalah alat atau sarana bantu yang dipergunakan untuk mengungkapkan kebijakan umum atau kebijakan hukum kepada khalayak masyarakat. *Kedua*, sistem hukum atau tata hukum adalah figur yuridis yang memberikan legalitas (keabsahan) kepada materi-muatan kebijakan umum dan kebijakan hukum. *Ketiga*, sistem hukum atau tata hukum adalah sarana atau alat bantu yang memberikan kekuatan mengikat secara yuridis kepada kebijakan umum dan kebijakan hukum yang membuat setiap pihak terikat dan patuh terhadap kebijakan umum atau kebijakan hukum.

Kebijakan umum dan kebijakan hukum yang dituangkan dalam figur yuridis sistem hukum atau tata hukum memiliki kekuatan yuridis untuk memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat secara yuridis kepada kebijakan negara atau pemerintah (penguasa). Legalitas dan kekuatan mengikat kebijakan umum dan kebijakan hukum secara yuridis melahirkan akibat hukum yang membuat para pihak terikat dan wajib patuh kepada kebijakan umum dan kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Dalam konteks fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen atau alat bantu dalam studi kebijakan umum dan kebijakan hukum, Bambang Sunggono mengemukakan pandangan sebagai berikut “Apabila pada suatu saat dikatakan bahwa pemerintah mempunyai kebijaksanaan mengenai suatu bidang tertentu, maka yang ditunjuk adalah

Undang-undang tertentu yang telah diundangkan (disyahkan parlemen) atau seperangkat peraturan (hukum) lain yang memungkinkan agar suatu tindakan tertentu dapat dilaksanakan.”²⁸⁷

Fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam konteks kebijakan umum dan kebijakan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti dikemukakan sangat perlu diketahui untuk memahami perbedaan karakteristik kebijakan umum dan kebijakan hukum sebagai bagian kebijakan umum. Kebijakan umum dan kebijakan hukum tidak memiliki kekuatan mengikat jika hanya disampaikan kepada publik dalam ragam bahasa lisan. Pidato atau ucapan pejabat negara atau pemerintah adalah semata-mata pernyataan lisan kehendak penguasa yang tidak memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis jika tidak dituangkan dalam suatu figur yuridis undang-undang, peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum.

Pidato Presiden tidak lebih dari sekedar pernyataan kehendak seorang Presiden sebagai pejabat negara yang tidak memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis jika tidak dituangkan dalam suatu figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum. Pernyataan kehendak Presiden yang tidak memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis karena tidak dituangkan dalam suatu figur yuridis sangat sedikit manfaatnya bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pidato Presiden yang demikian dapat dipandang sebagai himbuan yang bersifat persuasif semata-mata. Akan tetapi, pidato Presiden sebagai pejabat negara atau sebagai pernyataan kehendak negara atau pemerintah

²⁸⁷ *Ibid.*, hlm.

(penguasa) akan segera berubah keadaannya jika dituangkan dalam suatu figur yuridis seperti Peraturan Presiden karena memiliki kekuatan mengikat secara yuridis.

Pidato Presiden sebagai pencerminan kehendak pejabat negara yang dituangkan dalam figur yuridis Peraturan Presiden memiliki landasan keabsahan atau legalitas secara yuridis karena Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan. Pernyataan kehendak penguasa yang “dibungkus” dalam suatu figur yuridis sekaligus memberikan kekuatan mengikat kepada pernyataan kehendak tersebut. *De facto*, substansi pidato seorang Presiden adalah pernyataan kehendak Presiden sebagai pejabat negara. Akan tetapi, *de jure*, pernyataan kehendak Presiden yang dituangkan dalam figur yuridis Peraturan Presiden adalah pernyataan yang bersifat mengikat karena dituangkan dalam figur yuridis peraturan perundang-undangan. Substansi atau materi-muatan kebijakan hukum yang dituangkan dalam Peraturan Presiden memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis sehingga setiap orang atau pihak yang terkait harus patuh kepada kebijakan umum dan kebijakan hukum tersebut.

Paparan di atas dapat memberikan gambaran sederhana tentang fungsi dan hubungan sistem hukum atau tata hukum sebagai figur yuridis dengan studi kebijakan umum dari perspektif Ilmu Politik atau studi kebijakan hukum dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Gambaran seperti dikemukakan di atas sangat penting dipahami para pemula yang baru belajar Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dalam rumpun Ilmu-ilmu Sosial dan cabang Ilmu Politik supaya dapat memahami karakteristik Ilmu Politik Hukum yang mengkaji kebijakan hukum sebagai objek formal.

1. Kebijakan Umum (*Public Policy*) Pada Bidang-Bidang Nonhukum

Dalam perspektif negara hukum kesejahteraan moderen, negara berfungsi melayani masyarakat dalam keseluruhan aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan berbangsa. Untuk tujuan melayani kepentingan masyarakat, negara menetapkan kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) mencakup wilayah yang sangat luas. Kebijakan umum meliputi berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, dalam rangka studi akademik, lingkungan kebijakan umum lazim dibagi dalam 3 (tiga) macam lingkungan yakni (a) lingkungan pemerintahan, (b) lingkungan di luar pemerintahan dan (c) lingkungan khusus.

Ketiga jenis lingkungan kebijakan umum yang disebut di atas memiliki karakteristik masing-masing. Akan tetapi, kebijakan umum yang dibicarakan pada bagian ini adalah kebijakan umum di luar lingkungan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain termasuk bidang hukum. Penulis membagi kebijakan umum di luar lingkungan pemerintahan menjadi 2 (dua) bidang sesuai dengan maksud dan tujuan penulisan buku ini. Kedua bidang kebijakan umum tersebut adalah (a) kebijakan umum di bidang nonhukum yang mencakup bidang ekonomi, politik, perdagangan, lingkungan dan lain-lain serta (b) kebijakan umum di bidang hukum sebagai bagian khusus. Kebijakan yang disebut terakhir adalah titik fokus perhatian pembahasan buku ini.

Kebijakan umum di bidang nonhukum mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat untuk mengungkapkan kebijakan umum kepada masyarakat. Penggunaan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana kebijakan publik merupakan pilihan yang beralasan atau pilihan rasional. Sistem hukum atau tata hukum memiliki beberapa macam fungsi dalam konteks kebijakan umum. Sistem hukum atau tata hukum merupakan sarana atau instrumen yang efektif dipakai untuk menyampaikan atau

mengungkapkan substansi keputusan politik penguasa atau kebijakan publik kepada masyarakat. Sistem hukum atau tata hukum adalah instrumen atau figur yuridis yang dapat memberikan legalitas (keabsahan) tindakan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang dituangkan dalam wujud konkrit sebagai kebijakan umum. Penggunaan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau instrumen untuk memberikan legalitas (keabsahan) kepada kebijakan publik bertujuan untuk memberikan kekuatan mengikat kepada keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) dalam wujud kebijakan umum.

Ada perbedaan karakteristik kebijakan publik di bidang nonhukum dan di bidang hukum meskipun sama-sama mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau instrumen untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat dan memberikan legalitas dan kekuatan mengikat kepada kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik di bidang nonhukum mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau instrumen untuk mengungkapkan kebijakan publik kepada masyarakat dengan tujuan untuk membangun bidang-bidang nonhukum. Namun, dalam konteks kebijakan umum di bidang hukum, hal yang terjadi berbeda dari yang disebut di atas. Dalam konteks kebijakan hukum, sistem hukum atau tata hukum adalah bagian dari bidang hukum atau salah satu aspek bidang hukum sehingga merupakan objek kebijakan hukum yang juga harus dibangun dan dikembangkan. Sistem hukum atau tata hukum yang dipergunakan sebagai sarana atau instrumen yuridis untuk mengungkapkan kebijakan hukum kepada masyarakat sekaligus memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum dengan tujuan untuk membangun sistem hukum atau tata hukum sebagai bagian dari bidang hukum.

Kebijakan umum di bidang-bidang nonhukum bertujuan untuk mempengaruhi, membangun dan mendorong perkembangan bidang-bidang nonhukum secara langsung. Kebijakan umum pada bidang-bidang nonhukum yang memakai sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana bantu tidak secara langsung mengubah atau mengembangkan sistem hukum atau tata hukum atau bagian dari tata hukum. Fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam konteks implementasi kebijakan umum di bidang-bidang nonhukum semata-mata adalah sarana atau instrumen yuridis yang memberikan keabsahan dan kekuatan mengikat kepada kebijakan umum. Kebijakan umum pada bidang-bidang nonhukum adalah kebijakan umum yang bermaksud mempengaruhi, mendorong atau mengembangkan bidang-bidang nonhukum dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen atau sarana.

Cara yang ditempuh untuk mendorong bidang-bidang nonhukum seperti dikemukakan di atas dapat dilakukan dengan cara menetapkan atau mengubah sistem hukum atau tata hukum yang mengatur masing-masing bidang supaya berkembang ke arah yang lebih baik. Sebagai contoh, untuk mendorong penerimaan sektor pajak, pemerintah menerapkan kebijakan umum yang bertujuan melakukan pengurangan denda pajak. Kebijakan umum perpajakan tersebut perlu diungkapkan kepada publik dan diberikan legalitas hukum melalui sistem hukum atau tata hukum. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, sistem hukum atau tata hukum yang mengatur denda pajak harus diubah. Perubahan bagian dari sistem hukum atau tata hukum di bidang hukum perpajakan untuk mencapai tujuan tidak serta merta membuat tata hukum mengalami perubahan yang signifikan karena bagian tertentu saja yakni hukum pajak yang diubah. Akan tetapi, kebijakan umum di bidang-bidang nonhukum yang mempergunakan sistem hukum atau

tata hukum pajak sebagai instrumen untuk memberikan keabsahan terhadap kebijakan umum perpajakan tersebut dapat mengubah perolehan negara dari sektor pajak secara signifikan.

Kebijakan umum yang memanfaatkan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat rekayasa masyarakat, pembaharuan masyarakat atau sarana pembangunan (*law as a tool of social engineering*) antara lain dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja. Perubahan masyarakat dengan memakai sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat adalah cara perubahan yang lebih baik. Perubahan masyarakat dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum dapat berlangsung dengan tertib dan terarah karena sistem hukum atau tata hukum dapat berfungsi sebagai penuntun, pedoman dan sekaligus penunjuk jalan bagi perubahan masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan sebagai berikut:

“Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa proses perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Ada anggapan yang boleh dikatakan hampir merupakan keyakinan bahwa perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari kedua-duanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.”²⁸⁸

Contoh lain adalah kebijakan deregulasi birokrasi izin pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan lain-lain. Deregulasi birokrasi perizinan bertujuan untuk mendorong arus investasi (modal) dari luar negeri supaya mengalir ke dalam negeri. Modal tersebut diharapkan dapat menggerakkan roda perekonomian. Untuk mencapai tujuan tersebut, sistem hukum atau tata hukum dapat dipergunakan sebagai sarana atau instrumen dengan cara melakukan deregulasi perijinan.

²⁸⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 1.

B.Kebijakan Hukum (*Legal Policy*) Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum Dalam Perspektif Metode Pendekatan Formal

1.Karakteristik Kebijakan Hukum (*Legal Policy*) Yang Berkenaan Dengan Hukum Positif Yang Berlaku Pada Saat Ini Sebagai Objek Formal Ilmu Politik Hukum

Kebijakan umum yang dibicarakan pada bagian ini adalah kebijakan umum dalam lingkungan kebijakan umum di luar pemerintahan pada bidang hukum. Bidang hukum adalah salah satu bidang dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara selain bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain. Bidang hukum termasuk dalam lingkungan kebijakan umum di luar pemerintahan. Kebijakan umum pada bidang hukum disebut kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum tersebut bertujuan untuk menetapkan, membangun dan mendorong pertumbuhan serta perkembangan bidang hukum. Pertumbuhan dan perkembangan bidang hukum bergantung pada pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum karena sistem hukum atau tata hukum adalah bagian terpenting bidang hukum. Implementasi kebijakan hukum pada bidang hukum pada prinsip dimaksudkan dan ditujukan pada upaya untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Kebijakan hukum yang diterapkan di bidang hukum dengan maksud untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum diungkapkan kepada masyarakat melalui suatu sarana atau alat bantu. Tindakan yang sama juga dilakukan dalam kebijakan umum yang memakai sarana bantu untuk mencapai realitas kehidupan. Alat bantu yang diperlukan kebijakan hukum untuk mengungkapkan dan memberikan legalitas serta kekuatan mengikat kepada substansi kebijakan hukum adalah sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, pada hakikatnya, sistem hukum atau tata

hukum adalah komponen bidang hukum. Bahkan, sistem hukum atau tata hukum adalah komponen utama bidang hukum. Kebijakan hukum yang dimaksudkan untuk mengembangkan sistem hukum atau tata hukum sekaligus mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana bantu untuk menyampaikan dan memberikan legalitas serta kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum.

Kebijakan umum di bidang hukum dengan maksud dan tujuan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini ataupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang seperti dikemukakan di atas dapat dibagi dalam 2 (dua) macam kategori jika ditinjau dari perspektif dimensi waktu. Kedua jenis kategori kebijakan hukum yang digolongkan atas dasar perbedaan dimensi waktu tersebut terdiri atas:

1. kebijakan hukum yang bertujuan menetapkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini yang dapat disebut kebijakan hukum tentang *ius constitutum*.
2. kebijakan hukum yang dimaksudkan untuk menetapkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang yang disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum*.

Kedua jenis kebijakan hukum di atas mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan dan memberikan legalitas serta kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum sehingga mengikat semua pihak yang terkait. Substansi kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa yang memakai sarana yuridis sistem hukum atau tata hukum adalah aspek formal kebijakan hukum. Akan tetapi, ada faktor lain yang juga objek formal Ilmu Politik Hukum yakni nilai-nilai falsafah negara

dalam cita negara dan atau cita hukum, nilai-nilai budaya, adat-istiadat, kondisi realitas masyarakat, kekuatan politik dominan di parlemen dan pemerintahan, problematika penegakan hukum dalam suatu masyarakat dan lain-lain. Faktor-faktor tersebut tidak dapat diungkap dengan metode pendekatan formal tetapi dalam kenyataan mempengaruhi substansi dan karakteristik kebijakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah aspek informal kebijakan hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal. Kedua aspek kebijakan hukum tersebut adalah objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Kebijakan hukum yang bertujuan menetapkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum positif (kebijakan hukum tentang *ius constitutum*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) macam kategori. Kebijakan hukum yang bertujuan mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dapat dipandang sebagai suatu kategori. Kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum dapat dibagi dalam 4 (empat) kelompok dengan karakteristik masing-masing. Keempat kelompok karakteristik kebijakan hukum tersebut tercantum dalam:

1. kebijakan hukum yang dituangkan dalam bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan,
2. kebijakan hukum yang dituangkan dalam pasal-pasal batang tubuh undang-undang atau peraturan perundang-undangan,²⁸⁹
3. kebijakan hukum yang dituangkan dalam pasal-pasal peralihan undang-undang atau peraturan perundang-undangan,

²⁸⁹ Logeman, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, *Op. cit.*, hlm. 422.

4.kebijakan hukum yang dituangkan pada bagian lampiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan.

Keempat kelompok kebijakan hukum di atas memiliki karakteristik yang berbeda-beda jika ditelaah dari suatu titik fokus perhatian. Kebijakan hukum yang pertama memiliki karakteristik sebagai kebijakan hukum yang mencerminkan latar belakang suatu kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Contoh yang relevan dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam Bagian Konsiderans UU Nomor Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Kebijakan hukum yang kedua adalah kebijakan hukum yang bertujuan menetapkan suatu sistem hukum atau tata hukum yang baru. Contoh yang relevan dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam Pasal 131 juncto Pasal 163 I.S. Kedua pasal tersebut menetapkan sistem hukum atau tata hukum baru yang berlaku di Hindia Belanda pada zaman kolonial. Kebijakan hukum yang ketiga adalah kebijakan hukum yang berfungsi mengantar masa peralihan suatu sistem hukum atau tata hukum (bagian dari tata hukum) menuju sistem hukum atau tata hukum atau bagian dari tata hukum baru. Kebijakan hukum seperti ini menggambarkan kebijakan hukum yang bersifat sementara sebelum era lama ditinggalkan dan masuk era hukum yang baru. Contoh yang relevan dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Kebijakan hukum yang disebut terakhir adalah kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum tentang hukum yang akan datang dibahas secara terpisah pada bagian lain.

1.1.Kebijakan Hukum Dalam Bagian Konsiderans Undang-undang atau Peraturan Perundang-undangan

Kebijakan hukum yang ditetapkan pada bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak memiliki nilai yuridis yang secara langsung mengikat masyarakat umum seperti kebijakan hukum dalam batang tubuh atau pasal peralihan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kebijakan hukum pada bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan cenderung sebagai penjelasan motif dan sikap politik negara atau pemerintah (penguasa) berkenaan dengan suatu hal yang diatur dalam suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Tipe atau jenis kebijakan hukum seperti ini antara lain tercantum dalam UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Dalam Bagian Konsiderans UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum ditetapkan kebijakan hukum sebagai berikut:

“ . . . Pemilihan Umum bukan hanya sekedar bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, melainkan merupakan suatu sarana untuk mencapai kemenangan Orde Baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat Pancasila/Undang-undang Dasar 1945.”

Kebijakan hukum pada bagian konsiderans UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum tersebut menggambarkan kebijakan hukum (politik hukum) yang ditetapkan rezim penguasa Orde Baru sebagai pemegang otoritas di bidang penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam perspektif kebijakan hukum di atas, Orde Baru yang selalu memandang diri sebagai rezim “orde pemurnian dari orde lama” menganggap pemilihan umum sebagai sarana atau alat mencapai kemenangan Orde Baru. Kebijakan hukum seperti itu melahirkan prinsip-prinsip atau asas-asas hukum penyelenggaraan pemilihan umum yang bermuara kepada satu titik yakni pemilihan umum untuk kemenangan Orde Baru. Politik hukum (kebijakan hukum) seperti ini tentu saja tidak sesuai dengan prinsip atau asas-asas demokrasi perwakilan yang berdasarkan Pancasila.

Kebijakan hukum (politik hukum) rezim Orde Baru yang memandang pemilihan umum sebagai sarana kemenangan Orde Baru mengandung konsekuensi yakni golongan lain yang tidak sehaluan dengan atau bukan golongan Orde Baru tidak boleh menang dalam pemilihan umum. Bahkan, golongan lain selain Orde Baru harus dicegah supaya tidak menang dalam pemilihan umum. Konsekuensi kebijakan hukum penguasa Orde Baru yang bersifat sektarian seperti dikemukakan di atas adalah sangat jelas. Penguasa Orde Baru akan membenarkan atau menghalalkan segala cara untuk mencapai kemenangan dalam pemilihan umum meskipun bertentangan dengan moral.

Karakteristik kebijakan hukum penguasa Orde Baru berkenaan dengan pemilihan umum di atas mencerminkan kebijakan hukum yang berkarakter otoriter. Karakteristik kebijakan hukum Orde Baru yang berkarakter otoriter dapat dikaji dengan metode pendekatan formal seperti dilakukan Moh. Mahfud MD dalam mengkaji karakteristik produk hukum dari suatu rezim. Namun, faktor-faktor penyebab yang membuat rezim penguasa Orde Baru memiliki karakteristik kebijakan hukum yang otoriter tidak dapat dikaji dengan metode pendekatan formal. Apa sebab Orde Baru memiliki kebijakan hukum yang berkarakter otoriter? Faktor-faktor penyebab tersebut hanya dapat dikaji dengan metode pendekatan informal karena studi kebijakan hukum dari perspektif metode pendekatan informal berkaitan dengan hal-hal faktual-historis yang tidak selalu tampak dalam permukaan praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan.

Ada contoh lain kebijakan hukum yang dituangkan atau dicantumkan pada bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang juga dapat dikemukakan untuk menambah wawasan tentang berbagai jenis atau karakteristik kebijakan hukum. Dalam Bagian Konsiderans huruf (c) Undang-undang Nomor 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah, rezim Orde Reformasi menetapkan kebijakan hukum tentang pemerintahan daerah yang melahirkan asas-asas hukum atau pokok-pokok pendirian yang baru dalam sistem pemerintahan daerah. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan prinsip-prinsip pemerintahan daerah tersebut adalah sebagai berikut:

“ . . . dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman Daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Kebijakan hukum rezim Orde Reformasi menunjukkan karakteristik yang bercorak demokratis-populis yang berbeda dari karakteristik kebijakan hukum Orde Lama. Apa sebab kebijakan hukum rezim Orde Reformasi bertolak belakang dengan rezim Orde Baru? Karakteristik kebijakan hukum Orde Reformasi mencerminkan nilai-nilai filosofis yang dianut para eksponen atau pendukung Orde Reformasi yakni nilai-nilai keanekaragaman, kerakyatan, kemandirian dan lain-lain. Secara filosofis, nilai-nilai yang dianut para eksponen atau pendukung Orde Reformasi tersebut bertitik tolak dari doktrin dan prinsip-prinsip yang sudah diakui dan dipraktikkan di berbagai belahan dunia dengan hasil yang baik. Nilai-nilai yang dimaksud di atas dicerminkan oleh asas-asas atau prinsip (a) otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dan (b) prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat dan (c) prinsip partisipasi publik sebagai salah satu aspek perwujudan kedaulatan rakyat.

Perbedaan karakteristik kebijakan hukum rezim penguasa Orde Baru dan Orde Reformasi seperti dikemukakan di atas terjadi karena perbedaan nilai-nilai yang dianut oleh kedua rezim penguasa dan berbagai faktor penyebab faktual-empiris. Faktor-faktor tersebut merupakan objek formal Ilmu Politik Hukum juga meskipun tidak dapat dipahami dengan

metode pendekatan formal melainkan dengan metode pendekatan informal. Selain faktor nilai-nilai yang dianut kedua rezim penguasa, berbagai problematik yang berbeda pada kedua rezim yang disebut di atas merupakan faktor penyebab yang membuat kebijakan hukum kedua rezim pada masa yang berbeda tersebut memiliki karakteristik masing-masing.

Kebijakan hukum pada bagian konsiderans suatu figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan memiliki sifat yuridis yang berbeda dari kebijakan hukum dalam pasal-pasal batang tubuh maupun pasal peralihan. Sifat yuridis kebijakan hukum dalam bagian konsiderans suatu figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan lebih condong pada sifat yuridis yang sama dengan kebijakan hukum dalam bagian lampiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan meskipun dengan tujuan yang berbeda. Menurut penulis, sifat yuridis kedua kebijakan hukum tersebut di atas memiliki kekuatan mengikat sebagai *ius constituendum* semata-mata.

1.2. Kebijakan Hukum Dalam Pasal-pasal Batang Tubuh Undang-undang

Kebijakan hukum jenis ini terdapat pada (a) pasal-pasal batang tubuh dan (b) pasal-pasal peralihan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kedua kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat secara langsung yang mempengaruhi keberadaan sistem hukum atau tata hukum. Kedua macam kebijakan hukum tersebut adalah kebijakan hukum yang berkenaan dengan *ius constitutum* atau tata hukum. Kebijakan hukum tentang *ius constitutum* atau tata hukum dapat diketahui dengan mudah karena tertuang dalam batang tubuh undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kebijakan hukum yang dibahas pada bagian ini adalah kebijakan hukum yang dituangkan

dalam batang tubuh undang-undang yang menetapkan suatu sistem hukum atau tata hukum yang baru.

Kebijakan hukum tersebut dikaji dalam perspektif metode pendekatan formal. Kebijakan hukum pada bidang hukum yang dimaksudkan untuk menentukan atau menetapkan tata hukum bertujuan untuk:

1. menetapkan tata hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai tata hukum yang baru karena kelahiran suatu negara yang baru,
2. membangun, mengembangkan dan mendorong pertumbuhan tata hukum yang sudah ditetapkan berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sesuai dengan perkembangan masyarakat dan zaman.

Kedua jenis kebijakan hukum di atas sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda di Hindia Belanda maupun di Indonesia pascakemerdekaan bangsa Indonesia. Pada zaman kolonial Belanda, kebijakan hukum yang menentukan tata hukum yang berlaku bagi tiap golongan di Hindia Belanda ditetapkan dalam Pasal 11 *Algemene Bepalingen* (A.B.) yang menyebutkan sebagai berikut:

“Menyatakan bahwa untuk golongan penduduk pribumi oleh hakim akan diterapkan hukum agama, pranata-pranata dan kebiasaan orang-orang pribumi itu sendiri, sejauh hukum, pranata dan kebiasaan itu tidak berlawanan dengan asas-asas kepastian dan keadilan yang diakui umum dan pula apabila terhadap orang-orang pribumi itu sendiri ditetapkan berlakunya hukum Eropa atau orang pribumi yang bersangkutan telah menundukkan diri pada hukum Eropa.”

Kebijakan hukum (politik hukum) dalam *Algemene Bepalingen* dilanjutkan dalam Pasal 75 *Regering Reglement* (Pasal 75 R.R Redaksi Lama) yang menyebutkan sebagai berikut “Menyatakan tetap memberlakukan hukum Eropa bagi orang Eropa dan hukum adat bagi golongan lainnya.” Dalam hubungan dengan kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda dalam Pasal 11 A.B., J.B. Daliyo mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Politik hukum (maksudnya: kebijakan hukum . . . pen) pemerintah jajahan Belanda yang mengatur tentang tata hukum dicantumkan dalam Pasal 75 RR dan asasnya sama seperti yang dianut dalam Pasal 11 A.B. yaitu bahwa dalam menyelesaikan perkara perdata hakim diperintahkan untuk menggunakan hukum perdata Eropa bagi golongan Eropa dan hukum perdata adat bagi orang bukan Eropa.”²⁹⁰

Kebijakan hukum (politik hukum) kolonial Belanda dalam Pasal 11 AB dan Pasal 75 R.R. (redaksi lama) dilanjutkan terus sampai pada masa *Indische Staatsregeling* (I.S.). Pasal 131 I.S. membagi golongan masyarakat Hindia Belanda atas 3 (tiga) golongan yaitu (a) golongan Eropa, (b) golongan Timur Asing dan (c) golongan Pribumi atau Bumi Putera. Hukum yang berlaku bagi ketiga golongan masyarakat diatur dalam Pasal 163 I.S. Menurut Pasal 163 I.S., bagi tiap golongan berlaku hukum yang berbeda. Kebijakan hukum kolonial Belanda dalam Pasal 131 dan 163 I.S. adalah kebijakam hukum pluralis. Kebijakan hukum tersebut juga memiliki karakter sebagai kebijakan hukum ras-diskriminatif.²⁹¹

Ada jenis kebijakan hukum lain meskipun masih tetap berkenaan dengan keberadaan tata hukum yang berlaku pada saat sekarang. Kebijakan hukum jenis ini adalah kebijakan hukum yang bertujuan membangun dan mengembangkan tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Kebijakan hukum tersebut mempengaruhi dan menentukan keberadaan tata hukum secara parsial karena kebijakan hukum tersebut tidak mencakup keberadaan suatu sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tersebut dimaksudkan hanya untuk mengubah bagian atau bidang hukum tertentu sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum jenis ini meliputi berbagai karakteristik sesuai dengan tujuannya yang juga beraneka-ragam. Jika ditinjau dari perspektif tujuannya, dalam garis besar, karakteristik kebijakan hukum jenis ini antara lain merupakan:

²⁹⁰ J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, 2001), hlm. 17.

²⁹¹ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, Op. cit.*, hlm. 85.

1. Kebijakan hukum yang bertujuan memperbaharui dan mengembangkan sistem hukum atau tata hukum.
2. Kebijakan hukum yang bertujuan membangun subsistem hukum atau bidang hukum tertentu,
3. Kebijakan hukum yang bertujuan membentuk atau mengamandemen (mengubah) subsistem hukum atau subbidang hukum tertentu,
4. Kebijakan hukum yang bertujuan mengamandemen subbidang hukum atau undang-undang tertentu.

Berbagai karakteristik kebijakan hukum yang dikemukakan di atas adalah lazim dalam masyarakat moderen terutama negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia karena proses pertumbuhan dan perkembangan masyarakat berlangsung dengan sangat cepat sehingga tata hukum atau bagian dari tata hukum juga dengan sangat cepat harus berubah seiring dengan perubahan dan perkembangan masyarakat tersebut.

Dalam konteks sistem hukum atau tata hukum dan masyarakat Indonesia, kebijakan hukum yang disebut di atas adalah lazim ditemukan karena tata hukum bangsa Indonesia yang berlaku sekarang bukan produk bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia bukan sistem hukum atau tata hukum ideal. Dalam konteks sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yang berlaku sekarang, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan sebagai berikut “Yang selalu harus diingat kalau kita berbicara tentang pembinaan hukum nasional dan hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum nasional positif kita yang akan merupakan sarana pembaharuan masyarakat, itu sendiri, masih memerlukan pembaharuan dan pembinaan.”²⁹²

1.3 Kebijakan Hukum Dalam Pasal Peralihan Undang-undang

Kebijakan hukum juga dapat ditemukan dalam pasal peralihan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Pasal peralihan adalah bagian batang tubuh undang-undang atau peraturan perundang-undangan sehingga kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Ada berbagai contoh yang dapat dikemukakan berkenaan dengan kebijakan hukum dalam pasal peralihan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Contoh terkenal yang dapat dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 memiliki nilai yuridis yang mengikat secara langsung karena kebijakan hukum tersebut menentukan dan menetapkan tata hukum yang berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia pascakemerdekaan. Kebijakan hukum jenis ini memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan hukum dalam bagian konsiderans atau bagian lampiran suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat tidak secara langsung.

Sebagai negara yang baru merdeka, sistem hukum atau tata hukum yang diharapkan berlaku dalam Negara Republik Indonesia adalah tata hukum yang dibuat dan ditetapkan bangsa Indonesia. Namun, harapan ideal tersebut tidak dapat segera diwujudkan setelah kemerdekaan bangsa Indonesia dan sampai dengan sekarang karena situasi dan kondisi yang tidak kondusif. Pada hakikatnya, sistem hukum atau tata hukum yang ditetapkan berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 adalah tata hukum produk kolonial Belanda. Kebijakan hukum dalam Pasal II

²⁹² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung, 1976), hlm. 12.

Aturan Peralihan UUD 1945 tersebut hampir secara utuh menetapkan produk hukum kolonial Belanda berlaku bagi bangsa Indonesia. Akan tetapi, kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 harus dipahami sebagai kebijakan hukum yang tidak lazim karena memiliki sifat sebagai kebijakan hukum masa peralihan dengan tujuan mencegah kekosongan undang-undang (*wetvacuum*).

Contoh kebijakan hukum lain yang dicantumkan dalam pasal peralihan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan adalah kebijakan hukum dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Kebijakan hukum dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- (1) Peralihan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 23 Maret 2004,
- (2) Peralihan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan peradilan agama selesai dilaksanakan paling lambat 30 Juni 2004,
- (3) Peralihan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan peradilan militer selesai dilaksanakan paling lambat 30 Juni 2004,
- (4) Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Presiden,
- (5) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan paling lambat:
 - (a) 30 (tiga puluh) hari sebelum jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir,
 - (b) 60 (enam puluh) hari sebelum jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) berakhir.

Kebijakan hukum juga dapat ditemukan pada peraturan peralihan UU Nomor 4 Tahun 2004. Kebijakan hukum dalam Pasal 47 UU Nomor 4 Tahun 2004 menetapkan sebagai berikut “Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kekuasaan kehakiman masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum dibentuk yang baru berdasarkan Undang-undang ini.”

Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme juga ditetapkan kebijakan hukum. Kebijakan hukum tersebut ditetapkan dalam Ketentuan Peralihan Pasal 23 UU Nomor 28 Tahun 1999 yakni sebagai berikut “Dalam waktu selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak undang-undang ini mulai berlaku, setiap penyelenggara negara harus melaporkan dan mengumumkan harta kekayaannya dan bersedia dilakukan pemeriksaan terhadap kekayaannya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini.”

2.Karakteristik Kebijakan Hukum Yang Berkenaan Dengan Arah dan Perkembangan Hukum Yang Akan Datang (Hukum Yang Dicitacitakan)

Kebijakan hukum yang berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) juga dituangkan secara tertulis dalam sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang berbeda dari kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada masa ini di tempat ini. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dituangkan dalam batang tubuh undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kebijakan hukum yang berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur yuridis Ketetapan MPR, undang-undang atau peraturan perundang-undangan.

Kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata

hukum yang akan datang tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung dari sudut pandang yuridis. Substansi atau materi-muatan kebijakan hukum tersebut tidak dituangkan secara formal dalam pasal-pasal batang tubuh suatu figur yuridis undang-undang atau peraturan perundang-undangan sehingga keberadaannya tidak dalam wujud pasal-pasal undang-undang yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis-formal.

Apakah kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis? Menurut penulis, jika bertitik tolak dari doktrin tentang *ius constitutum* dan *ius constituendum* dalam Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum), kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis meskipun sangat halus atau sangat lemah. Nilai-nilai yuridis dalam kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dapat diposisikan sebagai *ius constituendum*.²⁹³ Sebagai *ius constituendum*, kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat. Kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis karena ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dan karena sesuai dengan atau berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara. Akan tetapi, seperti dikemukakan di atas, kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis yang bersifat langsung.

²⁹³ Bandingkan dengan pandangan Soetandyo Wignjosoeboto, *Hukum, Konsep dan Metode, Op. cit.*, hlm. 23.

Contoh kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Garis Besar Haluan Negara ditetapkan MPR untuk jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan sebagai pedoman penyelenggaraan negara. Dalam GBHN ditetapkan kebijakan hukum nasional yang menentukan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pernyataan kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dituangkan dalam huruf (D) tentang “Arah dan Sasaran Pembangunan Sub bidang Hukum BAB IV tentang Pola Umum Pelita Kedua Ketetapan MPR Nomor 3 Tahun 1973 tentang Garis Besar Haluan Negara sebagai berikut:

“Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran Hukum Rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh”

Kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang juga tercantum dalam lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RJPPN). Kebijakan hukum tersebut dapat dipandang sebagai kebijakan tentang *ius constituendum*. Kebijakan hukum dalam lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 terdapat pada Angka Romawi IV.I. huruf (E) tentang Reformasi Hukum dan Aparatur yakni sebagai berikut:

“Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, serta menciptakan investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu

menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme.”

Karakteristik kebijakan hukum dalam lampiran di atas adalah kebijakan hukum yang dimaksudkan untuk memanfaatkan fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai alat atau instrumen yang dapat mendorong perkembangan bidang ekonomi, dunia usaha, industri, bidang investasi, penegakan hukum dan perlindungan hukum. Dalam kebijakan hukum tersebut, sistem hukum atau tata hukum dimanfaatkan sebagai alat atau sarana untuk mendukung dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan menciptakan investasi dan lain-lain. Kebijakan hukum dalam lampiran tersebut bukan diarahkan untuk membangun substansi sistem hukum atau tata hukum. Akan tetapi, kebijakan hukum tentang fungsi yang harus diperankan sistem hukum atau tata hukum dalam mendorong pertumbuhan bidang ekonomi, investasi dan lain-lain.

Pada bagian lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 terdapat kebijakan hukum yang berbeda tipe dari kebijakan hukum di atas. Kebijakan hukum tersebut ditujukan secara langsung terhadap tata hukum dengan maksud yang terfokus pada pembangunan dan pembaharuan materi tata hukum. Pada angka Romawi IV.I. huruf (E) tentang Rerfomasi Hukum dan Aparatur Lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 disebut sebagai berikut:

“Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya meningkatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar serta berdaya saing global.”

Kebijakan hukum di atas sungguh-sungguh berkaitan dengan substansi atau materi-muatan sistem hukum atau tata hukum dan bukan berkaitan dengan fungsi yang harus diperankan sistem hukum atau tata hukum seperti dikemukakan di atas. Kebijakan hukum

tersebut bertujuan mendorong dan mengembangkan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini sesuai dengan perkembangan masyarakat dan dunia (globalisasi). Kebijakan hukum tersebut berpedoman pada beberapa prinsip atau pokok pendirian atau asas-asas hukum yang lazim dalam suatu negara hukum seperti Indonesia. Prinsip atau pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum yang dimaksud adalah asas kepastian hukum, perlindungan hukum, kesadaran hukum, kesejahteraan, ketertiban, kebenaran dan keadilan. Prinsip atau asas-asas hukum tersebut secara lazim merupakan pedoman kebijakan hukum nasional temporer suatu negara seperti kebijakan hukum nasional temporer bangsa Indonesia yang akan dibahas pada bab lain.

Kebijakan hukum yang berkenaan dengan materi sistem hukum atau tata hukum seperti dikemukakan di atas termasuk kategori kebijakan hukum nasional temporer yakni kebijakan hukum nasional yang berubah-ubah atau yang dapat diubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan dunia (globalisasi). Kebijakan hukum nasional temporer adalah hasil keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) jika ditinjau dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Kebijakan hukum nasional temporer diberi legalitas hukum atau diabsahkan secara hukum dengan memakai figur yuridis Ketetapan MPR atau undang-undang. Ketetapan MPR dan undang-undang adalah instrumen atau alat yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menyampaikan kebijakan hukum kepada masyarakat dan sekaligus memberikan legalitas dan kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam garis besar, kebijakan hukum nasional temporer di atas mengandung 2 (dua) macam aspek yakni sebagai berikut:

1. kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan materi-muatan atau substansi sistem hukum atau tata hukum masa yang akan datang sesuai dengan perkembangan masyarakat,
2. kebijakan hukum yang berkenaan dengan fungsi yang harus diperankan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia dalam rangka mencapai tujuan pada bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, hukum, industri, pendidikan, lingkungan, investasi dan lain-lain.

Keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) yang mengandung kebijakan hukum tentang arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) untuk masa yang akan datang. Para pembentuk undang-undang maupun hakim sebagai pejabat yang bertugas menerapkan hukum terhadap suatu kasus (peristiwa konkrit) harus memahami ideologi yang mengandung ide-ide dasar yang menjadi prinsip-prinsip yang menopang keberadaan sistem hukum atau tata hukum. Ideologi sistem hukum atau tata hukum dapat dipelajari dari kebijakan hukum yang menjadi landasan kelahiran sistem hukum atau tata hukum.

C. Karakteristik Objek Kajian Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Dalam Perspektif Metode Pendekatan Informal

1. Tujuan Negara Sebagai Landasan Cita-cita Kebijakan Hukum

Objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang sudah dibicarakan pada bagian sebelum bagian ini adalah kebijakan hukum yang dituangkan secara formal dalam sistem hukum atau tata hukum yang dipelajari dalam perspektif metode pendekatan formal. Akan tetapi, objek formal Ilmu Politik Hukum tidak hanya berkaitan dengan kebijakan hukum yang dituangkan secara formal dalam sistem

hukum atau tata hukum. Ada objek formal Ilmu Politik Hukum yang lain yang dikaji dengan metode pendekatan informal. Bagian ini secara khusus membahas karakteristik objek formal Ilmu Politik Hukum sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum. Faktor-faktor tersebut tidak dituangkan secara formal dalam sistem hukum atau tata hukum karena merupakan fakta, nilai, sistem, dinamika politik, atau kondisi tertentu yang dalam kenyataan mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum yang dituangkan dalam sistem hukum atau tata hukum. Faktor-faktor tersebut dikaji dengan metode pendekatan informal.

Ada berbagai macam objek formal Ilmu Politik Hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal yang akan dibicarakan dalam bagian ini. Beberapa faktor yang dimaksud antara lain adalah kondisi realitas masyarakat, karakteristik sistem politik dan konfigurasi politik suatu negara, budaya politik, perkembangan masyarakat internasional, budaya hukum suatu masyarakat, problematika penegakan hukum, nilai-nilai budaya masyarakat, nilai-nilai cita negara dan cita hukum dan lain-lain. Namun, faktor-faktor yang dikemukakan di atas tidak akan dibahas semua dalam bagian ini. Bagian-bagian yang dibahas adalah bagian tertentu dari faktor-faktor tersebut yang dianggap dominan dalam mempengaruhi kebijakan hukum.

Salah satu objek formal Ilmu Politik Hukum yang merupakan fokus pembicaraan pada bagian ini adalah tujuan negara yang mengandung nilai-nilai ideal yang hendak diselenggarakan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tujuan negara adalah landasan ideal penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tujuan negara disebut sebagai aspek ideal penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara karena tujuan negara tersebut mengandung cita-cita bangsa

mengenai bentuk kehidupan ideal yang hendak diwujudkan dalam kenyataan. Gambaran bentuk kehidupan ideal tersebut dengan perkataan lain disebut cita negara (*staatsidee*). Cita negara adalah hakikat negara yang paling dalam. Cita negara mencerminkan kesepakatan suatu bangsa tentang gambaran bentuk ideal kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diharapkan atau dicita-citakan suatu bangsa. Cita negara berfungsi sebagai pedoman bagi penyelenggaraan negara dan memberikan arah perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Cita negara berfungsi normatif terhadap segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti pengorganisasian kekuasaan negara, penataan struktur organisasi negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, kebijakan umum, kebijakan hukum dan lain-lain.

Cita negara bangsa Indonesia adalah Pancasila sebagai *das sollen* yang merupakan kristalisasi nilai-nilai yang diyakini bangsa Indonesia. Cita negara bangsa Indonesia dirumuskan tokoh-tokoh bangsa Indonesia dengan berpedoman pada (a) cita-cita bangsa (falsafah bangsa) sebagai bentuk kesepakatan bersama yang hendak diwujudkan di masa depan dan (b) realitas kondisi masyarakat pada saat cita-cita negara dirumuskan. Dalam cita negara terdapat ide-ide dasar tentang bentuk ideal kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang hendak diwujudkan dalam kehidupan bersama suatu bangsa. Nilai-nilai cita negara adalah gambaran bentuk kehidupan ideal yang hendak diwujudkan di masa depan sebagai hasil kesepakatan tokoh-tokoh bangsa yang mendirikan negara. Nilai-nilai cita negara berkembang secara bertahap dalam rentang waktu yang panjang. Mula-mula setiap individu dalam kehidupan bermasyarakat atau berbangsa menyesuaikan pandangan

hidupnya supaya terbentuk pandangan hidup kelompok.²⁹⁴ Jika bentuk kehidupan berkelompok atau kehidupan bersama tersebut berkembang dan meningkat menjadi suatu negara, pandangan hidup berkelompok disebut sebagai pandangan hidup negara.²⁹⁵

Nilai-nilai falsafah negara yang mengkristal sebagai cita negara dan mengandung cita-cita bersama bangsa memiliki fungsi normatif terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai falsafah yang mengendap dalam cita negara memberikan pedoman nilai-nilai bagi perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai falsafah negara dalam wujud cita negara memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Soerjanto Poespowardojo mengemukakan sebagai berikut “. . . Dasar Falsafah Negara atau Ideologi Negara memuat norma-norma yang paling mendasar untuk mengukur dan menentukan keabsahan bentuk-bentuk penyelenggaraan negara serta kebijaksanaan-kebijaksanaan penting yang diambil dalam proses pemerintahan.”²⁹⁶

Falsafah negara memberikan arahan terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti ide-ide dasar mengenai pengorganisasian kekuasaan negara, struktur organisasi negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan dan lain-lain. Dalam konteks wawasan yang dikemukakan di atas, Padmo Wahyono mengemukakan pandangan sebagai berikut:

²⁹⁴ Padmo Wayono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta, 1992), hlm. 88.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Soerjanto Puspowardojo, *Pancasila Sebagai Ideologi Ditinjau Dari Segi Pandangan Hidup Bersama* dalam *Ibid.*, hlm. 44.

“Falsafah hidup suatu bangsa akan menjelmakan suatu tata nilai yang dicita-citakan bangsa yang bersangkutan, ia membentuk keyakinan hidup berkelompok sekaligus menjadi tolok ukur kesejahteraan kehidupan berkelompok sesuai yang dicita-citakan bangsa yang bersangkutan. Sebagai yang dicita-citakan maka ia membentuk ide-ide dasar dari segala hal aspek kehidupan manusia di dalam kehidupan berkelompoknya.”²⁹⁷

Nilai-nilai dalam cita negara bersifat umum dan abstrak sehingga tidak secara langsung dapat menjalankan fungsi normatifnya sebagai pedoman atau penuntun bagi berbagai prinsip ketatanegaraan atau penyelenggaraan negara dan aspek lain yang berkaitan dengan kehidupan bernegara. Nilai-nilai dalam cita negara harus diderivasi lebih dahulu supaya mencapai bentuk yang lebih konkrit yang disebut sebagai prinsip-prinsip, pokok-pokok pendirian dan asas-asas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip umum tersebut masih bersifat abstrak sehingga masih perlu diproses supaya menghasilkan prinsip-prinsip kehidupan dan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih konkrit dalam wujud prinsip-prinsip atau asas-asas yang lebih khusus dengan ruang lingkup yang lebih terbatas.

Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian yang sudah lebih konkrit berfungsi normatif terhadap segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam ruang lingkup yang lebih terbatas. Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian yang lebih konkrit tersebut dijabarkan dalam masing-masing aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti aspek pendidikan, hukum, lingkungan, sosial, politik, ekonomi, perdagangan, perindustrian, hubungan luar negeri dan lain-lain. Demikian pula, prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian yang diderivasi dari nilai-nilai cita negara berfungsi konstitutif dan normatif terhadap formulasi kebijakan hukum dan sistem hukum atau tata hukum. Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian tersebut harus diperhatikan

²⁹⁷ *Ibid.*

dan menjadi pedoman dalam formulasi dan implementasi kebijakan hukum pada bidang hukum.

2.Kondisi Realitas Masyarakat Aktual

Kondisi realitas masyarakat pada saat ini adalah juga objek formal Ilmu Politik Hukum yang dikaji dengan metode pendekatan informal. Realitas masyarakat adalah sisi *das sein* (realitas) kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sisi realitas (*das sein*) masyarakat menggambarkan kondisi masyarakat yang hendak diusahakan untuk berkembang menuju cita-cita bangsa sebagai *das sollen*. Upaya pencapaian tujuan tersebut dilakukan dengan berpedoman pada kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan umum tersebut diterapkan pada bidang hukum. Sarana yang dipergunakan untuk mengungkapkan dan memberikan legalitas serta kekuatan mengikat kepada kebijakan umum adalah sistem hukum atau tata hukum.

Realitas masyarakat pada saat ini selalu berbeda dari nilai-nilai cita negara. Selalu ada kesenjangan di antara kedua hal tersebut. Ruang kesenjangan antara realitas masyarakat sebagai *das sein* dengan cita negara sebagai *das sollen* adalah batas-batas ruang lingkup medan berkiprah atau wilayah kerja Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Pada ruang kesenjangan tersebut, Ilmu Politik Hukum bekerja untuk menawarkan seperangkat kebijakan hukum yang relevan untuk diimplementasikan dalam rangka memperpendek jarak kesenjangan. Kebijakan hukum selalu berada di antara dua kutub yang selalu berada dalam ketegangan yakni kutub *das sollen* dan *das sein*. Kebijakan hukum sebagai objek formal Ilmu Politik Hukum berada di antara tegangan realitas masyarakat sebagai *das sein* dengan cita negara sebagai *das sollen*. Kebijakan hukum

ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dengan maksud dan tujuan untuk memperpendek jarak kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* supaya jarak antara cita-cita dan realitas semakin dekat.

Kondisi realitas masyarakat pada masa kini adalah salah satu faktor faktual yang mempengaruhi dan menentukan kebijakan hukum. Realitas masyarakat yang meliputi berbagai aspek kehidupan menunjukkan tingkat perkembangan masyarakat. Tingkat perkembangan masyarakat dapat dibagi dalam beberapa kategori atas dasar kondisi aspek-aspek sosial, budaya, ekonomi, politik masyarakat. Ada penggolongan masyarakat berdasarkan masyarakat agraris dan industri. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat agraris sedangkan masyarakat Amerika, Eropa dan negara-negara maju di Asia seperti Jepang atau Korea Selatan adalah masyarakat industri. Realitas kondisi masyarakat dengan berbagai macam aspek seperti dimaksud di atas hendak diubah dan diarahkan supaya berkembang menuju tingkat perkembangan yang lebih baik. Secara bertahap, realitas masyarakat hendak diubah supaya semakin mendekati tingkat perkembangan masyarakat yang sesuai dengan cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang berkeadilan sosial sesuai dengan cita negara.

Perubahan masyarakat harus dilakukan berdasarkan serangkaian tindakan yang direncanakan dengan bersaranakan sistem hukum atau tata hukum. Rangkaian tindakan yang sudah direncanakan tersebut disebut kebijakan hukum. Kebijakan hukum merupakan pedoman yang menuntun perkembangan masyarakat dari suatu tingkat menuju tingkat yang lebih baik. Tingkat perkembangan masyarakat yang berbeda membutuhkan kebijakan hukum yang berbeda. Kebijakan hukum untuk masyarakat agraris berbeda dari kebijakan hukum masyarakat industri. Kebijakan umum dan kebijakan hukum yang ditetapkan negara

atau pemerintah (penguasa) yang bertujuan mendorong pertumbuhan dan perkembangan masyarakat adalah bukan tujuan yang hendak dicapai. Akan tetapi, jembatan, pedoman atau tuntunan yang akan membawa suatu bangsa menuju kepada ide yang dicita-citakan.²⁹⁸

Perkembangan masyarakat menuju keadaan yang lebih baik tidak selalu dapat berlangsung dengan mudah dan lancar. Setiap perubahan bersinggungan dengan berbagai jenis kepentingan anggota masyarakat yang berbeda atau mungkin bertentangan. Setiap kepentingan didukung oleh suatu kelompok anggota masyarakat sebagai pemangku kepentingan yang meliputi berbagai macam komponen masyarakat. Partai-partai politik, kelompok-kelompok penekan dan kelompok-kelompok kepentingan, badan-badan pertimbangan, peneliti-peneliti ilmiah, media-media komunikasi (pers), lembaga-lembaga perwakilan rakyat, pejabat-pejabat pemerintah dan lain-lain adalah para pemangku kepentingan yang dimaksud.²⁹⁹

Kepentingan para pemangku kepentingan yang tidak saja berbeda tetapi mungkin bertentangan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik. Perubahan yang terjadi karena implementasi kebijakan hukum dapat menimbulkan benturan di antara pemangku kepentingan. Kelompok masyarakat yang diuntungkan cenderung mendukung sedangkan yang dirugikan cenderung menentang kebijakan hukum. Pro dan kontra yang timbul karena perubahan yang terjadi dalam masyarakat sebagai konsekuensi implementasi kebijakan

²⁹⁸ Sunarjati Hartono mengemukakan hukum bukan merupakan tujuan tetapi jembatan menuju kepada ide yang dicita-citakan. (Baca Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu ?*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 3.) Dalam arti tertentu, sistem hukum atau tata hukum juga dapat dipandang sebagai kebijakan yang sudah memperoleh bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*). Jadi, tidak salah kalau dikatakan sistem hukum atau tata hukum sebagai hasil dari kebijakan adalah sarana yang dipakai menuju bentuk masyarakat yang dicita-citakan.

²⁹⁹ *Ibid.*

hukum menjadi hal yang lumrah dalam setiap perubahan masyarakat. Para pemangku kepentingan berusaha mempengaruhi kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas supaya menguntungkan para pemangku kepentingan yang bersangkutan. Segala macam saluran dipergunakan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing kelompok anggota masyarakat. Upaya seperti itu adalah lumrah terjadi dalam setiap negara demokrasi karena setiap orang memiliki kesempatan untuk memperjuangkan kepentingan menurut kemampuannya.

Saluran formal seperti lembaga perwakilan rakyat tingkat pusat atau daerah atau saluran informal seperti *lobby*, media massa, televisi, pengerahan massa dipakai untuk memperjuangkan kepentingan supaya terakomodasi dalam kebijakan hukum. Dinamika perjuangan kepentingan para pemangku kepentingan adalah kenyataan yang lumrah dan wajar dalam negara demokrasi. Dalam suatu negara demokrasi, kepentingan kelompok-kelompok masyarakat harus diakomodasi dalam kebijakan negara atau pemerintah (pemngusa). Dalam konteks paparan di atas, Sunarjati Hartono mengemukakan pandangan sebagai berikut “Menurut konsep demokrasi moderen, kebijaksanaan publik tidaklah berisi cetusan pikiran atau pendapat dari para pejabat negara yang mewakili rakyat akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk tercermin di dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan publik.”³⁰⁰

Sesuai dengan prinsip demokrasi, kebijakan publik yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) termasuk kebijakan hukum tidak boleh berorientasi kepada kepentingan pejabat tetapi harus memperhatikan kepentingan publik.³⁰¹ Dalam negara

³⁰⁰ *Ibid.*, hlm.11.

demokrasi, kebijakan hukum yang berkiblat pada kepentingan penguasa adalah kebijakan hukum yang tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang etika dan hukum. Segenap kebijakan hukum harus dimaksudkan untuk melayani kepentingan rakyat. Prinsip kekuasaan tertinggi di tangan rakyat sebagai prinsip negara demokrasi moderen adalah falsafah yang harus menjadi landasan kebijakan hukum setiap negara demokrasi. Prinsip di atas dapat diwujudkan dengan berbagai macam cara dan mekanisme. Namun, masyarakat terdiri atas berbagai kelompok yang berbeda kepentingan sehingga tidak mudah merumuskan kebijakan hukum yang dapat mengakomodir segenap kepentingan masyarakat. Kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas selalu berada dalam kondisi pertarungan kepentingan di antara pemangku kepentingan. Kebijakan hukum yang ditetapkan negara, pemerintah (penguasa) selalu berada dalam tegangan pertarungan kepentingan di antara para pemangku kepentingan. Dalam konteks pertarungan kepentingan tersebut, Bambang Sunggono mengemukakan komentar sebagai berikut “Kebijaksanaan publik terwujud, diselenggarakan dan dilaksanakan di tengah-tengah kekuatan beraneka ragam dan merupakan suatu proses.”³⁰²

Kondisi konfliktual seperti dikemukakan di atas membuat perubahan masyarakat menuju kondisi yang lebih lebih baik tidak akan berlangsung dengan mulus dan mudah. Selalu ada resistensi (penolakan) dari pemangku kepentingan yang merasa dirugikan karena perubahan kebijakan hukum. Kebijakan hukum tentang pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan sudah barang tentu akan ditolak oleh pemilik lahan. Dalam

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Op. cit.*, hlm. 36-37.

konteks wawasan di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan komentar yang bermakna sebagai berikut “Kesulitan dalam menggunakan hukum sebagai suatu alat untuk mengadakan perubahan-perubahan kemasyarakatan adalah bahwa kita harus sangat berhati-hati agar tidak timbul kerugian pada masyarakat.”³⁰³

Kerugian yang mungkin terjadi sebagai konsekuensi implementasi kebijakan hukum tidak hanya kerugian fisik tetapi juga kerugian spiritual. Kerugian pada salah satu aspek kehidupan berkaitan dengan atau menimbulkan kerugian pada aspek lain. Perubahan lingkungan fisik dapat menimbulkan kerugian lingkungan nonfisik dan spiritual sehingga menimbulkan masalah kemasyarakatan yang serius. Perubahan yang merugikan aspek fisik sebagai konsekuensi penerapan kebijakan hukum adalah kerusakan lingkungan hidup. Kerusakan lingkungan hidup mengakibatkan kualitas lingkungan hidup merosot sehingga berdampak terhadap kualitas kesehatan masyarakat. Kualitas lingkungan hidup yang jelek dapat menimbulkan berbagai penyakit dalam skala mikro dan makro. Perubahan kebijakan hukum yang berdampak negatif terhadap lingkungan tanaman bakau di pantai dapat menimbulkan penyakit malaria karena tanaman bakau sebagai habitat nyamuk dibabat habis.

Perubahan yang merugikan aspek nonfisik atau spiritual masyarakat sebagai konsekuensi penerapan suatu kebijakan hukum adalah kerusakan sistem nilai masyarakat. Nilai-nilai yang mengutamakan loyalitas, kejujuran dan kerja keras terdesak dan ditinggalkan karena kehadiran nilai-nilai baru. Nilai-nilai luhur yang dahulu sangat dijunjung tinggi masyarakat kini tergerus jaman diganti dengan nilai-nilai pragmatis yang

³⁰³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op. cit.*, hlm. 15.

tidak peduli dengan loyalitas, kejujuran dan kerja keras. Nilai pragmatis yang mengutamakan pencapaian hasil tanpa peduli cara mencapai tujuan menjadi nilai utama. Pertimbangan nilai-nilai luhur maupun kelaziman-kelaziman dalam masyarakat dan lain-lain yang dahulu harus diperhatikan dalam mencapai tujuan diabaikan pada masa sekarang. Wujud nyata akibat negatif perubahan sistem nilai-nilai tersebut tampak dalam aneka macam kejahatan yang terjadi pada skala makro maupun mikro seperti korupsi pejabat-pejabat negara, *illegal logging*, *trafficking* dan lain-lain yang sedang marak dalam masyarakat Indonesia sekarang.

Problematik yang terjadi dalam upaya perubahan masyarakat berdasarkan kebijakan hukum akan semakin jelas jika Indonesia dikemukakan sebagai contoh. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat agraris karena sebagian besar rakyat Indonesia hidup dari hasil pertanian. Bagi masyarakat agraris, tanah tidak hanya memiliki makna penting dari segi ekonomi tetapi juga dari segi kehidupan sosial dan budaya. Tanah tidak terkait hanya dengan faktor produksi tetapi juga aspek spiritual masyarakat. Hubungan tanah dengan nilai-nilai spiritual sering diwujudkan dalam bentuk ritual syukuran dalam rangka keberhasilan panen. Kebijakan hukum yang dibutuhkan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris adalah kebijakan hukum yang berkiblat kepada kepentingan petani. Namun, kenyataan yang terjadi sangat berbeda. Rezim penguasa Orde Baru mendorong masyarakat menuju masyarakat industri sehingga kebijakan hukum sektor agraria kurang mendapat perhatian. Bahkan, lebih memprihatinkan, industri yang dikembangkan rezim penguasa Orde Baru bukan industri pertanian sesuai dengan realitas masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris tetapi industri berat yang sama sekali asing bagi masyarakat Indonesia.

Rezim penguasa Orde Baru mendorong masyarakat agraris Indonesia ke arah masyarakat industri seperti Eropa dan Amerika dengan berdasarkan logika yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Rezim penguasa Orde Baru melakukan pembangunan pada seluruh aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat dengan model pembangunan di negara-negara lain. Rezim penguasa Orde Baru menetapkan serangkaian kebijakan yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dibagi dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap I dan II yang masing-masing meliputi jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun. Setiap tahap Pembangunan Jangka Panjang dibagi atas Rencana Pembangunan Lima (Repelita) Tahun I, II, III, IV dan V.

Kebijakan hukum yang ditetapkan rezim penguasa Orde Baru tentu mengikuti arus utama kebijakan umum yang berkembang pada masa tersebut yaitu kebijakan hukum yang berfokus kepada pertumbuhan ekonomi berbasis industri berat. Segenap produk hukum sebagai instrumen kebijakan negara dipergunakan rezim penguasa Orde Baru sebagai alat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pertumbuhan industri berat yang berbeda dari kultur bangsa Indonesia sebagai masyarakat agraris. Kebijakan hukum yang ditetapkan rezim penguasa Orde Baru yang tidak sesuai dengan karakteristik masyarakat agraris Indonesia ternyata menimbulkan dampak negatif dan kerugian yang sangat serius yang tidak dapat dielakkan dan baru disadari beberapa puluh tahun kemudian. Kehancuran moralitas masyarakat, banjir dan bencana alam adalah malapetaka yang harus ditanggung dan menjadi beban generasi masa kini sebagai konsekuensi kekeliruan kebijakan hukum rezim penguasa Orde Baru tersebut.

Kerugian bangsa Indonesia sebagai akibat penerapan kebijakan hukum yang salah seperti dilakukan pada zaman Orde Baru tidak hanya menimbulkan kerugian fisik dalam

bentuk kehancuran lingkungan hidup dengan segala macam akibat yang ditimbulkan seperti banjir, kekeringan dan lain-lain. Kerugian spiritual dan moral dalam bentuk pergeseran sistem nilai juga dialami bangsa Indonesia. Sulit disangkal jika dikatakan bangsa Indonesia mengalami degradasi moral yang sangat parah dan sangat serius pada hampir seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara pada saat sekarang. Kehancuran moral bangsa Indonesia pada saat sekarang seperti antara lain tampak dalam gejala-gejala korupsi yang terjadi dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tidak terlepas dari kekeliruan kebijakan hukum pada zaman Orde Baru.

Uraian di atas merupakan contoh yang menunjukkan kebijakan hukum yang salah dapat menimbulkan akibat negatif terhadap segi-segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kesalahan rezim penguasa Orde Baru adalah tidak mempertimbangkan faktor realitas masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris. Kebijakan hukum rezim penguasa Orde Baru yang tepat adalah kebijakan hukum yang mendorong perkembangan industri pertanian sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris. Secara ideal, rezim penguasa Orde Baru lebih tepat mendorong masyarakat agraris Indonesia menuju masyarakat agraris yang maju dan moderen bukan masyarakat industri yang sama sekali asing dan tidak sesuai dengan kondisi alam dan geografi Indonesia.

3.Struktur Masyarakat

Faktor lain yang mempengaruhi dan menentukan karakteristik kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) adalah struktur masyarakat. Karakteristik struktur masyarakat memiliki hubungan erat dengan karakteristik kebijakan

hukum. Karakteristik kebijakan hukum harus disesuaikan dengan struktur masyarakat. Masyarakat heterogen dari segi budaya, agama, ras, sejarah dan lain-lain membutuhkan kebijakan hukum yang sesuai dengan susunan masyarakat. Kebijakan hukum yang tepat untuk masyarakat majemuk adalah kebijakan hukum yang berkarakter pluralisme hukum. Namun, untuk masyarakat homogen dari aspek budaya, agama atau bahasa dan lain-lain karakteristik kebijakan hukum yang relevan adalah kebijakan unifikasi hukum. Sudah barang tentu, karakteristik kebijakan hukum yang cocok untuk masyarakat homogen harus berbeda dari kebijakan hukum masyarakat heterogen seperti masyarakat Indonesia.

Dalam konteks hubungan struktur masyarakat dengan karakteristik kebijakan hukum yang dikemukakan di atas, Bagir Manan mengemukakan pernyataan yang bermakna sebagai berikut “Politik hukum pada masyarakat yang relatif homogen di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya semestinya berbeda dengan politik hukum pada masyarakat majemuk (bhineka).”³⁰⁴ Alasannya, jika karakteristik kebijakan hukum tidak disesuaikan dengan karakteristik suatu masyarakat, berbagai persoalan baru dikhawatirkan akan muncul atau berpotensi untuk muncul. Sebagai contoh, selama beratus-ratus tahun, masyarakat India mengenal sistem kasta sebagai bentuk lapisan-lapisan masyarakat.³⁰⁵ Kebijakan hukum yang cocok bagi struktur masyarakat India sudah barang tentu harus berbeda dari kebijakan hukum masyarakat egaliter atau masyarakat yang tidak mengenal sistem kasta seperti Indonesia.

³⁰⁴ Bagir Manan, “Politik Perundang-undangan,” (Makalah Ilmiah yang disajikan pada pendidikan singkat para pengajar fakultas hukum se-Sumatera yang diselenggarakan oleh Universitas Andalas), Padang, 11-18 Oktober, 2008, hlm. 8.

³⁰⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta, 1982), hlm. 257.

Suatu masyarakat disebut homogen karena masyarakat tersebut memiliki suku bangsa atau bahasa, kultur, agama atau latar belakang sejarah yang secara relatif sama. Pada dasarnya, dalam struktur masyarakat homogen, aspirasi atau kepentingan masyarakat yang berkembang juga homogen. Persoalan-persoalan kemasyarakatan yang perlu ditangani maupun peluang-peluang yang perlu diciptakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk memenuhi aspirasi dan kepentingan masyarakat juga homogen. Dalam bahasa kebijakan publik, *isu kebijakan* yang berkembang dalam masyarakat homogen secara relatif juga homogen.³⁰⁶ Pengertian *isu kebijakan* tidak hanya mencakup masalah-masalah umum yang perlu ditanggulangi negara atau pemerintah (penguasa). Akan tetapi, juga peluang-peluang yang perlu diciptakan untuk memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat. Solichin Abdul Wahab mengemukakan pandangan mengenai hal tersebut sebagai berikut “. . . isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan.”³⁰⁷

Jika dalam masyarakat homogen berkembang isu kebijakan publik yang juga homogen sesuai dengan karakteristik masyarakat tersebut, cara pengelolaan dan penanggulangan berbagai macam aspirasi, kepentingan masyarakat dan permasalahan sosial juga relatif homogen. Dalam struktur masyarakat homogen dengan aspirasi dan kepentingan serta pemasalahan yang homogen, kebijakan umum sebagai serangkaian tindakan yang direncanakan negara atau pemerintah (penguasa) berdasarkan pertimbangan-

³⁰⁶ Dalam konteks kebijakan publik, pengertian *isu* berbeda dari pengertian *isu* dalam kehidupan sehari-hari yang menganggap *isu* identik dengan kabar burung.

³⁰⁷ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Op. cit.*, hlm. 36.

pertimbangan tertentu dari berbagai macam aspek kehidupan masyarakat dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan adalah juga homogen.

Dalam struktur masyarakat homogen, negara dapat menerapkan kebijakan hukum yang homogen seperti kebijakan unifikasi hukum. Unifikasi hukum sebagai suatu jenis kebijakan hukum mengandung arti sebagai kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menerapkan suatu sistem hukum atau tata hukum terhadap segenap golongan masyarakat.³⁰⁸ Namun, kebijakan unifikasi hukum tidak selalu dapat diterapkan pada setiap bidang hukum. Jika dalam struktur suatu masyarakat kebijakan unifikasi hukum pada setiap bidang hukum secara nasional tidak dapat diterapkan, negara atau pemerintah (penguasa) dapat menerapkan kebijakan pluralisme hukum sebagai bentuk pengecualian dari kebijakan unifikasi hukum. Negara atau pemerintah (penguasa) dapat menerapkan kebijakan hukum yang bersifat pluralis secara terbatas pada bidang hukum tertentu terutama bidang hukum yang “tidak netral” seperti bidang hukum kekeluargaan atau hukum kewarisan. Hukum Agama Islam juga dapat diberlakukan secara terbatas sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum Indonesia pada aspek kehidupan tertentu seperti hukum waris atau hukum perkawinan bagi golongan masyarakat tertentu.

Suatu masyarakat disebut masyarakat heterogen (majemuk) jika terdiri atas berbagai suku bangsa, bahasa, kultur, agama, latar belakang sejarah yang berbeda dan lain-lain. Dalam struktur masyarakat heterogen, aspirasi dan kepentingan serta permasalahan masyarakat yang berkembang adalah juga heterogen. Keanekaragaman aspirasi dan kepentingan serta permasalahan sosial membuat isu kebijakan umum yang ditetapkan

³⁰⁸ Bandingkan dengan Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 62.

negara atau pemerintah (penguasa) juga heterogen. Cara penanggulangan aneka ragam isu kebijakan umum juga disesuaikan dengan kebhinekaan isu tersebut. Sesuai dengan keanekaragaman isu, kebijakan umum sebagai rangkaian tindakan yang sudah direncanakan untuk menanggulangi berbagai permasalahan dalam masyarakat adalah juga bersifat heterogen.

Dalam konteks bidang hukum sebagai salah satu lingkungan kebijakan umum di luar pemerintahan, prinsip yang sama seperti dikemukakan di atas juga berlaku. Dalam struktur masyarakat heterogen, aspirasi, kepentingan dan permasalahan hukum yang berkembang dalam masyarakat adalah bersifat heterogen. Cara penanggulangan berbagai permasalahan hukum juga harus beraneka ragam. Kebijakan hukum sebagai serangkaian tindakan yang direncanakan untuk menanggulangi berbagai permasalahan hukum juga berbeda-beda supaya dapat mengakomodasikan aneka ragam aspirasi dan kepentingan serta permasalahan hukum. Untuk masyarakat majemuk, kebijakan hukum yang tepat untuk diterapkan adalah bukan unifikasi hukum. Kebijakan unifikasi hukum tidak selalu berhasil dengan baik dalam suatu struktur masyarakat heterogen. Bahkan, kebijakan unifikasi hukum yang kaku dapat menimbulkan akibat yang tidak baik karena ada kemungkinan penolakan yang manifest atau laten dari berbagai elemen masyarakat. Jika terjadi penolakan karena implementasi kebijakan unifikasi hukum yang kaku, penolakan tersebut menyiratkan tanda kegagalan negara atau pemerintah (penguasa) memahami, mengakomodasi aspirasi dan kepentingan serta permasalahan hukum berbagai elemen masyarakat.

Penerapan kebijakan hukum yang pluralis pada zaman kolonial adalah contoh yang baik untuk dikemukakan sesuai dengan heterogenitas golongan masyarakat pada zaman

kolonial. Kebijakan hukum pluralis tidak selalu diskriminasi. Sampai dengan sekarang, kebijakan pluralisme hukum masih terjadi di bidang hukum waris di Indonesia. Pluralisme hukum tersebut merupakan cara penyelesaian masalah hukum yang dianggap paling tepat. Persamaan di depan hukum bagi setiap orang yang berbeda tidak selalu mengandung arti adil sedangkan perbedaan di depan hukum bagi setiap orang yang berbeda tidak selalu berarti tidak adil. Dalam konteks uraian di atas, Sunarjati Hartono mengemukakan keadilan dan kemanfaatan hukum akan terletak pada persamaan pada tempat di mana diperlukan persamaan dan perbedaan pada tempat di mana diperlukan perbedaan.”³⁰⁹ Bahkan, dalam makna yang lebih tajam, persamaan di depan hukum sangat berpotensi untuk menimbulkan ketidakadilan jika diterapkan dengan pengertian yang tidak tepat.³¹⁰

Bagi masyarakat Indonesia, kebijakan pluralisme hukum yang mengandung arti sebagai kebhinekaan sistem hukum adalah bukan hal baru. Bangsa Indonesia sudah mengalami kebijakan pluralisme hukum sejak zaman kolonial Belanda.³¹¹ Selain pluralisme hukum kolonial Belanda, pluralisme hukum adat juga terjadi dalam bagi tiap susunan masyarakat asli Indonesia sampai dengan sekarang. Hal itu terjadi karena sistem kemasyarakatan Indonesia terdiri atas 3 (tiga) golongan. Golongan pertama adalah masyarakat Tapanuli, Ambon dan lain-lain yang menarik garis keturunan dari pihak laki-laki (*patrilineal*). Golongan kedua adalah masyarakat Minangkabau yang menarik garis keturunan dari pihak wanita (*matrilineal*). Golongan ketiga adalah masyarakat di pulau

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ A. Sonny Keraf, “Menggugat Prinsip Perlakuan Yang Sama: Sebuah Tinjauan Filosofis,” *Jurnal Ilmiah ATMA nan JAYA*, Universitas Katholik Indonesia Atmajaya, Tahun XI Nomor 2, Jakarta, 1998, hlm. 155 dan seterusnya.

³¹¹ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 84-88.

Jawa yang menarik garis keturunan dari pihak wanita (*matrilineal*) dan laki-laki (*patrilineal*) sekaligus atau sistem *parental*.

Dalam struktur masyarakat Indonesia yang pluralis, kebijakan unifikasi hukum waris nasional akan sulit diterima ketiga golongan masyarakat. Hukum waris nasional yang menganut asas hukum *parental (bilateral)* akan ditolak oleh golongan masyarakat *matrilineal* dan *patrilineal*. Hukum waris nasional yang mengikuti asas hukum golongan masyarakat patrilineal akan ditolak golongan masyarakat *matrilineal* dan *bilateral*. Hal yang sama juga akan terjadi jika hukum waris nasional mengikuti asas hukum golongan masyarakat matrilineal. Hukum waris nasional yang berpedoman pada salah satu asas hukum golongan masyarakat akan ditolak karena hukum waris bersinggungan dengan nilai-nilai falsafah tiap golongan masyarakat. Dalam konteks uraian di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bidang hukum waris adalah bidang hukum yang tidak netral.³¹²

Kemungkinan penolakan terhadap asas hukum waris suatu golongan masyarakat oleh golongan lain menjadi salah satu pertimbangan pemegang otoritas pembentuk undang-undang di Indonesia belum memiliki rencana untuk membentuk undang-undang waris nasional sampai dengan sekarang. Pemegang otoritas pembentuk undang-undang berpedoman pada prinsip kehati-hatian sehingga masalah hukum waris nasional dianggap tidak perlu diatur undang-undang untuk sementara waktu. Pemegang otoritas pembentukan undang-undang (Presiden dan DPR) hanya akan mengatur bidang-bidang hukum yang dianggap tidak bersinggungan dengan sistem nilai masyarakat atau bidang-bidang hukum

³¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op. cit.*, hlm. 24.

yang bersifat netral seperti bidang hukum perniagaan, perekonomian, perbankan, telekomunikasi, hukum udara dan lain-lain. Negara berusaha untuk tidak mencampuri bidang-bidang yang bersifat sensitif seperti bidang hukum waris nasional yang sudah dikemukakan di atas.³¹³ Pengembangan asas hukum waris nasional dapat dilakukan secara bertahap dalam jangka waktu yang lama tetapi bukan melalui jalan legislasi nasional. Pengembangan asas hukum waris nasional melalui jalur badan legislatif akan menimbulkan dampak sosial yang besar sehingga harus ditempuh jalan lain. Menurut penulis, jalan ideal yang tidak menimbulkan dampak sosial adalah jalan yurisprudensi. Pengembangan asas hukum waris nasional yang tepat adalah melalui jalur badan peradilan (pengadilan).

4.Nilai-nilai Budaya Masyarakat

Faktor lain yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah nilai-nilai budaya. Nilai-nilai budaya memiliki hubungan yang erat dengan kebijakan hukum. Kebijakan hukum harus memperhatikan nilai-nilai budaya suatu masyarakat atau bangsa. Nilai-nilai budaya dapat menjadi faktor pendukung atau faktor yang melemahkan kebijakan hukum. Kebijakan hukum yang dianggap mendorong perkembangan dan memperkuat nilai-nilai budaya masyarakat akan didukung oleh masyarakat. Dalam hal ini, nilai-nilai budaya masyarakat menjadi faktor pendukung kebijakan hukum. Akan tetapi, kebijakan hukum yang tidak sesuai dengan nilai-nilai budaya masyarakat akan ditolak oleh masyarakat yang bersangkutan. Negara atau pemerintah (penguasa) perlu mempertimbangkan faktor nilai-nilai budaya dalam menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum.

³¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 6.

Nilai-nilai budaya adalah salah satu wujud kebudayaan. Menurut Koentjaraningrat, ada 3 (tiga) macam wujud kebudayaan yaitu:

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya,
2. Wujud kebudayaan sebagai kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat,
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.³¹⁴

Tiap kelompok masyarakat memiliki nilai-nilai budaya (*emic view*). Nilai-nilai budaya kelompok adalah bagian terdalam wujud kebudayaan suatu masyarakat. Nilai-nilai budaya kelompok mempengaruhi segenap lapisan luar kebudayaan yaitu perilaku dan benda-benda fisik seperti bangunan rumah dan lain-lain. Nilai-nilai budaya kelompok memiliki pengaruh besar terhadap struktur kerohanian, struktur kemasyarakatan, sistem hukum maupun pola perilaku anggota kelompok dan kelompok. Hubungan nilai-nilai budaya kelompok dengan perilaku anggota kelompok dapat dipahami berdasarkan pendapat M. Sastraprateja yang mengemukakan sebagai berikut “Orang bertindak berdasarkan nilai yang diyakininya. Dan ini selalu diulang dan menjadi kaidah nilai yang diyakininya. Semakin kuat nilai yang dipilih, semakin kuat pengaruh nilai itu atas kehidupannya.”³¹⁵

Nilai-nilai budaya kelompok masyarakat (*emic view*) dapat hidup berdampingan dengan nilai-nilai budaya bangsa. Dalam hal nilai-nilai budaya kelompok sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa, kedua sistem nilai dapat hidup berdampingan dengan harmonis

³¹⁴ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Anthropologi*, (Jakarta, 1990), hlm. 301.

³¹⁵ M. Sastraprateja, ‘*Pendidikan Nilai*’ dalam K. Kaswardi (penyunting), *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*, (Jakarta, 1993), hlm. 7.

dan saling menguatkan. Namun, nilai-nilai kelompok mungkin saja berbeda atau bertentangan dengan nilai-nilai budaya bangsa. Dalam hal nilai-nilai budaya kelompok bertentangan dengan nilai-nilai budaya bangsa, konflik sistem nilai budaya hampir tidak mungkin dapat dihindari. Kondisi seperti disebut terakhir sangat mungkin terjadi dalam struktur masyarakat Indonesia yang heterogen. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas perlu berhati-hati dalam menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum untuk menghindarkan kemungkinan buruk yang akan terjadi sebagai akibat konflik nilai yakni ketegangan sosial yang berujung pada konflik sosial.

Konflik nilai-nilai sangat mungkin terjadi dalam masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa, agama, bahasa dan lain-lain. Tiap suku bangsa menganut sistem nilai budaya kelompok yang berbeda. Sistem nilai budaya kelompok mempengaruhi sistem kemasyarakatan sedangkan sistem kemasyarakatan mempengaruhi sistem hukum adat dan sistem-sistem yang lain sehingga nilai-nilai budaya tidak mudah digantikan dengan nilai-nilai yang lain. Nilai-nilai budaya tersebut meresap dalam keseluruhan aspek kehidupan kelompok. Dalam konteks peranan nilai-nilai budaya dalam kehidupan kelompok, Bungaran Antonius Simanjuntak mengemukakan komentar sebagai berikut “Nilai budaya tersebut meresapi hidup anggota masyarakat sejak dini sehingga mengakar di dalam jiwa sehingga nilai budaya yang terdapat dalam suatu kebudayaan tidak dapat diganti begitu saja dalam waktu singkat dengan nilai budaya lain walaupun dengan dalih rasionalitas.”³¹⁶

³¹⁶ Bungaran Antonius Simanjuntak, *Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba, Bagian Sejarah Batak* (Jakarta, 2009), hlm. 139-140.

Menurut Bungaran Antonius Simanjuntak, masyarakat Batak Toba di Tapanuli memiliki sistem nilai-nilai budaya yang berbeda dari nilai-nilai budaya kelompok masyarakat lain. Nilai-nilai dasar budaya masyarakat Batak Toba terdiri atas (1) kekayaan (*hamoraon*), (2) banyak keturunan (*hagabeon*) dan (3) kehormatan atau kekuasaan (*hasangapon*).³¹⁷ Ketiga nilai-nilai dasar tersebut meresap dalam keseluruhan aspek kehidupan masyarakat Batak Toba. Oleh sebab itu, nilai-nilai tersebut mempengaruhi seluruh aspek kehidupan masyarakat Batak Toba. Nilai-nilai dasar tersebut mempengaruhi sistem kemasyarakatan, sistem kekerabatan, sistem hukum adat, sistem kekeluargaan, sistem kewarisan dan lain-lain.

Jika negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan kebijakan hukum yang bertujuan memperkenalkan nilai-nilai budaya baru kepada masyarakat akan terjadi kemungkinan berikut. *Pertama*, nilai-nilai baru akan didukung jika dipandang sesuai dengan atau memperkuat nilai-nilai masyarakat. Jika negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum yang tidak berbenturan dengan nilai-nilai budaya, masyarakat cenderung memberikan reaksi positif terhadap nilai-nilai baru dalam bentuk dukungan. *Kedua*, nilai-nilai baru kemungkinan ditolak karena dipandang tidak sesuai dengan nilai yang diyakini masyarakat. Jika nilai-nilai baru bertentangan dengan nilai-nilai budaya kelompok masyarakat (*emic view*) yang sudah berabad-abad diyakini masyarakat akan muncul reaksi negatif dalam bentuk penolakan terhadap nilai-nilai baru.

Sebagai contoh, jika negara atau pemerintah (penguasa) memperkenalkan nilai-nilai baru dalam bidang hukum waris dengan berpedoman pada asas hukum yang tidak selaras dengan sistem kemasyarakatan suatu kelompok, asas hukum tersebut akan ditolak

³¹⁷ *Ibid.*, hlm. 142.

kelompok yang bersangkutan. Alasan penolakan dengan mudah dapat dipahami seperti dipaparkan di atas. Jika nilai-nilai budaya masyarakat hendak diubah berdasarkan kebijakan hukum, nilai-nilai tersebut akan berdampak terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat seperti perilaku, norma-norma, sistem kelembagaan, sistem kemasyarakatan maupun benda-benda fisik. Padahal, nilai-nilai lama sangat sulit diubah dan apalagi ditinggalkan sehingga faktor nilai-nilai budaya masyarakat harus dipertimbangkan dalam menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas harus bijaksana untuk tidak memaksakan kehendaknya dalam rangka menerapkan kebijakan hukum baru jika diperkirakan kebijakan hukum tersebut menimbulkan konflik nilai.

Kemungkinan pertentangan nilai-nilai baru dengan nilai-nilai budaya dalam masyarakat (*living law*) membuat aliran *Sociological Jurisprudence* memberikan perhatian terhadap masalah tersebut.³¹⁸ Aliran *Sociological Jurisprudence* memandang hukum yang baik adalah hukum yang ditetapkan negara (pemerintah atau penguasa) dan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.³¹⁹ Nilai-nilai budaya sebagai hukum yang hidup merupakan faktor penting diperhatikan dalam pembentukan hukum (undang-undang). Kesesuaian nilai-nilai sistem hukum atau tata hukum dengan *living law* perlu diperhatikan karena hal tersebut berkaitan dengan efektivitas hukum (undang-undang). Jika nilai-nilai baru sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*), nilai-nilai baru tersebut kemungkinan besar didukung oleh masyarakat dalam bentuk perilaku yang patuh

³¹⁸ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya* (Bandung, 1994), hlm. 98 dan seterusnya.

³¹⁹ *Ibid.*

terhadap undang-undang. Kepatuhan masyarakat membuat undang-undang berlaku efektif dalam kenyataan. Akan tetapi, jika ada pertentangan nilai-nilai baru dengan nilai-nilai lama yang hidup dalam masyarakat akan terjadi konflik nilai. Undang-undang baru yang menimbulkan konflik nilai akan melahirkan persoalan hukum baru. Jika suatu undang-undang baru ditolak masyarakat, penolakan tersebut mengindikasikan kebijakan hukum tentang penerapan hukum baru tersebut juga ditolak.

Penolakan nilai-nilai baru seperti dikemukakan di atas mengandung arti undang-undang yang berlaku sebagai hukum positif tidak dipatuhi masyarakat dalam kenyataan. Undang-undang yang berlaku tidak efektif tidak lebih dari sekedar huruf-huruf mati atau hukum yang ditidurkan (*statutory dormancy*).³²⁰ Undang-undang yang berlaku tidak efektif bukan merupakan hukum dalam arti yang sungguh-sungguh karena undang-undang yang demikian telah kehilangan fungsi normatif sebagai pedoman perilaku anggota masyarakat. Undang-undang yang telah kehilangan fungsi normatif sudah tidak bermanfaat bagi kehidupan bersama. Hukum (undang-undang) yang telah kehilangan fungsi normatif atau hukum yang tidak dipatuhi masyarakat adalah hukum yang telah kehilangan legitimasi sosiologis sebagai salah satu soko guru keberlakuan hukum sehingga kehilangan hak hidup pula sebagai kaidah hukum.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, pelajaran yang dapat dipetik adalah sebagai berikut. Dalam memperkenalkan nilai-nilai baru, negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas tidak dapat mengandalkan kekuasaan semata-mata. Perubahan nilai-nilai melalui implementasi kebijakan hukum yang mengandalkan kekuasaan negara

³²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik* (Jakarta, 2009), hlm. 21.

atau pemerintah (penguasa) tidak selalu berhasil. Distribusi atau alokasi nilai-nilai dengan cara paksa dengan mengandalkan kekuasaan negara dapat menimbulkan persoalan baru. Internalisasi nilai-nilai baru dengan cara paksa dengan mempergunakan kekuasaan negara akan menimbulkan konflik nilai yang akan menimbulkan masalah hukum dan masalah sosial. Keadaan demikian sangat mungkin terjadi karena seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja “. . . hukum itu tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai-nilai yang dianut oleh suatu masyarakat.”³²¹

Jika sistem nilai-nilai budaya masyarakat berkaitan erat dengan sistem hukum atau tata hukum seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja, perubahan nilai-nilai harus dilakukan dengan suatu rencana dan dengan berhati-hati untuk mengurangi atau menghindari kemungkinan konflik nilai yang akan melahirkan masalah sosial. Hubungan erat antara sistem hukum atau tata hukum dengan sistem nilai-nilai budaya seperti dipaparkan di atas membuat Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pernyataan yang sangat bermakna sebagai berikut “Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.”³²²

5.Konfigurasi Politik atau Format Politik

Faktor lain yang mempengaruhi kebijakan hukum (*legal policy*) suatu negara atau rezim adalah konfigurasi politik atau format politik. Konfigurasi politik adalah gambaran

³²¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum, Op. cit.*, hlm. 23.

³²² *Ibid.* hlm. 10.

perimbangan kekuatan-kekuatan politik yang nyata dan eksis dalam suatu sistem politik.³²³ Konfigurasi politik dapat dibagi atas 2 (dua) macam karakteristik yaitu konfigurasi politik yang berkarakter demokratis dan konfigurasi politik otokratis (non-demokratis).³²⁴ Suatu konfigurasi politik dapat dikatakan sebagai konfigurasi politik berkarakter demokratis jika partai-partai politik berperan dengan nyata dalam mengambil keputusan atau kebijakan negara atau pemerintah (penguasa) seperti penetapan pembentukan hukum atau kebijakan lainnya.³²⁵ Akan tetapi, jika partai-partai politik tidak berperan atau perannya minim dalam pengambilan keputusan atau kebijakan, konfigurasi politik tersebut dapat disebut memiliki karakter yang non-demokratis.³²⁶

Konfigurasi politik atau format politik berpengaruh terhadap karakteristik kebijakan hukum karena kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap kebijakan hukum tampak pada karakteristik kebijakan hukum. Karakteristik konfigurasi politik atau format politik tertentu menghasilkan karakteristik kebijakan hukum tertentu. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap kebijakan hukum tampak pada segi-segi kebijakan hukum. *Pertama*, konfigurasi politik atau format politik mempengaruhi kebijakan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) yang dilakukan badan pembentuk undang-undang (badan legislatif). *Kedua*, konfigurasi politik atau format politik mempengaruhi kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum (*rechstvinding*) yang dilakukan kekuasaan kehakiman dan aparat penegak hukum.

³²³ Bintan R.Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 34.

³²⁴ Moh.Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia, Op. cit.*, hlm. 15-19.

³²⁵ Bintan R.Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 34-37.

³²⁶ *Ibid.*

Sesuai dengan hubungan karakteristik konfigurasi politik atau format politik dengan karakteristik kebijakan hukum tersebut, suatu pikiran hipotesis dapat dikemukakan sebagai berikut. Konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan tipologi kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang berkarakter demokratis-populis. Kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang berkarakter demokratis-populis adalah kebijakan pembentukan dan penegakan hukum yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Konfigurasi politik atau format politik otoriter atau totaliter akan menghasilkan kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang berkarakter elitis-otoriter. Kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang berkarakter elitis-otoriter adalah kebijakan pembentukan dan penegakan hukum yang berpihak pada kepentingan penguasa.

Ukuran tipologi kebijakan publik yang berkarakter demokratis-populis atau otoriter-elitis ditentukan oleh tingkat keterlibatan publik dalam siklus kebijakan publik.³²⁷ Semakin besar derajat keterlibatan publik (rakyat) dalam siklus kebijakan publik semakin demokratis tipologi kebijakan umum tersebut. Namun, semakin kecil derajat keterlibatan publik (rakyat) dalam siklus kebijakan umum semakin otoriter karakter kebijakan umum tersebut. Trubus Rahardiansyah mengemukakan pandangan tentang hal itu sebagai berikut:

“Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme

³²⁷ Siklus kebijakan publik terdiri atas pembuatan kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik (Lihat, Trubus Rahardiansyah P., *Pengantar Ilmu Politik*, *Op.cit.*, hlm. 293).

kontrol publik yakni proses yang memungkinkan keberatan atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.”³²⁸

Keterlibatan rakyat yang minim dalam siklus kebijakan publik membuat kebijakan publik tersebut memiliki tipologi yang berkarakter otoriter-elitis. Trubus Rahardiansyah mengemukakan pendapatnya sebagai berikut “Dalam masyarakat otoriter, kebijaksanaan publik merupakan keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas (maksudnya penjabaran siklus kebijakan publik di atas - - - pen.) tidak berjalan.”³²⁹ Jika keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan publik adalah maksimal, kebijakan publik tersebut akan memiliki tipologi karakter demoratis-populis. Namun, dalam negara demokrasi, meskipun siklus kebijakan publik berjalan dengan baik tetapi justru dapat terjadi kesulitan dalam menyerap aspirasi publik. Trubus Rahardiansyah P. mengemukakan komentar tentang hal itu sebagai berikut “Tetapi dalam masyarakat demokratis yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik.”³³⁰

Tipologi kebijakan publik yang dikemukakan di atas berlaku juga bagi tipologi kebijakan hukum karena kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan publik. Siklus kebijakan publik juga berlaku terhadap proses penetapan kebijakan hukum. Tipologi kebijakan hukum demokratis-populis akan terjadi jika rakyat baik secara langsung maupun melalui perwakilan dilibatkan pada setiap tahap siklus kebijakan hukum. Tipologi kebijakan hukum otoriter-elitis terjadi jika tingkat keterlibatan rakyat dalam siklus

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*, hlm. 294.

kebijakan hukum adalah sangat minim. Bahkan, dalam negara totaliter, rakyat dapat dikatakan sama sekali tidak terlibat dalam salah satu siklus kebijakan hukum.

Karakteristik kebijakan hukum yang berkenaan dengan kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang berkarakter demokratis-populis atau otoriter-elitis akan mempengaruhi karakteristik strategi pembangunan hukum. Karakteristik kebijakan hukum merupakan faktor yang menentukan strategi pembangunan hukum. Jika bertitik tolak dari hubungan karakteristik kebijakan hukum dengan karakteristik strategi pembangunan hukum, pikiran hipotesis dapat dikemukakan sebagai berikut. Karakteristik kebijakan hukum yang demokratis-populis akan menghasilkan strategi pembangunan hukum yang responsif. Akan tetapi, karakteristik kebijakan hukum yang otoriter-elitis akan menghasilkan strategi pembangunan hukum ortodoks.

Dalam perspektif teori, ada 2 (dua) model strategi pembangunan hukum yang lazim dikenal. Kedua model strategi pembangunan hukum tersebut adalah strategi pembangunan hukum ortodoks dan responsif.³³¹ Kedua jenis strategi pembangunan hukum di atas memiliki karakteristik yang berbeda dalam berbagai aspek. Masing-masing strategi pembangunan hukum memiliki kekuatan dan kelemahan. Akan tetapi, negara demokrasi yang berdasar atas hukum akan memilih strategi pembangunan hukum responsif karena strategi pembangunan model ini tanggap terhadap aspirasi masyarakat (publik). Akan tetapi, sesuai dengan tujuan penulisan buku ini, pada bagian ini hanya 2 (dua) aspek strategi pembangunan hukum yang dibicarakan yakni (1) aspek peranan kelembagaan dan (2) karakter ideologis produk hukum yang dihasilkan masing-masing strategi pembangunan

³³¹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 27.

hukum. Kedua aspek tersebut akan diulas dalam garis besar dan akan memperlihatkan hasil yang sangat berbeda dalam uraian berikut.

Dalam strategi pembangunan hukum ortodoks peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum suatu masyarakat adalah sangat dominan.³³² Sebagai konsekuensi dari kondisi yang demikian, peranan individu dan elemen-elemen masyarakat dalam menentukan kebijakan hukum adalah sangat minim atau tidak ada sama sekali. Strategi pembangunan hukum ortodoks dengan peranan dominan negara atau lembaga pemerintah dan parlemen dalam menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum menunjukkan tipologi kebijakan hukum yang berkarakter elitis. Strategi pembangunan hukum ortodoks adalah strategi pembangun hukum yang berpihak kepada kepentingan penguasa atau negara semata-mata. Contoh yang relevan dikemukakan adalah strategi pembangunan hukum ortodoks yang diterapkan di Indonesia pada masa Orde Baru.³³³ Hukum yang dihasilkan lembaga-lembaga pembentuk hukum dan penerap hukum adalah alat rezim penguasa Orde Baru untuk mewujudkan tujuan dan cita-citanya. Karakter produk hukum rezim penguasa Orde Baru cenderung bersifat represif (menekan atau memaksa) karena secara sepihak merefleksikan persepsi sosial para penguasa Orde Baru.³³⁴

Strategi pembangunan hukum responsif adalah strategi pembangunan hukum yang memberikan kesempatan dan peranan yang besar kepada lembaga peradilan dan partisipasi

³³² *Ibid.*

³³³ I Gede Pantja Astawa, "Hukum Dalam Pembangunan Nasional Di Era Globalisasi," Makalah seminar dalam memperingati Lustrum VIII, Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, 6 Oktober 1997, hlm. 4.

³³⁴ Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia, Op. cit.*

luas individu maupun kelompok-kelompok sosial untuk menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum.³³⁵ Strategi pembangunan hukum responsif menunjukkan tipologi kebijakan hukum yang berkarakter populis-responsif. Kebijakan hukum yang berkarakter populis-responsif adalah produk konfigurasi politik atau format politik yang demokratis. Dalam konfigurasi politik atau format politik demokratis, peluang individu atau kelompok untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara termasuk dalam menentukan arah kebijakan umum terbuka sangat luas. Dalam konfigurasi politik yang demokratis, kebijakan hukum terutama kebijakan yang berhubungan dengan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum tidak hanya mencerminkan kehendak penguasa tetapi aspirasi segenap anggota masyarakat, kelompok-kelompok sosial dan individu-individu.

Strategi pembangunan hukum yang berkarakter responsif atau ortodoks mempengaruhi karakter produk hukum. Pengaruh tersebut tidak bersifat langsung tetapi melalui tipologi kebijakan hukum. Sesuai dengan pernyataan di atas, pikiran hipotesis yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Strategi pembangunan hukum yang berkarakter responsif akan menghasilkan tipologi kebijakan hukum dengan karakter yang sama yakni populis-responsif. Karakteristik tipologi kebijakan hukum yang populis-responsif akan menghasilkan produk hukum dengan karakter sama yakni populis-responsif. Akan tetapi, strategi pembangunan hukum yang berkarakter elitis-ortodoks akan menghasilkan tipologi kebijakan hukum yang berkarakter yang sama yakni karakteristik yang elitis-ortodoks.

³³⁵ *Ibid.*

Tipologi kebijakan hukum elitis-ortodoks akan menghasilkan produk hukum dengan karakter yang sama yakni elitis-ortodoks.

Salah satu penelitian yang mirip dengan jalan pikiran penulis di atas adalah penelitian Moh. Mahfud MD. Penelitian tersebut memang tidak secara langsung membuktikan hubungan karakteristik strategi pembangunan hukum dengan karakter produk hukum. Akan tetapi, hubungan karakteristik konfigurasi politik dengan produk hukum. Penelitian tersebut memiliki pola pikir yang sama dengan pola pikir penulis mengenai hubungan karakteristik strategi pembangunan hukum dengan karakteristik produk hukum seperti dikemukakan di atas. Penelitian Moh. Mahfud M.D merupakan salah satu penelitian yang berhasil membuktikan relasi konfigurasi politik atau format politik dengan karakter produk hukum.³³⁶ Menurut penulis, pengaruh karakter konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum bersifat tidak langsung. Hubungan atau pengaruh tersebut melalui *variabel intervening* atau variabel penghubung yaitu strategi pembangunan hukum dan tipologi kebijakan hukum yang menentukan karakteristik produk hukum.

Penelitian Mahfud M.D. berhasil membuktikan konfigurasi politik demokratis menghasilkan produk hukum responsif-populis atau produk hukum yang berpihak kepada kepentingan rakyat.³³⁷ Namun, format politik otoriter cenderung menghasilkan produk hukum konservatif-ortodoks-elitis atau produk hukum yang berpihak kepada penguasa.³³⁸ Produk hukum yang dihasilkan konfigurasi politik otoriter melalui kebijakan hukum ortodoks dan strategi pembangunan hukum ortodoks adalah hukum yang positivis-

³³⁶ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia, Op. cit.*, hlm. 15.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

instrumentalis.³³⁹ Hukum yang positivis-instrumentalis yang dihasilkan strategi pembangunan hukum ortodoks dalam konteks karakteristik kebijakan hukum ortodoks dan konfigurasi politik otoriter adalah alat ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.³⁴⁰

Menurut penulis, konfigurasi politik atau format politik tidak hanya berpengaruh terhadap karakteristik produk hukum seperti dikemukakan Moh. Mahfud MD. Konfigurasi politik atau format politik memiliki spektrum pengaruh yang sangat luas terhadap berbagai aspek hukum. Akan tetapi, penelitian Moh. Mahfud MD yang dikemukakan di atas dapat dipakai sebagai titik tolak untuk mengembangkan penelitian yang mengkaji hubungan logis dan kausal antara konfigurasi politik atau format politik dengan strategi pembangunan hukum dan dengan tipologi kebijakan hukum ataupun dengan karakter produk hukum. Dalam pandangan penulis buku ini, ada hubungan korelasional antara karakter konfigurasi politik atau format politik dengan - - - -> strategi pembangunan hukum dengan - - - -> tipologi kebijakan hukum dengan - - - -> karakteristik produk hukum.

Hipotesis yang dapat dikemukakan dalam konteks uraian di atas adalah sebagai berikut. *Pertama*, konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan strategi pembangunan hukum yang populis-responsif. Strategi pembangun hukum yang populis-responsif akan menghasilkan tipologi kebijakan hukum yang responsif sedangkan tipologi kebijakan hukum yang responsif akan menghasilkan karakteristik produk hukum yang populis-responsif yakni hukum yang tanggap terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. *Kedua*, konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan strategi pembangunan hukum yang

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

elitis-ortodoks. Strategi pembangunan hukum yang elitis-ortodoks akan menghasilkan tipologi kebijakan hukum yang elitis-ortodoks sedangkan tipologi kebijakan hukum yang elitis-ortodoks akan menghasilkan karakteristik produk hukum yang elitis-ortodoks yakni produk hukum yang berkiblat kepada kepentingan penguasa semata-mata. Hipotesis yang penulis kemukakan di atas bagaikan lahan yang terbuka bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang berkenaan dengan kebijakan hukum dalam perspektif Ilmu Politik Hukum.

Pengaruh konfigurasi politik atau format politik dapat melampaui hal-hal yang penulis kemukakan di atas yakni menyentuh aspek penegakan hukum atau penerapan hukum (*rechtsvinding*). Salah satu penelitian yang berhasil membuktikan pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap aspek penegakan atau penerapan hukum yang dilakukan kekuasaan kehakiman adalah penelitian Benny K. Harman. Menurut Benny K. Harman, jika dalam suatu negara diterapkan konfigurasi politik demokratis, karakter kekuasaan kehakiman menjadi kekuasaan kehakiman yang independen dan otonom.³⁴¹

Benny K. Harman mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Dalam konfigurasi politik semacam itu (maksudnya konfigurasi politik yang demokratis - - - pen.) kedudukan kekuasaan kehakiman akan menjadi kordinat dengan kekuasaan pemerintahan negara sedangkan fungsinya adalah sebagai alat atau instrumen untuk menegakkan keadilan dengan melakukan kongkretisasi dari apa yang merupakan Cita Hukum (*Rechtsidee*) dari suatu negara dan di dalam negara RI Cita Hukum tersebut adalah cita-cita sosial yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.”³⁴²

³⁴¹ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta, 1997), hlm. 314.

³⁴² *Ibid.*

Jika bertitik tolak dari pernyataan Benny K. Harman di atas, penulis dapat mengemukakan hipotesis sebagai berikut. Dalam konfigurasi politik demokratis, kebijakan penegakan atau penerapan hukum yang independen dapat dilaksanakan kekuasaan kehakiman (pengadilan) tanpa intervensi cabang kekuasaan negara yang lain terutama kekuasaan eksekutif. Sebagai dampak positif, kekuasaan kehakiman (pengadilan) dapat menjadi instrumen yang andal untuk menegakkan keadilan melalui konkretisasi nilai-nilai ideal cita hukum (*rechtsidee*) negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 berdasarkan putusan (vonis) pengadilan (hakim).

Jika diterapkan konfigurasi politik atau format politik otoriter atau totaliter, korelasi yang sama akan terjadi meskipun dengan kondisi yang berbeda dan malah bertentangan. Karakteristik kekuasaan kehakiman akan berubah total dalam perspektif konfigurasi atau format politik yang berbeda. Kekuasaan kehakiman yang disebut sebagai kekuasaan yang bebas dan merdeka akan berubah menjadi kekuasaan yang terkooptasi dan tidak independen dalam praktik. Dalam konfigurasi politik atau format politik yang otoriter akan dihasilkan karakter kekuasaan kehakiman yang tidak otonom atau tidak bebas.³⁴³ Kekuasaan yang tidak otonom terjadi karena pengaruh konfigurasi politik yang sangat kuat sehingga kekuasaan kehakiman berada di bawah kendali kekuasaan eksekutif. Dalam konfigurasi politik otoriter, kedudukan kekuasaan kehakiman subordinasi terhadap kekuasaan pemerintahan negara dan fungsi kekuasaan kehakiman menjadi alat untuk melaksanakan program politik pemerintah yang umumnya tertuang dalam bentuk undang-undang.”³⁴⁴

³⁴³ *Ibid.*

Jika bertitik tolak dari pernyataan Benny K. Harman di atas, konfigurasi politik otoriter atau totaliter dapat dikemukakan akan menghasilkan kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum oleh kekuasaan kehakiman atau pengadilan yang bersifat tidak otonom karena pengaruh kekuasaan lain terutama kekuasaan eksekutif. Sebagai dampak negatif keadaan yang demikian, kekuasaan kehakiman atau pengadilan menjadi alat untuk memenuhi kepentingan penguasa (eksekutif) semata-mata. Padahal, kekuasaan kehakiman adalah alat menegakkan keadilan dengan cara melakukan konkretisasi nilai-nilai ideal dalam cita hukum (*rechtsidee*) negara Republik Indonesia seperti dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 dalam realitas kehidupan melalui vonis.

Dalam konfigurasi politik yang demokratis bukan hanya kebijakan hukum yang boleh atau dapat dipengaruhi rakyat. Akan tetapi, semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ditentukan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kekuasaan tertinggi) dengan cara keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan politik secara langsung atau melalui perwakilan. Wujud kekuasaan rakyat adalah keterlibatan rakyat dalam segala aspek penyelenggaraan negara.³⁴⁵ Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak salah jika dikatakan produk hukum hasil strategi pembangunan hukum demokratis harus responsif atau tanggap terhadap kepentingan umum.³⁴⁶ Kebijakan hukum yang ditetapkan dan diterapkan dalam suatu negara atau masyarakat terutama kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya* (Jakarta, 1982), hlm. 221.

³⁴⁶ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia, Op. cit.*, hlm. 27-28.

akan datang tidak semata-mata ditentukan negara atau pemerintah (penguasa) tetapi juga rakyat.

6.Perkembangan Masyarakat Internasional

Faktor lain yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah perkembangan masyarakat internasional. Perkembangan masyarakat internasional adalah salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam menetapkan dan menerapkan kebijakan hukum. Dalam konteks hubungan antarbangsa, perkembangan suatu negara tidak semata-mata ditentukan oleh faktor internal negara yang bersangkutan tetapi juga perkembangan negara-negara lain atau perkembangan dunia secara keseluruhan. Bintan R.Saragih antara lain mengemukakan arus globalisasi sekarang ini sangat berpengaruh pada semua negara sehingga batas-batas antara satu negara dengan negara lain hampir kabur, ditambah lagi dengan kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan yang sangat pesat yang mendukung arus globalisasi tersebut.³⁴⁷

Uraian di atas mengandung arti perkembangan masyarakat internasional dapat menimbulkan dampak positif atau negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti perkembangan demokrasi, penghargaan hak-hak asasi manusia, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berkumpul, kebebasan pers, kebebasan badan peradilan dan lain-lain. Dalam konteks pengaruh perkembangan masyarakat internasional tersebut, Hardjito Notopuro mengemukakan komentar sebagai

³⁴⁷ Bintan R.Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 48.

berikut “Dalam hal ini tentu saja juga perlu diperhatikan adanya situasi dunia internasional yang serba berubah dan membawa pengaruh . . . bagi bangsa Indonesia.”³⁴⁸

Salah satu aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah aspek kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan umum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa). Kebijakan hukum tidak terlepas dari pengaruh perkembangan masyarakat internasional. Perkembangan realitas masyarakat internasional memiliki relasi yang kuat dengan karakteristik kebijakan hukum suatu negara. Sunarjati Hartono mengemukakan sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak bisa terlepas pula dari realitas dan politik hukum internasional.³⁴⁹ Hubungan korelasional antara perkembangan masyarakat internasional dengan karakteristik kebijakan hukum suatu negara tidak hanya dikemukakan Hardjito Notopuro dan Sunarjati Hartono. Mieke Komar juga mengemukakan pendapat senada yakni sebagai berikut “Politik hukum (sekarang maupun di masa yang akan datang) harus pula memperhatikan pengaruh global.”³⁵⁰

Pengaruh perkembangan masyarakat internasional terhadap kebijakan hukum suatu negara terutama dirasakan pada segi-segi kebijakan hukum temporer yang dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan masyarakat. Secara khusus, hal tersebut berpengaruh terhadap aspek kebijakan pembentukan hukum atau pembinaan

³⁴⁸ Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional* (Jakarta, 1995), hlm. 6.

³⁴⁹ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Op. cit.*, hlm. 1.

³⁵⁰ Mieke Komar Kantaatmadja, “Era Globalisasi dan Pengaruhnya Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia,” Makalah pada Dies Ke 40 dan Lustrum ke VIII Fakultas Hukum, UNPAD, Bandung, 1997, hlm. 3.

hukum daripada kebijakan penerapan hukum. Pembinaan hukum diartikan secara luas sebagai setiap tindakan yang berusaha menyelaraskan hukum dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang membangun.³⁵¹ Aspek kegiatan pembinaan hukum terdiri atas 2 (dua) macam. *Pertama*, kebijakan pembinaan hukum mengandung arti sebagai kegiatan pembangunan hukum sebagai upaya untuk menetapkan ketentuan-ketentuan baru sebagai pengganti ketentuan-ketentuan lama yang berbau kolonial. *Kedua*, kebijakan pembinaan hukum juga mengandung arti sebagai pembaharuan hukum sebagai upaya secara terus menerus untuk menyesuaikan hukum yang sudah ada sejak proklamasi dengan kebutuhan yang terus berubah.³⁵²

Secara lebih khusus, perkembangan masyarakat internasional mempengaruhi pembaharuan hukum suatu negara. Mieke Komar lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam melakukan pembaharuan hukum, seyogyanya Indonesia harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum internasional”³⁵³ Sunarjati Hartono mengemukakan komentar yang senada sebagai berikut “Sebagai akibat globalisasi dan peningkatan pergaulan dan perdagangan internasional cukup banyak peraturan-peraturan hukum asing yang bersifat internasional akan juga dituangkan ke dalam perundang-undangan nasional seperti misalnya di dalam hal surat-surat berharga, pasar modal, kejahatan komputer dan sebagainya.”³⁵⁴

³⁵¹ Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional Op. cit.*, hlm. 6.

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ Mieke Komar Kantaatmadja, “Era Globalisasi dan Pengaruhnya Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia,” Makalah pada Dies Ke 40 dan Lustrum ke VIII Fakultas Hukum, UNPAD, Bandung, 1997, *Op. cit.*, hlm. 3.

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas, kebijakan pembaharuan hukum sebagai aspek pembinaan hukum jelas tidak terlepas dari pengaruh perkembangan masyarakat internasional. Kebijakan pembaharuan hukum harus memperhatikan pengaruh perkembangan masyarakat internasional termasuk perkembangan hukum internasional. Pengaruh globalisasi harus ditanggapi secara positif dan diakomodasikan secara baik supaya sesuai dengan kepentingan bangsa sehingga bangsa Indonesia tetap dapat ikut serta dalam pergaulan antar bangsa. Dalam konteks paparan di atas, Sunarjati Hartono mengemukakan pandangan dengan lebih jelas yakni sebagai berikut :

“Dengan demikian, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum nasional itu tidaklah semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum di negara-negara lain serta perkembangan hukum internasional. Dengan lain perkataan, ada faktor-faktor di luar jangkauan bangsa kita yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan di masa yang akan datang.”³⁵⁵

Sebagaimana dikemukakan, perkembangan masyarakat internasional lebih dirasakan pada kebijakan pembentukan hukum baik pembangunan hukum maupun pembaharuan hukum daripada aspek penerapan hukum. Pengaruh perkembangan masyarakat internasional (globalisasi) terhadap pembaharuan hukum di Indonesia tampak dari pembentukan beberapa peraturan baru dan juga persiapan untuk mengadakan pembaharuan hukum di berbagai bidang.³⁵⁶ Pengaruh globalisasi terhadap pembaharuan hukum sebagai salah satu aspek kebijakan hukum antara lain berkaitan dengan Hukum Hak Atas Kekayaan Intelektual, Hukum di Bidang Investasi, Hukum Perdagangan Internasional

³⁵⁴ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional. Op. cit.*, hlm. 74.

³⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 1-2.

³⁵⁶ *Ibid.*

di Bidang Jasa, Hukum di bidang Kepabeanan dan lain-lain.³⁵⁷ Sunarjati Hartono mengemukakan antara lain cukup banyak peraturan perundang-undangan yang dibentuk akibat pengaruh kaidah hukum atau kebijaksanaan dalam forum internasional atau oleh negara asing seperti misalnya perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dengan UU Nomor 25 Tahun 2003 yang hanya dalam tempo setahun diubah karena desakan Amerika Serikat dan Australia.³⁵⁸

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Bintan R.Saragih, *Politik Hukum, Op. cit.*, hlm. 25.

BAB IX

KARAKTERISTIK KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL PERMANEN DAN KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL TEMPORER SEBAGAI OBJEK FORMAL ILMU POLITIK HUKUM

A. Karakteristik Kebijakan Hukum Nasional Permanen (*Permanent National Legal Policy*)

Setiap bangsa memiliki cita-cita sebagai tujuan bersama yang hendak dicapai pada masa yang akan datang. Namun, tujuan bersama sebagai pencerminan cita-cita bangsa tersebut tidak dapat direalisasikan dalam jangka waktu singkat. Pencapaian tujuan bersama membutuhkan waktu yang sangat lama. Oleh sebab itu, suatu bangsa perlu membentuk negara sebagai organisasi bangsa. Pembentukan negara adalah tahap pertama yang harus dilakukan dalam rangka merealisasikan cita-cita bersama bangsa. Sebagai organisasi, negara berfungsi sebagai instrumen yang dipergunakan untuk mencapai cita-cita bersama. Sebagai instrumen, negara yang mengurus segala hal yang dibutuhkan bangsa dan melakukan tindakan yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan bersama bangsa. Setelah negara dibentuk, tujuan bangsa sebagai cita-cita bersama disebut sebagai tujuan negara.

Dalam perspektif uraian yang dikemukakan di atas, tujuan bangsa adalah sama dengan tujuan negara sesuai dengan konsepsi negara-bangsa (*nation-state*). Dalam perjalanan menuju pencapaian tujuan negara, berbagai hal dapat terjadi yang membuat proses perjalanan suatu bangsa menuju cita-citanya mengalami hambatan yang dapat membuat bangsa tersebut menyimpang dari jalan yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan. Untuk mencegah penyimpangan terjadi, suatu bangsa perlu memiliki penuntun yang berfungsi sebagai pedoman dalam perjalanan menuju tujuan negara. Pedoman atau penuntun tersebut mengatur berbagai hal yang terkait dengan upaya pencapaian tujuan

negara seperti antara lain jalan yang harus dilalui untuk mencapai tujuan negara, strategi untuk mencapai tujuan negara, cara-cara untuk mencapai tujuan negara, sistem organisasi negara yang sesuai dengan tujuan negara, alat atau sarana yang dipergunakan untuk mencapai tujuan negara, prioritas langkah-langkah yang harus dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan negara dan lain-lain.

Pedoman atau penuntun yang dimaksud di atas adalah kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan umum ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas. Kebijakan umum mengandung rencana-rencana dan asas-asas atau prinsip yang mengikat dalam rangka mencapai tujuan negara. Salah satu aspek kebijakan umum yang berfungsi sebagai pedoman dalam rangka mencapai tujuan negara berkenaan dengan sarana atau alat (instrumen) yang dipergunakan untuk mencapai tujuan negara. Sarana atau alat (instrumen) instrumen yang lazim dipakai untuk mencapai tujuan negara dalam suatu negara hukum kesejahteraan moderen adalah sistem hukum atau tata hukum.

Fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam suatu negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) beraneka ragam sesuai dengan ruang lingkup tugas pemerintah. *Pertama*, sistem hukum atau tata hukum dapat berfungsi sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan. Fungsi ini adalah fungsi klasik suatu sistem hukum atau tata hukum. *Kedua*, sistem hukum atau tata hukum juga dapat berfungsi sebagai alat atau sarana untuk rekayasa masyarakat dalam rangka mendorong dan mengarahkan perkembangan masyarakat menuju tujuan yang sudah ditetapkan. *Ketiga*, sistem hukum atau tata hukum dapat juga berfungsi sebagai sarana pembanguan ataupun pembaharuan masyarakat. *Keempat*, sistem hukum juga dapat berfungsi sebagai jembatan menuju cita-cita atau tujuan negara sebagai cermin cita-cita bangsa dan lain-lain.

Pemanfaatan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk berbagai macam maksud dan tujuan seperti dikemukakan di atas dilakukan dengan berdasarkan suatu pedoman yang mengatur strategi, rencana, maksud, tujuan, fungsi, arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum dan lain-lain. Pedoman dalam pemanfaatan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan negara atau tujuan bangsa adalah kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum (*legal policy*) ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dengan ruang lingkup keberlakuan yang berskala nasional. Dalam perspektif jalan pikiran yang dikemukakan di atas, penulis dapat memahami pendapat Bagir Manan yang secara tegas mengemukakan pernyataan “Tiada negara tanpa politik hukum.”³⁵⁹

Istilah politik hukum dalam pernyataan Bagir Manan di atas mengandung pengertian yang sejajar dengan pengertian kebijakan hukum. Keharusan setiap negara untuk memiliki politik hukum adalah keharusan yang bersifat logis karena tanpa politik hukum akan terjadi berbagai hal yang tidak dikehendaki terhadap sistem hukum atau tata hukum. Keberadaan politik hukum (kebijakan hukum) menjadi bersifat normatif karena tanpa politik hukum, sistem hukum atau tata hukum akan berkembang menjadi liar dan tidak jelas. Politik hukum atau kebijakan hukum dalam perspektif pendapat penulis tersebut di atas berlaku dalam ruang lingkup skala nasional (*national legal policy*). Oleh karena itu, setiap negara dan atau bangsa yang hendak mencapai suatu tujuan negara dengan bersaranakan sistem hukum atau tata hukum harus memiliki kerangka kebijakan hukum (politik hukum) nasional. Dalam konteks politik hukum (kebijakan hukum) nasional tersebut, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut “Politik hukum nasional

³⁵⁹ Bagir Manan, “Politik Perundang-undangan,” *Op. cit.*, hlm. 2.

adalah kebijaksanaan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional”³⁶⁰

Pembentukan sistem hukum nasional adalah tujuan politik hukum (kebijakan hukum) nasional. Keberadaan kebijakan hukum nasional dalam suatu negara hukum kesejahteraan adalah konsekuensi logis negara hukum kesejahteraan yang memiliki ruang lingkup tugas yang menyentuh segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, sistem hukum atau tata hukum nasional suatu negara hukum kesejahteraan menjadi rumit karena menjangkau ruang lingkup yang sangat luas sehingga kebijakan hukum (politik hukum) nasional perlu diadakan demi ketertiban hukum. Dalam konteks sistem hukum nasional Indonesia, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut ”Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 pada hakekatnya adalah sistem hukum yang berisi perangkat hukum-kaidah, aparat, sarana dan prasarana yang mampu memberikan perlindungan, mendorong dan menjamin terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”³⁶¹

Sistem hukum atau tata hukum suatu negara hukum kesejahteraan moderen dengan karakteristik seperti dikemukakan di atas harus dikelola dengan baik supaya mengarah pada tujuan negara dan dapat mencapai target yang sudah ditetapkan. Perkembangan masyarakat yang sangat cepat dan dinamis membuat urusan pemerintah setiap hari berkembang dengan sangat cepat sehingga negara hukum kesejahteraan harus mengontrol dan mengarahkan perkembangan sistem hukum atau tata hukum masing-masing supaya dapat mencapai tujuan negara. Perkembangan sistem hukum atau tata hukum suatu negara hukum

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

³⁶¹ *Ibid.*

kesejahteraan moderen yang dinamis akan sulit dikontrol atau dikendalikan jika tidak ada kerangka kebijakan hukum (politik hukum) nasional. Tujuan negara hanya mungkin dapat dicapai jika pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum nasional dapat dikontrol dengan baik. Kontrol terhadap arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum nasional dilakukan berdasarkan suatu kerangka kebijakan hukum nasional.

Dalam perspektif kerangka berpikir ideal, setiap negara hukum kesejahteraan moderen harus memiliki kerangka kebijakan hukum nasional. Dalam kerangka kebijakan hukum nasional ditetapkan berbagai hal yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum nasional seperti antara lain tentang cara memanfaatkan sistem hukum sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan negara. Berbagai pokok pendirian atau prinsip (asas-asas hukum) seperti asas unifikasi atau pluralisme sistem hukum nasional, asas persamaan kedudukan di depan hukum bagi setiap warga negara tanpa memandang perbedaan suku, agama, ras, asas atau prinsip kemajemukan aspirasi masyarakat yang harus diperhatikan dan lain-lain ditetapkan dalam kerangka kebijakan hukum nasional. Kerangka kebijakan hukum nasional adalah pedoman atau penuntun segenap upaya yang dilaksanakan di bidang hukum dalam rangka mencapai tujuan negara.

Kerangka kebijakan hukum nasional terdiri atas 2 (dua) macam komponen yakni (a) kerangka kebijakan hukum (politik hukum) nasional permanen dan (b) kebijakan hukum (politik hukum) nasional temporer. Kedua jenis kebijakan hukum nasional tersebut memiliki hubungan yang erat karena tidak dapat dipisahkan meski dapat dibedakan. Kerangka kebijakan hukum (politik hukum) nasional permanen adalah fondasi (landasan) dan sekaligus pedoman pengembangan kebijakan hukum (politik hukum) nasional temporer. Kerangka kebijakan hukum (politik hukum) nasional permanen menetapkan

prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) yang menjadi dasar atau pondasi (landasan) pengembangan dan perkembangan kebijakan hukum (politik hukum) nasional temporer. Kebijakan hukum (politik hukum) nasional temporer adalah kebijakan hukum nasional yang berfungsi untuk menjabarkan prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) dalam kebijakan hukum nasional permanen. Pengembangan kebijakan hukum nasional temporer dilakukan dengan bertitik tolak dari prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) yang sudah disepakati suatu bangsa sesuai dengan perkembangan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan hukum nasional temporer adalah kebijakan hukum yang selalu berubah-ubah atau dapat diubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat meskipun harus tetap berpedoman pada kebijakan hukum nasional permanen. Kebijakan hukum (politik hukum) nasional temporer yang dikembangkan berdasarkan kebijakan hukum nasional permanen adalah pedoman pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional yang berlaku pada saat ini maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pengembangan sistem hukum atau tata hukum berdasarkan kebijakan hukum nasional permanen dan temporer akan dilakukan secara terus-menerus dalam rangka mencapai tujuan negara.

Kerangka kebijakan hukum nasional bersifat permanen (*permanen national legal policy*) memiliki substansi yang bersifat permanen atau tetap karena mengandung prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) mengenai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang bersifat tetap di bidang hukum yang tidak mudah berubah-ubah. Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) tersebut merupakan fondasi atau landasan sistem hukum atau tata hukum nasional. Oleh karena itu, negara yang tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional permanen

adalah negara yang tidak memiliki fondasi atau landasan berpijak sistem hukum atau tata hukum nasional yang kokoh dan kuat. Bagaikan rumah bertingkat yang tidak memiliki pondasi atau landasan yang kokoh yang akan mudah goyah jika dilanda angin topan. Negara yang tidak memiliki kebijakan hukum nasional permanen adalah negara yang tidak memiliki prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas) pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional. Kondisi tersebut akan berakibat terhadap arah dan perkembangan dan pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional. Negara yang demikian akan mengalami banyak kendala dan permasalahan ketika membangun dan mengembangkan sistem hukum atau tata hukum nasional karena arah perkembangan dan pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional yang tidak jelas. Negara yang demikian akan mudah terombang-ambing dalam proses perjalanan sejarah menuju tujuan negara. Negara yang tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional permanen sebagai pedoman pengembangan dan pertumbuhan kebijakan hukum nasional temporer akan membuat tujuan suatu negara yakni hukum kesejahteraan mustahil dapat dicapai.

Jika suatu negara tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional permanen, upaya pengembangan sistem hukum atau tatanan hukum nasional negara yang bersangkutan akan kehilangan pedoman atau landasan dan arah. Kebijakan hukum nasional temporer yang dikembangkan tanpa landasan kerangka kebijakan hukum nasional permanen dapat membuat sistem hukum atau tata hukum berkembang ke arah lain yang menyimpang dari tujuan negara. Sistem hukum atau tata hukum yang tumbuh dan berkembang tanpa arah dan tujuan sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan yang tidak ditopang oleh kerangka landasan yang kokoh akan tumbuh dan berkembang menjadi sistem hukum atau tata hukum yang tidak terkendali dan tidak memiliki arah yang jelas.

Sebagai akibatnya, pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar akan terjadi (*wilde groet van het recht*).³⁶²

Pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum nasional suatu bangsa yang liar tanpa arah dan tujuan yang jelas lambat laun pasti menimbulkan berbagai masalah hukum nasional yang rumit. Bahkan, pertumbuhan dan perkembangan hukum yang liar seperti dikemukakan di atas bukan hanya akan melahirkan berbagai masalah hukum tetapi juga permasalahan sosial. Kekacauan sistem hukum atau tata hukum akan menimbulkan kekacauan sistem sosial sebagai problema akibat yang mustahil dapat dihindari. Kondisi seperti itu membuat suatu bangsa tidak mungkin dapat mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama. Pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar akan membawa suatu bangsa menjadi tersesat dan menyimpang dari jalan yang benar yang harus ditempuh dalam mencapai tujuan negara sebagai cita-cita bangsa. Dengan demikian, pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional suatu bangsa yang dilakukan secara terarah dan berencana, dapat dipahami betapa penting.

Kondisi seperti dikemukakan di atas dapat menimpa suatu bangsa jika tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Kisah perjalanan suatu bangsa yang menyimpang dari jalan yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan negara karena pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar tersebut dapat dicegah. Untuk mencegah pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar, negara membutuhkan kerangka kebijakan hukum nasional permanen sebagai landasan pengembangan dan perkembangan kebijakan hukum nasional temporer sebagai pedoman pertumbuhan dan

³⁶² Padmo Wahyono 'Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional' dalam Busyro Muqoddas dkk, Politik Pembangunan Hukum Nasional (Yogyakarta, 1992), hlm. 39.

perkembangan sistem hukum atau tata hukum maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Kebijakan hukum nasional temporer menjadi penuntun pengembangan sistem hukum atau tata hukum yang dipergunakan sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan negara suatu bangsa. Kebijakan hukum nasional temporer merupakan pedoman dalam rangka (a) pengembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini dan (b) pedoman yang menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kedua substansi atau materi-muatan pengembangan dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang dikemukakan di atas meliputi berbagai macam aspek hukum yang sangat kompleks sehingga perlu dipelajari dengan seksama dari perspektif suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yakni Ilmu Politik Hukum.

Kerangka kebijakan hukum nasional permanen berfungsi sebagai landasan kebijakan hukum nasional temporer. Kerangka kebijakan hukum nasional temporer tersebut berfungsi sebagai pondasi pengembangan dan pertumbuhan bidang hukum yang salah satu komponennya adalah sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum nasional temporer secara langsung berfungsi sebagai pedoman pengembangan sistem hukum atau tata hukum nasional. Implementasi kebijakan hukum nasional temporer pada bidang hukum yang bertujuan membangun, mengembangkan atau mendorong pertumbuhan bidang hukum melalui sistem hukum atau tata hukum harus dipandu oleh pokok-pokok pikiran atau prinsip-prinsip (asas-asas hukum) supaya dapat bergerak menuju tujuan negara. Pertumbuhan dan perkembangan bidang hukum yang difokuskan pada pembangunan, pengembangan atau pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum bertujuan agar sistem

hukum atau tata hukum tersebut dapat berfungsi untuk mengarahkan perkembangan masyarakat menuju cita-cita bangsa atau tujuan negara.

Kerangka kebijakan hukum nasional permanen ditetapkan dalam figur sistem hukum atau tata hukum. Sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mengungkapkan kerangka kebijakan hukum nasional permanen kepada publik. Pemanfaatan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan substansi kerangka kebijakan hukum nasional permanen bertujuan untuk memberikan legalitas (keabsahan) terhadap kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Kerangka kebijakan hukum nasional permanen yang diungkapkan melalui sistem hukum atau tata hukum membuat kebijakan hukum nasional permanen tersebut memiliki legalitas yuridis. Legalitas yuridis membuat kerangka kebijakan hukum nasional permanen memiliki kekuatan mengikat secara yuridis terhadap semua pihak yang terkait sehingga para pihak yang terkait dengan kerangka kebijakan hukum nasional permanen wajib mematuhi kerangka kebijakan hukum nasional permanen tersebut.

Substansi yang terkandung dalam kerangka kebijakan hukum nasional permanen mencerminkan asas-asas hukum, prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian negara berkenaan dengan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang ditetapkan dan berlaku dalam wilayah suatu negara dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kerangka kebijakan hukum nasional permanen berfungsi konstitutif dan regulatif terhadap kebijakan hukum nasional temporer. Dalam perspektif fungsi konstitutif dan regulatif tersebut, kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah sumber kebijakan hukum nasional temporer yang tanpa kerangka kebijakan hukum nasional permanen, kebijakan

hukum nasional temporer tidak mungkin ada. Sekaligus dengan itu, kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah batu penguji bagi kebijakan hukum nasional temporer.

Kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah landasan kebijakan hukum nasional temporer yang mengatur dan menentukan berbagai hal yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu negara maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum nasional permanen memiliki substansi sebagai kebijakan hukum yang bersifat dasar (fundamental) sehingga perubahan kerangka kebijakan hukum nasional permanen akan berakibat terhadap kebijakan hukum nasional temporer. Konsekuensi tersebut akan terjadi karena kedua jenis kebijakan hukum nasional tersebut berkaitan dengan erat. Kebijakan hukum nasional temporer adalah kebijakan hukum yang berkaitan dengan *ius constitutum dan ius constituendum* sebagai kebijakan hukum yang menentukan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang maupun arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Substansi atau materi-muatan kerangka kebijakan hukum nasional permanen diderivasi dari nilai-nilai falsafah negara yang terkandung dalam cita negara. Nilai-nilai cita negara mengandung seperangkat prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas) yang berfungsi sebagai pedoman atau penuntun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diyakini suatu bangsa. Nilai-nilai dasar tersebut berkenaan dengan prinsip tentang (a) cara pandang suatu bangsa dalam memandang dirinya sebagai bangsa, (b) cara pandang suatu bangsa dalam memandang dirinya dalam hubungan dengan Tuhan dan (c) cara pandang suatu bangsa dalam memandang dirinya dalam hubungan dengan lingkungan. Menurut Padmo Wahyono, prinsip-prinsip dasar suatu bangsa yang berkaitan

dengan hal-hal yang dikemukakan di atas melahirkan “. . . ide-ide dasar dari segala hal aspek kehidupan manusia di dalam kehidupan berkelompoknya.”³⁶³

Dalam ide-ide dasar terdapat seperangkat prinsip-prinsip atau pokok pendirian (asas-asas) suatu bangsa mengenal berbagai hal yang terkait dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang hukum. Dari ide-ide dasar dapat diderivasi (diturunkan) seperangkat prinsip hukum atau pokok pendirian di bidang hukum yang lebih konkrit. Prinsip hukum atau pokok pendirian hukum tersebut dengan istilah lain dapat disebut sebagai asas-asas hukum. Pokok pendirian atau asas-asas hukum mencerminkan sikap moral suatu bangsa berkenaan dengan hal-hal mendasar mengenai hukum seperti pokok pendirian tentang kesatuan sistem hukum, asas hukum (prinsip) tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa kepada sekelompok anggota masyarakat, asas hukum (prinsip) aspirasi yang bersifat majemuk yang harus diperhatikan dalam pembentukan hukum dan lain-lain. Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) tersebut secara rasional dan subjektif dipilih dari alam nilai yang bersifat metafisis dan ditetapkan sebagai nilai-nilai yang akan didistribusikan dan dialokasikan dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum yang diderivasi dari nilai-nilai cita negara memiliki sifat yang tetap atau tidak berubah-ubah. Dalam konteks kehidupan hukum, asas-asas hukum atau pokok-pokok pendirian tersebut merupakan dasar atau pedoman bagi segenap aktivitas di bidang hukum baik aktivitas pembentukan hukum, penerapan hukum dan bantuan hukum. Ilmu Politik Hukum memandang pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum tersebut sebagai unsur utama yang membentuk kebijakan

³⁶³ Padmo Wahyono, “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan” dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *Op. cit.*, hlm. 89.

hukum nasional permanen (*permanent legal policy*) atau kebijakan hukum yang bersifat tetap. Kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah kebijakan hukum yang berfungsi sebagai pedoman untuk melakukan formulasi kebijakan hukum nasional temporer yang mencakup kebijakan pembentukan hukum, penegakan hukum dan penerapan hukum maupun bantuan hukum. Kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah pedoman bagi lembaga legislatif, eksekutif, kepolisian, kejaksaan dan peradilan dalam merumuskan kebijakan hukum nasional temporer yang meliputi kebijakan pembentukan hukum, penegakan hukum dan penerapan hukum maupun bantuan hukum yang selalu berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman.

Dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia, pokok-pokok pendirian atau prinsip (asas-asas hukum) yang dikandung atau dicantumkan dalam kebijakan hukum nasional permanen (*permanent legal policy*) diderivasi dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita negara dan cita hukum bangsa Indonesia. Proses derivasi pokok-pokok pendirian atau prinsip (asas-asas hukum) yang dicantumkan dalam kerangka kebijakan hukum nasional permanen tersebut dilakukan secara bertahap sesuai dengan tingkatan (gradasi) fungsi Pancasila dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia yakni sebagai (a) cita hukum dan (b) kaidah (norma) fundamental negara.

Dalam konteks kehidupan hukum bangsa Indonesia, Pancasila memiliki 2 (dua) macam fungsi. Kedua macam fungsi Pancasila yang dimaksud di atas berkaitan dengan erat. Abdul Hamid S. Hattamimi mengemukakan kedua macam fungsi Pancasila dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia adalah sebagai (a) cita hukum dan (b) norma fundamental negara.³⁶⁴ Dari kedudukan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia

dapat diderivasi nilai-nilai norma fundamental negara. Dari kedudukan Pancasila sebagai norma (kaidah) fundamental negara kemudian dapat diderivasi (diturunkan atau dilahirkan) asas hukum umum. Asas-asas hukum umum yang bersifat derivat tersebut berlaku dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia dalam wujud yang lebih konkrit. Proses derivasi asas-asas hukum tersebut berlangsung secara bertahap dalam bingkai Filsafat. Substansi Pancasila sebagai cita hukum atau sebagai norma fundamental negara dan asas-asas hukum umum adalah prinsip atau pokok-pokok pendirian di bidang hukum yang melahirkan dan menuntun (1) kerangka kebijakan hukum nasional permanen, (2) kebijakan hukum nasional temporer dan (3) keberadaan sistem hukum dan tata hukum yang berlaku sekarang serta (4) arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Fungsi pertama Pancasila dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia adalah sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Dardji Darmodihardjo dan Shidarta mengemukakan cita hukum adalah nilai dasar yang menjadi landasan bagi sekelompok manusia untuk bersikap dan berperilaku.³⁶⁵ Cita hukum mengandung arti yang lebih sempit daripada ideologi meskipun keduanya berkenaan dengan nilai-nilai dasar. Ideologi negara mengandung nilai-nilai dasar dalam berbagai aspek kehidupan manusia seperti aspek ekonomi, sosial, budaya dan politik sehingga mencakup bidang yang sangat luas.

Cita hukum mencakup bidang yang lebih terbatas yakni bidang hukum. Cita hukum mengandung nilai-nilai dasar, konsepsi dan gagasan mengenai hukum semata-mata.³⁶⁶

³⁶⁴ Abdul Hamid S. Attamimi, “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*,” (Disertasi yang dipertahankan di hadapan Senat Guru Besar Universitas Indonesia), Jakarta, 1990, hlm. 310.

³⁶⁵ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta, 1996), hlm. 96.

³⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 100.

Dalam kedudukan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan pandangan sebagai berikut “. . . Pancasila adalah Cita Hukum (*rechtsidee*) yang menguasai Hukum Dasar Negara baik Hukum Dasar yang tertulis maupun Hukum Dasar yang tidak tertulis.”³⁶⁷ Cita hukum Pancasila berada dalam dunia ide atau dunia transendental bukan dunia norma atau realita. Cita hukum adalah substansi atau materi yang abstrak dan umum yang dapat dijangkau dengan bingkai alam pikiran filosofis. Sebagai cita hukum bangsa Indonesia, Pancasila berada di luar sistem norma-norma hukum positif.³⁶⁸

Sebagai cita hukum bangsa Indonesia, Pancasila berkedudukan di atas sistem norma hukum positif yang berarti berada jauh di atas UUD 1945 sebagai bentuk kaidah hukum tertinggi di Indonesia. Keberadaan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia di luar sistem norma hukum positif mengandung arti Pancasila sebagai cita hukum bukan bagian dari sistem norma hukum positif Indonesia. Dalam kedudukan sebagai cita hukum di luar sistem norma-norma hukum positif, Pancasila berfungsi sebagai bintang pemandu bagi pembentukan sistem norma hukum positif bangsa Indonesia maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Namun, sebagai cita hukum, walaupun berada di luar sistem norma-norma hukum positif, Pancasila tetap berada dalam sistem hukum Indonesia.³⁶⁹

³⁶⁷ Abdul Hamid S. Attamimi, “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara,*” *Op. cit.*, hlm. 100.

³⁶⁸ Dardji Darmadihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia,* *Op. cit.*, hlm. 114.

³⁶⁹ Sistem norma hukum positif berbeda dari sistem hukum. Sistem norma hukum positif adalah tata hukum. Sistem norma hukum (tata hukum) adalah bagian dari sistem hukum karena sistem hukum meliputi unsur (a) sistem norma hukum, (b) lembaga-lembaga hukum (DPR, Presiden, Kejaksaan, Pengadilan, Kepolisian dan lain-lain) dan (c) budaya hukum.

Kedudukan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia adalah sangat penting diketahui dan dipahami untuk mengerti

sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yang dilandasi nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum. Menurut Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, sebagai cita hukum, Pancasila mengandung nilai-nilai sebagai berikut:

1. Sila Pertama dari Pancasila mengandung nilai religius antara lain (1) kepercayaan terhadap adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai Pencipta segala sesuatu dengan segala sifatnya yang sempurna dan suci seperti Maha Kuasa, Maha Pengasih, Maha Adil, Maha Bijaksana dan sebagainya,
2. Sila Kedua mengandung nilai kemanusiaan antara lain (1) pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dengan segala hak dan kewajiban dasarnya, (2) perlakuan yang adil terhadap sesama manusia, terhadap diri sendiri, alam sekitar dan Tuhan, (3) manusia sebagai makhluk beradab atau berbudaya yang memiliki daya cipta, rasa, karsa dan keyakinan,
3. Sila Ketiga mengandung nilai persatuan bangsa antara lain (1) pengakuan terhadap kebhineka-tunggal-ikaan unsur-unsur bangsa Indonesia seperti suku, agama, bahasa dan adat-istiadat, (2) pengakuan terhadap persatuan bangsa dan wilayah serta wajib membela dan menjunjungnya (patriotisme), (3) cinta dan bangga akan bangsa dan negara Indonesia (nasionalisme),
4. Sila Keempat mengandung nilai kerakyatan antara lain (1) negara adalah untuk kepentingan seluruh rakyat, (2) kedaulatan adalah di tangan rakyat, (3) manusia Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama, (4) pimpinan kerakyatan adalah hikmat kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat, (5) keputusan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat oleh wakil-wakil rakyat.
5. Sila Kelima mengandung nilai keadilan sosial antara lain (1) perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, terutama di bidang politik, ekonomi dan sosial-budaya, (2) perwujudan keadilan sosial itu meliputi seluruh rakyat Indonesia, (3) keseimbangan antara hak dan kewajiban, (4) menghormati hak milik orang lain, (5) cita-cita masyarakat yang adil dan makmur yang merata material dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia, (6) cinta akan kemajuan dan pembangunan.³⁷⁰

Nilai-nilai tiap sila Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia seperti dikemukakan di atas adalah seperangkat nilai dasar yang dirumuskan dalam kalimat-kalimat kategorial yang berkenaan dengan cara pandang bangsa Indonesia dalam hubungan dengan (1) bangsa Indonesia dengan Tuhan, (2) bangsa Indonesia dalam memandang dirinya sebagai suatu bangsa dan (3) bangsa Indonesia dalam hubungan dengan

³⁷⁰ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila, Op. cit.*, hlm. 106-107.

lingkungannya. Nilai-nilai tersebut dipandang bangsa Indonesia sebagai sistem nilai dasar yang baik dari sudut pandang subjektivitas bangsa Indonesia. Nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang bersifat kategorial tersebut masih bersifat sangat abstrak dan umum yang bersifat tidak operasional. Dalam sifat abstrak dan umum, nilai-nilai kategorial tersebut masih bersemayam dalam alam nilai yang metafisis sehingga tidak atau belum dapat menyentuh alam realitas. Nilai-nilai dasar yang demikian harus diderivasi supaya berwujud lebih konkrit sebagai kaidah fundamental negara.

Fungsi kedua Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia adalah sebagai norma fundamental negara dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.³⁷¹ Sebagai norma fundamental negara (*staats fundamental norm*), Pancasila tidak berada dalam alam nilai tetapi dalam alam norma. Sebagai norma fundamental negara, Pancasila terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam alam norma, nilai-nilai Pancasila sebagai norma fundamental negara sudah lebih konkrit daripada nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum dalam alam nilai. Nilai-nilai Pancasila sebagai norma fundamental negara dalam wujud yang lebih konkrit dapat dibaca dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Sesuai dengan redaksi teks Pembukaan UUD 1945, Pancasila sebagai norma fundamental negara memiliki kandungan normatif meskipun sangat “lemah atau halus.” Kandungan normatif norma fundamental negara dirumuskan dalam bentuk asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum yang bersifat abstrak dan umum bukan dalam kalimat-kalimat normatif yang mengandung perintah, larangan, ijin, perbolehan dan lain-lain. Kandungan normatif Pancasila sebagai norma fundamental negara dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD

³⁷¹ Maria Farida Indarti Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta, 1998), hlm. 39.

1945 merupakan pedoman atau dasar (1) pembentukan kebijakan hukum nasional permanen, (2) kebijakan hukum nasional temporer, (3) sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yang berlaku sekarang maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.

Keberadaan Pancasila sebagai norma (kaidah) fundamental negara adalah bukan norma biasa tetapi norma fundamental yang memiliki fungsi konstitutif terhadap segenap norma-norma hukum positif bangsa Indonesia atau tata hukum. Sebagai norma fundamental negara, Pancasila bukan norma hukum positif tetapi norma dasar yang berkedudukan tertinggi dalam sistem norma hukum positif Indonesia. Dalam konteks wawasan yang dikemukakan di atas, Shidarta mengemukakan komentar sebagai berikut “Norma hukum tertinggi adalah norma yang dapat menentukan isi dan bentuk tiap-tiap jenjang norma-norma hukum yang lebih rendah. Norma dasar negara ini berusaha menjamin semua norma-norma hukum (positif) yang ada dan berlaku dalam suatu negara tidak mengalami kontradiksi satu dengan lainnya.”³⁷² Jika terjadi kontradiksi antara norma dasar dengan norma-norma hukum yang lebih rendah, norma-norma hukum yang lebih rendah harus dinyatakan tidak sah (tidak memiliki validitas) atau tidak konstitusional.

Nilai-nilai dalam kaidah fundamental negara Pancasila seperti dikemukakan di atas melahirkan (menurunkan) asas hukum yang berlaku umum. Nilai tiap sila Pancasila menurunkan asas-asas hukum umum yang dirumuskan dalam kalimat-kalimat kategorial yang bersifat lebih konkrit. Menurut Arief Shidarta, masing-masing nilai Pancasila mengandung asas-asas hukum umum yang bersifat kategorial dalam wujud yang lebih konkrit sebagai berikut:

³⁷² Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila, Op. cit.*, hlm. 114.

- “1.Asas ke Tuhanan mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama,
 - 2.Asas perikemanusiaan mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi martabat manusia,
 - 3.Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.
 - 4.Asas demokrasi mengamanatkan bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir, kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya,
 - 5.Asas keadilan sosial mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama dan bahwa semua orang sama di depan hukum.”³⁷³
- Asas-asas hukum umum yang diderivasi dari nilai-nilai kaidah fundamental antara

lain adalah asas perlindungan hukum, asas persatuan dan kesatuan, asas demokrasi, asas negara hukum, asas persamaan di depan hukum, asas keadilan sosial dan lain-lain. Kandungan normatif asas-asas hukum umum tersebut sudah lebih konkrit daripada kandungan normatif Pancasila sebagai cita hukum atau kaidah fundamental negara. Asas-asas hukum umum yang diturunkan dari norma fundamental negara Pancasila berkedudukan sebagai pedoman atau dasar pembentukan sistem hukum atau sistem tata hukum positif bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, asas-asas hukum umum tersebut dapat secara langsung berhubungan atau bersentuhan dengan dunia norma hukum yang konkrit. Hubungan tersebut terutama dan yang pertama dengan sistem norma hukum UUD 1945. Dalam konteks hubungan Pancasila sebagai norma fundamental negara, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan kelima Sila dalam Pancasila baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama merupakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) bagi semua ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.³⁷⁴

³⁷³ Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Shidarta, *Pengantar Ilmu Hukum, Op. cit.*, hlm. 138-139.

Asas-asas hukum atau pokok-pokok pendirian mengenai hukum yang lebih konkrit dapat diderivasi atau diturunkan dari asas-asas hukum umum. Asas-asas hukum atau pokok-pokok pendirian mengenai hukum yang lebih konkrit tersebut adalah prinsip-prinsip hukum yang berfungsi sebagai landasan pembentukan kerangka kebijakan hukum nasional permanen atau kebijakan hukum nasional yang bersifat tetap. Pada derajat yang lebih lanjut, kerangka kebijakan hukum nasional permanen merupakan pedoman untuk menetapkan kebijakan hukum nasional temporer. Kebijakan hukum nasional temporer mengandung seperangkat asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum yang lebih konkrit daripada asas-asas hukum umum yang diderivasi dari norma fundamental negara yang menjadi pondasi kebijakan hukum nasional permanen. Kebijakan hukum nasional temporer adalah pedoman penataan, pengembangan dan pembangunan sistem hukum atau tata hukum positif maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang yang juga mengandung seperangkat asas-asas hukum yang lebih konkrit.

Asas-asas hukum yang diderivasi dari asas-asas hukum umum memiliki fungsi konstitutif dan regulatif terhadap pembentukan norma-norma hukum positif. Ada berbagai pendapat sarjana tentang asas-asas hukum yang konkrit tersebut. Akan tetapi, penulis hanya mengemukakan pendapat salah seorang penulis. Asas-asas hukum yang lebih konkrit yang diderivasi (diturunkan) dari asas-asas hukum umum merupakan dasar untuk menetapkan kerangka kebijakan hukum nasional permanen (*permanen legal policy*). Bagir Manan mengemukakan pendapat tentang beberapa asas-asas hukum yang sudah lebih konkrit sebagai pondasi atau landasan kebijakan hukum nasional permanen dan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yakni sebagai berikut:

³⁷⁴ Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, *Op. cit.*, hlm. 306.

- “1. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia,
 2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945,
 3. Tidak ada hukum yang memberikan hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, agama,
 4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat,
 5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat,
 6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat.”³⁷⁵

Prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) yang disebutkan di atas adalah pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum yang menuntun kerangka kebijakan hukum nasional permanen sebagai kebijakan hukum yang tidak dapat diubah-ubah atau tidak berubah-ubah. Prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) tersebut berfungsi konstitutif dan regulatif terhadap kebijakan hukum nasional temporer. Dalam fungsi konstitutif, kebijakan hukum nasional temporer tidak mungkin ada tanpa kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Dalam fungsi regulatif, kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah alat uji atau batu penguji substansi kebijakan hukum nasional temporer. Substansi kebijakan hukum nasional temporer tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian mengenai hukum dalam kerangka kebijakan hukum nasional permanen.

Pokok-pokok pendirian atau prinsip di bidang hukum yang diderivasi dari nilai-nilai cita hukum dan norma fundamental negara serta asas-asas hukum umum seperti dikemukakan di atas adalah prinsip-prinsip hukum atau asas-asas hukum yang memandu pertumbuhan dan perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) tersebut diramu dengan kondisi realitas masyarakat pada saat sekarang oleh negara sehingga menghasilkan kerangka

³⁷⁵ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Op. cit.*, hlm. 3.

kebijakan hukum nasional permanen. Prinsip atau pokok-pokok pendirian (asas-asas hukum) yang diderivasi dari Pancasila sebagai cita hukum dan norma fundamental negara serta asas-asas hukum umum bangsa Indonesia dengan kondisi realitas masyarakat pada saat ini adalah unsur utama pembentuk kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Kedua unsur merupakan unsur dominan yang mempengaruhi dan menentukan materi-muatan atau substansi kerangka kebijakan hukum nasional permanen.

Kebijakan hukum nasional permanen ditetapkan sebagai landasan untuk mengembangkan kebijakan hukum nasional temporer sebagai pedoman pengembangan sistem hukum atau tata hukum saat ini dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Pengembangan sistem hukum atau tata hukum bertujuan untuk memfungsikan sistem hukum atau tata hukum sebagai jembatan yang diharapkan dapat mempersempit jarak kesenjangan sosial antara prinsip-prinsip hukum ideal dengan realitas masyarakat. Namun, unsur pembentuk kerangka kebijakan hukum nasional permanen bukan hanya kedua unsur yang sudah disebut. Ada unsur-unsur lain yang juga mempengaruhi dan menentukan substansi kerangka kebijakan hukum nasional permanen seperti nilai-nilai budaya masyarakat, perkembangan teknologi dan masyarakat internasional yang sudah pasti mempengaruhi pembentukan kerangka kebijakan hukum nasional permanen seperti sudah dikemukakan atau diulas pada bagian lain sebelum bagian ini.

B.Karakteristik Kebijakan Hukum Nasional Temporer (*Temporary National Legal Policy*)

1.Hakikat Kebijakan Hukum Nasional Temporer

Kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah landasan atau fondasi pembentukan kebijakan hukum nasional temporer. Arah dan perkembangan kebijakan hukum nasional temporer ditetapkan berdasarkan landasan kerangka kebijakan hukum

nasional permanen. Kebijakan hukum nasional temporer adalah kebijakan hukum yang dapat diubah-ubah atau berubah-ubah. Dalam kebijakan hukum nasional temporer ditetapkan berbagai hal yang berkaitan dengan pemanfaatan sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan negara. Kebijakan hukum nasional temporer menentukan karakteristik, substansi dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang maupun arah perkembangan sistem hukum yang akan datang.

Pokok-pokok pendirian dalam kerangka kebijakan hukum nasional permanen adalah prinsip-prinsip yang berfungsi sebagai pondasi kebijakan hukum nasional temporer atau kebijakan hukum nasional yang dapat berubah-ubah atau dapat diubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kebijakan hukum nasional temporer yang berfungsi sebagai pedoman pembentukan sistem hukum atau tata hukum, penegakan hukum, penerapan hukum dan bantuan hukum harus mengacu atau berpedoman pada prinsip-prinsip hukum atau asas-asas hukum kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Kebijakan hukum nasional temporer tidak boleh menyimpang dari pokok-pokok pendirian kerangka kebijakan hukum nasional permanen. Jika menyimpang dari prinsip atau asas-asas hukum kerangka kebijakan hukum nasional permanen, kebijakan hukum nasional temporer tersebut akan berkembang menjadi kebijakan hukum nasional yang liar tanpa arah. Pertumbuhan kebijakan hukum nasional temporer yang liar dan tanpa arah dapat melahirkan pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang liar seperti dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini. Pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang liar dapat menyesatkan arah perjalanan bangsa Indonesia menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai tujuan negara.

Kebijakan hukum nasional temporer bersifat luwes karena dapat diubah-ubah atau berubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat atau zaman. Kebijakan hukum nasional temporer juga disebut kebijakan hukum nasional yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.³⁷⁶ Kebijakan hukum nasional temporer mencakup berbagai aspek yang menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku saat ini maupun arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Bagir Manan mengemukakan pandangan tentang hal-hal yang tercakup dalam kebijakan hukum nasional temporer sebagai berikut:

1. penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan,
2. penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial,
3. pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi,
4. penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.”³⁷⁷

Apakah setiap negara harus memiliki kebijakan hukum nasional temporer (*temporary national legal policy*) yang disusun dengan sistematis, spesifik, berencana dan berlaku dalam kurun waktu tertentu? Ada negara yang menyusun kebijakan hukum nasional temporer dengan cara sistematis dan spesifik serta direncanakan untuk berlaku dalam jangka waktu tertentu seperti Indonesia. Sistem UUD 1945 sebelum amandemen menghendaki bangsa Indonesia memiliki suatu pola dasar kebijakan hukum nasional temporer yang disusun sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu.³⁷⁸

Kebijakan hukum nasional temporer memiliki 2 (dua) macam aspek. *Pertama*, kebijakan hukum yang menentukan materi-muatan sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum yang menentukan materi-muatan sistem hukum atau tata hukum

³⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.*

berkaitan dengan berbagai macam hal seperti unifikasi hukum atau pluralisme hukum, bentuk hukum tertulis atau hukum tidak tertulis, tujuan hukum yang hendak dicapai, strategi pembangunan hukum, karakteristik produk hukum dan lain-lain. Kebijakan hukum yang menentukan materi-muatan sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan hukum yang secara langsung mempengaruhi, membangun dan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum. *Kedua*, kebijakan hukum yang menentukan fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam kaitan dengan upaya mencapai tujuan hukum. Kedua aspek kebijakan hukum nasional temporer yang dikemukakan di atas adalah titik fokus perhatian Ilmu Politik Hukum. Kedua aspek kebijakan hukum nasional temporer tersebut tidak dapat dipisahkan karena memiliki hubungan yang erat. Kedua aspek kebijakan hukum tersebut merupakan topik pembahasan utama bagian ini.

2. Kebijakan Hukum Tentang Fungsi Sistem Hukum atau Tata Hukum Sebagai Sarana (Instrumen) Kebijakan Umum dan Kebijakan Hukum

Kebijakan hukum yang pertama dibicarakan adalah kebijakan hukum yang berkenaan dengan fungsi suatu sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum tentang fungsi sistem hukum atau tata hukum nasional suatu masyarakat berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai suatu masyarakat di bidang sosial, ekonomi, budaya, politik, lingkungan, pendidikan, kesehatan masyarakat, ketenagakerjaan dan lain-lain. Kebijakan hukum tentang fungsi sistem hukum atau tata hukum ditetapkan dengan tujuan untuk membangun, mengembangkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan bidang-bidang nonhukum seperti bidang sosial, ekonomi, budaya, politik, lingkungan, pendidikan, kesehatan masyarakat, ketenagakerjaan dan lain-lain. Sarana atau alat yang dipakai untuk

membangun, mengembangkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan bidang-bidang sosial tersebut adalah sistem hukum atau tata hukum.

Dalam uraian yang dikemukakan di atas, sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mengungkapkan substansi kebijakan umum kepada masyarakat. Sistem hukum atau tata hukum juga berfungsi untuk memberikan legalitas atau keabsahan kepada substansi kebijakan umum sehingga kebijakan umum memiliki kekuatan mengikat terhadap semua pihak yang terkait. Sistem hukum atau tata hukum nasional juga dipergunakan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mengungkapkan kebijakan hukum sebagai aspek kebijakan umum yang diimplementasikan dalam bidang hukum.

Semua kebijakan umum yang diterapkan pada bidang sosial kemasyarakatan seperti dikemukakan di atas mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mengungkapkan kebijakan umum kepada publik sehingga kebijakan umum memiliki legalitas dan kekuatan mengikat terhadap setiap orang atau pihak yang terkait. Dari perspektif studi Ilmu Politik Hukum, kebijakan umum yang mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mencapai tujuan juga dapat dipandang sebagai suatu jenis kebijakan hukum yakni kebijakan hukum tentang cara-cara memanfaatkan fungsi sistem hukum atau tata hukum dalam rangka mencapai tujuan seperti dikemukakan di atas.

Sebagai contoh, negara atau pemerintah (penguasa) yang berniat menarik minat pemilik modal dari luar negeri dapat memakai kebijakan umum sebagai cara untuk menarik arus modal tersebut. Kebijakan umum yang bertujuan mendorong pemilik modal luar negeri untuk menginvestasikan modalnya ke Indonesia dapat memanfaatkan sistem hukum

atau tata hukum sebagai sarana atau alat. Untuk menarik modal tersebut, sistem hukum atau tata hukum yang berkaitan dengan perizinan investasi disederhanakan sehingga prosedur dan persyaratan serta birokrasi perizinan investasi dipangkas. Kebijakan umum di bidang perekonomian tersebut harus ditetapkan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan supaya memiliki legalitas dan kekuatan mengikat secara yuridis. Jika kebijakan umum yang berkenaan dengan investasi tersebut tidak dituangkan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan sebagai suatu figur hukum, kebijakan umum tersebut akan diabaikan karena tidak memiliki kekuatan mengikat.

Kebijakan hukum yang menentukan fungsi sistem hukum atau tata hukum adalah kebijakan hukum yang bermaksud untuk memanfaatkan fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai instrumen atau sarana untuk mempengaruhi, memperbaharui, mendorong perkembangan dan kemajuan bidang politik, ekonomi, budaya dan lain-lain. Cara yang dapat ditempuh antara lain dengan melakukan amandemen norma-norma hukum yang mengatur masing-masing bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain. Untuk mendorong penerimaan sektor pajak, pemerintah dapat menerapkan kebijakan umum yang bertujuan untuk memberikan fasilitas pengurangan denda pajak kepada para pengusaha yang terlambat membayar pajak atau mekanisme pengampunan pajak (*tax amnesty*) seperti dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo tahun 2016. Untuk itu, norma-norma hukum yang mengatur denda pajak harus diubah dan perlu dibentuk norma-norma hukum yang berkaitan dengan pengampunan pajak. Dalam hal ini, sanksi pidana sebagai sanksi *ultimum-remedium* dapat dinomorduakan dan yang diutamakan adalah denda atau pengampunan pajak sebagai sanksi *minimum-remedium*.

Kebijakan hukum tentang fungsi sistem hukum atau tata hukum dengan tujuan untuk mempengaruhi, membangun dan mendorong perkembangan bidang sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain dapat mengubah bagian tertentu dari sistem hukum atau tata hukum dan arah perkembangan hukum tetapi tidak secara langsung. Perubahan sistem hukum atau tata hukum (bagian dari tata hukum) dan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang sebagai akibat perubahan kebijakan umum pada bidang sosial, ekonomi, politik dan lain-lain jika menyimpang dari kebijakan hukum nasional dapat dipandang sebagai pertumbuhan hukum yang liar disadari atau tidak disadari. Kemungkinan itu dapat terjadi hanya kalau kebijakan umum yang berkenaan dengan bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain tersebut menyimpang dari kebijakan tentang fungsi hukum sebagai bagian dari kebijakan hukum nasional yang berlaku umum pada semua bidang hukum. Walaupun sistem hukum atau tata hukum (bagian dari tata hukum) tidak mengalami perubahan dengan signifikan tetapi kebijakan umum tentang keringanan pajak atau pengampunan pajak tersebut dapat mengubah bagian tertentu dari wajah sistem hukum atau tata hukum.

Kebijakan hukum tentang fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat, pembaharuan masyarakat atau sebagai sarana pembangunan (*law as a tool of social engineering*) antara lain dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja. Perubahan masyarakat dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat adalah cara perubahan yang lebih baik. Perubahan tersebut dapat berlangsung dengan tertib dan terarah karena sistem hukum atau tata hukum berfungsi sebagai penuntun atau pedoman perubahan. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pandangan sebagai berikut:

“Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa proses perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Ada anggapan yang boleh dikatakan hampir merupakan keyakinan bahwa perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari kedua-duanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.”³⁷⁹

Contoh lain yang dapat dikemukakan adalah kebijakan umum tentang deregulasi

(penyederhanaan) birokrasi izin pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan lain-lain. Kebijakan deregulasi birokrasi perizinan tersebut bertujuan untuk mendorong arus investasi (modal) dari luar negeri di bidang pertambangan dan perkebunan supaya mengalir masuk ke Indonesia sehingga arus modal tersebut diharapkan dapat menggerakkan roda perekonomian. Dalam hal ini, sistem hukum atau tata hukum dipergunakan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mendorong arus modal dari luar masuk ke dalam negeri.

3. Kebijakan Hukum Tentang Materi-muatan Sistem Hukum atau Tata Hukum

Kebijakan hukum yang kedua adalah kebijakan hukum yang berkenaan dengan materi-muatan atau substansi sistem hukum atau tata hukum. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan materi-muatan atau substansi sistem hukum atau tata hukum bertujuan untuk membangun, mengembangkan atau mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum dan sekaligus menentukan arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum pada masa yang akan datang. Dalam hal ini, objek kebijakan hukum tersebut adalah sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang dan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan). Dalam konteks kebijakan hukum ini, sistem hukum atau tata hukum juga

³⁷⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 1.

dipergunakan sebagai sarana atau alat untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum maupun arah dan perkembangan sistem hukum atau tata yang akan datang. Kebijakan hukum yang dikemukakan di atas berkaitan dengan 2 (dua) macam aspek keberadaan sistem hukum atau tata hukum yakni sebagai berikut:

3.1.kebijakan hukum mengenai sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini (kebijakan hukum tentang *ius constitutum*),

3.2..kebijakan hukum yang berkenaan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (kebijakan hukum tentang *ius constituendum*).

Kedua aspek kebijakan hukum yang dikemukakan di atas berkaitan dengan erat. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang suatu ketika akan menjadi sistem hukum atau tata hukum positif. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan materi-muatan atau substansi sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang maupun sistem hukum atau tata hukum yang akan datang adalah masing-masing bagian dari substansi kebijakan hukum nasional temporer.

3.1.Kebijakan Hukum tentang Tata Hukum Positif Yang Berlaku Pada Saat Ini

Sebagaimana dikemukakan dalam paparan sebelum bagian ini, kebijakan umum adalah serangkaian tindakan berencana yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang dipersiapkan dengan matang untuk mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa.³⁸⁰ Kebijakan umum mencakup bidang yang sangat luas karena meliputi bidang

³⁸⁰ Menurut James E. Anderson, proses penetapan kebijakan publik melalui beberapa tahap yaitu (a) formulasi masalah, (b) formulasi kebijakan, (c) penentuan kebijakan, (d) implementasi kebijakan, (e) evaluasi kebijakan. Tahap-tahap itu membuktikan

ekonomi, sosial-budaya, politik dan kenegaraan, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, perindustrian, pertanahan, perikanan dan lain-lain. Kebijakan umum mempunyai karakteristik yang kompleks sesuai dengan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kebijakan umum menggambarkan tindakan yang hendak dan telah dijalankan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menyikapi dan mengatasi kompleksitas permasalahan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berkembang saat ini.

Kebijakan umum dapat dipilah-pilah menjadi kebijakan umum yang bersifat sektoral seperti kebijakan umum di bidang perekonomian, perdagangan, pertanian, pertanahan, lingkungan hidup, perpajakan, pertahanan-keamanan, politik, budaya dan lain-lain. Kebijakan umum yang diimplementasikan pada berbagai bidang seperti dikemukakan di atas mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat untuk mengungkapkan substansi kebijakan umum dan sekaligus memberikan legalitas (keabsahan) terhadap kebijakan umum yang bersifat sektoral maupun kekuatan mengikat sehingga semua pihak yang terkait terikat kepada kebijakan tersebut.

Kebijakan umum sektoral dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan pada suatu sektor sesuai dengan karakteristik permasalahan pada sektor yang bersangkutan. Kebijakan umum sektoral selalu terkait dengan kebijakan umum sektor lain sehingga selalu ada kaitan antara berbagai kebijakan sektoral. Sebagai contoh, kebijakan umum yang bersifat sektoral di bidang hukum berkaitan dengan kebijakan umum di sektor perekonomian. Kebijakan umum sektoral di suatu bidang tidak terpisah dari kebijakan umum di sektor lain meskipun kebijakan sektoral berlaku hanya pada suatu sektor. Bahkan,

kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang sudah dipersiapkan dan direncanakan dengan matang. (Lihat, Trubus Rahardiansyah, *Op. cit.*, hlm. 296).

keterkaitan kebijakan antarsektor selalu ada dan malah dapat menimbulkan masalah baru yang dapat menghambat atau mendukung pencapaian tujuan pada suatu sektor.

Salah satu bidang kebijakan umum sektoral yang menjadi fokus perhatian buku ini adalah kebijakan umum yang diimplementasikan pada bidang hukum. Kebijakan umum yang diterapkan pada bidang hukum disebut kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum sebagai kebijakan umum sektoral ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan di bidang hukum. Kebijakan hukum ditetapkan sesuai dengan kondisi dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat serta perkembangan realitas situasi dan kondisi masyarakat yang melahirkan berbagai permasalahan hukum yang harus diselesaikan. Sarana atau alat yang dipergunakan negara atau pemerintah (penguasa) untuk (1) mengungkapkan kebijakan hukum kepada publik, (2) memberikan keabsahan (*legalitas*) kepada kebijakan hukum dan (3) kekuatan mengikat kepada kebijakan hukum adalah sistem hukum atau tata hukum.

Kebijakan hukum ditetapkan dan dikembangkan negara atau pemerintah (penguasa) di bidang hukum karena ada kesenjangan antara harapan ideal dalam sistem hukum atau tata hukum dengan realitas perkembangan masyarakat aktual. Jarak kesenjangan sosial antara sistem hukum atau tata hukum dengan realitas sosial hendak dipersempit dengan menetapkan kebijakan hukum sebagai pedoman pengembangan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Sebagai konsekuensinya, tujuan yang hendak dicapai suatu kebijakan hukum yang diimplementasikan di bidang hukum bergantung pada karakteristik permasalahan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Substansi kebijakan hukum temporer merupakan cerminan dari kehendak negara atau pemerintah (penguasa) mengenai cara penanggulangan masalah hukum yang berkembang

dalam masyarakat. Pendirian politik negara atau pemerintah (penguasa) berkenaan dengan materi-muatan atau substansi kebijakan hukum dan situasi kondisi politik yang melatarbelakangi pembentukan kebijakan hukum berpengaruh terhadap substansi kebijakan hukum meskipun dalam ruang lingkup yang terbatas pada bidang hukum.

Salah satu aspek kebijakan hukum nasional temporer berkaitan dengan dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum yang terdiri atas 2 (dua) macam dimensi waktu keberlakuan. Kedua macam dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum tersebut adalah (1) dimensi waktu kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini dan (2) dimensi waktu kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada masa ini di tempat ini disebut kebijakan hukum tentang *ius constitutum*. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang atau sistem hukum atau tata hukum yang dicita-citakan disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum*.

Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini mencerminkan keputusan negara atau pemerintah (penguasa) mengenai sistem hukum atau tata hukum yang diberlakukan pada saat ini di tempat ini sesuai dengan kondisi realitas masyarakat dan masalah hukum yang berkembang dalam masyarakat. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum seperti ini ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) disesuaikan dengan kondisi faktual suatu tempat pada suatu waktu. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum positif seperti dikemukakan di atas bertujuan untuk membangun sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk

menyelesaikan permasalahan hukum yang berkembang pada saat ini di tempat ini. Materi-muatan kebijakan hukum tersebut mencerminkan cara penanggulangan permasalahan hukum yang berkembang pada saat ini di tempat ini dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai alat atau sarana (instrumen).

Kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat sekarang adalah pedoman atau penuntun untuk melakukan tindakan yang perlu dilakukan untuk mengembangkan dan atau mendorong pertumbuhan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini. Dalam kebijakan hukum tersebut, negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan sistem hukum atau tata hukum atau bagian dari tata hukum yang perlu diubah, diganti, dipertahankan, diperbaharui atau kalau perlu dibentuk undang-undang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat dan permasalahan hukum. Dalam kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang, negara atau pemerintah (penguasa) menetapkan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan permasalahan hukum pada saat sekarang. Sistem hukum atau tata hukum yang akan datang harus dapat memperkirakan arah dan perkembangan permasalahan hukum pada masa yang akan datang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan permasalahan hukum pada saat sekarang.

Gambaran kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum pada saat ini di tempat ini ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Sebagai contoh, kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum Indonesia pada awal kemerdekaan ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, sistem hukum atau tata hukum Negara Republik Indonesia adalah

sistem hukum atau tata hukum produk penguasa kolonial Belanda. Kebijakan hukum lain yang berkaitan dengan sistem hukum atau tata hukum positif seperti dikemukakan di atas yang juga dapat dikemukakan sebagai contoh adalah kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda dalam Pasal 131 yuncto 163 *Indische Staatsregeling* (I.S.). Sesuai dengan Pasal 131 yuncto 163 *Indische Staatsregeling* (I.S.), penguasa kolonial Belanda memberlakukan hukum yang berbeda kepada setiap golongan penduduk atau kawula yang berbeda.³⁸¹

Kebijakan hukum yang ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maupun Pasal 131 yuncto 163 I. S. tersebut mencerminkan kebijakan hukum yang bersifat pluralistis. Namun, latar belakang kelahiran kedua jenis kebijakan hukum tersebut berbeda. Kebijakan hukum dalam Pasal 131 yuncto 163 I. S. yang pluralistis tersebut tidak terlepas dari “*etische politiek*” atau politik etis sebagai karakteristik kebijakan hukum di Hindia Belanda yang ditetapkan penguasa Belanda.³⁸² Kebijakan hukum tentang pluralisme hukum tersebut tidak terlepas dari kepentingan penguasa kolonial di Hindia Belanda pada masa itu. Namun, latar belakang kelahiran kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 didorong motif untuk mencegah kevakuman undang-undang pada masa peralihan.

Dalam kerangka ideal, ketika bangsa Indonesia merdeka, sistem hukum atau tata hukum kolonial Belanda harus diganti dengan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan filosofis dan konstitusional negara Indonesia. Namun, jika bangsa Indonesia mengganti sistem hukum atau tata hukum kolonial Belanda sesaat setelah proklamasi kemerdekaan, pemerintah Indonesia harus mampu membentuk sistem hukum atau tata hukum baru berdasarkan

³⁸¹ Soediman Kartohadiprojo, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 210.

³⁸² Sunarjati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional* (Bandung, 2006), hlm. 14.

Pancasila dan UUD 1945 dalam waktu relatif singkat. Sebagai bangsa yang baru merdeka, Bangsa Indonesia belum memiliki kemampuan membentuk sistem hukum atau tata hukum baru sesuai dengan kondisi dan situasi. Cita-cita bangsa Indonesia untuk mengganti sistem hukum atau tata hukum kolonial Belanda dengan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia berbenturan dengan kenyataan ketidakmampuan bangsa Indonesia mengganti tata hukum kolonial Belanda dalam tempo relatif singkat seperti dikemukakan di atas. Pemerintah Negara Republik Indonesia terpaksa menetapkan sistem hukum atau tata hukum produk kolonial Belanda tetap berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Dalam perspektif wawasan filosofis, kebijakan hukum nasional temporer dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 tidak sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia. Sistem hukum atau tata hukum Belanda dibentuk berdasarkan landasan falsafah individualis-liberalis yang berbeda dari falsafah Pancasila. Konsekuensi logis kebijakan hukum nasional temporer yang menetapkan sistem hukum atau tata hukum produk kolonial Belanda berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 membuat bangsa Indonesia hidup dalam dualisme filosofi hukum. Di satu pihak, Pancasila berfungsi sebagai landasan falsafah kehidupan hukum dan sistem hukum atau tata hukum dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, di lain pihak, sistem hukum atau tata hukum Belanda dengan landasan filosofi liberalis-individualis berlaku bagi bangsa Indonesia setelah kemerdekaan.

Keadaan di atas tidak perlu dialami bangsa Indonesia jika mampu membentuk sistem hukum atau tata hukum baru berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dari perspektif dogmatika dan atau filosofi hukum, pembaharuan sistem hukum atau tata hukum yang

totalitas dan fundamental sudah harus dilakukan bangsa Indonesia pada detik-detik proklamasi kemerdekaan. Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia sebagai suatu tindakan hukum dan tindakan politik sekaligus merupakan tindakan yang bertujuan menghapus iadakan sistem hukum atau tata hukum kolonial Belanda. Dalam konteks jalan pikiran penulis yang dikemukakan di atas, Moh. Mahfud MD. mengemukakan wawasan sebagai berikut “Politik Hukum baru yang berisi upaya pembaharuan hukum menjadi keharusan ketika tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka dengan Undang-undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya.”³⁸³

Dalam perspektif filosofi, sistem hukum atau tata hukum produk Belanda tidak boleh berlaku dalam alam kemerdekaan karena bangsa Indonesia memiliki Pancasila sebagai landasan falsafah yang berbeda dari kolonial Belanda. Namun, cita-cita ideal tersebut tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan karena terbentur dengan situasi, kondisi yang tidak kondusif dan ketidakmampuan bangsa Indonesia membentuk sistem hukum atau tata hukum baru pada awal kemerdekaan. Untuk mencegah kekosongan sistem hukum atau tata hukum pada awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia dengan terpaksa menetapkan kebijakan hukum nasional temporer sebagai kebijakan hukum yang berlaku pada masa peralihan seperti ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, kebijakan hukum nasional temporer yang ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jelas tidak sesuai dengan falsafah Pancasila. Kebijakan hukum nasional temporer tersebut ditetapkan semata-mata atas dasar kondisi nyata (*de facto*) pada awal kemerdekaan bangsa Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan, bangsa Indonesia tidak mungkin melakukan pembaharuan sistem hukum

³⁸³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Op. cit.*, hlm. 9.

atau tata hukum secara totalitas. Secara *de facto*, pada awal kemerdekaan, bangsa Indonesia masih sibuk dengan urusan mempertahankan kemerdekaan yang tidak diakui Belanda yang tetap ingin menguasai Indonesia. Uraian tentang kebijakan hukum nasional temporer dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 adalah contoh yang tepat untuk membuktikan betapa realitas masyarakat sangat berpengaruh terhadap substansi kebijakan hukum yang berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini atau kebijakan hukum tentang *ius constitutum*.

Kebijakan hukum yang ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar adalah kebijakan hukum permanen yang bersifat nasional (*national legal policy*). Kebijakan hukum nasional permanen tersebut adalah pedoman untuk menetapkan kebijakan hukum nasional sektoral yang dilakukan masing-masing lembaga negara sesuai dengan kewenangannya. Kebijakan hukum nasional temporer bertujuan untuk menjabarkan kebijakan hukum nasional permanen yang ditetapkan dalam konstitusi (UUD 1945). Dalam perspektif ideal, setiap negara harus memiliki kebijakan hukum nasional permanen dan kebijakan hukum nasional temporer. Jika suatu negara tidak memiliki kedua jenis kebijakan hukum nasional tersebut, kondisi ketiadaan kebijakan hukum nasional tersebut dapat menimbulkan berbagai permasalahan hukum seperti antara lain pertumbuhan hukum yang liar yang tidak memiliki tujuan. Jika kondisi seperti itu dialami suatu negara, arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum negara tersebut menjadi tidak jelas sehingga akan timbul berbagai permasalahan hukum dan permasalahan sosial yang tidak dapat diperkirakan dampaknya.

Jika suatu negara tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional permanen maupun kebijakan hukum temporer, negara tersebut secara sengaja membiarkan sistem

hukum atau tata hukumnya berkembang dengan liar tanpa arah dan tujuan. Perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang liar tanpa arah dan tujuan akan menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap sistem hukum atau tata hukum maupun terhadap bidang-bidang lain. Bahkan, tidak mustahil terjadi kekacauan sistem hukum atau tata hukum jika sistem hukum atau tata hukum dibiarkan berkembang secara liar tanpa arah dan tujuan yang jelas. Kekacauan sistem hukum atau tata hukum tersebut akan berpengaruh terhadap bidang-bidang lain seperti terhadap kelancaran aliran investasi. Sulit untuk membayangkan investasi dari negara lain masuk ke Indonesia jika sistem hukum atau hukum bangsa Indonesia semrawut (acak-acakan) dan tidak jelas arah dan perkembangannya.³⁸⁴

Suatu negara hukum kesejahteraan moderen mustahil tidak memiliki kerangka kebijakan hukum nasional (*national legal policy*) permanen atau kebijakan hukum nasional temporer yang memiliki arah dan tujuan yang jelas. Setiap negara pasti mengetahui risiko yang akan dialami jika sistem hukum atau tata hukumnya dibiarkan berkembang tanpa arah dan tujuan yang jelas. Oleh karena itu, setiap negara secara ideal harus memiliki kebijakan hukum nasional permanen dan kebijakan hukum nasional temporer yang diderivasi dari nilai-nilai pandangan hidup bangsa yang bersangkutan supaya arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum negara yang bersangkutan menuju suatu arah yakni tujuan negara. Negara Republik Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang bertujuan menyelenggarakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, bangsa Indonesia mempergunakan sistem hukum atau tata

³⁸⁴ Dalam kaitan dengan hubungan hukum dan ekonomi, Ismail Saleh mengemukakan bahwa hukum pun diharapkan dapat memberikan tempat yang subur bagi pertumbuhan ekonomi. Menurut Ismail Saleh, dalam kaitan inilah sesungguhnya dapat dikatakan bahwa hukum berfungsi sebagai “tool of development engineering.” Lihat Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi* (Jakarta, 1990), hlm. 2.

hukum bangsa Indonesia. Namun, perkembangan sistem hukum atau tata hukum tersebut harus dipandu oleh kebijakan hukum nasional permanen dan kebijakan hukum nasional temporer supaya tujuan keadilan sosial tersebut dapat tercapai. Dalam konteks uraian yang dikemukakan di atas, Bagir Manan mengemukakan wawasan sebagai berikut “Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila yang berasaskan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan “rechtsidee” yang terkandung dalam Pancasila dan sistem UUD 1945.”³⁸⁵

3.2. Kebijakan Hukum Tentang Sistem Hukum atau Tata Hukum Yang Akan Datang

Kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) yang berkenaan dengan dimensi waktu yang akan datang disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum*. Kebijakan hukum tentang *ius constituendum* juga disebut kebijakan tentang arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang.³⁸⁶ Kebijakan hukum tentang *ius constituendum* ditetapkan negara atau pemerintah (penguasa) dalam rangka mengantisipasi perkembangan permasalahan hukum pada masa yang akan datang. Kebijakan hukum mengenai arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang dimaksudkan untuk menjawab masalah-masalah hukum yang diperkirakan berkembang pada masa yang akan datang. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas harus mampu memprediksi masalah-masalah hukum yang akan dan mungkin berkembang pada masa yang akan datang. Sesuai dengan prediksi tersebut, negara atau pemerintah (penguasa) harus membentuk sistem hukum atau tata hukum yang

³⁸⁵ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Op. cit.*, hlm. 7.

³⁸⁶ Teuku Moh. Radhie seperti dikutip Sri Soemantri, *Op. cit.*, hlm. 5.

dipandang dan diharapkan dapat menanggulangi perkembangan masalah-masalah hukum pada masa yang akan datang. Kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang harus memiliki kandungan sebagai kebijakan hukum yang bersifat prediktif.

Pada masa Orde Baru, kebijakan hukum nasional temporer dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan MPR untuk berlaku 5 (lima) tahun ke depan. Akan tetapi, GBHN dihapuskan setelah Pasal 3 UUD 1945 diamandemen. Sejak amandemen UUD 1945, GBHN tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga sukar untuk mengetahui gambaran kebijakan hukum nasional temporer yang bersifat keseluruhan. Gambaran kebijakan hukum nasional temporer (*temporary national legal policy*) yang komprehensif sebagai kebijakan hukum tentang *ius constituendum* atau sistem hukum atau tata hukum yang diharapkan berlaku untuk masa yang akan datang tidak terdapat dalam sistem penyelenggaraan negara sejak GBHN dihapuskan.

Pascaamandemen UUD 1945, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang diundangkan. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2007 disebutkan “Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2015-2025 yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2015 sampai dengan 2025.” Dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang tersebut adalah pedoman pembangunan jangka panjang periode 2015-2025. Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2007 menyebutkan “Program Pembangunan nasional periode 2015 -2025 dilaksanakan sesuai dengan RPJP Nasional.”

Gambaran umum kebijakan hukum nasional temporer (*temporary national legal policy*) yang mengarahkan pertumbuhan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang periode 2015-2025 dituangkan dalam lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 Angka Romawi IV.1.2. huruf E tentang Reformasi Hukum dan Birokrasi. Dalam lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 dikemukakan gambaran kebijakan hukum nasional temporer sebagai berikut:

“Reformasi hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait, korupsi, kolusi, nepotisme (KKN). Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar serta berdaya saing global.”

Gambaran kerangka kebijakan hukum nasional temporer periode 2015-2025 sudah dapat diketahui dari kutipan di atas. Pada periode 2015-2020, sistem hukum atau tata hukum yang akan dikembangkan pada masa yang akan datang adalah sistem hukum atau tata hukum yang dapat mendorong “pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum.” Dalam perspektif kebijakan hukum nasional temporer di atas, kebijakan hukum yang berkenaan dengan fungsi sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk melakukan perubahan masyarakat sudah dikemukakan dengan jelas. Fungsi utama sistem hukum atau tata hukum yang ditonjolkan dalam perspektif kebijakan

hukum nasional temporer di atas adalah fungsi instrumental yakni sebagai alat untuk mencapai tujuan. Akan tetapi, fungsi ekspresif sistem hukum atau tata hukum sebagai fungsi untuk mengungkapkan nilai-nilai sama sekali tidak disinggung.

Ada beberapa pokok pendirian atau prinsip dalam kebijakan hukum nasional temporer yang dikembangkan pada periode 2015-2020. Kedua kebijakan hukum nasional temporer pada masa yang akan datang adalah sebagai berikut. *Pertama*, kebijakan hukum bertujuan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan bidang-bidang nonhukum. Kebijakan hukum jenis ini berkaitan dengan kebijakan hukum tentang fungsi sistem hukum atau tata hukum. Pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum kebijakan hukum yang terkait dengan fungsi sistem hukum atau tata hukum yang berkaitan dengan bidang-bidang nonhukum tersebut adalah sebagai berikut:

- 1.fungsi sistem hukum atau tata hukum difokuskan pada fungsi instrumental sedangkan fungsi ekspresif sama sekali tidak dibicarakan,
- 2.perhatian utama fungsi instrumental sistem hukum atau tata hukum dipusatkan pada upaya mendorong pertumbuhan atau perkembangan bidang-bidang ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, serta menciptakan kepastian investasi dan
3. upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan yang dilakukan dengan mempergunakan sistem hukum atau tata hukum sebagai alat atau sarana (instrumen) dengan menciptakan kepastian investasi dengan fokus utama penegakan dan perlindungan hukum.

Kedua, kebijakan hukum yang berkenaan dengan upaya untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan bidang hukum. Kebijakan hukum jenis ini berkaitan dengan materi-muatan

atau substansi sistem hukum atau tata hukum. Pokok-pokok pendirian kebijakan hukum yang terkait dengan bidang hukum atau sistem hukum atau tata hukum adalah sebagai berikut:

1. kebijakan hukum dititik-beratkan pada reformasi hukum (tata hukum),
2. pembangunan hukum dimaksudkan sebagai upaya menghilangkan kemungkinan tindak pidana korupsi dan mampu menangani dan menyelesaikan permasalahan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) secara tuntas,
3. pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi,
4. pembangunan materi hukum bertujuan untuk meningkatkan (a) kepastian dan perlindungan hukum, (b) penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), (c) kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar dan berdaya saing global.

Sistem hukum atau tata hukum yang akan datang diharapkan mampu mendorong pertumbuhan atau perkembangan sektor-sektor lain jika dilakukan “pembaharuan materi hukum.” Pembaharuan materi hukum dilakukan dengan memperhatikan berbagai macam faktor seperti kemajemukan tatanan hukum, pengaruh globalisasi sebagai upaya meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar serta berdaya saing global.”

Dalam konteks Orde Baru, kebijakan hukum nasional temporer mengenai arah perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang atau kebijakan hukum tentang *ius constituendum* dituangkan dalam GBHN oleh MPR. Sebagai contoh adalah Ketetapan Nomor IV/MPR/1973 BAB IV tentang Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri. Dalam Bab IV Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 disebutkan sebagai berikut:

“Pembinaan bidang Hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh dilakukan dengan (a) peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan Kesadaran Hukum dalam masyarakat.”

Gambaran arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang yang ditetapkan rezim penguasa Orde Baru dapat diketahui dari kutipan di atas. Dalam kebijakan hukum tersebut, rezim penguasa Orde Baru menganggap sistem hukum atau tata hukum Indonesia pada saat itu perlu dibina dalam rangka mengantisipasi perkembangan yang akan datang. Pembinaan hukum dimaksudkan agar sistem hukum atau tata hukum berfungsi sebagai alat yang dapat mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum yang berkembang dalam masyarakat ke arah modernisasi sesuai dengan tingkat-tingkat perkembangan kesadaran hukum rakyat.

Jika sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia mampu menjalankan fungsi instrumental seperti dikemukakan di atas, ketertiban dan kepastian hukum diharapkan dapat tercipta. Ketertiban dan kepastian hukum berfungsi sebagai kondisi yang meningkatkan pembinaan kesatuan bangsa, perkembangan modernisasi dan pembangunan menyeluruh.

Dalam rangka pembinaan hukum, serangkaian tindakan yang direncanakan yang perlu dilakukan berkenaan dengan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia adalah (a) pembaharuan hukum, (b) kodifikasi hukum dan (c) unifikasi hukum di bidang-bidang hukum tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.

Pembinaan hukum dalam konteks kebijakan hukum tentang *ius constituendum* mengandung 2 (dua) macam segi yaitu (a) pembangunan hukum dan (b) pembaharuan hukum.³⁸⁸ Pembangunan hukum mengandung arti sebagai kegiatan yang bertujuan menetapkan ketentuan-ketentuan hukum baru sebagai pengganti ketentuan-ketentuan hukum lama yang berbau kolonial.³⁸⁹ Dalam konteks pembangunan hukum, DPR dan lembaga-lembaga lain yang berwenang membentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan bertugas membentuk undang-undang baru untuk menggantikan hukum atau undang-undang produk kolonial Belanda. Sebagai contoh, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Perkawinan adalah undang-undang produk bangsa Indonesia yang bertujuan mengganti ketentuan perkawinan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Pembaharuan hukum atau pembinaan hukum dalam arti sempit adalah tindakan yang dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) untuk menyesuaikan hukum nasional yang sudah ada sejak proklamasi dengan kebutuhan yang terus berubah.³⁹⁰ Sama seperti pembangunan hukum, dalam hubungan dengan pembaharuan hukum, DPR dan lembaga-lembaga pembentuk hukum seperti DPR, DPD dan DPRD menjalankan peran yang sangat

³⁸⁸ Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 6.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

penting. Peran penting badan pembentuk undang-undang tercermin dari pendapat pakar hukum Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan pandangan sebagai berikut “Di Indonesia di mana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama, pembaharuan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaharuan terutama melalui perundang-undangan.”³⁹¹

Dalam konteks pembangunan dan pembaharuan hukum, negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dapat memilih prinsip-prinsip kebijakan hukum yang hendak dipergunakan sebagai pedoman. Sebagai pemegang otoritas, negara atau pemerintah (penguasa) dapat memilih kebijakan hukum yang hendak diterapkan dari berbagai alternatif seperti prinsip (a) kodifikasi hukum dan atau (b) unifikasi hukum serta pluralisme hukum. Ketiga jenis kebijakan hukum tersebut memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Pilihan terhadap salah satu jenis kebijakan hukum selalu bergantung pada dan ditentukan oleh faktor-faktor utama yang dominan seperti falsafah bangsa sebagai pandangan nilai-nilai yang melandasi alam pikir bangsa, perkembangan realitas masyarakat aktual, problematika penegakan hukum yang berkembang dalam masyarakat dan lain-lain.

Kodifikasi hukum adalah upaya pengkitaban atau penuangan sekumpulan undang-undang yang mengatur suatu bidang hukum dalam suatu kitab undang-undang seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang. Unifikasi hukum adalah kebijakan hukum yang memberlakukan suatu sistem hukum atau tata hukum untuk semua golongan penduduk. Jika kondisi realitas masyarakat tidak memungkinkan untuk menerapkan unifikasi hukum, negara dapat memilih menerapkan kebijakan unifikasi hukum yang bersifat terbatas yakni unifikasi

³⁹¹ Mochtar Kusumaatmadja seperti dikutip Hardjito Notopuro, *Ibid*.

hukum pada bidang-bidang hukum tertentu seperti bidang hukum pidana, hukum perjanjian, hukum perkawinan dan keluarga, hukum dagang dan lain-lain. Pluralisme hukum adalah kebijakan hukum yang memberlakukan sistem hukum atau tata hukum yang berbeda-beda untuk tiap golongan masyarakat yang berbeda. Contoh yang tepat untuk dikemukakan adalah kebijakan pluralisme hukum pada zaman kolonial Belanda berdasarkan Pasal 131 juncto Pasal 163 I.S.

Kebijakan hukum dalam Ketetapan Nomor IV/MPR/1973 menetapkan beberapa prinsip atau pokok pendirian (asas-asas hukum) sebagai pedoman pembinaan sistem hukum atau tata hukum bangsa Indonesia pada masa yang akan datang. Dalam kebijakan hukum tersebut ditetapkan beberapa hal. *Pertama*, sistem hukum atau tata hukum harus dipandang sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk mendorong perkembangan masyarakat ke arah masyarakat moderen dan lebih baik. *Kedua*, sistem hukum atau tata hukum harus dapat difungsikan sebagai sarana atau alat (instrumen) untuk meningkatkan pembinaan kesatuan bangsa berdasarkan fungsi ketertiban dan kepastian hukum sistem hukum atau tata hukum tersebut. *Ketiga*, sistem hukum atau tata hukum harus berfungsi sebagai sarana penunjang pembangunan. *Keempat*, fungsi sistem hukum atau tata hukum yang dapat melakukan fungsi di atas diharapkan dapat dicapai dengan pembinaan hukum berdasarkan kebijakan hukum (a) pembaharuan hukum, (b) kodifikasi hukum dan (c) unifikasi hukum bidang-bidang hukum tertentu. *Kelima*, pembaharuan hukum, kodifikasi hukum dan unifikasi hukum bidang hukum tertentu berpedoman pada kesadaran hukum masyarakat.

4. Kebijakan Pembentukan Hukum, Penegakan Hukum dan Penerapan Hukum

Sebagaimana dikemukakan pada bagian lain sebelum bagian ini, kebijakan hukum yang berkaitan dengan bidang hukum adalah salah satu aspek kebijakan umum yang diimplementasikan di bidang hukum dengan tujuan untuk mencapai tujuan negara. Kebijakan hukum selalu terkait dengan kebijakan umum di bidang ekonomi, lingkungan, industri, pendidikan, perizinan, pertanahan, lingkungan hidup dan lain-lain karena kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum. Bahkan, kebijakan hukum memiliki relasi timbal-balik dengan kebijakan umum di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan dan lain-lain tersebut. Kebijakan umum di bidang nonhukum dapat berpengaruh positif atau negatif terhadap kebijakan hukum. Kebijakan hukum juga dapat berpengaruh positif atau negatif terhadap kebijakan umum di bidang lain. Hubungan timbal-balik dan pengaruh-mempengaruhi antara kebijakan hukum dengan kebijakan umum dapat menimbulkan problematika hukum yang semakin menambah kesukaran mempelajari dan memahami karakteristik kebijakan hukum.

Pengaruh kebijakan hukum terhadap kebijakan umum bidang lain baik yang positif maupun negatif sangat penting diketahui dari sudut pandang studi kebijakan hukum. Ada segi kebijakan hukum yang berpengaruh positif dan menunjang kebijakan umum di bidang ekonomi, sosial atau budaya dan lain-lain. Sebagai contoh, kebijakan hukum pemberantasan korupsi yang tegas dan konsisten dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat internasional terhadap badan peradilan Indonesia. Kepercayaan masyarakat internasional kepada badan peradilan Indonesia lahir jika dapat menjadi *reliable judiciary* seperti dikemukakan Charles Himawan.³⁹² Jika badan peradilan Indonesia dipandang sebagai *reliable judiciary*, masyarakat internasional akan terdorong menanam investasi di

³⁹² Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima* (Jakarta, 2003), hlm. 35-36.

Indonesia. Masyarakat internasional tidak ragu-ragu untuk menanam modal karena percaya pengadilan Indonesia dapat membuat putusan yang adil dan dapat dipercaya jika terjadi sengketa.

Selain pengaruh positif, ada juga aspek kebijakan hukum yang dapat menimbulkan pengaruh negatif atau tidak menunjang pertumbuhan dan perkembangan bidang-bidang lain. Kebijakan pembentukan hukum yang kaku dan ideologis yang tidak memperhatikan perkembangan dunia perekonomian dan masyarakat internasional dapat menjadi faktor penghambat arus investasi masuk ke Indonesia. Sebagai contoh, kebijakan hukum yang menetapkan jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) yang terlampau pendek dapat membuat investor asing tidak berminat menanam modal di Indonesia karena di beberapa negara jangka waktu Hak Guna Usaha cukup panjang. Dalam perspektif kebijakan hukum yang kaku, investor asing sangat sulit diharapkan untuk menanam modal di Indonesia. Namun, gagasan memperpanjang jangka waktu HGU dapat menimbulkan reaksi penolakan berbagai elemen masyarakat karena dianggap tidak nasionalis. Negara atau pemerintah (penguasa) harus dapat secara arif dan bijaksana menerapkan kebijakan hukum yang tidak menimbulkan gejolak dan reaksi penolakan masyarakat.

Pengaruh timbal-balik seperti dikemukakan di atas harus menjadi perhatian lembaga-lembaga pembentuk kebijakan hukum dan pembentuk hukum. Lembaga-lembaga pembentuk hukum tersebut sedapat mungkin harus berupaya menetapkan kebijakan hukum yang menunjang kebijakan umum di bidang ekonomi, politik sosial dan lain-lain.³⁹³ Sinergi kebijakan hukum sebagai kebijakan sektoral dengan kebijakan umum di bidang lain sangat penting dalam rangka mencapai tujuan negara. Jika sinergi kedua jenis kebijakan tercapai,

³⁹³ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, *Op. cit.*, hlm. 3.

sistem hukum atau tata hukum diharapkan dapat berfungsi sebagai motor penggerak pembangunan di berbagai bidang. Kebijakan hukum yang tepat sasaran akan menghasilkan produk hukum yang mampu menunjang pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan melindungi kepentingan bangsa. Dalam konteks uraian di atas, Ismail Saleh mengemukakan wawasan yang perlu mendapat perhatian yakni sebagai berikut “. . . hukum dituntut untuk melindungi kepentingan bangsa pada satu sisi, tetapi bersamaan dengan itu pada sisi lain hukum pun diharapkan dapat memberikan tempat yang subur bagi pertumbuhan ekonomi.”³⁹⁴

Meskipun kebijakan hukum adalah kebijakan umum sektoral tetapi kebijakan hukum meliputi berbagai macam aspek atau segi yang rumit (kompleks) sehingga tidak mudah memahami karakteristik dan aspek-aspek kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai produk negara atau pemerintah (penguasa). Untuk memahami aspek-aspek kebijakan hukum perlu dilakukan pembahasan khusus tentang aspek-aspek kebijakan hukum tersebut. Dalam hubungan dengan uraian yang dikemukakan di atas, Bagir Manan mengemukakan kebijakan hukum dapat dibagi atas 2 (dua) macam yaitu (1) Politik (kebijakan) pembentukan hukum dan (2) Politik (kebijakan) penegakan hukum.³⁹⁵

4.1.Politik (Kebijakan) Pembentukan Hukum

Politik (kebijakan) pembentukan hukum dan politik (kebijakan) penegakan hukum adalah aspek kebijakan hukum nasional temporer. Kedua aspek kebijakan hukum nasional temporer tersebut memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Akan tetapi, kedua aspek

³⁹⁴ Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi* (Jakarta, 1900), hlm. 2.

³⁹⁵ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Op. cit., hlm. 4.*

kebijakan hukum nasional temporer tersebut tidak dapat dipisahkan meskipun dapat dibedakan karena kedua aspek berkaitan dengan erat. Kebijakan pembentukan hukum yang baik tidak mungkin dapat mencapai tujuannya jika tidak didukung oleh kebijakan penegakan hukum yang baik, tegas, jujur, transparan dan harus adil. Keadilan yang didambakan semua orang pencari keadilan terletak pada sinergi kedua titik optik kedua aspek kebijakan hukum nasional temporer yang dikemukakan di atas.

Kebijakan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) adalah kebijakan hukum yang berkenaan dengan pembentukan norma-norma hukum yang bersifat abstrak-umum yakni UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan semua jenis peraturan perundang-undangan. Pembentukan hukum adalah aktivitas yang harus dilakukan secara terus-menerus karena setiap kali terjadi perkembangan masyarakat dan permasalahan hukum, pembentukan hukum baru harus dilakukan supaya permasalahan hukum baru tersebut dapat ditanggulangi. Pembentukan hukum baru yang berkarakter abstrak-umum bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum dalam skala makro.

Apa yang dimaksud dengan politik atau kebijakan pembentukan hukum? Politik atau kebijakan pembentukan hukum adalah salah satu aspek dari kebijakan hukum nasional temporer. Kebijakan pembentukan hukum dilakukan lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan membentuk hukum atau undang-undang. Kebijakan pembentukan hukum sebagai salah aspek kebijakan hukum nasional temporer memiliki beberapa aspek. Aspek-aspek kebijakan (politik) pembentukan hukum memiliki karakteristik masing-masing. Masing-masing karakteristik tersebut dapat dibedakan berdasarkan kriteria tertentu. Dalam hubungan dengan aspek-aspek politik (kebijakan) hukum pembentukan

hukum tersebut, Bagir Manan mengemukakan 3 (tiga) jenis (macam) aspek kebijakan pembentukan hukum yakni (1) penciptaan hukum yang baru, (2) pembaharuan hukum dan (3) pengembangan hukum.³⁹⁶

Kebijakan hukum yang berkaitan dengan penciptaan hukum, pembaharuan hukum dan pengembangan hukum adalah aspek-aspek kebijakan pembentukan hukum sebagai bagian dari kebijakan hukum nasional temporer. Ketiga aspek kebijakan pembentukan hukum tersebut merupakan kegiatan badan legislatif (badan pembentuk undang-undang) seperti DPR, DPD dan DPRD. Akan tetapi, masing-masing aspek kebijakan pembentukan hukum memiliki karakteristik yang berbeda. Ketiga aspek kebijakan pembentukan hukum di atas bersinggungan dengan fungsi kekuasaan legislatif. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga yang berperan penting dalam menetapkan kebijakan pembentukan hukum adalah DPR sebagai badan legislatif dan lembaga-lembaga negara lain yang memiliki kewenangan legislatif sebagai kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

4.1.1.Politik (Kebijakan) Penciptaan Hukum Yang Baru

Kebijakan penciptaan sistem hukum atau tata hukum adalah salah satu aspek kebijakan pembentukan hukum yang ditetapkan badan legislatif atau sebagai badan pembentuk undang-undang asli (*original legislator*). Aspek kebijakan penciptaan hukum mengandung arti sebagai kebijakan hukum yang bertujuan membentuk peraturan perundang-undangan baru. Kebijakan penciptaan hukum baru akan melahirkan keadaan hukum baru yang dapat direspons masyarakat secara positif atau negatif. Respon positif

³⁹⁶ *Ibid.*

masyarakat diwujudkan dalam bentuk dukungan atau sikap patuh terhadap kebijakan pembentukan hukum yang kelak melahirkan undang-undang baru. Respon negatif masyarakat ditunjukkan dalam bentuk perilaku menolak kebijakan pembentukan hukum baru yang kelak melahirkan undang-undang baru. Respon positif atau negatif masyarakat terhadap kebijakan penciptaan hukum baru harus diantisipasi pembentuk undang-undang. Semakin kecil respon negatif masyarakat terhadap kebijakan hukum baru semakin baik.

Penolakan terhadap kebijakan penciptaan hukum atau undang-undang baru dapat timbul karena masyarakat tidak membutuhkan hukum atau peraturan perundang-undangan baru. Sikap penolakan masyarakat terhadap kebijakan penciptaan hukum baru tampak dari sikap penolakan terhadap hukum atau undang-undang baru. Sikap penolakan dapat dipandang atau mengandung arti sebagai kegagalan lembaga pembentuk undang-undang memahami kesadaran hukum dan kebutuhan hukum masyarakat. Penolakan masyarakat terhadap hukum atau undang-undang baru juga dapat dipandang atau mengandung arti hukum atau undang-undang baru yang dikembangkan lembaga pembentuk undang-undang tidak sesuai dengan kesadaran hukum dan kebutuhan hukum masyarakat. Kegagalan dalam memahami aspirasi atau kesadaran hukum masyarakat akan membawa akibat negatif terhadap lembaga-lembaga pembentuk hukum atau undang-undang.

Jika kebijakan penciptaan hukum baru ditolak masyarakat yang diwujudkan dalam sikap penolakan terhadap hukum atau undang-undang baru, keadaan seperti itu menunjukkan suasana konfliktual antara kesadaran hukum masyarakat dan kesadaran hukum pembentuk undang-undang. Lembaga-lembaga pembentuk hukum atau undang-undang akan mengalami kesulitan untuk membuat keputusan mengenai segi-segi kehidupan masyarakat yang perlu diatur dengan hukum atau undang-undang baru. Padahal,

kondisi konfliktual antara kesadaran hukum masyarakat dengan kesadaran hukum pembentuk undang-undang sangat berpotensi menimbulkan masalah hukum. Ada suatu permasalahan pokok yang muncul dalam hubungan kebijakan penciptaan hukum atau undang-undang baru dengan sikap penolakan atau penerimaan masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pertanyaan sebagai berikut “. . . bagaimanakah kita mengetahui apakah suatu ketentuan hukum yang hendak kita tetapkan sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat (perasaan keadilan masyarakat) . . . ?”³⁹⁷

Kesesuaian atau ketidaksesuaian kesadaran hukum masyarakat dengan hukum atau undang-undang baru adalah masalah hukum yang sangat serius. Hukum atau undang-undang yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat didukung masyarakat sehingga akan berlaku efektif. Namun, hukum atau undang-undang yang tidak sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat kemungkinan besar akan ditolak atau diabaikan masyarakat. Hukum atau undang-undang yang ditolak masyarakat tidak akan berlaku efektif karena tidak dipatuhi masyarakat. Problematika seperti itu yang membuat waktu untuk melakukan pembentukan hukum atau undang-undang baru sesuai dengan perkembangan kesadaran hukum masyarakat tidak selalu dapat ditetapkan dengan mudah karena kesadaran hukum masyarakat berkaitan dengan nilai-nilai yang diyakini masyarakat yang tidak mudah berubah atau diubah.

Kesadaran hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang diyakini masyarakat sehingga kebijakan penciptaan hukum atau undang-undang baru selalu berkaitan dengan pertanyaan sebagai berikut. Nilai-nilai mana yang perlu diganti dan nilai-nilai mana yang perlu dipertahankan? Dalam kenyataan, pengambilan keputusan untuk menentukan nilai-

³⁹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op. cit.*, hlm. 81.

nilai lama yang hendak ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru tidak selalu dapat dilakukan dengan mudah. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan komentar mengenai hal tersebut sebagai berikut “. . . persoalannya adalah nilai-nilai manakah dari keadaan masyarakat yang ada hendak ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru yang diperkirakan lebih sesuai dengan kehidupan (dunia) dewasa ini dan nilai-nilai lama manakah yang bisa dan patut dipertahankan.”³⁹⁸

Problema nilai-nilai lama yang perlu diganti dengan nilai-nilai baru tidak selalu dapat diselesaikan dengan mudah dengan cara mengambil alih nilai-nilai baru yang dianggap moderen untuk menggantikan nilai-nilai lama. Dalam hubungan dengan problematika nilai-nilai tersebut, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan suatu pandangan yang penting diperhatikan yakni sebagai berikut “Persoalannya tidak mudah dipecahkan dengan mengambil begitu saja segala sesuatu yang dianggap moderen karena moderennya juga tidak dengan secara membabi buta mempertahankan segala sesuatu yang asli karena keasliannya atau mencerminkan kepribadiannya.”³⁹⁹ Jika nilai-nilai lama ditinggalkan sebelum nilai-nilai baru bertumbuh, kemungkinan besar akan terjadi konflik nilai karena masyarakat bingung untuk menentukan pilihan nilai-nilai yang harus diyakini. Kondisi konfliktual seperti di atas dapat terjadi karena menurut Mochtar Kusumaatmadja “. . . hukum itu tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai-nilai yang dianut oleh suatu masyarakat.”⁴⁰⁰

³⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ *Ibid.*

Konflik nilai kemungkinan besar akan terjadi jika perubahan nilai-nilai masyarakat dilakukan negara atau pemerintah (penguasa) dengan paksaan. Konflik nilai akan menimbulkan ketegangan sosial dalam skala yang luas. Masyarakat akan menolak nilai-nilai baru yang dipaksakan dengan kekuasaan negara atau pemerintah (penguasa) jika masyarakat tidak yakin pada nilai-nilai tersebut. Untuk mencegah dampak buruk yang mungkin terjadi, perubahan nilai-nilai masyarakat harus berlangsung secara perlahan-lahan, teratur, terarah dan terencana. Perubahan evolusioner mengandung arti sebagai perubahan yang berlangsung secara alamiah yang dilakukan dengan pertimbangan matang dengan suatu perencanaan. Sebagai konsekuensinya, kebijakan penciptaan hukum atau undang-undang baru untuk menggantikan hukum atau undang-undang lama perlu dilakukan secara terencana dan berencana. Lembaga-lembaga pembentuk hukum atau undang-undang harus memiliki kebijakan penciptaan hukum yang disusun secara berencana dan sistematis berdasarkan hasil studi akademik supaya kebijakan penciptaan hukum tersebut dapat mencapai tujuan.

Dalam kebijakan penciptaan hukum baru yang direncanakan dengan pertimbangan matang, bidang-bidang hukum yang dapat diatur dengan hukum atau undang-undang dan yang tidak perlu atau tidak harus diatur dengan undang-undang ditentukan dengan hati-hati. Bidang-bidang hukum “sensitif” seperti bidang hukum kekeluargaan atau hukum waris tidak perlu diatur dengan undang-undang secara tergesa-gesa. Untuk sementara, bidang-bidang hukum “sensitif atau peka” tersebut dapat tetap dibiarkan hidup dalam suasana hukum adat yang beraneka ragam. Kebijakan hukum seperti itu dapat dipandang sebagai kebijakan hukum sementara untuk mengurangi ketegangan sosial dan dampak sosial yang

bersifat negatif yang mungkin terjadi jika dilakukan penyeragaman asas-asas hukum kekeluargaan dan hukum waris

melalui undang-undang dengan cara tergesa-gesa. Dalam kenyataan, sistem hukum dan asas-asas hukum adat masyarakat asli Indonesia beraneka-ragam seperti sistem hukum dan asas-asas hukum adat masyarakat Tapanuli yang berbeda dari masyarakat Jawa, Minangkabau dan lain-lain. Dalam hubungan dengan uraian di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan wawasan sebagai berikut:

“Secara umum barangkali dapat dikatakan bahwa bidang-bidang hukum yang sangat erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spiritual masyarakat untuk sementara harus dibiarkan atau hanya dapat digarap setelah segala aspek dari suatu perubahan serta akibat daripadanya diperhitungkan dan dipertimbangkan masak-masak. Bidang-bidang hukum kekeluargaan, perkawinan dan perceraian serta waris termasuk didalamnya”⁴⁰¹

Ada bidang-bidang hukum lain yang dapat disebut sebagai bidang hukum netral di luar bidang hukum “sensitif atau peka” di atas. Bidang hukum “netral” adalah bidang hukum yang tidak bersentuhan dengan aspek sosial-budaya, nilai-nilai tradisional masyarakat asli Indonesia. Bidang hukum netral relatif lebih mudah menerima perubahan sehingga bidang hukum netral lebih mudah diatur dengan hukum atau undang-undang baru karena sikap penolakan kemungkinan akan relatif kecil. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan wawasan penting mengenai bidang hukum tersebut sebagai berikut:

“Sebaiknya bidang-bidang lain seperti hukum perjanjian, perseroan dan hukum perniagaan pada umumnya merupakan bidang-bidang hukum yang lebih tepat bagi usaha pembaharuan. Ada bidang-bidang hukum lain yang bahkan lebih bersifat netral lagi dilihat dari sudut kultural. Di sini penggunaan model-model asing tidak akan menimbulkan suatu kesulitan apapun. Dapat dimasukkan ke dalam kategori ini kiranya kaidah-kaidah hukum yang bersifat teknis yang bertalian dengan perhubungan seperti misalnya peraturan-peraturan lalu lintas baik di darat, di laut maupun di udara dan hukum yang mengatur hubungan pos dan telekomunikasi.”⁴⁰²

⁴⁰¹ *Ibid.* 24.

⁴⁰² *Ibid.*

Wawasan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja di atas dapat dipandang sebagai salah satu aspek kebijakan hukum nasional temporer yang dapat menambah pengetahuan mengenai prioritas bidang hukum yang perlu dibangun dan dikembangkan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Bidang hukum yang dianggap netral akan lebih mudah dibangun dan dikembangkan dibandingkan dengan bidang hukum yang dipandang tidak netral atau sensitif.

4.1.2.Politik (Kebijakan) Pembaharuan Hukum

Kebijakan pembaharuan hukum adalah aspek kedua kebijakan pembentukan hukum. Kebijakan pembaharuan hukum adalah kebijakan hukum yang diarahkan untuk memperbaharui hukum atau undang-undang lama dengan hukum atau undang-undang baru.⁴⁰³ Kebijakan pembaharuan hukum perlu dilakukan supaya sistem hukum atau tata hukum (undang-undang) lama diganti dengan undang-undang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan permasalahan hukum. Penggantian undang-undang lama dengan undang-undang baru sesuai dengan perkembangan masyarakat harus terus menerus dilakukan supaya sistem hukum atau tata hukum dapat tetap mengikuti perkembangan baru dalam masyarakat. Perkembangan baru dalam masyarakat harus ditanggapi dengan sistem hukum atau undang-undang baru sebagai bagian dari tata hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Contoh kebijakan pembaharuan hukum yang tepat dikemukakan adalah kebijakan pembaharuan hukum di bidang perkawinan. Ketentuan KUHPerdara yang berkenaan dengan perkawinan dibaharui dengan Undang-undang Nomor

⁴⁰³ Sunarjati Hartono, *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional* (Bandung, 1975), hlm. 7.

1 Tahun 1974. Contoh lain yang juga dapat dikemukakan sebagai kebijakan pembaharuan hukum adalah pembaharuan di bidang hukum agraria berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang membaharui ketentuan tanah dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Kebijakan pembaharuan hukum berkenaan dengan undang-undang perkawinan yang dikemukakan sebagai contoh di atas adalah kebijakan pembaharuan hukum yang dilakukan sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman. Pembaharuan hukum adalah kebutuhan mutlak yang harus dilakukan setiap saat supaya sistem hukum atau tata hukum dapat tetap mengikuti perkembangan zaman. Jika kebijakan hukum pembaharuan sistem hukum atau tata hukum tidak dilakukan, sistem hukum atau tata hukum akan ketinggalan zaman. Sistem hukum atau tata hukum yang ketinggalan zaman tidak ada manfaatnya karena tidak memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sehingga tidak dibutuhkan dan dipatuhi masyarakat.

4.1.3.Politik (Kebijakan) Pengembangan Hukum

Kebijakan pengembangan hukum adalah aspek ketiga kebijakan pembentukan hukum nasional temporer. Kebijakan pengembangan hukum mengandung arti sebagai kebijakan hukum yang bertujuan mengembangkan sistem hukum atau tata hukum atau bagian-bagiannya sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Sistem hukum atau tata hukum atau bagian-bagiannya harus dikembangkan secara terus-menerus sesuai dengan perkembangan masyarakat dan kebutuhan masyarakat. Perkembangan kebutuhan masyarakat perlu ditampung dengan undang-undang baru untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Sebagai contoh, pengembangan Hukum

Ekonomi, Hukum Kekayaan Intelektual, Hukum Lingkungan, Hukum Pidana tentang narkoba, terorisme dan lain-lain. Pada dasarnya, kebijakan pengembangan hukum berkenaan dengan kebijakan yang bertujuan mengembangkan sistem hukum tata hukum atau bagian-bagiannya seiring dengan hal-hal baru yang berkembang dalam masyarakat yang belum diatur dalam sistem hukum atau tata hukum.

Kebijakan pembentukan hukum dalam bentuk penciptaan hukum, pembaharuan hukum dan pengembangan hukum seperti dikemukakan di atas diarahkan tidak hanya pada hukum tertulis atau undang-undang. Kebijakan hukum tentang penciptaan hukum, pembaharuan hukum dan pengembangan hukum mencakup hukum yurisprudensi dan hukum tidak tertulis. Kebijakan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) yang dikemukakan di atas mencakup ketiga subsistem hukum positif atau tata hukum yaitu:

1. Kebijaksanaan (pembentukan) hukum perundang-undangan,
2. Kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan
3. Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.⁴⁰⁴

Kebijakan pembentukan hukum perundang-undangan merupakan titik fokus aktivitas legislasi DPR sebagai badan pembentuk undang-undang. Perkembangan dan pengembangan hukum perundang-undangan sebagai hukum tertulis terletak terutama di tangan DPR. Perkembangan hukum perundang-undangan sebagai hukum tertulis memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap berbagai segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. DPR mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan atau melalui perundang-undangan. DPR memiliki peranan yang sangat besar dalam mendorong atau

⁴⁰⁴ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Op. cit.*, hlm. 4.

mengarahkan perkembangan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui undang-undang sebagai bagian dari hukum tertulis. Namun, DPR sekaligus memiliki potensi yang sangat besar untuk merusak sistem hukum atau tata hukum jika undang-undang yang dibentuk lembaga tersebut tidak taat asas.

Peranan badan pembentuk undang-undang atau badan legislatif dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara melalui hukum perundang-undangan yang dapat dikemukakan sebagai contoh tercantum dalam Konstitusi RIS 1949. Pasal 102 Konstitusi RIS 1949 menyebutkan sebagai berikut:

“Hukum Perdata dan hukum dagang, hukum pidana sipil maupun hukum pidana militer, hukum acara perdata dan hukum acara pidana, susunan dan kekuasaan pengadilan diatur dengan undang-undang dalam kitab-kitab hukum kecuali jika pengundang-undang menganggap perlu untuk mengatur beberapa hal dalam undang-undang tersendiri.”

Sesuai dengan ketentuan di atas, badan pembentuk konstitusi melalui Pasal 102 Konstitusi RIS 1949 menetapkan kebijakan hukum yang berkenaan dengan pembentukan undang-undang dalam berbagai bidang hukum. Dalam kebijakan hukum tersebut, badan pembentuk konstitusi memberikan wewenang yang sangat besar kepada badan legislatif untuk mengembangkan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui undang-undang. Tujuan tersebut dilakukan dengan cara mengatur berbagai bidang hukum melalui atau dengan undang-undang.

Kebijakan pembentukan hukum yurisprudensi adalah kebijakan hukum yang bersinggungan dengan cabang kekuasaan judisial (lembaga peradilan). Kebijakan pembentukan hukum yurisprudensi adalah kebijakan hukum yang bertujuan mendukung kebijakan pembentukan hukum perundang-undangan. Hukum yurisprudensi berfungsi untuk melengkapi bidang-bidang hukum yang belum diatur hukum perundang-undangan

seperti hukum waris yang masih diatur hukum adat. Sebagai contoh, yurisprudensi tentang pembagian harta *gono-gini* yang menetapkan bagian masing-masing adalah separoh dalam hal istri melarikan diri dari suami.⁴⁰⁵ Demikian pula di Amerika Serikat, lembaga peradilan memainkan peranan yang sangat besar dalam pembentukan kebijakan hukum.⁴⁰⁶ Perkembangan yurisprudensi berpengaruh besar terhadap perkembangan masyarakat Amerika. Berdasarkan contoh yang dikemukakan di atas, lembaga peradilan jelas berpengaruh besar terhadap arah perkembangan hukum dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk masa depan melalui hukum yurisprudensi.

Kebijakan hukum yang berkenaan dengan peraturan (hukum) tidak tertulis tidak hanya berkenaan dengan hukum adat. Hukum tertulis dapat ditemukan dalam berbagai bidang hukum seperti bidang hukum perdata, hukum administrasi negara, hukum tata negara dan bidang hukum yang lain. Hukum adat adalah dan hanyalah salah satu jenis hukum tidak tertulis. Kebijakan hukum yang berkenaan dengan hukum tidak tertulis merupakan kebijakan hukum yang ditetapkan lembaga yang berwenang mengakui keberadaan dan keberlakuan sistem hukum tidak tertulis sebagai bagian dari hukum positif. Sebagai contoh, pada masa sebelum kemerdekaan, keberadaan hukum adat sebagai hukum tidak tertulis masyarakat asli Indonesia diakui sederajat dengan hukum perundang-undangan produk kolonial Belanda.⁴⁰⁷ Pada saat Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan hukum berkenaan dengan keberadaan hukum adat dengan mengakui

⁴⁰⁵ Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari*, Jilid 2, Jakarta, 1992, hlm. 265.

⁴⁰⁶ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, *Op. cit.*, hlm.34.

⁴⁰⁷ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, *Op. cit.*, hlm. 294-300.

hukum adat sebagai bagian dari tata hukum Indonesia. Kebijakan hukum tersebut secara formal dicantumkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen atau Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 pascaamandemen.

Pascareformasi, kebijakan hukum tentang hukum adat sebagai bagian dari tata hukum Indonesia seperti tertuang dalam Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Pasal 103 huruf (e) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan sebagai berikut “Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf (a) meliputi *penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat* dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah.” Berdasarkan Pasal 103 huruf (e) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, hukum adat diakui sebagai bagian dari hukum positif yakni sebagai hukum tidak tertulis dengan wilayah keberlakuan yang terbatas dalam ruang lingkup wilayah Desa Adat yang bersangkutan. Pasal 103 huruf (e) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 semakin mempertegas kebijakan hukum yang mengakui keberadaan hukum adat sebagai bagian dari hukum positif yang berlaku di Indonesia.

4.2. Kebijakan Penegakan Hukum dan Penerapan Hukum

Selain kebijakan pembentukan hukum, ada kebijakan hukum tentang penegakan hukum dan penerapan hukum serta bantuan hukum. Kebijakan penegakan hukum berkenaan dengan upaya yang harus terus-menerus dilakukan untuk membuat masyarakat patuh terhadap hukum. Kebijakan penegakan hukum perlu ditetapkan karena hukum yang telah dibentuk badan pembentuk undang-undang (badan pembentuk hukum) tidak otomatis

dipatuhi masyarakat sekalipun diancam dengan hukuman yang berat. Negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas di bidang hukum harus memiliki kebijakan penegakan hukum yang jelas dan terarah supaya dapat membuat setiap orang patuh atau taat kepada hukum. Penegakan hukum dan penerapan hukum adalah dua aktivitas yang berbeda meskipun memiliki kesamaan. Penegakan hukum adalah upaya untuk membuat masyarakat patuh kepada hukum. Penegakan hukum dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti penerangan hukum atau penyuluhan hukum dan bantuan hukum dengan berbagai macam media atau bentuk-bentuk yang lain. Kebijakan penegakan hukum adalah kebijakan yang bersangkutan dengan rencana dan program kegiatan yang perlu dilakukan untuk mewujudkan hukum dalam kehidupan nyata atau untuk membuat setiap orang patuh kepada hukum.⁴⁰⁸

Salah salah satu aspek penegakan hukum adalah penerapan hukum. Penerapan hukum adalah upaya penegakan hukum melalui jalur pengadilan atau mekanisme penyelesaian masalah hukum. Penerapan hukum adalah aktivitas hukum yang berkaitan dengan upaya untuk membuat hukum yang bersifat abstrak-umum menjadi individual-konkrit dalam rangka penyelesaian suatu masalah hukum. Kegiatan pembentukan norma-norma hukum individual-konkrit seperti vonis (putusan pengadilan), keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dalam bentuk izin dan lain-lain berkaitan dengan permasalahan hukum yang berskala mikro.

Kebijakan penerapan hukum adalah kebijakan hukum yang berkaitan dengan upaya menerapkan norma-norma hukum abstrak-umum atau peraturan perundang-undangan terhadap suatu peristiwa konkrit (kasus atau sengketa) oleh lembaga-lembaga yang

⁴⁰⁸ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta, 2009), hlm, 12.

berwenang dengan tujuan menyelesaikan masalah hukum mikro. Kebijakan penerapan hukum dilakukan lembaga-lembaga penegak hukum yakni lembaga peradilan, kejaksaan, kepolisian yang bertindak sesuai dengan ketentuan hukum formal (hukum acara) yang berkaitan dengan penegakan hukum. Dalam garis besar, ada 2 (dua) macam aspek kebijakan penegakan dan penerapan hukum yaitu (1) kebijaksanaan hukum di bidang peradilan dan (2) kebijaksanaan hukum di bidang pelayanan hukum.⁴⁰⁹

Kebijakan hukum yang terkait dengan kebijakan hukum di bidang peradilan antara lain berkaitan dengan prioritas masalah-masalah hukum yang perlu mendapat perhatian lembaga peradilan. Pada saat sekarang, masalah-masalah hukum yang perlu mendapat perhatian dan prioritas badan peradilan adalah masalah terorisme, korupsi, narkoba, tindak pidana lingkungan, kejahatan terhadap anak dan lain-lain. Kasus-kasus tersebut merupakan kasus yang sering terjadi dalam masyarakat. Kebijakan hukum di bidang peradilan juga berkaitan dengan kebijakan hukum untuk menciptakan lembaga peradilan yang dapat dipercaya (*reliable judicial*). Kebijakan hukum di bidang peradilan juga berkaitan dengan upaya dan tekad pimpinan tertinggi lembaga peradilan untuk mempersatukan visi dan misi para hakim mengenai tujuan akhir penerapan hukum yaitu untuk mewujudkan tujuan hukum bangsa Indonesia yang berdasarkan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila.

Kebijakan hukum di bidang pelayanan hukum berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan hukum bagi para pencari keadilan (*justisiabelen*). Kebijakan hukum di bidang pelayanan hukum antara lain berkenaan dengan kemudahan untuk mengakses dan memperoleh informasi tentang keputusan hakim (pengadilan) atau kemudahan proses

⁴⁰⁹ *Ibid.*

administrasi penyelesaian perkara dan lain-lain. Publik mengetahui kalau mutu pelayanan hukum di Indonesia adalah sangat buruk sampai dengan sekarang. Pelayanan buruk di bidang peradilan terutama berkenaan dengan waktu yang terlalu lama untuk menyelesaikan perkara, biaya tidak resmi yang sangat besar yang harus dikeluarkan untuk menyelesaikan perkara dan birokrasi peradilan yang bertele-tele dalam menyelesaikan perkara.

Contoh kebijakan hukum di bidang pelayanan hukum yang dapat dikemukakan adalah kebijakan hukum yang ditetapkan dalam Repelita IV tentang Program Pembinaan Peradilan. Program Pembinaan Peradilan dalam Repelita IV tersebut antara lain meliputi:

1. Pelaksanaan proses peradilan yang lebih sederhana, cepat dan murah,
2. Pembentukan pengadilan yang bersih, jujur, objektif dan adil yang ditunjang oleh suatu sistem pemantauan,
3. Pengadilan yang terjangkau bagi pencari keadilan di daerah-daerah terpencil dengan memanfaatkan persidangan di tempat (*trial-locations*) secara efektif,
4. Penambahan jumlah pengadilan di seluruh daerah tingkat I dan II,
5. Penambahan jumlah pegawai, panitera, dan penasehat hukum,
6. Penambahan kemampuan teknis kehakiman untuk para hakim melalui kursus dan pelatihan yang intensif dan
7. Penyelesaian penimbunan perkara dan kelambatan proses perkara di Mahkamah Agung dengan pembatasan pengajuan banding/kasasi dan mempercepat proses peradilan.⁴¹⁰

Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan hukum, Mahkamah Agung pernah membuat buku pegangan yang diberi judul “Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan.”⁴¹¹ Buku pedoman ini diharapkan menjadi panduan aparat peradilan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Penerbitan buku pedoman tersebut bertujuan antara lain untuk membantu mengurangi waktu yang digunakan dalam suatu persidangan.⁴¹² Namun, upaya tersebut belum menunjukkan hasil yang memuaskan sampai dengan sekarang. Selain penerbitan buku pedoman

⁴¹⁰ Firoz Gaffar dan Ifdal Khasim (editor), *Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta, 2000, hlm. 106.

⁴¹¹ *Ibid.*, hlm. 113.

⁴¹² *Ibid.*

seperti dikemukakan di atas, MA juga memperkenalkan lembaga “hakim non-palu.” Hakim non-palu bertugas melakukan penelitian hukum. Hakim non-palu diharapkan dapat mengkaji catatan perkara kasasi guna mempersiapkan putusan pengadilan yang menguraikan fakta dalam perkara, isu-isu hukum yang terkait, dan ketentuan hukum yang dapat diterapkan atas isu-isu hukum yang dimaksud.⁴¹³

Kebijakan pembentukan hukum, penegakan dan penerapan hukum tidak dapat dipisahkan sekalipun dapat dibedakan. Ketiga segi kebijakan hukum nasional temporer tersebut tersebut berkaitan secara timbal-balik baik langsung maupun tidak langsung. Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan sebagai bukti hubungan kebijakan pembentukan hukum dengan kebijakan penegakan dan penerapan hukum. Bagir Manan mengemukakan pandangan mengenai hal tersebut sebagai berikut:

1. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya,
2. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan *instrument control* bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan,
3. Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam rangka penegakan hukum, peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Bahkan, peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan penegak hukum yang baik.⁴¹⁴

Berbagai macam karakteristik kebijakan hukum seperti dikemukakan di atas adalah hal lazim dalam tatanan masyarakat moderen karena kebijakan hukum berkaitan dengan kondisi faktual dinamika perubahan masyarakat yang berlangsung dengan sangat cepat.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Op. cit.*, hlm. 4-5.

Perubahan tersebut membawa konsekuensi terhadap perubahan tatanan hukum positif yang juga harus dilakukan dengan cepat. Dalam konteks tatanan hukum dan masyarakat Indonesia, kebijakan hukum seperti dikemukakan di atas adalah sangat lazim karena tatanan hukum positif Indonesia belum merupakan tatanan hukum positif ideal sebagai tatanan hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Dalam konteks paparan di atas, Mochtar Kusumatmadja mengemukakan sebagai berikut “Yang selalu harus diingat kalau kita berbicara tentang pembinaan hukum nasional dan hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum nasional positif kita yang akan merupakan sarana pembaharuan masyarakat, itu sendiri, masih memerlukan pembaharuan dan pembinaan.”⁴¹⁵

Sebagaimana dikemukakan di atas, kebijakan hukum juga dapat ditinjau dari perspektif dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum. Kebijakan hukum yang dibicarakan pada bagian ini adalah kebijakan hukum yang menentukan keberadaan tatanan hukum positif Indonesia. Kebijakan hukum tertulis yang berkenaan dengan keberadaan tatanan hukum positif adalah pernyataan kebijakan hukum yang diungkapkan secara tertulis dalam bentuk formal dalam figur hukum sistem hukum atau tata hukum yang meliputi Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur dan lain-lain. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) tersebut mencerminkan suatu gambaran tentang kehendak negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas berkenaan dengan hukum positif. Gambaran pernyataan kebijakan hukum yang dituangkan dalam figur yuridis sistem hukum atau tata

⁴¹⁵ Mochtar Kusumatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, *Op. cit.*, hlm. 12.

hukum yang meliputi undang-undang dasar, undang-undang, keputusan pemerintah, peraturan daerah dan lain-lain juga sudah dikemukakan pada bagian lain.

Pernyataan kebijakan hukum atau *legal policy statement* dalam (a) batang tubuh pasal-pasal undang-undang dan (b) pasal-pasal peralihan undang-undang memiliki kekuatan mengikat secara langsung sebagai hukum positif. Pernyataan kebijakan hukum atau *legal policy statement* tersebut adalah pernyataan kebijakan hukum tentang *ius constitutum*. Pernyataan kebijakan hukum tersebut menentukan keberadaan sistem hukum atau tata hukum yang berlaku sekarang. Pernyataan kebijakan hukum atau *legal policy statement* tentang *ius constitutum* mudah diketahui karena dituangkan secara tertulis dalam batang tubuh suatu figur yuridis sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum yakni undang-undang atau peraturan perundang-undangan.

Kebijakan hukum juga dapat dituangkan dalam pasal peralihan undang-undang. Sebagai contoh adalah Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945. Dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dikemukakan sebagai berikut "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum dibuat yang baru menurut Undang-undang Dasar ini." Kebijakan hukum dalam Pasal Peralihan UUD 1945 memiliki nilai yuridis yang mengikat secara langsung. Ketentuan Pasal II Aturan Peralihan adalah bagian dari sistem hukum atau tata hukum karena dituangkan dalam batang tubuh UUD 1945 yang mengikat masyarakat secara langsung. Karakteristik kebijakan hukum seperti ini berbeda dari kebijakan hukum dalam bagian konsiderans atau bagian lampiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan.

Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) yang berkenaan dengan arah dan perkembangan hukum yang dicita-citakan pada masa yang akan datang (*ius*

constituendum) juga dituangkan secara tertulis dalam suatu peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, berbeda dari kebijakan hukum yang dituangkan dalam pasal-pasal batang tubuh atau pasal-pasal peralihan. Kebijakan hukum jenis ini diungkapkan secara tertulis dalam ketetapan MPR atau undang-undang tetapi pada bagian tertentu dari figur yuridis tersebut yakni pada bagian lampiran dan konsiderans seperti sudah dikemukakan pada bagian lain.

Kebijakan hukum yang dituangkan dalam bagian lampiran suatu figur hukum seperti ketetapan MPR atau undang-undang memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan hukum dalam pasal-pasal batang tubuh undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kebijakan hukum dalam bagian lampiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak memiliki nilai yuridis yang mengikat secara langsung karena tidak dituangkan dalam pasal-pasal suatu figur yuridis. Nilai yuridis kebijakan hukum yang dituangkan pada bagian lampiran suatu figur yuridis mengikat secara lemah sebagai *ius constituendum*. Tipe kebijakan hukum seperti ini antara lain terdapat pada bagian lampiran Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang GBHN. Dalam GBHN ditetapkan kebijakan hukum (politik hukum) nasional yang menentukan perkembangan hukum yang akan datang. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) dituangkan pada bagian huruf D tentang “Arah dan Sasaran Pembangunan Sub Bidang Hukum“ Bab IV tentang Pola Umum Pelita Kedua Ketetapan MPR Nomor 3 Tahun 1973 tentang Garis Besar Haluan Negara seperti sudah dikemukakan.

Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) mengenai arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang juga terdapat pada Bagian Lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

Kebijakan hukum tersebut dapat disebut kebijakan hukum tentang *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) pada Bagian Lampiran UU Nomor 17 Tahun 2007 terdapat pada Angka Romawi IV.1. huruf (E) tentang Reformasi Hukum.

Dari perspektif Ilmu Politik Hukum, kebijakan hukum adalah hasil keputusan politik negara atau pemerintah (penguasa) sebagai pemegang otoritas dengan memakai figur hukum ketetapan MPR atau undang-undang sebagai bagian dari sistem hukum atau tata hukum sebagai sarana untuk mengungkapkan kebijakan hukum secara formal. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) tersebut mengandung materi-muatan tentang (a) arah dan perkembangan hukum yang akan datang dan (b) kebijakan hukum tentang fungsi hukum yang bertujuan untuk mendorong perekonomian, dunia usaha, industri dan investasi dan penegakan serta perlindungan hukum dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) yang dicantumkan dalam lampiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan mengandung pokok-pokok pikiran atau prinsip-prinsip tentang arah dan perkembangan hukum pada masa datang. Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai pedoman dan arah pembentukan sistem hukum atau tata hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang. Sesuai dengan atau berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut, negara atau pemerintah (penguasa) membentuk norma-norma hukum positif.

Kebijakan hukum juga dapat diungkapkan pada bagian konsiderans undang-undang. Kebijakan hukum yang diungkapkan dalam bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak memiliki nilai yuridis yang mengikat langsung masyarakat sehingga sama seperti kebijakan hukum pada lampiran undang-undang.

Kebijakan hukum yang dituangkan dalam bagian konsiderans undang-undang atau peraturan perundang-undangan mencerminkan pokok pendirian negara atau pemerintah (penguasa) sebagai latar belakang kelahiran undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Tipe kebijakan hukum seperti ini antara lain tercantum dalam UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Dalam Bagian Konsiderans UU Nomor 15 Tahun 1969 disebutkan sebagai berikut:

“ . . . Pemilihan Umum bukan hanya sekedar bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, melainkan merupakan suatu sarana untuk mencapai kemenangan Orde Baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat Pancasila/Undang-undang Dasar 1945.”

Kebijakan hukum dalam Bagian Konsiderans UU Nomor 16 Tahun 1969 tersebut menggambarkan politik hukum (kebijakan hukum atau *legal policy*) rezim Orde Baru di bidang pemilihan umum sebagai salah satu bidang ketatanegaraan. Dalam kebijakan hukum tersebut ditetapkan pemilihan umum bertujuan untuk mencapai kemenangan Orde Baru. Kebijakan hukum tersebut dapat ditafsirkan bahwa golongan lain tidak boleh menang dalam pemilihan umum selain Orde Baru. Dengan perkataan lain, golongan lain selain Orde Baru harus dicegah supaya tidak mungkin `menang dalam pemilihan umum.

BAB X **P E N U T U P**

A. Epilog (Catatan Akhir Penulis)

Buku yang Saudara baca ini adalah buku pengantar untuk mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai buku pengantar, materi-muatan atau substansi yang disajikan dalam buku Ilmu Politik Hukum ini adalah dasar-dasar pengetahuan yang berfungsi sebagai pengantar bagi setiap orang yang hendak mempelajari Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang baru berkembang, aspek-aspek keilmuan Ilmu Politik Hukum belum cukup dikenal oleh banyak orang termasuk komunitas sarjana hukum. Aspek-aspek keilmuan Ilmu Politik Hukum yang dibahas dalam buku ini berkenaan dengan aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Ilmu Politik Hukum. Ketiga aspek Ilmu Politik Hukum yang dikemukakan meliputi berbagai hal tentang Ilmu Politik Hukum seperti objek kajian, karakteristik keilmuan yang meliputi titik berdiri, perspektif, metode ilmiah, metode penelitian dan lain-lain maupun manfaat atau kegunaan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Namun, hal-hal yang berkenaan dengan keilmuan Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang disebut di atas masih perlu tetap dikaji dan dikembangkan pada masa yang akan datang.

Berbekal pengetahuan yang diperoleh setelah membaca buku ini, setiap orang dapat mengetahui kalau objek kajian (objek formal) Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sangat luas. Objek yang sangat luas tersebut tidak mungkin dibahas dengan rinci dalam buku ini. Objek studi (lapangan penelitian) Ilmu Politik Hukum yang dibahas dalam buku ini adalah kebijakan hukum (*legal policy*) dalam garis-garis besar

yang bersifat umum. Aspek-aspek kebijakan hukum yang dibahas dalam buku Ilmu Politik Hukum adalah aspek formal yang dikaji dengan metode pendekatan formal.

Objek kajian Ilmu Politik Hukum juga meliputi hal-hal yang bersifat informal yang tidak akan tampak ke permukaan secara *legal-formal*. Studi Ilmu Politik Hukum menjangkau latar belakang kelahiran kebijakan hukum, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum, tujuan yang hendak dicapai kebijakan hukum, problematika penegakan hukum, budaya hukum, sistem nilai budaya, falsafah lain-lain. Semua hal tersebut bersifat informal sehingga hanya dapat dikaji dengan metode pendekatan informal. Sudah barang tentu, segenap hal-hal informal yang dikemukakan di atas tidak mungkin dibahas atau dipaparkan dalam buku ini sebagai suatu buku pengantar. Buku yang lain perlu ditulis untuk melengkapi berbagai hal yang belum diulas atau dibahas dalam buku pengantar ini. Hal itu saja sudah cukup untuk menunjukkan dan mengungkapkan kelemahan dan kekurangan buku ini sebagai karya manusia yang tidak luput dari kelemahan dan kesalahan.

B. Harapan Penulis Untuk Masa Depan

Sesuai dengan catatan akhir yang dikemukakan di atas, penulis dapat mengemukakan harapan untuk masa depan yakni sebagai berikut. Ruang lingkup objek penelitian Ilmu Politik Hukum masih terbuka sangat luas karena baru sedikit objek formal yang dapat disentuh atau dikaji. Banyak hal yang berhubungan dengan pengetahuan tentang kebijakan hukum nasional (politik hukum nasional) sebagai objek kajian Ilmu Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang belum digali dan diulas dalam buku pengantar ini. Sebagai contoh, studi kebijakan hukum (politik hukum) dari perspektif Ilmu

Politik Hukum yang bersifat khusus seperti studi tentang dinamika kebijakan hukum (politik hukum) di bidang hukum tata negara, hukum pemerintahan daerah, hukum perdata, hukum pidana, hukum bisnis, hukum yurisprudensi, hukum adat dan lain-lain masih sangat jarang atau hampir tidak pernah dijamah atau disentuh oleh para peneliti politik hukum (kebijakan hukum). Paparan di atas sudah cukup sebagai contoh untuk menunjukkan ruang lingkup objek penelitian Ilmu Politik Hukum yang belum disentuh atau dikaji para penulis dan peneliti studi kebijakan hukum masih sangat luas. Penulis tidak pernah jemu untuk menganjurkan supaya para peminat studi (kajian) kebijakan hukum (politik hukum atau *legal policy*) dapat melakukan penelitian yang berkelanjutan dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Penelitian perlu terus-menerus dilakukan demi pengembangan dan perkembangan studi kebijakan hukum dan Ilmu Politik Hukum. Lahan yang luas dan subur masih terbentang di depan mata dan menunggu saat yang tepat untuk “digarap” para peminat studi kebijakan hukum atau penulis.

Penulis sangat berharap ada generasi muda yang berminat untuk melakukan penelitian tentang dinamika kebijakan hukum (politik hukum atau *legal policy*) pada berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum bisnis, hukum tata negara, hukum agraria, hukum perburuhan, hukum lingkungan, hukum tata ruang, hukum administrasi negara, hukum pemerintahan daerah, hukum pajak dan lain-lain. Penelitian tentang dinamika kebijakan hukum (politik hukum atau *legal policy*) sektoral tersebut masih sangat jarang ditulis oleh para peminat studi kebijakan hukum (politik hukum) sampai dengan sekarang. Walaupun ada kajian tentang kebijakan hukum yang bersifat sektoral, kajian yang lazim ditemukan adalah kajian kebijakan hukum yang berkenaan dengan bidang hukum pidana dengan topik-topik tertentu.

Epilog (catatan akhir) dan harapan untuk masa depan yang penulis kemukakan di atas diharapkan dapat menjadi sumber inspirasi dan motivasi bagi para peminat dan penulis politik hukum atau kebijakan hukum untuk terus menghasilkan karya-karya baru di bidang studi kebijakan hukum (politik hukum atau *legal policy*) dari perspektif Ilmu Politik Hukum. Sebagai penutup tulisan ini, penulis dapat mengemukakan buku ini sangat bermanfaat untuk banyak kalangan terutama dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum program Sarjana Ilmu Hukum serta Magister Ilmu Hukum, mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Buku ini juga bermanfaat bagi praktisi hukum seperti anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, birokrat, anggota LSM yang berminat mengkaji studi kebijakan hukum dan lain-lain. Akhir kata, penulis menyampaikan selamat membaca kepada segenap pembaca yang budiman.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Abdul Latief dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Achmad Ali. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Ahmad Muliadi. *Politik Hukum*. Padang: Akademia Pratama, 2014.
- A.M.W. Pranarka. *Epistemologi Dasar, Suatu Pengantar*. Jakarta: CSIS, 1987.
- Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.
- Bambang Sunggono. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Elsam, 1997.
- Bernard Arief Sidharta. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Ke-filsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- . *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Bruggink, J.J.H. *Refleksi tentang Hukum*, (terj. Bernard Arief Sidharta). Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996.
- Burhanudin Salam. *Logika Materil, Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- . *Etika Sosial, Asas Moral dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

- BusyroMuqqodasdkk (penyunting). *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. Yogyakarta: UII-Press, 1992.
- Charles Himawan. *Hukum Sebagai Panglima*. Jakarta: Kompas, 2003.
- Dardji Darmodihardjodan Shidarta. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apadan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- dan Shidarta. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1996.
- Deni Bram. *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia*. Jakarta: Lentera, 2011.
- Firoz Gaffardan Ifdal Khasim (ed.). *Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Cyber Conslut, 2000.
- Francisco Budi Hardiman. *Melampaui Positivisme dan Modernitas: Diskursus tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Friedmann, W. *Legal Theory*. London: Steven and Son Limited, 1960.
- Gilissen, John dan Gorle Frits. *Sejarah Hukum, Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1995.
- Hartono Hadisoeparto. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Imam Syaukanidan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2004.
- Ismail Saleh. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1990.
- Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Sinar Harapan, 1987.

- Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Anthropologi*. Jakarta: Rhineka Cipta, 1990.
- K. Kaswardi (penyunting). *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*. Jakarta: Grassindo, 1993.
- Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- J.B. Daliyo. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Lili Rasjididan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Locke, John. *Kuasaku Milik Rakyat* (diterjemahkan A. Widyamartaya), Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Logeman, J.H.A. *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (terjemahan Makatutu), Jakarta: Ichtiar Baru - Van Hoeve, 1948.
- Lubis, M. Solly. *Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Maria Farida Indarti Soeprapto. *Ilmu Perundangan-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsidan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung, Bina Cipta, 1970.
- . *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1976.
- dan Bernard Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.

----- . *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.

Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.

----- . *Membangun Konstitusi, Menegakkan Politik Hukum*. Jakarta: LP3ES, 2006.

M. Syamsudin (Penyunting). *Ilmu Hukum Profetik, Gagasan Awal, Landasan Kefilsafatan dan Kemungkinan Pengembangannya di Era Postmoderen*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2013.

M. Sirozi. *Politik Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

----- . *Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan Antara Kepentingan, Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

Muchsindan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.

----- . *Kapita Selekta Bidang Studi Ilmu Hukum (Filsafat Hukum, Teori Hukum, Sejarah Hukum, Politik Hukum, Sosiologi Hukum)*. Jakarta: Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, 2009.

Nana Sudjan dan Awal Kusumah. *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*. Bandung: Sibar Baru Algensindo, 2000.

Oetoyo Oesman dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Ber masyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta, 1992.

Otong Rosadi dan Andi Desmon. *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Thafa Media, 2013.

Padmo Wahyono. *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Alumni, 1993.

- , *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Romli Atmasasmita. *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Saragih, Bintang Regen. *Politik Hukum*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Trisakti, 2003.
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Hukum*. Bandung: Alumni, 1977.
- , *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.
- , *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.
- , *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- , *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Jakarta: Kompas, 2009.
- , *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Shidarta. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: C.V. Utomo, 2006.
- , *Positivisme Hukum*. Jakarta: UPT Universitas Tarumanegara, 2007.
- , *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Sibuea, Hotma Pardomuan. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*. Jakarta: Krakatau, 2006.
- , *Ilmu Negara*. Jakarta: Erlangga, 2014.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius. *Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba, Bagian Sejarah Batak*. Jakarta: Yayasan Obor, 2009.
- Soediman Kartohadiprojo. *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1962,

SoedjonoDirdjosisworo. *PengantarIlmuHukum*. Jakarta: RajawaliPers, 1991.

SoepomodanDjokosutono. *SedjarahPolitikHukumAdat1609-1848*. Jakarta: Djambatan, 1950.

-----, *SedjarahPolitikHukumAdat 1848-1928*, Jakarta: Djambatan, 1954.

SoerjonoSoekanto, *SosiologiSuatuPengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1982.

----- . *MengenalSosiologiHukum*. Bandung: Alumni, 1986.

----- . dan Sri Mamudji. *MetodePenelitianHukumNormatif, SuatuTinjauanSingkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.

----- . dan PurnadiPurbacaraka, *Sendi-sendiIlmuHukumdan Tata Hukum*. Bandung: Alumni, 1993.

----- . dan Otje Salman, *DisiplinHukumdanDisiplinSosial*, Jakarta: Raja GrafindoPersada, 1996.

SoetandyoWignjosubroto. *Hukum, KonsepdanMetode*. Malang: Setara Press, 2013.

Solihin Abdul Wahab. *AnalisisKebijaksanaan, Dari FormulasikeImplementasiKebijaksanaan Negara*. Jakarta: BumiAksara, 2008.

Sudarminta, *EpistemologiDasar, PengantarFilsafatIlmuPengetahuan*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.

Sudarto, *HukumPidanadanPerkembanganMasyarakat: KajianTerhadapPembaharuanHukumPidana*. Bandung: SinarBaru, 1983.

SudiknoMertokusumo. *MengenalHukum (SuatuPengantar)*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Sudjito. *IlmuHukumHolistik, StudiUntukMencariKompleksitasdanPengaturanPengelolaanIrigasi*. Yogyakarta: GadjahMada University Press, 2014.

Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1992.

Sunarjati

Hartono. *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1975.

----- . *Apakah The Rule of Law Itu?*. Bandung: Alumni, 1978.

----- . *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.

----- . *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.

----- . *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006.

Trubus Rahardiansyah. *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2006.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1983.

B. Jurnal, Disertasi, Pidato Ilmiah dan Makalah

Abdul Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. (Disertasi yang dipertahankan di hadapan Senat Guru Besar Universitas Indonesia). Jakarta, 1990.

----- . *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Inonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman* (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia). Jakarta, 2002.

Ali Mudhofir. *Aspek Ontologi Ilmu Pengetahuan* (Makalah Dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia). Yogyakarta, 1998.

- BagirManan, *PolitikPerundang-undangan.* (MakalahIlmiah yang disampaikanpadapendidikansingkatparapengajar fakultashukum se-Sumatera yang diselenggarakanolehFakultasHukumUniversitasAndalas), Padang, 2008.
- Bernard AriefShidarta. *PendidikanHukumdanPerkembanganMasyarakat di Indonesia, PercikanGagasanSebagaiCatatan Kaki PadaSuratKeputusanMendikbudNomor 17 Tahun 1993* (Oratio Dies Natalispada Lustrum FakultasHukumUniversitasParahyangan), Bandung, 1993.
- Hutabarat, Ramli. *PolitikHukumPemerintahanSoehartotentangDemokrasiPolitik.*Jakarta, 2004.
- I GedePantjaAstawa.*HukumDalam Pembangunan Nasional Di Era Globalisasi.*(Makalah Seminar Lustrum VIII, FakultasHukumUniversitasPadjadjaran), Bandung, 1997.
- Keraf, A. Sony.*MenggugatPrinsipPerlakuan Yang Sama: SebuahTinjauanFilosofis.* JurnalIlmiah ATMA nan Jaya, UniversitasKatholik Indonesia Atmajaya. Jakarta, 1998.
- Moh.Koesnoe.*MengamatiKonsepHukum di DalamMasyarakat Kita.*VariaPeradilan, Tahun IX Nomor 105, Jakarta, 1994.
- Sibuea, HotmaPardomuan. *BudayaHukumMasyarakatatak Toba BerkenaanDenganPembatasanUsiaKawinMenurutUndang-undangNomor 1 Tahun 1974* (JurnalIlmiah, Propatria, Pascasarjana, Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Vo. 1 No.2, September 2007). Jakarta, 2007.
- Sri SoemantriMartosoewignjo. *ManfaatMempelajariPolitikHukum* (MakalahdalamCeramahUmumDosen-dosenFakultasHukumUniversitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Tanggal 26 Mei 2003),
- Sri Suprpto. *LandasanAksiologisIlmuPengetahuan* (MakalahDalamPenataranDosen-dosenFilsafatIlmuPengetahuan Se-Indonesia). Yogjakarta, 1998.