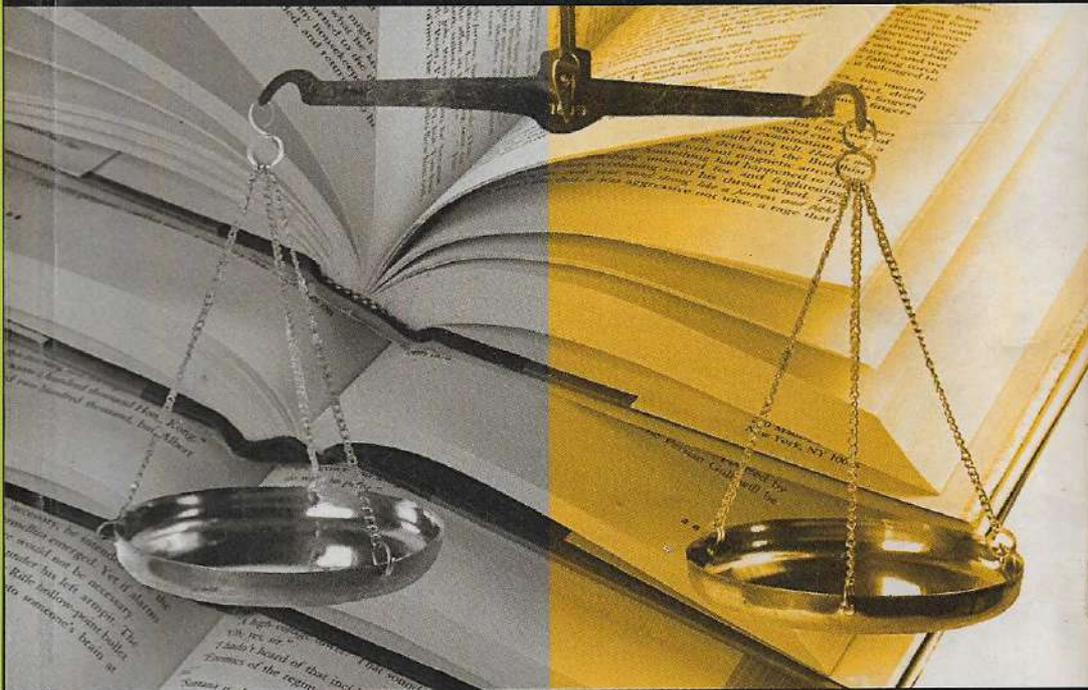


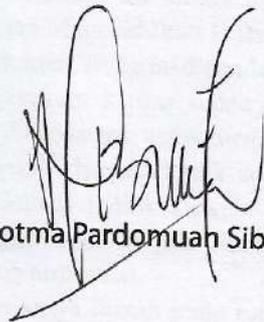
Dr. Hotma Pardomuan Sibuea, S.H., M.H.

Politik Hukum



Krakatauw Book

Politik Hukum



Dr. Hotma Pardomuan Sibuea, S.H., M.H.

Krakatau Book

Politik Hukum

Hak cipta © Hotma Pardomuan Sibuea

Penerbit Krakatauw Books

ISBN 978-602-98104-0-0

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku
tanpa izin tertulis dari penerbit.

Kata Pengantar

Penulis mengucapkan puji dan syukur serta berterima kasih kepada Tuhan Yang Maha Kasih yang telah memberikan kesehatan, hikmat (pengetahuan) dan waktu kepada penulis untuk menulis Buku Politik Hukum ini di tengah-tengah kesibukan mengajar dan urusan-urusan lain yang sangat menyita waktu. Sebab, tanpa kemurahan Tuhan buku ini tidak akan pernah sampai ke tangan pembaca yang budiman.

Buku Politik Hukum ini ditulis untuk memenuhi permintaan mahasiswa S-2 Program Magister Ilmu Hukum sebagai pelengkap bahan kepustakaan Politik Hukum. Buku ini dipandang sebagai bahan pelengkap kepustakaan Politik Hukum karena sudah lebih dahulu ada beberapa buku Politik Hukum. Akan tetapi, untuk memenuhi kebutuhan dan karena berbagai alasan subjektif dan akademik seperti perbedaan pandangan mengenai status keilmuan Politik Hukum dan mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah, buku ini dihadirkan ke hadapan pembaca yang terhormat.

Sebagai suatu karya ilmiah tentu saja buku ini tidak luput dari kelemahan dan kekurangan. Sebab, seperti kata pepatah *Tiada gading yang tak retak*. Untuk itu, penulis menyambut segala tegur sapa, kritik dan masukan dengan tangan terbuka dan lapang dada demi perbaikan buku ini. Akhir kata, penulis berharap pada waktu yang akan datang, kelemahan dan kekurangan buku ini dapat diperbaiki.

Jakarta, September 2010

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar isi	v
Bab 1 Pendahuluan	
A. Politik Hukum Sebagai Mata Kuliah Fakultas Hukum.	1
B. Tujuan dan Manfaat Mempelajari Politik Hukum	8
Bab 2 Landasan Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	
A. Ketidakjelasan Status Keilmuan Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan atau Sebagai Suatu Disiplin Ilmiah	17
B. Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan atau Sebagai Suatu Disiplin Ilmiah Mandiri	23
C. Ontologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	25
D. Epistemologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	29
E. Aksiologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	35
Bab 3 Kedudukan Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan dalam Lingkungan Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial.....	
A. Kedudukan Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Hukum ..	39

vi	<i>Politik Hukum</i>	
B.	Ilmu-Ilmu Hukum	41
C.	Filsafat Hukum	44
D.	Politik Hukum Sebagai Bagian Disiplin Hukum	45
E.	Kedudukan Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Sosial	60
F.	Kebijakan Hukum Sebagai Objek Kajian Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Pengetahuan Sosial (Ilmu Politik)	66
G.	Berbagai Macam Arti Politik Hukum	82
Bab 4	Dasar dan Tujuan Serta Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Hukum	97
A.	Realitas Masyarakat Sebagai Dasar Menetapkan Kebijakan Hukum	97
B.	Tujuan Negara Sebagai Tujuan Yang Hendak Dicapai Suatu Kebijakan Hukum	101
C.	Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Hukum	108
Bab 5	Segi - segi Kebijakan Hukum Sebagai Objek Kajian Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan	137
A.	Lembaga-lembaga Yang Berwenang Menetapkan Kebijakan Hukum	137
B.	Dimensi Waktu Keberlakuan Kebijakan Hukum	142
C.	Kebijakan Hukum Yang Bersifat Permanen dan Temporer	150
D.	Kebijakan Pembentukan Hukum dan Penegakan (Penerapan) Hukum	158

Bab 6	Kebijakan Hukum Nasional dalam Rangka Pembentukan Sistem Hukum Nasional untuk Mencapai Keadilan Sosial Sebagai Tujuan Negara	171
A.	Kebijakan Negara atau Penguasa Yang Berkenaan Dengan Hukum Positif dan Sistem Hukum Indonesia	171
B.	Politik Hukum Indonesia Sebagai Kebijakan Hukum Penguasa Negara Indonesia Mengenai Tata Hukum Yang Berlaku di Indonesia Pascaproklamasi Kemerdekaan Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945	180
C.	Politik Hukum Nasional Atau Kebijakan Hukum Nasional dan Pembentukan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Mencapai Tujuan Negara	190
Daftar Kepustakaan		199



Dr. Hotma Pardomuan Sibuea, S.H., M.H.

Lahir di Sibolga, Sumatera Utara, 23 Maret 1958. Pendidikan SD sampai dengan SMU diselesaikan di Sumatera Utara. Alumni Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta tahun 1985 ini menyelesaikan Program Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran pada tahun 2001. Tahun

2004 menempuh program doktor pada Universitas PELITA HARAPAN Jakarta dengan disertasi tentang Dewan Perwakilan Daerah di bawah bimbingan Prof. Dr. Bintan R. Saragih,SH (promotor) dan Prof. Dr. Satya Arinanto,SH,MH (co-promotor).

Jabatan-jabatan struktural yang pernah dijabat adalah Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta (Tahun 2002-2005), Pembantu Dekan I Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Ketua Jurusan Hukum Tata Negara dan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta.

Sebagai dosen sudah mengajar sejak tahun 1986 selama kurang lebih 21 tahun sampai dengan sekarang. Jabatan Akademik terakhir adalah LEKTOR KEPALA dan sekarang merupakan dosen tetap Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Disamping itu pernah menjadi dosen luar biasa pada Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta dan beberapa Fakultas Hukum swasta lainnya.

Beberapa mata kuliah yang diajari dan pernah diajari antara lain adalah Pengantar Ilmu Hukum, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Kekuasaan Kehakiman, Metode Penelitian Hukum dan Teknik Penulisan Karya Ilmiah.

Beberapa kali melakukan penelitian dan pengkajian hukum dengan instansi pemerintah seperti Pemerintah DKI Jakarta dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Selain itu melakukan penelitian-penelitian mandiri yang dimuat dalam jurnal-jurnal hukum swasta.

ISBN 978-602-98104-0-0

BAB I

PENDAHULUAN

A. Politik Hukum Sebagai Mata Kuliah Fakultas Hukum

Mata kuliah Politik Hukum secara formal bukan merupakan mata kuliah yang berdiri sendiri pada program strata satu (S-1) sarjana Ilmu Hukum pada fakultas hukum negeri maupun swasta sampai sekarang. Dalam Surat Keputusan (S.K.) Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0325/U/1995 tentang kurikulum program studi Ilmu Hukum Strata Satu (S-1) yang berlaku nasional, Politik Hukum tidak disebut sebagai salah satu mata kuliah. Oleh karena itu, sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0325/U/1995 tersebut, secara yuridis-formal, fakultas hukum tidak harus mencantumkan mata kuliah Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri dalam kurikulum.

Ketiadaan kewajiban yuridis-formal untuk mencantumkan mata kuliah Politik Hukum dalam kurikulum program studi Ilmu Hukum Strata Satu (S-1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang disebut di atas membuat beberapa fakultas hukum menganggap Politik Hukum tidak perlu ditawarkan kepada mahasiswa sebagai mata kuliah mandiri. Mata kuliah Politik Hukum dianggap cukup dikuliahkan atau disampaikan sebagai bagian dari materi kuliah Pengantar Ilmu Hukum.¹ Di lain pihak, ada yang beranggapan

¹ 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).

bahwa mata kuliah Politik Hukum sebagai bagian dari topik bahasan Filsafat Hukum.² Bahkan, ada juga yang menganggap bahwa mata kuliah Politik Hukum tidak perlu dikuliahkan pada program Studi Ilmu Hukum tetapi pada program studi Ilmu Hukum strata dua (S-2).

Dalam perkembangan terakhir terjadi perubahan pandangan berkenaan dengan keberadaan mata kuliah Politik Hukum tersebut. Ada fakultas hukum yang beranggapan bahwa Politik Hukum perlu diajarkan sebagai mata kuliah mandiri sehingga perlu dicantumkan dalam kurikulum. Inisiatif untuk menyajikan mata kuliah Politik Hukum sebagai mata kuliah yang mandiri dalam program studi Ilmu Hukum strata satu (S-1) menandakan perkembangan pandangan yang bersifat positif terhadap Politik Hukum. Hal itu menunjukkan minat mempelajari Politik Hukum semakin berkembang pada akhir-akhir ini. Kebebasan yang cukup besar yang diberikan pemerintah kepada institusi perguruan tinggi untuk menyusun kurikulum masing-masing juga ikut mendorong inisiatif untuk mengajarkan Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri.

Kondisi yang berbeda terdapat pada Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum. Mata kuliah Politik Hukum adalah mata kuliah wajib pada Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum. Hal itu berlaku pada beberapa tahun terakhir yakni sejak tahun 1996. Status mata kuliah Politik Hukum sebagai mata kuliah wajib ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996 tentang kurikulum nasional Program Studi Ilmu Hukum Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum. Oleh karena itu, tidak salah kalau dikemukakan bagi Program

² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta, 1995) dan Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 1991).

Magister Ilmu Hukum, Politik Hukum sebagai mata kuliah yang mandiri dan mata kuliah wajib adalah yang hal baru.

Jika berpedoman pada ketentuan formal berdasarkan Surat Keputusan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996, usia Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri masih tergolong muda dalam dunia pendidikan tinggi hukum Indonesia. Akan tetapi, jika kepustakaan (literatur) hukum diteliti ternyata istilah Politik Hukum bukan istilah baru dalam dunia pendidikan tinggi hukum Indonesia. Istilah Politik Hukum sudah dikenal sejak beberapa dekade lalu. Sebagai contoh adalah karya Kusumadi Pudjosewojo berjudul *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* terbitan tahun 1986 yang menyinggung Politik Hukum pada halaman 15-16. Namun, dalam kurun waktu hampir seperempat abad sejak penerbitan buku tersebut secara umum dapat dikatakan hampir tidak banyak perkembangan yang berarti mengenai Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri. Bahkan, jika buku Soediman Kartohadiprodo yang lebih tua yang berjudul *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia* terbitan tahun 1965 dipakai sebagai tolok ukur berarti selama kurang lebih 49 (empat puluh sembilan) tahun atau hampir setengah abad tidak banyak perkembangan yang berarti di bidang studi Politik Hukum.

Jika penulis mengemukakan bahwa hampir setengah abad tidak ada perkembangan yang cukup signifikan mengenai studi Politik Hukum, pernyataan itu sama sekali tidak bermaksud mengurangi rasa hormat kepada para penulis yang telah berjasa mendorong perkembangan Politik Hukum melalui karya-karyanya. Selain itu, tidak ada pula maksud untuk mengecilkan arti perkembangan studi hukum dari perspektif Politik Hukum pada akhir-akhir ini. Namun, sesuai dengan kenyataan di atas terutama jika karya Soediman Kartohadiprodo dijadikan sebagai patokan, menurut penulis wajar jika dikatakan bahwa

perkembangan minat terhadap studi Politik Hukum sangat lambat. Bahkan, jika literatur Politik Hukum karya para sarjana bangsa Indonesia dihitung mungkin tidak lebih dari lima seratus judul sampai dengan sekarang

diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab perhatian kalangan sarjana hukum terhadap perkembangan Politik Hukum demikian minim? Apakah karena ada anggapan tidak ada manfaat mempelajari Politik Hukum? Apakah karena Politik Hukum sebagai mata kuliah baru masih dianggap asing? Pertanyaan-pertanyaan di atas dapat menunjukkan dinamika minat para sarjana hukum terhadap perkembangan dan pengembangan Politik Hukum sebagai salah satu disiplin ilmiah atau cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum berlangsung sangat lambat. Bahkan, perkembangan yang lambat tersebut semakin mencolok jika dibandingkan dengan perkembangan disiplin ilmiah yang satu kelompok dengan Politik Hukum dalam Ilmu-ilmu Sosial seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum atau Psikologi Hukum yang berkembang sangat pesat.

Menurut penulis, ada beberapa faktor penyebab yang membuat perhatian kalangan sarjana hukum sangat kurang terhadap Politik Hukum sehingga Politik Hukum sebagai mata kuliah yang mandiri berkembang sangat lambat. Namun, dalam kesempatan ini, penulis tidak membicarakan hal tersebut seluruhnya. Penulis ingin menyampaikan beberapa faktor yang membuat mata kuliah Politik Hukum sebagai mata kuliah yang berdiri sendiri sangat lambat berkembang berdasarkan pengalaman penulis sebagai dosen pengampu mata kuliah Politik Hukum pada program strata satu dan strata dua fakultas hukum di beberapa perguruan tinggi swasta.

Pertama, kesulitan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang menjadi bahan rujukan mata kuliah Politik Hukum. Sebagaimana diketahui, sampai sekarang, jumlah

literatur Politik Hukum masih sangat terbatas. Kalaupun ada, jumlahnya dapat dihitung dengan jari tangan. Hal itu terjadi karena Politik Hukum mungkin belum dianggap sebagai bidang yang menarik untuk diteliti. Dengan perkataan lain, bukan rahasia umum jika dikatakan bahan kepustakaan Politik Hukum sampai sekarang masih sangat langka. Oleh sebab itu, dosen yang hendak mengajar Politik Hukum mengalami kesulitan untuk mencari dan mengumpulkan bahan rujukan atau literatur Politik Hukum tersebut.

Kedua, selain kendala di atas, keengganan untuk mempelajari bahan-bahan kepustakaan Politik Hukum sebagai bahan pustaka baru juga termasuk salah satu faktor. Sebagai mata kuliah baru, dosen pengampu mata kuliah Politik Hukum membutuhkan waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri mempelajari bahan-bahan Politik Hukum karena kepustakaan Politik Hukum merupakan kepustakaan baru yang berbeda dari kepustakaan hukum yang sudah lazim dipelajari. Untuk mempelajari bahan pustaka Politik Hukum akan tersita waktu dan tenaga yang cukup banyak. Di lain pihak, dosen perlu banyak waktu untuk mengajar di beberapa perguruan tinggi karena tuntutan kebutuhan rumah tangga yang tidak dapat dihindarkan. Selain itu, dalam mempelajari bahan-bahan Politik Hukum akan ditemui kendala berkaitan dengan masalah perspektif atau sudut pandang karena perspektif Politik Hukum berbeda dari Ilmu Hukum Normatif (Dogmatika Hukum) yang sudah lazim di lingkungan fakultas hukum.

Ketiga, ketiadaan tenaga pengajar.³ Alasan ketiga ini berkaitan dengan alasan pertama dan kedua di atas. Kendala yang dihadapi seorang pengampu mata kuliah Politik Hukum seperti dikemukakan di atas membuat pada umumnya jarang dosen bersedia mengasuh mata

³ 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.

kuliah Politik Hukum. Alasan ketiadaan tenaga pengajar atau tenaga pengampu mata kuliah Politik Hukum bukan alasan yang dicari-cari tetapi berdasarkan fakta atau kenyataan. Di samping itu, para dosen fakultas hukum generasi sebelum tahun 1990 mungkin tidak pernah mempelajari mata kuliah Politik Hukum ketika duduk di bangku kuliah. Sebab, sepanjang pengetahuan penulis dalam kurikulum yang berlaku sebelum tahun 1990, mata kuliah Politik Hukum belum mendapat tempat atau belum diakui sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sekalipun sudah banyak sarjana hukum yang menyinggung masalah politik hukum dalam karya-karyanya. Oleh sebab itu, dalam kurikulum program sarjana Strata Satu (S-1) dan Strata Dua (S-2) yang berlaku pada saat itu tidak ada mata kuliah Politik Hukum (lihat Kurikulum Fakultas Hukum Tahun 1972, 1983 dan 1993 Program Sarjana Hukum). Dengan demikian, dosen yang hendak mengampu mata kuliah Politik Hukum diperkirakan akan mengalami kesulitan karena yang bersangkutan tidak pernah mempelajari Politik Hukum.

Keempat, dominasi pengajaran Ilmu Hukum dengan metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif di lingkungan fakultas hukum sampai sekarang masih berlangsung dan masih sangat dominan sehingga metode pendekatan Politik Hukum yang berbeda dianggap asing dan tidak menarik. Kurikulum yang berlaku pada fakultas hukum sampai sekarang memang berfokus pada pemahaman hukum dengan metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif semata-mata.⁴ Dalam pemahaman hukum dengan metode pendekatan yang demikian, hukum dipelajari dari sudut pandang ajaran hukum atau dogmatika hukum (*rechtsdogmatiek*) tertentu yang acap kali berbeda jauh dari realitas. Dari perspektif yang bersifat dogmatis tersebut, hukum dipahami sebagai sistem kaidah atau sistem norma yang memberikan tuntunan berperilaku yang seharusnya kepada manusia menurut ajaran atau

⁴ Mardjono Reksodipuro, "Catatan Tentang Kurikulum Baru Fakultas Hukum," *Majalah Ilmiah Kertha Patrika*, Nomor 64, Tahun XIX, Tahun 1993, hlm. 5 dan seterusnya.

dogma-dogma hukum tertentu. Sebagai demikian, hukum dipandang sebagai sistem norma yang bersifat otonom yakni sistem hukum yang terlepas dari konteks sosial-kemasyarakatan. Dengan perkataan lain, dari perspektif yang bersifat dogmatis-normatif, hukum yang ditetapkan negara dipandang sebagai sistem yang tertutup. Metode pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif secara sengaja mengesampingkan atau mengabaikan hubungan dan pengaruh hukum terhadap aspek-aspek sosial atau sebaliknya seperti diteorikan Hans Kelsen dalam teori hukum murni.

Dominasi metode pendekatan dogmatis-normatif dalam mengkaji hukum dapat menimbulkan kendala bagi dosen yang ingin mengasuh mata kuliah Politik Hukum. Sebab, Politik Hukum mendekati hukum dengan metode pendekatan yang berbeda. Dengan perkataan lain, sebagai akibat dominasi metode pendekatan dogmatis-normatif dalam mempelajari hukum, metode pendekatan Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum atau Psikologi Hukum menjadi sulit diterima. Sebagai konsekuensinya, metode pendekatan yang berbeda dari metode pendekatan dogmatis-normatif dalam mengkaji hukum seperti dikemukakan di atas menjadi kurang mendapat tempat dan perhatian yang selayaknya dalam kurikulum fakultas hukum sampai dengan sekarang.

Kelima, kesulitan memahami keberadaan Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah mandiri atau sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum. Sampai sekarang, masih ada yang belum paham bahwa Politik Hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan mandiri yang mengkaji hukum. Bahkan, masih ada yang tidak dapat memahami perbedaan politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan politik hukum atau kebijakan hukum sebagai objek kajian cabang ilmu pengetahuan tertentu. Ketidakjelasan status keilmuan Politik Hukum tentu saja akan menimbulkan kesulitan dalam mempelajari

materi Politik Hukum. Di samping itu, kedudukan keilmuan Politik Hukum juga masih menjadi bahan perdebatan. Sebagaimana akan dijelaskan pada bagian lain, ada yang beranggapan Politik Hukum masuk dalam cabang Ilmu Hukum. Akan tetapi, ada juga yang beranggapan Politik Hukum masuk dalam disiplin Ilmu Politik.

Dalam beberapa tahun terakhir minat mempelajari hukum dari perspektif Politik Hukum mulai berkembang dengan subur terutama sejak Moh. Mahfud MD menerbitkan buku berjudul *Politik Hukum di Indonesia* tahun 1998 yang berasal dari disertasinya. Penulis masih mengingat pada tahun 1996, karya Moh Mahfud MD dalam bentuk disertasi adalah bahan bacaan wajib mahasiswa Program Strata Dua Magister Ilmu Hukum Bidang Kajian Utama (BKU) Hukum Ketatanegaraan Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung. Mata kuliah Politik Hukum pada waktu itu diasuh oleh guru besar Sri Soemantri Martosoewignyo.

Menurut penulis, sejak saat itu, dalam berbagai literatur hukum atau makalah atau tulisan-tulisan dalam jurnal hukum dapat ditemukan berbagai topik bahasan Politik Hukum. Hal itu membuktikan perkembangan positif dalam bidang kajian hukum dari perspektif Politik Hukum. Perkembangan minat dalam mempelajari Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mulai tumbuh karena semakin disadari manfaat mempelajari Politik Hukum. Harus diakui dengan jujur banyak manfaat yang dapat diperoleh jika mempelajari Politik Hukum. Setiap orang yang pernah belajar Politik Hukum akan mengakui manfaat mempelajari Politik Hukum tersebut. Salah satu manfaat mempelajari Politik Hukum adalah mempelajari hukum dari perspektif pemahaman baru yang sangat berbeda dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang bersifat dogmatis-normatif. Namun, meski minat mempelajari Politik Hukum pada saat sekarang sudah mencapai taraf yang

menggembirakan tetapi perkembangan studi hukum dari sudut pandang Politik Hukum tersebut sesungguhnya belum mencapai taraf menggembirakan. Sampai sekarang, para ahli hukum belum mencapai kata sepakat mengenai status keilmuan Politik Hukum sebagai salah satu disiplin ilmiah seperti dikemukakan di atas.

Peningkatan minat dan perhatian mempelajari Politik Hukum sebagai mata kuliah mandiri mulai berkembang seiring dengan peningkatan minat terhadap studi hukum dari perspektif Ilmu-ilmu Nonhukum yang mulai dirasakan bermanfaat dalam beberapa tahun terakhir. Perkembangan minat tersebut terjadi karena Ilmu Hukum Normatif (Dogmatika Hukum) yang diajarkan di fakultas hukum ternyata tidak mampu menjawab berbagai fenomena dan masalah hukum yang berkembang di Indonesia. Sebagai contoh, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) tidak mampu menjawab berbagai pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab semakin besar kecenderungan masyarakat Indonesia melakukan korupsi? Apa sebab akhir-akhir ini, kejahatan narkoba, *illegal logging*, dan kasus kekerasan dalam rumah tangga, perdagangan anak atau wanita dan lain-lain semakin sering terjadi?

Kelemahan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas sudah sangat dirasakan dan diakui berbagai ahli hukum Indonesia. Sebagai contoh, Moh. Mahfud MD mengemukakan pendapat 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, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.⁵

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta, 1998), hlm. 1.

Kegagalan Ilmu Hukum Normatif (Dogmatika Hukum) dalam menyelesaikan berbagai masalah hukum yang berkembang di Indonesia seperti dikemukakan di atas menimbulkan ketidakpuasan bagi sebagian ilmuwan yang berminat mengkaji hukum. Ketidakpuasan akhirnya mendorong para ilmuwan mencoba mencari jawaban masalah-masalah hukum dari perspektif disiplin Ilmu-ilmu Nonhukum atau secara khusus Ilmu-ilmu Sosial seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum, Sejarah Hukum dan lain-lain. Kajian-kajian demikian kemudian berkembang dengan nama kajian hukum dan masyarakat. 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 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.”⁶

Dalam konteks studi tentang hubungan hukum dan masyarakat, peneliti harus berani keluar dari sudut pandang dogmatis-normatif yang sangat dominan dalam pengajaran hukum di fakultas hukum sampai sekarang. Pijakan untuk ke luar dari perspektif kajian hukum yang dogmatis-normatif adalah perspektif disiplin Ilmu-ilmu Sosial. Oleh karena itu, dalam perkembangan berikutnya, beberapa fakultas hukum mencantumkan mata-mata kuliah disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang mengkaji hukum seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum dalam kurikulum program Strata Satu (S-1) Sarjana Ilmu Hukum. Pelopor pengembangan metode pendekatan Ilmu-ilmu Sosial terhadap hukum di Indonesia yang dapat dikemukakan antara lain adalah Soerjono Soekanto dan Satjipto Rahardjo.

⁶ Winarno Yudho, *Ilmu Politik dan Hukum* dalam Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, (Jakarta, 1996), hlm. 105-106.

Disiplin Ilmu-ilmu Sosial yang menjadikan hukum sebagai objek kajian yang paling akhir berkembang adalah Politik Hukum. Politik Hukum bergerak dari titik berdiri eksternal dalam membicarakan hukum. Beberapa pelopor pengembangan studi Politik Hukum yang dapat disebut sesuai dengan buku, disertasi atau tesis yang ditulis masing-masing adalah Bintan R. Saragih, Moh. Mahfud MD, Benny K. Harman, Ramly Hutabarat dan lain-lain. Dengan pendekatan dari titik berdiri eksternal dalam mengkaji hukum, Politik Hukum mampu menyajikan hasil-hasil yang sangat berbeda dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Sumbangsih Politik Hukum yang sangat bermanfaat dalam memahami masalah-masalah hukum di Indonesia membuat Politik Hukum selanjutnya dikembangkan menjadi suatu mata kuliah wajib bagi program kekhususan Hukum Tata Negara meskipun bagi mahasiswa program kekhususan lain masih berkedudukan sebagai mata kuliah pilihan. Namun, dalam perkembangan terakhir, atas dasar hasil-hasil positif sumbangsih Politik Hukum terhadap studi hukum di Indonesia, ada fakultas hukum yang mencantumkan Politik Hukum sebagai mata kuliah wajib bagi seluruh program kekhususan atau sebagai mata kuliah wajib fakultas.

B. Tujuan dan Manfaat Mempelajari Politik Hukum

Dalam Surat Keputusan (S.K.) Menteri Pendidikan Nasional Nomor 002/U/1996 tentang kurikulum nasional Program Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum tidak ada penjelasan mengenai tujuan dan manfaat mempelajari mata kuliah Politik Hukum. Akan tetapi, secara logika akal sehat, pengajaran mata kuliah Politik Hukum tentu saja dapat dikatakan mempunyai tujuan dan manfaat tertentu. Jika tidak mempunyai manfaat, tentu saja mata kuliah Politik Hukum tidak perlu dicantumkan sebagai mata kuliah wajib pada Program Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum. Akan tetapi, cukup diberi status sebagai mata kuliah pilihan.

Apa tujuan dan manfaat mempelajari mata kuliah Politik Hukum bagi Program Strata Dua (S-2) Magister Ilmu Hukum? Pertanyaan di atas sejajar dengan pertanyaan mengenai tujuan dan manfaat pengajaran mata kuliah non-hukum seperti Pengantar Ilmu Ekonomi, Anthropologi, Sosiologi, Sejarah, Etika pada Program Strata Satu (S-1) Sarjana Ilmu Hukum. Mata-mata kuliah Pengantar Ilmu Ekonomi, Anthropologi, Sosiologi, Sejarah atau Etika tersebut tentu tidak asal dicantumkan dalam kurikulum program Strata Satu (S-1) Sarjana Ilmu Hukum. Sudah barang tentu, ada tujuan dan manfaat yang hendak dicapai sehingga mata-mata kuliah nonhukum tersebut perlu diajarkan.

Pengajaran mata-mata kuliah nonhukum seperti Pengantar Ilmu Ekonomi, Anthropologi, Sosiologi, Sejarah atau Etika pada program strata satu (S-1) Sarjana Ilmu Hukum bertujuan memperluas wawasan mahasiswa dalam memahami hukum. Cabang-cabang ilmu pengetahuan nonhukum memiliki sudut pandang yang berbeda dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Oleh karena itu, wawasan mahasiswa hukum akan bertambah luas jika mata-mata kuliah nonhukum diajarkan dan dengan wawasan yang bertambah luas tersebut, mahasiswa hukum diharapkan dapat memahami hukum dengan tidak terlepas dari konteks sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain. Pemahaman demikian sangat membantu untuk memahami berbagai aspek keberadaan hukum secara menyeluruh. Bahkan, dengan bantuan ilmu-ilmu nonhukum mahasiswa dapat memahami sistem hukum ternyata tidak bersifat otonom dari sudut pandang tertentu tetapi merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem-sistem sosial yang lain sehingga ada hubungan timbal-balik antara sistem hukum dan sistem-sistem sosial. Pemahaman hukum yang bersifat menyeluruh merupakan pemahaman yang jauh lebih baik serta lebih lengkap daripada pemahaman yang bersifat dogmatis-normatif yang memandang hukum sebagai sistem norma yang bersifat otonom.

Pemahaman hukum sebagai bagian sistem sosial yang terkait dengan aspek-aspek kemasyarakatan yang lain diharapkan dapat meningkatkan mutu lulusan fakultas hukum. Sebab, pengetahuan hukum yang berkualitas baik secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan mutu karya atau produk hukum yang dapat dihasilkan para sarjana hukum tersebut. Kaitan mutu lulusan dengan kualitas karya para sarjana hukum tidak dapat disangkal. Sebagai contoh, Bernard Arief Sidharta, salah seorang pakar hukum terkemuka di Indonesia mengemukakan pendapat “Kegunaan mata-mata kuliah tersebut (maksudnya kegunaan mata kuliah non-hukum seperti Sosiologi, Anthropologi, Ekonomi, Etika dan lain-lain --- pen.) adalah untuk (membantu) memungkinkan dihasilkannya karya yuridis yang kontekstual relevan dengan kenyataan kemasyarakatan”⁷ Sudah barang tentu, karya-karya ilmiah hukum bermutu tinggi dan bersifat kontekstual seperti diharapkan Arief Sidharta dapat dihasilkan hanya jika para sarjana hukum memiliki wawasan yang luas dan baik mengenai hukum. Maka, dalam rangka itu, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan sebagai berikut “Untuk mempersiapkan para mahasiswa agar dapat melihat hukum dalam rangka yang lebih luas, mereka dalam tahun-tahun pertama harus diperkenalkan dengan Ilmu-ilmu Ekonomi, Sosiologi dan Anthropologi.”⁸

Karya-karya yuridis bermutu tinggi dan kontekstual seperti diharapkan Arief Sidharta di atas dapat berbentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Namun, dapat pula berbentuk karya penerapan hukum seperti vonis hakim atau opini hukum para praktisi

⁷ 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.

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

hukum. Bahkan, karya ilmiah bidang hukum yang bermutu tinggi dapat berbentuk karya tulis ilmiah yuridis dalam bentuk buku hukum atau hasil penelitian hukum para peneliti hukum atau tenaga pengajar fakultas hukum. Karya-karya yuridis bermutu tersebut 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.

Pada prinsipnya, manfaat mempelajari mata-mata kuliah nonhukum bagi mahasiswa hukum Program Strata Satu (S-1) Sarjana Ilmu Hukum seperti diutarakan di atas juga berlaku bagi mahasiswa Magister Ilmu Hukum yang mempelajari Politik Hukum. Mata kuliah Politik Hukum diajarkan dengan tujuan supaya mahasiswa magister hukum memiliki sudut pandang yang lebih luas dalam mengkaji hukum. Politik Hukum sebagai suatu cabang disiplin ilmiah memiliki sudut pandang yang berbeda dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji hukum akan memperkaya wawasan mahasiswa dalam memahami hukum sehingga mahasiswa dapat memahami hukum dalam spektrum yang lebih luas sesuai dengan konteks kemasyarakatan dan kenegaraan di tempat mana hukum itu berlaku.

Wawasan yang luas dapat meningkatkan mutu lulusan program Magister Ilmu Hukum dalam memahami berbagai aspek hukum sebagai sistem sosial. Pada tahapan selanjutnya, lulusan program magister hukum diharapkan dapat menghasilkan karya-karya hukum bermutu tinggi yang aktual dan kontekstual. Kualitas mutu lulusan program magister ilmu hukum yang baik seperti dikemukakan di atas selaras dengan kompetensi yang diharapkan dimiliki seorang Magister Hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (2) S.K. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 002/U/1996 yang menyebutkan sebagai berikut:

- Program Magister Ilmu Hukum diarahkan pada hasil lulusan yang memiliki:
- a.kemampuan untuk mengembangkan keterampilan di bidang Ilmu Hukum dalam spektrum yang lebih luas dalam arti mampu mengkaitkannya dengan bidang-bidang ilmu lainnya,
 - b.kemampuan merumuskan pendekatan yang sesuai untuk memecahkan berbagai masalah dalam masyarakat dengan penalaran ilmiah,
 - c.kemampuan pengembangan Ilmu Hukum,
 - d.kemampuan peningkatan pengabdian untuk memajukan Ilmu Hukum dengan penelitian dan pengembangan,
 - e.dasar ilmu pengetahuan yang memenuhi syarat untuk melanjutkan pendidikan Program Doktor.

Jika dikemukakan dengan perkataan yang lain, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai pengajaran mata kuliah Politik Hukum adalah menambah wawasan dan pengetahuan mahasiswa mengenai berbagai macam aspek hukum jika dipandang dari sudut pandang tertentu. Dengan wawasan yang lebih luas akan tumbuh pemahaman yang lebih baik mengenai hukum dan kaitannya dengan berbagai aspek sosial yang sangat kompleks. Cara pandang atau cara pendekatan yang berbeda-beda terhadap hukum seperti diutarakan Mochtar Kusumaatmadja akan sangat membantu untuk memahami berbagai aspek keberadaan hukum positif.⁹ Dengan cara pandang yang berbeda pengetahuan mengenai konteks keberlakuan hukum sebagai sistem kaidah sosial yang memberikan tuntunan bertingkah laku yang seharusnya kepada manusia akan bertambah. Pemahaman hukum yang komprehensif akan bermanfaat bagi perkembangan praksis hukum. Baik praksis hukum yang bersifat teoretis yang bertujuan mengembangkan Ilmu Hukum maupun praksis hukum yang bersifat praktis yang bertujuan untuk menghasilkan karya-karya hukum dalam rangka menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu. Dengan perkataan lain, dengan pemahaman hukum yang lebih komprehensif akan lahir karya-karya yuridis bermutu tinggi dari tangan

⁹ *Ibid.*

para sarjana hukum Indonesia yang bersifat kontekstual dengan lingkungan kemasyarakatan dan ketatanegaraan Indonesia di tempat mana hukum itu berlaku.

Perluasan wawasan dalam rangka studi hukum dari berbagai sudut pandang yang berbeda akan menambah pengetahuan mengenai berbagai aspek hukum sebagai bagian dari sistem sosial. Berbagai macam aspek keberadaan hukum tersebut tidak dapat diungkap Dogmatika Hukum sebagai disiplin hukum yang mendominasi perspektif dalam mempelajari hukum. Sebab, pendekatan yang bersifat dogmatis-normatif memandang hukum sebagai norma-norma yang berlaku pada suatu tempat tertentu.¹⁰ Pendekatan yang demikian tidak membuka kemungkinan untuk mempelajari hukum sebagai gejala sosial dalam segala aspek. Sebab, pendekatan dogmatis-normatif hanya mampu mengungkap salah satu aspek hukum yaitu aspek normatif semata-mata yakni hukum sebagai sistem aturan yang harus dipatuhi setiap orang karena dipaksakan berlaku oleh kekuasaan negara.

Pandangan yang mengandaikan kekuasaan negara semata-mata sebagai landasan kekuatan mengikat norma-norma hukum tidak serta merta membuat norma-norma hukum dipatuhi dalam kenyataan. Pandangan yang menganggap hukum dipatuhi karena ditegakkan oleh kekuasaan negara merupakan pandangan dogmatis yang mengandaikan hukum seolah-olah tidak dipengaruhi lingkungan masyarakat di tempat hukum itu berlaku. Padahal, dalam

¹⁰ Arief B.Sidharta misalnya mengemukakan bahwa pendekatan yang beraneka ragam terhadap hukum sangat bermanfaat dan membantu kita memahami hukum (positif) yang kita pelajari dengan baik. (Lihat Arief B.Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. XIV pada Kata Pengantar.)

praktik atau kehidupan nyata, kekuatan mengikat norma-norma hukum yang bersandar pada kekuasaan negara semata-mata tidak kebal (immun) terhadap pengaruh faktor-faktor lain di tempat mana hukum itu berlaku. Pengaruh berbagai faktor tersebut dapat membuat norma-norma hukum tidak dipatuhi oleh masyarakat meskipun norma-norma hukum itu dibentuk dan dipaksakan berlaku oleh kekuasaan negara.

Ketidakefektivan hukum karena pengaruh berbagai faktor sosial seperti dikemukakan di atas sebagai objek kajian Sosiologi Hukum tidak dapat diungkap Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Sebab, sudut pandang hukum yang bersifat dogmatis-normatif tidak mampu mempersoalkan ketidakefektivan atau keefektivan hukum dan tidak dapat menjelaskan hubungan dan pengaruh kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi dan budaya terhadap pembentukan hukum atau penegakan hukum. Untuk memahami fenomena-fenomena seperti itu perlu pendekatan lain yang lebih komprehensif sehingga keberadaan hukum sebagai suatu sistem sosial yang multi aspek dapat pula dipahami dengan lebih baik.

Cara pandang yang melihat hukum dari aspek normatif semata-mata merupakan cara pandang dogmatika hukum yang bersifat khas yang hanya mampu mengungkap salah satu aspek keberadaan hukum. Sudut pandang atau perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang bersifat satu jurusan membatasi pemahaman terhadap hukum sebagai gejala sosial yang multi faset dan multi aspek sehingga hasil yang diperoleh juga akan sangat terbatas. Sebagai akibatnya, hukum hanya dapat dipahami secara sempit sehingga faktor-faktor lain yang dalam kenyataan mempengaruhi pembentukan hukum atau penegakan hukum luput dari pengamatan. Padahal, dalam kenyataan, hukum bersifat *multi faset* (bersegi banyak) sehingga untuk memahami hukum secara utuh perlu pendekatan dari berbagai sudut pandang dan seharusnya tidak bersifat dogmatis-normatif semata-mata. Cara pandang yang lebih baik

dan memadai ialah memandang hukum secara menyeluruh dalam kaitan dengan segi-segi kemasyarakatan yang lain. Dalam hubungan ini, Satjipto Rahardjo mengemukakan “Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengkait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat.”¹¹

Sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo tersebut dapat dipahami bahwa hukum sebagai norma atau kaidah adalah salah satu komponen sistem sosial. Oleh sebab itu, hukum harus dipahami dalam hubungan dengan aspek-aspek sosial lain di tempat mana hukum itu berlaku seperti hubungan hukum dengan politik, nilai-nilai budaya, ekonomi, lingkungan dan sebagainya. Dengan perkataan lain, untuk memahami hukum secara memadai, faktor-faktor sosial harus ikut dipertimbangkan. Hal itu sama artinya dengan memahami hukum sebagai teks yang tidak terlepas dari konteks sosial, budaya, ekonomi di tempat mana hukum itu berlaku. Sebab, jika hukum sebagai teks dibaca terlepas dari konteksnya sosialnya, makna hukum tidak terungkap sehingga akan terjadi kekeliruan dalam memahami hukum. Maka, dapat dimengerti jika Satjipto Rahardjo mengemukakan hukum dalam kenyataan tidak otonom tetapi dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial yang lain. Untuk memahami hukum dengan cara yang tepat ialah dengan cara memandang hukum secara luas dalam konteks sosial, budaya, ekonomi sebagai konteks keberlakuan hukum tersebut.

Dalam hubungan ini dapat dikemukakan dalam kenyataan faktor-faktor budaya, ekonomi dan lain-lain sangat berpengaruh terhadap efektivitas atau ketidakefektifan hukum. Faktor-faktor tersebut dapat membuat hukum dipatuhi sehingga berlaku secara efektif dalam kenyataan dan dapat pula membuat hukum tidak berlaku secara efektif.¹² Sebagai contoh,

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung, 1991), hlm. 352.

kemiskinan sebagai gejala sosial yang berhubungan dengan faktor ekonomi sangat besar pengaruhnya terhadap tindak kejahatan. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa kemiskinan dapat mendorong orang melakukan kejahatan. Jika kejahatan sering terjadi, hal itu membuktikan bahwa hukum tidak berlaku secara efektif dalam arti tidak dipatuhi. Jadi, dalam hal ini terdapat hubungan kausal antara faktor-faktor lain terhadap kepatuhan hukum. Dengan perkataan lain, hubungan kausal antara hukum dengan aspek kemasyarakatan yang lain merupakan bukti bahwa hukum sebagai norma sosial tidak bersifat otonom tetapi dipengaruhi faktor-faktor lain.

Hubungan fungsional antara hukum dengan aspek kemasyarakatan tentu saja dapat dipahami hanya berdasarkan kerangka berpikir yang lain dari Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang dogmatis-normatif seperti lazim diajarkan di lingkungan fakultas hukum. Jika mau dikatakan dengan cara lain, kerangka berpikir dalam memahami hukum sebagai salah satu sistem kemasyarakatan dari sudut pandang salah satu cabang ilmu pengetahuan nonhukum sudah barang tentu berbeda dari kerangka berpikir Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang bersifat dogmatis-normatif. Sebagai konsekuensi perbedaan sudut pandang tersebut, hasil yang diperoleh dengan sendirinya juga berbeda.

Dalam taraf perkembangan studi hukum yang sangat pesat sampai dengan sekarang, hukum merupakan fenomena yang sangat menarik bagi para ilmuwan karena itu hukum dipelajari dari berbagai disiplin ilmu atau disiplin ilmiah non disiplin hukum. Arief B.Sidharta misalnya mengemukakan hukum dapat dihipotesis dari berbagai sudut pandang

¹² 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.

yang berbeda.¹³ Berbagai pendekatan terhadap hukum oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan melahirkan berbagai cabang ilmu pengetahuan hukum yang baru dalam pengajaran hukum di Indonesia pada akhir-akhir ini. Sebagai contoh, Bernard Arief Sidharta misalnya mengemukakan ada pendekatan terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan sejarah yang disebut Sejarah Hukum. Ada pendekatan terhadap hukum dengan metode pendekatan perbandingan sehingga menghasilkan Perbandingan Hukum. Ada pula pendekatan terhadap hukum dari sudut pandang hukum sebagai fenomena kemasyarakatan yang disebut Sosiologi Hukum.¹⁴

Salah satu disiplin ilmiah atau disiplin ilmu pengetahuan yang baru berkembang yang berasal dari lingkungan Ilmu-ilmu Sosial adalah Politik Hukum. Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan baru masih perlu terus didorong supaya dapat berkembang sampai pada tahap yang mapan sebagai suatu disiplin ilmiah yang mandiri. Salah satu cara yang dapat mendorong perkembangan Politik Hukum menjadi disiplin ilmiah yang mandiri adalah dengan memperbanyak karya-karya ilmiah mengenai hukum dari perspektif atau sudut pandang Politik Hukum. Dalam hubungan dengan hal yang dikemukakan di atas, penulisan buku Politik Hukum ini dapat dipandang sebagai upaya permulaan atau upaya rintisan untuk turut serta dalam pengembangan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah.

¹³ Arief B. Sidharta, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

BAB II

LANDASAN ONTOLOGI, EPISTEMOLOGI DAN AKSIOLOGI POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN

A. Ketidakjelasan Status Keilmuan Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan atau Sebagai Suatu Disiplin Ilmiah

Sebagaimana dipaparkan pada bagian terdahulu, istilah Politik Hukum bukan istilah baru dalam khasanah dunia ilmu pengetahuan di Indonesia. Sebab, istilah itu sudah dikenal sejak beberapa puluh tahun lalu. Bahkan, jika karya Soediman Kartohadiprojo yang terbit tahun 1956 dipakai sebagai patokan untuk menentukan usia istilah Politik Hukum berarti istilah Politik Hukum sudah berusia lebih setengah abad. Namun, usia setengah abad ternyata bukan waktu yang cukup untuk mengakhiri perdebatan mengenai status keilmuan Politik Hukum. Sampai sekarang, perdebatan tentang status keilmuan Politik Hukum tersebut masih tetap berlangsung.

Dalam hubungan dengan masalah perdebatan tentang status keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, pertanyaan yang sering dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Politik Hukum suatu mata kuliah seperti mata kuliah Teori Konstitusi, Hukum Organisasi Internasional, Perbandingan Hukum Tata Negara, Hukum Agraria, Hukum Lingkungan dan sebagainya? Apakah Politik Hukum suatu cabang ilmu pengetahuan seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum atau Psikologi Hukum?

Dalam rangka menjelaskan dan menetapkan status keilmuan Politik Hukum yang dipertanyakan di atas perlu jawaban dari sudut pandang filsafat ilmu. Sebab, pertanyaan tentang status keilmuan Politik Hukum tersebut merupakan pertanyaan yang mengandung makna filosofis yang berkenaan dengan ilmu pengetahuan. Dengan demikian, tidak dapat

dihindari, jawaban pertanyaan yang dikemukakan di atas dengan sendirinya merupakan uraian yang bersinggungan dengan filsafat ilmu pengetahuan.

Dalam rangka menjawab pertanyaan yang diajukan di atas terlebih dahulu dikemukakan ada berbagai macam cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya. Berbagai macam cabang ilmu pengetahuan tersebut tidak bertitik tolak dari sudut pandang yang sama dalam mengkaji hukum. Akan tetapi, dari berbagai sudut pandang atau perspektif yang berbeda. Hal itu membuktikan hukum merupakan objek kajian yang sangat menarik untuk dikaji. Namun, di pihak lain, hal itu juga membuktikan hukum merupakan suatu gejala yang kompleks yang mengandung berbagai macam faset sehingga tidak mudah untuk dipelajari.

Ada cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mengkaji hukum dari perspektif internal seperti Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Akan tetapi, ada pula cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum dengan bertitik tolak dari perspektif eksternal seperti Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum. Perbedaan sudut pandang atau perspektif dalam mengkaji hukum seperti dikemukakan di atas akan berakibat terhadap berbagai aspek cabang ilmu pengetahuan tersebut. Perbedaan tersebut akan meliputi hal-hal yang bersifat hakiki seperti makna hakiki objek kajian (*aspek ontologi*), metode ilmiah atau prosedur dalam mengkaji hukum sebagai objek kajian, karakteristik ilmu pengetahuan, struktur ilmu pengetahuan (*aspek epistemologi*) dan manfaat atau kegunaan pengetahuan yang diperoleh dari hasil suatu pengkajian (*aspek aksiologi*).

Perbedaan aspek yang hakiki atau aspek filosofis seperti dikemukakan di atas mengakibatkan perbedaan dalam berbagai hal yang berkenaan dengan aspek teknis atau

praktis yang berkaitan dengan aktivitas cabang ilmu pengetahuan tersebut. Oleh sebab itu, selain berbeda dalam hal titik berdiri atau sudut pandang dalam mengkaji hukum, berbagai aspek teknis cabang ilmu pengetahuan tersebut juga berbeda seperti dalam hal metode ilmiah atau prosedur dalam mengkaji hukum, metode penelitian, logika penelitian dan sebagainya. Sebagai contoh, ada cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum berdasarkan metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum, Sejarah Hukum dan Politik Hukum. Akan tetapi, ada pula cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum berdasarkan metode ilmiah yang berbeda dari metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial. Contoh yang dapat dikemukakan adalah Ilmu Hukum yang sering disebut Dogmatika Hukum dengan metode ilmiah yang berbeda dari metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial. Bahkan, selain perbedaan yang dikemukakan di atas, berbagai cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum juga berbeda dalam hal teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan sebagainya.

Salah satu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya adalah Politik Hukum. Sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum, Politik Hukum baru berkembang pada akhir-akhir ini walaupun seperti dikemukakan pada bagian terdahulu istilah Politik Hukum sudah lama dikenal dalam dunia kepustakaan hukum Indonesia. Sebagai disiplin ilmiah atau sebagai cabang ilmu pengetahuan yang baru berkembang, Politik Hukum belum mencapai status keilmuan yang mapan atau mandiri dalam dunia akademik Indonesia seperti halnya Sosiologi Hukum atau Anthropologi Hukum. Sebab, seperti dikemukakan Bintan R. Saragih, “Politik Hukum sebagai mata kuliah yang berdiri sendiri masih asing di lingkungan Fakultas Hukum di Indonesia.”¹⁵

¹⁵ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum* (Jakarta, 2003), hlm. 1.

Anggapan demikian mungkin saja terjadi karena pemahaman yang kurang terhadap Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Sebagai akibat pemahaman yang kurang tersebut, minat para sarjana hukum terhadap mata kuliah Politik Hukum juga menjadi minim. Kondisi demikian tentu saja berpengaruh terhadap upaya pengembangan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri. Dalam hubungan dengan status Politik Hukum yang masih dianggap asing tersebut, Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Hingga sekarang, pada Strata Satu (S1), 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 topik “Pembangunan Hukum ataupun pembinaan hukum.”¹⁶

Pemahaman Politik Hukum sebagai bagian mata kuliah lain seperti dikemukakan Bintan R. Saragih di atas membuktikan dalam lingkungan akademik di Indonesia, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri masih belum dimengerti oleh banyak orang. Hal itu terjadi karena aspek-aspek keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri belum banyak diungkap dan dibahas para ilmuwan hukum Indonesia. Keadaan demikian melahirkan pendapat yang berbeda-beda mengenai status keilmuan Politik Hukum dalam lingkungan akademik di Indonesia. Ada yang berpandangan Politik Hukum bukan suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri tetapi objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Ada yang berpandangan Politik Hukum merupakan kajian tentang hubungan dan pengaruh politik terhadap hukum. Ada juga yang mengemukakan Politik Hukum sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan

¹⁶ *Ibid.*

walaupun kedudukan Politik Hukum tersebut tidak dijelaskan secara tegas termasuk dalam disiplin hukum atau disiplin sosial.

Dalam hubungan dengan berbagai pandangan mengenai eksistensi Politik Hukum seperti disebut di atas, salah satu pertanyaan pokok yang perlu dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Politik Hukum dapat dianggap sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang berdiri sendiri seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum, Sejarah Hukum dan lain-lain? Jika seandainya Politik Hukum dapat dipandang sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri, pertanyaan selanjutnya yang perlu dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa dasarnya Politik Hukum dapat dianggap sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri? Dalam kelompok ilmu pengetahuan apakah Politik Hukum dapat digolongkan? Apakah Politik Hukum dapat digolongkan dalam disiplin hukum atau disiplin sosial?

Pertanyaan tentang status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas tidak dapat dijawab jika bertitik tolak dari sudut pandang cabang ilmu pengetahuan yang status keilmuannya dipertanyakan. Untuk menjawab pertanyaan tentang status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan, seorang peneliti harus keluar dari lingkungan cabang ilmu pengetahuan yang dipertanyakan. Sebab, pertanyaan tentang status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan termasuk dalam wilayah kajian filsafat terutama Filsafat Ilmu Pengetahuan (Filsafat Ilmu). Pertanyaan filosofis tentang status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan menyangkut hal-hal mendasar berkenaan dengan cabang ilmu pengetahuan tersebut. Dengan perkataan lain, pertanyaan filosofis mengenai status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan merupakan refleksi kefilosofatan terhadap cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan sehingga jawaban yang harus dikemukakan berkenaan

dengan pertanyaan tentang status keilmuan cabang ilmu pengetahuan tersebut juga harus merupakan uraian atau argumentasi filosofis.

Jika bertitik tolak dari perspektif atau sudut pandang Filsafat Ilmu Pengetahuan (Filsafat Ilmu), tolok ukur untuk menilai status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan berkaitan dengan 3 (tiga) macam unsur pokok suatu cabang ilmu pengetahuan. Menurut Jujun S. Suriasumantri, ketiga macam unsur pokok tersebut terdiri atas unsur *ontologi*, *epistemologi* dan *aksiologi*.¹⁷ Jika mau dikemukakan dalam bentuk pertanyaan, ketiga aspek keilmuan yang disebutkan di atas dapat dipertanyakan dengan cara sebagai berikut. Apa ontologi suatu cabang ilmu pengetahuan? Bagaimana epistemologi suatu cabang ilmu pengetahuan? Apa aksiologi suatu cabang ilmu pengetahuan?

Ontologi sebagai cabang filsafat membicarakan hakikat dari segala sesuatu yang ada atau yang mungkin ada.¹⁸ Hal yang ada atau yang mungkin ada tersebut dapat menjadi objek kajian aktivitas ilmiah. Pada tataran ilmu pengetahuan, setiap cabang ilmu pengetahuan membicarakan suatu kajian tertentu. Hakikat objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan disebut aspek ontologi cabang ilmu pengetahuan tersebut. Pada dasarnya, setiap cabang ilmu pengetahuan memiliki aspek ontologi masing-masing. Perbedaan aspek ontologi dapat terjadi di antara berbagai cabang ilmu pengetahuan. Namun, tidak tertutup kemungkinan terdapat persamaan dari aspek ontologi tetapi berbeda aspek epistemologinya. Ontologi merupakan topik pertama yang harus dibahas sebelum membicarakan aspek epistemologi dan aksiologi ilmu pengetahuan.

¹⁷ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer* (Jakarta, 1995), hlm. 293.

¹⁸ 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.

Sebagai contoh, Ilmu Hukum adalah salah satu cabang ilmu pengetahuan. Pertanyaan filosofis yang dapat dikemukakan berkenaan dengan aspek ontologi Ilmu Hukum adalah sebagai berikut. Apa objek kajian Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apakah objek kajian Ilmu Hukum itu norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara? Apakah objek kajian Ilmu Hukum itu perilaku teratur yang sudah terpolakan atau jalinan nilai-nilai atau objek kajian yang lain? Pertanyaan di atas merupakan pertanyaan fundamental bagi Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum sebagai objek kajiannya. Jawaban atas pertanyaan aspek ontologi tersebut berkaitan sangat erat dengan aspek-aspek epistemologi dan aksiologi Ilmu Hukum.

Epistemologi sebagai cabang filsafat membicarakan segala sesuatu yang bersifat mendasar dan menyeluruh berkenaan dengan pengetahuan secara sistematis.¹⁹ Pada umumnya, berbagai cabang ilmu pengetahuan dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan perbedaan epistemologinya. Dalam epistemologi antara lain dibicarakan mengenai titik berdiri atau perspektif atau sudut pandang dalam mengkaji atau menelaah suatu objek kajian, cara-cara (metode yang ditempuh) untuk memperoleh pengetahuan, teori kebenaran yang dipakai dalam menilai kebenaran pengetahuan yang diperoleh dan sebagainya.²⁰ Namun, ada pula pendapat lain mengenai pengertian epistemologi. Runnes misalnya mengemukakan epistemologi merupakan “. . . *the branch of philosophy which investigate the origin,*

¹⁹ A. M. W. Pranarka, *Epistemologi Dasar, Suatu Pengantar* (Jakarta, 1987), hlm. 3.

²⁰ J. Sudarminta, *Epistemologi Dasar, Pengantar Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Yogyakarta, 2002), hlm. 18. Lihat pula, Jan Hendrik Rapar, *Pengantar Filsafat* (Yogyakarta, 1996), hlm. 37-42.

structure, methods and validity of knowledge. (“ . . . cabang filsafat yang menyelidiki asal-usul, susunan, metode dan validitas pengetahuan).”²¹

Jika dikemukakan dengan cara lain berarti epistemologi suatu cabang ilmu pengetahuan berkenaan dengan berbagai hal fundamental mengenai pengetahuan. Sebagai contoh, jika Ilmu Hukum disebut sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, pertanyaan yang dapat dikemukakan berkenaan dengan aspek epistemologi Ilmu Hukum adalah sebagai berikut. Ilmu Pengetahuan macam apakah Ilmu Hukum itu? Apakah karakteristik Ilmu Hukum sebagai suatu cabang Ilmu Pengetahuan? Bagaimanakah struktur Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Bagaimana cara yang ditempuh Ilmu Hukum untuk memperoleh pengetahuan hukum? Pengetahuan hukum apa yang diperoleh Ilmu Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum sebagai objeknya?

Aksiologi sebagai cabang filsafat membicarakan hal-hal yang berkenaan dengan nilai kegunaan pengetahuan yang diperoleh.²² Ada berbagai macam nilai ilmu pengetahuan.²³ Ada cabang ilmu pengetahuan yang memiliki nilai teoretis yakni ilmu pengetahuan yang ditujukan untuk memperoleh pengetahuan saja. Kelompok ilmu pengetahuan yang memiliki nilai teoretis adalah Logika, Matematika, Teori Sistem, Ilmu-ilmu Alam (Biologi dan Nonbiologi), Ilmu-ilmu Manusia (Ilmu Sosial, Ilmu Sejarah, Ilmu Bahasa).²⁴ Namun, ada

²¹ A. M. W. Pranarka, *op. cit.*, *Ibid.*

²² Sri Soeprpto, “Landasan Aksiologis Ilmu Pengetahuan,” Makalah Dalam Penataran Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se-Indonesia, tanggal 2-11 Agustus 1998, Yogyakarta, 1998, hlm. 1.

²³ B. Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 113 dan seterusnya.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 114.

cabang ilmu pengetahuan yang mempunyai nilai praktis. Ilmu Praktis adalah ilmu yang mempelajari aktivitas penerapan ilmu itu sendiri sebagai objeknya.²⁵

Kelompok Ilmu Praktis ada 2 (dua) macam yaitu Ilmu Praktis Nomologis dan Ilmu Praktis Normologis.²⁶ Ilmu Praktis Nomologis berusaha memperoleh pengetahuan faktual-empiris yakni pengetahuan tentang hubungan ajeg antara dua hal atau lebih berdasarkan asas *kausal-deterministik (asas sebab-akibat yang pasti)*. Ilmu Pengetahuan yang termasuk kelompok Ilmu Praktis Nomologis antara lain adalah Ilmu Kedokteran. Ilmu Praktis Normologis disebut juga Ilmu Normatif. Ilmu Normatif berusaha menemukan hubungan antara dua hal atau lebih berdasarkan *asas imputasi (asas pertanggungjawaban)* untuk menetapkan apa yang seharusnya menjadi kewajiban subjek tertentu dalam situasi konkrit tertentu berkaitan dengan terjadinya perbuatan atau peristiwa tertentu meskipun dalam kenyataan apa yang seharusnya terjadi itu tidak niscaya terjadi dengan sendirinya. Ilmu Praktis Normologis atau Ilmu Normatif meliputi Etika, Pedagogi dan Ilmu Hukum.²⁷

B.Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan atau Sebagai Suatu Disiplin Ilmiah Mandiri

Sebagaimana dikemukakan di atas, status keilmuan suatu cabang ilmu pengetahuan ditentukan oleh aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi sebagai unsur-unsur pokok ilmu pengetahuan. Ketiga unsur pokok tersebut merupakan dasar untuk menilai dan atau menguji status keilmuan suatu ilmu cabang pengetahuan (*science*). Kriteria yang sama dengan yang dikemukakan di atas juga berlaku sebagai kriteria penilaian status keilmuan Politik Hukum.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 111.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 112.

Oleh karena itu, jika ketiga aspek keilmuan tersebut dipertanyakan kepada Politik Hukum akan lahir beberapa pertanyaan sebagai berikut. *Pertama*, apa objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang otonom? *Kedua*, pengetahuan macam apa yang diperoleh dari Politik Hukum? *Ketiga*, bagaimana cara Politik Hukum untuk memperoleh pengetahuan tersebut? *Keempat*, apa nilai kegunaan pengetahuan Politik Hukum tersebut? *Kelima*, apakah nilai pengetahuan Politik Hukum bersifat teoretis atau praktis? *Keenam*, apakah pengetahuan Politik Hukum merupakan pengetahuan yang bertujuan untuk memaparkan atau mendeskripsikan keadaan sebagaimana adanya? *Ketujuh*, apakah pengetahuan Politik Hukum memiliki kegunaan untuk menjelaskan hubungan antara gejala-gejala sosial atau tidak? Berbagai pertanyaan tentang aspek keilmuan Politik Hukum yang dikemukakan di atas berkaitan dengan aspek filosofi ilmu pengetahuan yakni ontologi, epistemologi dan aksiologi yang akan dibicarakan dalam uraian di bawah ini.

Menurut penulis, sarjana hukum yang pertama memperbincangkan masalah status keilmuan Politik Hukum dari sudut pandang Filsafat Ilmu adalah Bintan R. Saragih. Dalam membicarakan ketiga aspek keilmuan Politik Hukum tersebut, Bintan R. Saragih bertitik tolak dari kriteria ilmu pengetahuan yang dikemukakan Jujun S. Suriasumantri dalam uraian terdahulu. Sebagai hasilnya, Bintan R. Saragih sampai pada suatu kesimpulan Politik Hukum dapat dianggap sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan karena telah memenuhi ketiga unsur ilmu pengetahuan yang dikemukakan di atas. Alasan Bintan R. Saragih menyatakan Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah mandiri (otonom) didasarkan pada argumentasi yang dikemukakan di bawah ini yakni:

1. jelas objek ontologisnya, karena jelas objek yang ditelaahnya membuahkan pengetahuan yaitu (pengetahuan --- pen,) 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.²⁸

Argumentasi Bintan R. Saragih di atas membuktikan Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan karena telah memenuhi unsur ontologi, epistemologi dan aksiologi. Oleh sebab itu, kedudukan Politik Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan dapat disejajarkan dengan Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan sosial yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya. Dalam hubungan ini, Bintan R. Saragih mengemukakan sebagai berikut “Dengan dijadikan sebagai mata kuliah yang berdiri sendiri maka mahasiswa atau para pemerhati *Politik Hukum* akan lebih mudah memahami Politik Hukum itu sebagaimana mata-kuliah mata-kuliah lainnya dijadikan berdiri sendiri agar lebih mudah memahaminya.”²⁹

Unsur *ontologi*, *epistemologi* dan *aksiologi* Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah seperti dikemukakan Bintan R. Saragih di atas akan dibicarakan dan dibahas satu persatu dalam uraian selanjutnya. Sebagai langkah pertama lebih dahulu akan dibicarakan aspek ontologi Politik Hukum. Dalam hubungan dengan pembahasan tentang ontologi Politik Hukum, pokok utama pembicaraan adalah mengenai objek yang dikaji atau objek kajian Politik Hukum sebagai cabang disiplin ilmu sosial yang menjadikan hukum sebagai objek kajian.

²⁸ Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 4.

²⁹ *Ibid.* hlm. 3.

1. Ontologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Jika bertitik tolak dari uraian Bintan R. Saragih di atas dapat dikemukakan, aspek ontologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah sudah jelas karena sudah ada objek kajiannya. Namun, Bintan R. Saragih tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai ontologi Politik Hukum tersebut. Maka, dalam hubungan dengan aspek ontologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa ontologi atau objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri (otonom)?

Dalam rangka menjawab pertanyaan di atas sebagai langkah awal perlu dikemukakan, kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Baik kebijakan umum maupun kebijakan hukum lahir dari suatu keputusan negara atau penguasa yang berkenaan dengan bidang hukum. Oleh sebab itu, dengan cara lain dapat dikemukakan, objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mandiri (otonom) adalah kebijakan-kebijakan yang ditetapkan berdasarkan keputusan negara atau penguasa atau pejabat yang berwenang yang berkenaan dengan hukum. Keputusan negara, penguasa atau pejabat yang berwenang yang berwujud kebijakan hukum tersebut ditetapkan dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Sebab, setiap kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa yang berwenang selalu mempunyai maksud dan tujuan. Dalam hubungan ini, Solly Lubis mengemukakan setiap “. . . kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan.”³⁰

³⁰ Solly Lubis, *Kebijakan Publik* (Bandung, 2007), hlm. 5.

Kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa sebagai objek kajian Politik Hukum tertuang atau tercantum dalam suatu atau beberapa dokumen resmi seperti dalam undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah dan sebagainya. Dokumen resmi tersebut merupakan bentuk formal yang memberikan legalitas terhadap keabsahan suatu kebijakan umum termasuk kebijakan hukum. Oleh sebab itu, sebagai bagian dari kebijakan umum, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa juga harus dituangkan dalam suatu atau beberapa dokumen resmi. Dalam hubungan ini, Solly Lubis mengemukakan pendapat 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.”³¹

Penuangan kebijakan hukum dalam suatu atau beberapa dokumen resmi seperti dikemukakan di atas selain dimaksudkan untuk memberikan legalitas terhadap kebijakan hukum juga supaya lebih mudah mempublikasikannya sehingga setiap warga negara dapat membaca kebijakan hukum tersebut. Secara menyeluruh, segenap aspek-aspek kebijakan hukum tertuang dalam dokumen kebijakan hukum tersebut. Secara garis besar dapat dikatakan, ada berbagai macam aspek kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa atau negara yang menjadi fokus perhatian atau fokus kajian Politik Hukum. Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri (otonom) pada dasarnya membicarakan 2 (dua) bidang kebijakan hukum yaitu (a) kebijakan tentang pembentukan hukum dan (b) kebijakan tentang penegakan dan penerapan hukum.

³¹ *Ibid.*

Dalam hubungan dengan kebijakan pembentukan hukum, Politik Hukum membicarakan 2 (dua) segi pembentukan hukum. *Pertama*, kebijakan pembentukan hukum sebagai kebijakan yang berkaitan dengan upaya melakukan pengaturan dan penyelesaian masalah hukum dalam skala makro yang menjangkau masyarakat luas. Kebijakan pembentukan hukum mencakup 2 (dua) macam aspek yaitu:

1. kebijakan pembentukan hukum berkenaan dengan hukum yang berlaku saat ini di tempat ini atau kebijakan tentang *ius constitutum*.
2. kebijakan pembentukan hukum berkenaan dengan pembentukan hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang atau kebijakan tentang *ius constituendum*.

Berbagai hal yang dibicarakan berkenaan dengan kebijakan pembentukan hukum antara lain adalah jenis sistem hukum yang dianggap mampu membawa suatu bangsa menuju tujuan negara, strategi pembangunan hukum, bentuk kaidah hukum, undang-undang yang perlu dipertahankan, yang perlu diubah atau undang-undang baru yang perlu dibentuk dan sebagainya.

Aspek kedua kebijakan hukum yang menjadi fokus pembicaraan atau ontologi Politik Hukum adalah kebijakan penegakan dan penerapan hukum. Kebijakan penegakan dan penerapan hukum berkenaan dengan kebijakan negara atau penguasa yang berkenaan dengan upaya mewujudkan hukum dalam kehidupan sehari-hari atau kebijakan yang berkenaan dengan penyelesaian suatu sengketa hukum. Kebijakan penegakan dan penerapan hukum berkaitan dengan 2 (dua) macam aspek yaitu (a) kebijaksanaan di bidang peradilan dan (b) kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.

Kebijakan di bidang peradilan berkaitan dengan prioritas masalah hukum yang perlu mendapat perhatian lembaga peradilan seperti masalah korupsi, narkoba, tindak pidana lingkungan, *illegal logging*, dan sebagainya. Kasus-kasus di atas adalah kasus yang sering terjadi. Kebijakan pelayanan hukum berkenaan dengan kemudahan mengakses informasi atau memperoleh keputusan hakim (vonis pengadilan) atau kemudahan proses administrasi penyelesaian perkara dan sebagainya. Bahkan, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga membicarakan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pembentukan hukum, penegakan dan penerapan hukum serta aspek-aspek kebijakan hukum lain yang akan dibicarakan dalam uraian selanjutnya.

Dalam hubungan dengan ontologi Politik Hukum yang diuraikan di atas dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa perbedaan ontologi Politik Hukum dengan ontologi Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum)? Pertanyaan ini perlu dikemukakan untuk mempertajam pemahaman tentang segi-segi ontologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan untuk mengetahui relasi ontologi Ilmu Hukum dengan Politik Hukum.

Jika aspek ontologi Politik Hukum dibandingkan dengan ontologi Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) akan tampak dengan jelas perbedaannya. Ontologi Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) bukan kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa di bidang hukum. Objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) sebagai suatu cabang disiplin hukum adalah norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara (*ius constitutum*). Dengan perkataan lain, ontologi Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu (hukum positif). Namun, meskipun ada perbedaan secara ontologi tetapi ada hubungan antara Ilmu Hukum dengan Politik Hukum seperti akan diuraikan di bawah ini.

Kaidah-kaidah hukum positif yang menjadi objek kajian Ilmu Hukum dibentuk dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan. Namun, penentuan tujuan yang hendak dicapai suatu tata hukum positif bukan bidang kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Penentuan tujuan yang hendak dicapai suatu tatanan hukum positif ditetapkan oleh negara atau penguasa dalam suatu kebijakan hukum. Kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa dalam bidang hukum yang berkenaan dengan tujuan yang hendak dicapai suatu tata hukum merupakan objek kajian Politik Hukum. Sesuai dengan uraian singkat di atas, jelas ada hubungan Politik Hukum dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Politik Hukum menetapkan tujuan yang hendak dicapai suatu tata hukum sedangkan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) membentuk kaidah-kaidah hukum yang dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan tersebut.

2.Epistemologi Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan

Setelah membahas aspek ontologi Politik Hukum seperti diuraikan di atas, sekarang tiba saatnya untuk membicarakan aspek epistemologi Politik Hukum. Secara umum, epistemologi berkenaan dengan berbagai masalah ilmu pengetahuan seperti susunan ilmu pengetahuan, teori ilmiah, titik berdiri dalam mengkaji suatu objek kajian, metode ilmiah, metode penelitian dan sebagainya. Sesuai dengan uraian di atas, epistemologi Politik Hukum berarti segala hal yang berkenaan dengan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah mandiri (otonom). Aspek-aspek epistemologi Politik Hukum sebagai suatu cabang disiplin ilmiah berkenaan dengan berbagai segi keilmuan Politik Hukum seperti titik berdiri dan sudut pandang dalam mengkaji kebijakan hukum, karakteristik keilmuan (*state of the arts*) Politik Hukum, metode ilmiah Politik Hukum,

metode penelitian Politik Hukum dan lain-lain. Aspek-aspek epistemologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas akan diuraikan secara garis besar di bawah ini.

Jika ditinjau dari segi titik berdiri dan sudut pandang dalam mengkaji hukum, Politik Hukum termasuk cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum dari titik berdiri dan sudut pandang eksternal sistem hukum.³² Dari segi titik berdiri dan sudut pandang eksternal tersebut, kedudukan Politik Hukum sama dengan Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum.³³ Sebab, Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum sama-sama mengkaji hukum dari titik berdiri dan sudut pandang eksternal. Namun, jika dibandingkan dengan Ilmu Hukum, ada perbedaan mendasar mengenai titik berdiri dan sudut pandang dalam mengkaji hukum antara Politik Hukum (Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum) dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Sebab, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) mengkaji hukum dari titik berdiri internal dan menempatkan peneliti sebagai bagian dari sistem hukum yang diteliti.

Perbedaan titik berdiri dalam mengkaji hukum mengakibatkan beberapa perbedaan yang berkenaan dengan segi-segi umum aspek-aspek pengkajian hukum antara Politik Hukum dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Dari titik berdiri eksternal, peneliti Politik Hukum berada di luar sistem hukum atau bukan bagian dari sistem hukum. Pengkajian hukum dari titik berdiri eksternal atau dari luar sistem hukum menimbulkan konsekuensi-konsekuensi terhadap berbagai aspek pengkajian hukum. *Pertama*, jika bertitik tolak dari

³² Sidharta, *op. cit.*, hlm. 28.

³³ *Ibid.*

titik berdiri eksternal, peneliti hanya dapat memahami sebagian keberadaan sistem hukum yaitu lapisan luar bangunan sistem hukum. *Kedua*, sebagai implikasinya, peneliti tidak dapat memahami struktur internal sistem hukum. *Ketiga*, peneliti juga tidak dapat mengetahui derajat sinkronisasi vertikal dan horizontal norma-norma hukum dalam suatu sistem hukum. *Keempat*, peneliti juga tidak dapat mengkaji masalah validitas tatanan norma-norma hukum dalam suatu sistem hukum. *Kelima*, di sisi lain, peneliti dapat memahami sistem hukum dalam perspektif yang lebih luas sehingga peneliti dapat mengetahui penyebab hukum berlaku efektif atau tidak efektif. Demikian pula peneliti dapat mengetahui hubungan dan pengaruh sistem hukum dengan sistem-sistem sosial lain atau sebaliknya.

Perbedaan titik berdiri dan sudut pandang dalam mengkaji hukum juga mengakibatkan perbedaan segi-segi khusus aspek-aspek pengkajian Politik Hukum dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). *Pertama*, perbedaan titik berdiri dalam mengkaji hukum mengakibatkan perbedaan dalam memaknai istilah hukum antara Politik Hukum dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Di satu pihak, Politik Hukum, Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum memaknai hukum sebagai fakta atau gejala sosial yang dapat diamati dalam kehidupan nyata. Di lain pihak, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) memaknai hukum sebagai norma-norma positif yang berlaku dalam suatu negara (*ius constitutum*). Namun, Politik Hukum, Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum masing-masing memaknai fakta-fakta sosial tersebut secara berbeda pula. Sosiologi Hukum memaknai hukum sebagai gejala sosial dalam arti perilaku yang teratur, terpolo atau ajeg. Anthropologi Hukum memaknai hukum sebagai pola-pola sengketa dan penyelesaiannya pada masyarakat sederhana maupun masyarakat-

masyarakat yang sedang mengalami proses modernisasi.³⁴ Psikologi Hukum memaknai hukum sebagai suatu perwujudan jiwa manusia.³⁵ Sejarah Hukum memaknai hukum sebagai suatu sistem pengendalian sosial dari masa lampau yang perlu dipaparkan dan dijelaskan perkembangannya untuk memperoleh pemahaman tentang apa yang berlaku sebagai hukum di masa lampau.³⁶ Demikian pula Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan memaknai hukum secara berbeda dari Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum ataupun Psikologi Hukum meskipun sama-sama bertitik tolak dari titik berdiri dan sudut pandang eksternal dalam mengkaji hukum.

Kedua, berkaitan dengan hubungan atau relasi peneliti sebagai subjek dengan objek yang diteliti. Sebagaimana dikemukakan, Politik Hukum dan Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum dalam mengkaji hukum mengambil posisi dari titik berdiri eksternal sehingga sebagai konsekuensinya antara peneliti (subjek) dengan sistem hukum (objek kajian) ada jarak. Oleh karena itu, relasi peneliti dengan objek kajian baik dalam perspektif Politik Hukum maupun Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum adalah relasi *Subjek-Objek (S-O)*. Relasi yang berbeda terdapat dalam penelitian hukum dari perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Dalam perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), relasi peneliti dengan sistem hukum adalah relasi *Subjek-Subjek (S-S)*. Hal itu terjadi karena peneliti sebagai subjek melakukan pengkajian terhadap sistem hukum yang nota bene merupakan hasil karya manusia atau hasil karya suatu bangsa atau masyarakat yang berkedudukan sebagai subjek. Dengan perkataan

³⁴ Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum* (Bandung, 1986), hlm. 11-12.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ B. Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 130.

lain, dalam perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), sesungguhnya peneliti dapat dianggap sebagai orang yang meneliti produk atau karya sendiri. Oleh sebab itu, dalam kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), tidak ada jarak antara peneliti dengan sistem hukum yang diteliti (*relasi S-S*). Hal itu mengakibatkan perbedaan dalam cara melakukan pengkajian maupun tujuan pengkajian antara Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dengan Politik Hukum yang berpedoman pada relasi S-O dalam melakukan pengkajian seperti dikemukakan di atas.

Ketiga, titik berdiri dan sudut pandang yang berbeda dalam mengkaji hukum dan pemaknaan yang berbeda mengenai hukum selanjutnya menimbulkan perbedaan dalam metode ilmiah, tata-cara atau prosedur dalam mengkaji hukum. Dalam hal ini, ada perbedaan mendasar antara metode ilmiah Politik Hukum, Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum yang bertitik tolak dari sudut pandang eksternal dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang bertitik tolak dari titik berdiri dan sudut pandang internal. Dengan perkataan lain, metode ilmiah Politik Hukum, Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Psikologi Hukum dan Anthropologi Hukum berbeda dari metode ilmiah Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Teori Hukum dan Filsafat Hukum yang bertitik tolak dari titik berdiri internal dalam mengkaji hukum.

Metode ilmiah dan metode penelitian Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum, dan Psikologi Hukum mengikuti metode ilmiah dan metode penelitian ilmu pengetahuan indukannya yaitu Ilmu Politik, Sosiologi, Sejarah, Anthropologi dan Psikologi yang termasuk Ilmu-ilmu Sosial. Hal ini berarti metode ilmiah dan metode penelitian Politik Hukum tidak berbeda dari atau sama dengan metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu-ilmu Sosial pada umumnya.

Dalam konteks metode ilmiah ilmu pengetahuan yang dikemukakan di atas, ada berbagai macam pengertian metode ilmiah sesuai dengan macam, jenis dan karakter setiap cabang ilmu pengetahuan. Seorang sarjana mengemukakan metode ilmiah pada dasarnya adalah prosedur standard atau prosedur baku atau tata cara dalam mendapatkan pengetahuan secara ilmiah.³⁷ Metode ilmiah adalah bagian dari epistemologi atau merupakan landasan epistemologi ilmu.³⁸ Sebagai cara untuk mendapatkan pengetahuan ilmiah, metode ilmiah pada dasarnya menggambarkan cara berpikir untuk menyelesaikan suatu masalah. Ada yang beranggapan, pada dasarnya, metode ilmiah merupakan penggabungan dari cara berpikir rasional dengan cara berpikir empiris.³⁹ Oleh karena itu, metode ilmiah juga dapat dikemukakan sebagai upaya memecahkan masalah melalui cara berpikir rasional dan cara berpikir empiris.⁴⁰ Cara berpikir rasional mengandung arti sebagai cara berpikir atas dasar penalaran (rasio) sehingga kebenarannya dapat diterima akal sehat meskipun tidak selalu dapat dibuktikan dengan data. Di lain pihak, cara berpikir empiris mengandung arti sebagai cara berpikir atas dasar data atau gejala yang terjadi sebagaimana adanya sehingga kebenarannya ditentukan oleh kebenaran data.

Dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial, metode ilmiah meliputi beberapa macam tahap aktivitas penelitian yang bersifat baku (standard). Pada dasarnya, tahap-tahap aktivitas penelitian dalam metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial adalah sebagai berikut:

³⁷ Burhanuddin Hasan, *Logika Material, Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Jakarta, 1997), hlm. 105.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Nana Sudjana dan Awal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi* (Bandung, 2000), hlm. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 1.

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.⁴¹

Keempat, perbedaan metode ilmiah dalam mengkaji hukum selanjutnya menimbulkan perbedaan metode penelitian dan tujuan penelitian antara Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum dengan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Ilmu-ilmu Sosial termasuk Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum melakukan penelitian lapangan (*field research*) sesuai dengan sifat keilmuan (*state of the arts*) Ilmu-ilmu Sosial sebagai ilmu-ilmu empiris. Sebagai ilmu-ilmu empiris, Ilmu-ilmu Sosial melakukan penelitian dengan tujuan untuk melakukan suatu deskripsi terhadap gejala atau untuk mengetahui hubungan (relasi) gejala yang satu dengan gejala yang lain. Sesuai dengan kecenderungan atau karakter keilmuan (*state of the arts*) tersebut, Ilmu-ilmu Sosial termasuk Politik Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum lebih mengutamakan data primer yaitu peristiwa, kejadian, perilaku atau pendapat daripada data sekunder (data kepustakaan). Dalam rangka penggalan data primer, teknik pengumpulan data yang lazim dipergunakan adalah studi lapangan (*field research*) dengan cara *observasi*, *wawancara* dan *angket*. Akan tetapi, tidak berarti data sekunder menjadi tidak penting bagi penelitian Ilmu-ilmu Sosial. Data sekunder dapat bermanfaat sebagai data pelengkap dalam penelitian Ilmu-ilmu Sosial.

Metode yang dikemukakan di atas tentu saja berbeda dari metode dan tujuan penelitian Ilmu Hukum, Teori Hukum ataupun Filsafat Hukum yang bertitik tolak dari titik

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 3.

berdiri internal dalam mengkaji hukum. Secara khusus, tujuan penelitian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) tidak bermaksud untuk mendeskripsikan gejala atau relasi dua gejala. Tujuan penelitian Ilmu Hukum adalah memaknai (*verstehen*) norma-norma hukum supaya dengan bertitik tolak dari kandungan norma hukum tersebut dapat ditawarkan penyelesaian suatu masalah hukum yang paling memadai. Oleh sebab itu, dalam penelitian hukum, kedudukan data sekunder dalam wujud bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier lebih utama daripada data primer seperti perilaku, peristiwa atau pendapat. Sesuai dengan kecenderungan tersebut, teknik pengumpulan data penelitian Ilmu Hukum adalah studi kepustakaan (*library research*). Dalam hubungan dengan perbedaan metode-metode ilmiah dan metode penelitian berbagai disiplin ilmiah yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya seperti dibicarakan di atas, menurut penulis, Politik Hukum cenderung kepada penelitian kepustakaan daripada penelitian lapangan. Oleh sebab itu, sesuai dengan kecenderungan tersebut, pada dasarnya, penelitian Politik Hukum lebih mementingkan data kepustakaan daripada data primer.

Kelima, perbedaan data atau bahan hukum yang digali dalam suatu penelitian mengakibatkan perbedaan cara dan teknik pengolahan data atau bahan-bahan hukum tersebut. 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 pada umumnya termasuk Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Psikologi Hukum, Sejarah Hukum yaitu mendeskripsikan suatu gejala atau untuk menjelaskan relasi gejala-gejala sosial (*Erklaren*). Hal itu jelas berbeda dari teknik pengolahan bahan-bahan hukum dalam penelitian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yang mengkaji hukum dari titik berdiri internal yaitu teknik analisis kaidah hukum.

Dalam hal-hal tertentu memang ada persamaan antara analisis kualitatif dengan analisis norma-norma hukum yaitu sama-sama memakai metode penafsiran (interpretasi). Persamaan teknik analisis kualitatif dengan analisis kaidah hukum seperti dikemukakan di atas mendorong beberapa pihak untuk mencoba menerapkan teknik analisis kualitatif dalam penelitian hukum normatif terutama dalam penelitian studi kasus dalam perkembangan terakhir. Akan tetapi, menurut penulis, persamaan teknik analisis kualitatif dan analisis norma-norma hukum tersebut tidak serta merta dapat dipakai sebagai alasan untuk membenarkan penggunaan analisis kualitatif dalam penelitian hukum yang bersifat normatif. Sebab, secara hakikat, norma hukum yang bersifat mengkaidahi (bersifat preskriptif) tetap berbeda dari data yang bersifat deskriptif (memaparkan).

Contoh penelitian Politik Hukum yang memakai metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial adalah penelitian Moh. Mahmud MD.⁴² Metode ilmiah Ilmu-ilmu Sosial dalam penulisan disertasi tersebut dapat ditandai dari berbagai istilah penelitian yang lazim dipakai dalam penelitian Ilmu-ilmu Sosial seperti istilah *dependent variable* (*variabel terpengaruh*) dan *independent variable* (*variabel berpengaruh*).⁴³ Selain itu, ada hipotesis yang dirumuskan sebagai berikut “konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif.”⁴⁴ Istilah *variabel* dan *hipotesis* yang disebutkan di atas sama sekali tidak dikenal dalam penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif.

⁴² Baca disertasi Moh. Mahfud MD yang sudah diterbitkan menjadi buku dengan judul “*Politik Hukum di Indonesia*” terutama pada halaman 1-22.

⁴³ Moh. Mahfud MD., *op. cit.*, hlm. 2.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

3. Aksiologi Politik Hukum Sebagai Suatu Ilmu Pengetahuan

Aksiologi Politik Hukum berkenaan dengan manfaat Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah. Dalam hal ini, pertanyaan pokok mengenai aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah sebagai berikut. Apa manfaat Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan merupakan ilmu pengetahuan yang memiliki nilai praktis atau nilai teoretis? Apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mempunyai manfaat untuk menyelesaikan suatu masalah? Apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mempunyai manfaat untuk menjelaskan hubungan kausal antara gejala-gejala sosial satu sama lain?

Setiap cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah memiliki manfaat tertentu. Ada cabang ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat teoretis yaitu manfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Namun, ada pula cabang ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat praktis yaitu untuk menyelesaikan suatu masalah. Demikian pula dengan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah memiliki manfaat tertentu. Dalam hal ini, menurut penulis, manfaat Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah termasuk dalam kategori ilmu pengetahuan praktis yakni ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah aktual dalam skala nasional maupun regional yang berkaitan dengan kepentingan umum di bidang hukum.

Sebagai cabang ilmu pengetahuan praktis seperti dikemukakan di atas, Politik Hukum memiliki beberapa karakter sebagai berikut. *Pertama*, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan bermanfaat untuk mengetahui kebijakan yang ditetapkan negara

atau penguasa berkenaan dengan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat pada saat ini. Di samping itu, Politik Hukum juga mengkaji kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa berkenaan dengan hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang. Hal itu berarti dengan mempelajari Politik Hukum, seorang peneliti dapat mengetahui gambaran kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa berkenaan dengan *ius constitutum* yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat dan *ius constituendum* sebagai hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang. Ada berbagai macam hal yang dapat diketahui dari kebijakan negara atau penguasa berkenaan dengan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat. Salah satu hal yang terkait dengan kebijakan negara atau penguasa yang berkenaan dengan hukum positif tersebut adalah mengenai berbagai persoalan hukum yang terjadi dalam masyarakat. Dalam hubungan ini, Sri Soemantri misalnya mengemukakan pengetahuan Politik Hukum juga bermanfaat untuk mengetahui berbagai persoalan hukum yang terdapat dalam masyarakat dan negara.⁴⁵ Dalam hal ini, karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menurut penulis adalah pengetahuan yang bersifat memaparkan atau *deskriptif*.

Kedua, pengetahuan Politik Hukum juga dapat melakukan penilaian terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara sebagai pedoman hidup bernegara dengan perwujudan nilai-nilai tersebut dalam kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dalam hal ini, pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah kebijakan yang ditetapkan penguasa berkenaan dengan hukum positif yang berlaku saat ini maupun hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang sudah menjabarkan nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara? Hal itu dapat dikemukakan

⁴⁵ Sri Soemantri Martosoewgnjo, *op. cit.*, hlm. 8.

dengan cara lain yakni pengetahuan Politik Hukum dapat dipakai sebagai dasar untuk menilai kebijakan yang ditetapkan penguasa sesuai atau tidak dengan nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara. Menurut penulis, dalam hal ini, karakteristik Politik Hukum sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan adalah bersifat *evaluatif*.

Ketiga, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga bermanfaat untuk mengetahui berbagai kemungkinan yang berkenaan dengan perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia.⁴⁶ Dengan perkataan lain, kajian Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan mengenai kebijakan tentang hukum yang berlaku pada masa yang akan datang. Pengetahuan tentang perkembangan dan pembangunan hukum dapat dipergunakan sebagai masukan dalam mempersiapkan keputusan-keputusan yang hendak ditetapkan penguasa di bidang hukum pada masa yang akan datang. Hal itu dapat dilakukan pada skala makro atau tataran nasional dalam rangka pembentukan undang-undang. Demikian pula hal yang sama dapat dilakukan pada tataran daerah atau regional dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Sebagai contoh, Politik Hukum dapat mengkaji pengetahuan mengenai kecenderungan hukum yang berkembang pada masa yang akan datang. Pengetahuan tersebut dapat disalurkan kepada lembaga-lembaga pembentuk hukum seperti DPR, Presiden dan DPRD supaya lembaga-lembaga pembentuk hukum tersebut memperkirakan hukum yang harus dibentuk pada masa yang akan datang. Dengan demikian, lembaga-lembaga pembentuk hukum dapat membentuk produk hukum yang tidak ketinggalan jaman atau yang memenuhi perkembangan masalah-masalah hukum dalam masyarakat. Menurut penulis, dalam hal ini, karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah bersifat *antisipatif atau prediktif*.

⁴⁶ *Ibid.*

BAB III

KEDUDUKAN POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN DALAM LINGKUNGAN DISIPLIN HUKUM DAN DISIPLIN SOSIAL

A. Kedudukan Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Hukum

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, dari sudut pandang Filsafat Ilmu, Politik Hukum telah memenuhi syarat sebagai ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri baik dari segi ontologi, epistemologi maupun aksiologinya.⁴⁷ Akan tetapi, apakah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan termasuk disiplin hukum atau disiplin sosial? Sampai sekarang jawaban pertanyaan tersebut belum menghasilkan suatu kesepakatan. Oleh sebab itu, sampai sekarang kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah mandiri masih menjadi bahan perdebatan.

Perdebatan mengenai kedudukan Politik Hukum seperti dikemukakan di atas melahirkan minimal 2 (dua) golongan pendapat yang berbeda dalam dunia kepustakaan hukum dan Politik Hukum Indonesia. Di satu pihak, ada golongan yang berpendapat Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum. Akan tetapi, di lain pihak, ada golongan yang berpendapat Politik Hukum sebagai bagian dari disiplin sosial khususnya Ilmu Politik. Kedua golongan yang berbeda pendapat tersebut masing-masing mengajukan alasan atau argumentasi yang berbeda.

Dalam hubungan dengan perdebatan mengenai kedudukan Politik Hukum tersebut di atas dapat dikemukakan pendapat beberapa pakar hukum seperti akan diuraikan di bawah ini. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari misalnya mengemukakan pernyataan dan pertanyaan

⁴⁷ Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi adalah unsur-unsur filosofis Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mandiri.

sebagai berikut “Sebagaimana diketahui, para ahli berbeda pendapat tentang apakah Politik Hukum merupakan bagian dari studi hukum atau studi politik?”⁴⁸ Senada dengan pernyataan kedua pakar di atas, Moh. Mahfud MD juga mengemukakan pendapat sampai sekarang status keilmuan Politik Hukum masih menjadi bahan perdebatan di antara para sarjana hukum Indonesia sehingga belum ada kesepakatan dalam dunia akademik.⁴⁹ Hal itu membuktikan, kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau sebagai suatu disiplin ilmiah yang mandiri masih belum mencapai tahap yang mapan. Ada berbagai macam faktor yang mungkin menjadi penyebabnya. Namun, menurut penulis, salah satu faktor penyebabnya adalah perhatian yang kurang dari kalangan sarjana hukum terhadap pengembangan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri meskipun istilah Politik Hukum sudah sejak lama dikenal dalam kepustakaan hukum di Indonesia.⁵⁰

Dalam rangka penulisan buku Politik Hukum ini, sudah barang tentu penulis tidak dapat melepaskan diri dari perbedaan pendapat mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri dalam sistematika ilmu pengetahuan seperti diuraikan di atas. Dalam hal ini, penulis harus menentukan sikap atau pendirian ilmiah berkenaan dengan perdebatan tentang kedudukan Politik Hukum tersebut. Namun, dalam rangka menentukan sikap berkenaan dengan perdebatan pendapat mengenai kedudukan Politik Hukum yang dipertanyakan di atas perlu dilakukan kajian dari perspektif Disiplin

⁴⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta, 2004), hlm. 34.

⁴⁹ Moh. Mahfud, M.D, *op. cit.*, hlm. 7.

⁵⁰ Sebagai contoh Kusumadi Pudjosewojo menyinggung Politik Hukum dalam buku Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia yang terbit tahun 1986 atau 24 tahun lalu.

Hukum dan Disiplin Sosial. Dari hasil pembahasan diharapkan dapat ditetapkan pendirian tentang kedudukan Politik Hukum termasuk dalam Disiplin Hukum atau Disiplin Sosial. Sebagai titik tolak dan dasar pembahasan mengenai kedudukan Politik Hukum tersebut dipergunakan pendapat para ahli yang dalam hal ini diposisikan sebagai doktrin. Pada bagian ini, secara khusus penulis akan meninjau kedudukan Politik Hukum dari perspektif Disiplin Hukum.

Salah seorang pakar hukum dari golongan yang berpendapat Politik Hukum sebagai bagian dari Disiplin Hukum adalah Soerjono Soekanto. Menurut Soerjono Soekanto, Disiplin Hukum memiliki 2 (dua) macam segi yaitu (a) segi khusus dan (b) segi umum. Segi khusus Disiplin Hukum berkenaan dengan bidang-bidang hukum positif seperti bidang hukum tata negara, perdata, pidana, hukum administrasi negara dan sebagainya. Segi umum Disiplin Hukum mencakup disiplin ilmiah tertentu yang terdiri atas Ilmu Hukum, Filsafat Hukum maupun Politik Hukum.⁵¹ Masing-masing segi umum Disiplin Hukum tersebut akan dibicarakan dalam uraian di bawah ini. Namun, dalam rangka pembahasan kedudukan Politik Hukum, segi-segi Disiplin Hukum yang menjadi fokus pembicaraan dalam hal ini adalah segi umum. Dari hasil pembahasan tentang segi umum disiplin hukum tersebut diharapkan dapat dibuat keputusan untuk menentukan kedudukan Politik Hukum termasuk dalam Disiplin Hukum atau bukan.

Ketiga cabang segi umum Disiplin Hukum yang dikemukakan di atas yaitu Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Filsafat Hukum maupun Politik Hukum sama-sama menetapkan hukum sebagai objek kajiannya. Namun, makna istilah hukum sebagai objek

⁵¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung, 1993), hlm. 1.

kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Filsafat Hukum maupun Politik Hukum sebagai cabang-cabang segi umum Disiplin Hukum juga berbeda-beda. Selain makna istilah hukum yang berbeda-beda, tataran abstraksi dalam mengkaji hukum juga berbeda-beda. Bahkan, hukum sebagai objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), Filsafat Hukum maupun Politik Hukum dikaji dengan metode ilmiah yang berbeda-beda. Perbedaan-perbedaan tersebut akan diuraikan dalam paparan di bawah dan kemudian diharapkan dapat dibuat keputusan berkenaan dengan kedudukan Politik Hukum termasuk dalam Disiplin Hukum atau bukan.

B. Ilmu-ilmu Hukum

Ilmu-ilmu Hukum merupakan suatu disiplin ilmiah mandiri yang tatarannya paling rendah. Sebab, Ilmu-ilmu Hukum mengkaji hukum pada tataran positif. Ilmu-ilmu Hukum merupakan himpunan berbagai disiplin ilmiah yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya. Ilmu Hukum terdiri atas Ilmu Kaidah Hukum, Ilmu Pengertian Pokok dan Ilmu Kenyataan Hukum.⁵² Ilmu Kaidah Hukum dan Ilmu Pengertian Pokok dengan istilah lain sering disebut Dogmatika Hukum (Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit). Dogmatika Hukum atau Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit membatasi diri pada kaidah-kaidah hukum positif sebagai pandangan menilai yang dicita-citakan sebagai objek kajian.⁵³ Hal ini berarti, Dogmatika Hukum termasuk disiplin preskriptif atau disiplin yang bersifat seharusnya dan bukan disiplin deskriptif atau disiplin yang bersifat memaparkan atau menggambarkan kenyataan seperti halnya Ilmu-ilmu Sosial. Sebagai disiplin preskriptif, Ilmu Hukum

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

memiliki karakter sebagai ilmu pengetahuan yang mengajarkan pengetahuan yang bersifat mengkaidahi atau ilmu pengetahuan yang memberikan tuntunan. Dalam perspektif sebagai ilmu yang mengkaidahi, Ilmu Hukum memiliki karakter keilmuan yang mirip dengan Ilmu Agama sebagai ilmu normatif.

Dogmatika Hukum adalah bagian dari segi umum Disiplin Hukum yang mempelajari hukum pada tataran abstraksi yang paling rendah yaitu tataran positif. Sebab, aktivitas Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum secara langsung berkaitan dengan sistem hukum positif (*ius constitutum*) yang berlaku dalam suatu negara. Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) mengolah norma-norma hukum positif dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu dengan cara menawarkan alternatif penyelesaian masalah yang dianggap paling memadai berdasarkan norma-norma hukum positif tersebut. Dengan demikian, objek material Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) adalah norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) pada dasarnya bersifat *normatif-evaluatif-praktikal*.

Dalam Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), makna hukum adalah sistem norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat. Norma-norma hukum positif tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis ataupun yurisprudensi. Norma-norma hukum positif adalah teks-teks otoritatif atau teks yang memiliki kekuatan mengikat atau memaksa. Dengan bertitik tolak dari pengertian yang dikemukakan di atas, Arief Sidharta mengemukakan “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).”⁵⁴

Teks otoritatif dalam bentuk undang-undang, putusan hakim atau hukum tidak tertulis tersebut ditelaah Ilmu Hukum dengan cara yang berbeda dari Ilmu Sosial atau Ilmu-ilmu Kealaman. Cara Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dalam mengolah teks otoritatif adalah bersifat khas sehingga sangat jauh berbeda dari cara kerja Ilmu-ilmu Sosial dan Ilmu-ilmu Kealaman. Cara kerja Ilmu Hukum dalam mengolah norma-norma hukum positif dapat diketahui dari pernyataan Arief Sidharta di bawah ini:

“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.”⁵⁵

Teks-teks otoritatif dalam bentuk undang-undang, putusan hakim atau hukum tidak tertulis dikaji oleh Ilmu Hukum dengan tujuan supaya dapat diketahui kandungan normatifnya. Kandungan normatif norma-norma hukum yang berwujud sebagai perintah, larangan, ijin, perbolehan, tugas atau kewajiban dan hak atau wewenang perlu diketahui sebelum dilakukan upaya penyelesaian masalah berdasarkan norma-norma hukum positif tersebut. Dalam konteks penyelesaian suatu masalah hukum ada 3 (tiga) macam hal menurut penulis yang perlu diketahui yaitu (a) makna norma-norma hukum, (b) kandungan normatif norma-norma hukum dan (c) ruang lingkup keberlakuan norma-norma hukum positif. Makna norma-norma hukum, kandungan normatif norma-norma hukum dan ruang lingkup

⁵⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum* (Bandung, 1999), hlm. 135.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 134.

keberlakuan norma-norma hukum positif mutlak perlu dipahami dan diketahui supaya masalah hukum dapat diselesaikan dengan berpedoman norma-norma hukum tersebut.

Cabang lain Ilmu-ilmu Hukum selain Dogmatika Hukum adalah Ilmu Kenyataan Hukum. Ilmu Kenyataan Hukum mengkaji hukum dari perspektif yang berbeda dari Ilmu Hukum Dalam Arti Sempit atau Dogmatika Hukum. Dalam Ilmu Kenyataan Hukum, makna istilah hukum bukan norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara melainkan perilaku yang terpola (perilaku yang teratur). Hal ini berarti objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum adalah perilaku manusia yang sudah terpola yang dipandang sebagai hukum. Dalam hubungan ini, Arief B. Sidharta mengemukakan Ilmu Kenyataan Hukum menelaah hukum dalam bentuk perilaku terpola sebagai kenyataan atau realitas yang biasanya dinamakan hukum yang hidup.⁵⁶ Dengan demikian, Ilmu Kenyataan Hukum termasuk disiplin ilmiah deskriptif yaitu disiplin ilmiah yang bertujuan memaparkan fakta-fakta kemasyarakatan tanpa bermaksud melakukan penilaian terhadap fakta-fakta sosial-kemasyarakatan tersebut. Oleh sebab itu, sampai dengan taraf perkembangan sekarang, Ilmu-ilmu Hukum dapat dikatakan sebagai gabungan disiplin preskriptif (Dogmatika Hukum) dan deskriptif (Ilmu Kenyataan Hukum).

C.Filsafat Hukum

Filsafat Hukum adalah cabang disiplin hukum yang melakukan pengkajian terhadap hukum pada tataran abstraksi yang tertinggi. Filsafat Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum juga menjadikan hukum sebagai objek kajiannya. Namun, yang dimaksud dengan hukum sebagai objek kajian kajian Filsafat Hukum bukan *norma hukum positif yang berlaku dalam*

⁵⁶ *Ibid.*

suatu negara atau perilaku yang sudah terpola. Akan tetapi, hukum dalam arti jalinan nilai-nilai. Dengan cara lain dapat dikemukakan, objek formal Filsafat Hukum adalah hukum dalam arti jalinan nilai-nilai. Sebab, Filsafat Hukum mengkaji hukum sampai pada tingkat hakikat sehingga disebutkan tataran (tingkat) abstraksi kajian Filsafat Hukum merupakan tataran tertinggi dalam Disiplin Hukum.

Filsafat hukum adalah refleksi intelektual mengenai hukum yang paling tua dan dapat dikatakan sebagai induk refleksi teoretis tentang hukum.⁵⁷ Sebagai refleksi kefilosofan, Filsafat Hukum tidak bertujuan mempersoalkan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara melainkan merefleksikan hukum dalam keumumannya atau hukum sebagai demikian (*law as such*).⁵⁸ Filsafat Hukum dapat dikategorikan dalam disiplin preskriptif karena Filsafat Hukum mempelajari nilai-nilai yang bersifat mengkaidahi (memberikan tuntunan) seperti halnya kaidah-kaidah hukum positif yang menjadi objek kajian Dogmatika Hukum. Filsafat Hukum antara lain mempelajari tujuan hukum, aneka nilai antinomi dan lain sebagainya.⁵⁹

Refleksi kefilosofan terhadap hukum berkenaan dengan 2 (dua) pertanyaan pokok yang satu sama lain berkaitan. *Pertama*, apa yang menjadi landasan kekuatan mengikat hukum? *Kedua*, atas dasar (kriteria) apa hukum dapat dinilai keadilannya?⁶⁰ Dalam kedua pertanyaan tersebut terkandung topik-topik besar yang berkenaan dengan hukum seperti

⁵⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, 1990), hlm. 5.

⁶⁰ *Ibid.*

mengenai masalah tujuan hukum, hubungan hukum dengan kekuasaan atau hubungan hukum dan moral dan sebagainya.⁶¹ Jawaban kedua pertanyaan di atas masing-masing akan berbeda bergantung pada aliran filsafat hukumnya.

D.Politik Hukum Sebagai Bagian Dari Disiplin Hukum

Dalam uraian di atas sudah diketahui berbagai cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang termasuk dalam disiplin hukum. Dalam hubungan dengan pembahasan tentang kedudukan Politik Hukum dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apakah Politik Hukum dapat dikelompokkan dalam Disiplin Hukum? Apa yang menjadi objek kajian Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Apakah Politik Hukum termasuk disiplin ilmu preskriptif seperti Dogmatika Hukum dan Filsafat Hukum atau disiplin deskriptif seperti Ilmu Kenyataan Hukum seperti Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Psikologi Hukum? Apa perbedaan karakter keilmuan Politik Hukum dari cabang-cabang disiplin hukum yang lain?

Sebagai titik tolak penulis akan memulai pembahasan dari pendapat para pakar dan yang pertama dibicarakan adalah pendapat Soerjono Soekanto. Soerjono Soekanto mengemukakan “Pemanfaatan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum adalah Politik Hukum.”⁶² Pernyataan Soerjono Soekanto di atas melahirkan pertanyaan sebagai berikut. Apa makna penggabungan Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum dalam pernyataan di atas? Pernyataan bahwa Politik Hukum merupakan pemanfaatan penggabungan Filsafat Hukum dengan Ilmu Hukum akan melahirkan konsekuensi tertentu. Sebagai konsekuensinya, secara logika sederhana orang akan berpendapat bahwa Politik Hukum di satu pihak

⁶¹ *Ibid.*, hlm 119-120.

⁶² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op. cit.*, hlm. 5.

mengolah dan memanfaatkan objek kajian Filsafat Hukum yaitu nilai-nilai dan di lain pihak mengolah dan memanfaatkan objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) yaitu norma-norma hukum positif. Dengan demikian, Politik Hukum dapat disebut menjadi medan berkonvergensi beberapa cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum sebagai objek kajiannya. Apakah Politik Hukum merupakan sintesis dari Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum? Apakah karakteristik keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri benar demikian? Menurut penulis, sifat atau karakter keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri tidak demikian dan hal itu akan dijelaskan pada bagian lain.

Jika seperti dikatakan Soerjono Soekanto bahwa Politik Hukum memanfaatkan penggabungan Ilmu Hukum dengan Filsafat Hukum dengan sendirinya akan timbul pertanyaan selanjutnya sebagai berikut. Dalam rangka tujuan apa Politik Hukum mengolah materi Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum? Pertanyaan ini perlu dikemukakan karena setiap cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji suatu objek secara akademis atau ilmiah selalu mempunyai suatu tujuan. Dalam hubungan ini, 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 didalam 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.”⁶³

Jika bertitik tolak dari pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji di atas tujuan Politik Hukum mengolah objek kajian Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum adalah dalam rangka

⁶³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, *op. cit.* hlm. 5.

pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Cara penguraian Politik Hukum dalam rangka pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti disebut di atas adalah teleologis-konstruktif.⁶⁴ Namun, apakah artinya cara penguraian Politik Hukum yang bersifat teleologis-konstruktif?

Sebelum menguraikan pengertian *teleologis-konstruktif* sebagai teknik pengolahan Politik Hukum dalam rangka pembentukan hukum dan penemuan hukum, penulis lebih dahulu akan menjelaskan pengertian *praktis-fungsional* yang dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji di atas. Jika dihubungkan dengan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*) sebagai tujuan Politik Hukum, menurut penulis, istilah praktis mengandung arti aktivitas Politik Hukum dalam mengolah materi Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dimaksudkan untuk kepentingan praktik. Dalam hal ini, kepentingan praktik yang dimaksud adalah kepentingan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Secara tersirat, uraian tersebut mengindikasikan aspek aksiologi (manfaat) Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah nilai praktis dan bukan nilai teoretis atau kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan semata-mata.

Jika nilai praktis keilmuan Politik Hukum dihubungkan dengan pengertian fungsional seperti dikemukakan di atas berarti fungsional mengandung arti aktivitas Politik Hukum dalam mengolah materi Filsafat Hukum dan Ilmu Hukum mempunyai manfaat atau kegunaan tertentu. Menurut penulis, kegunaan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah mempersiapkan pengambilan keputusan dalam rangka pembentukan hukum dan penemuan hukum. Namun, yang menjadi pertanyaan, pengetahuan mengenai apa yang dapat

⁶⁴ *Ibid.*

diberikan Politik Hukum dalam rangka pembentukan hukum dan penemuan hukum? Sayang sekali, Soerjono Soekanto tidak menjelaskan ciri-ciri pengetahuan yang dapat disajikan Politik Hukum dalam rangka pembentukan hukum dan penemuan hukum.

Setelah penjelasan Politik Hukum yang bersifat *praktis-fungsional* diuraikan, sekarang yang perlu dijelaskan adalah cara penguraian *teleologis-konstruktif* yang dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Menurut penulis, cara pengolahan *teleologis* mengandung pengertian aktivitas Politik Hukum mempunyai suatu tujuan yang hendak dicapai. Dalam hal ini, menurut penulis, tujuan aktivitas Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah membantu proses pembentukan hukum dan penemuan hukum. Menurut penulis, dalam rangka pembentukan hukum, Politik Hukum berupaya memberikan bantuan supaya dapat dibentuk suatu sistem hukum nasional. Di lain pihak, dalam rangka penemuan hukum, Politik Hukum diharapkan memberikan bantuan supaya melalui penemuan hukum, keadilan sebagai cita-cita universal setiap sistem hukum dapat diwujudkan dalam kenyataan.

Istilah *konstruktif sebagai cara penguraian* Politik Hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengandung arti bahwa aktivitas Politik Hukum bertujuan mengkonstruksi hukum (merancang bangun hukum) untuk keperluan tertentu. Dalam hal ini, Politik Hukum dapat memberikan bantuan untuk merancang bangun (mengkonstruksi) suatu sistem hukum melalui kegiatan membangun, memperbaiki atau membina sistem hukum. Kegiatan mengkonstruksi atau merancang bangun sistem hukum dilakukan Politik Hukum dengan maksud supaya sistem hukum suatu negara dapat berfungsi sebagai sarana atau instrumen yang membawa bangsa tersebut mencapai cita-citanya. Dalam hal ini, Politik Hukum seolah-olah memberikan bantuan tentang teknik pembentukan

undang-undang supaya dapat dihasilkan undang-undang yang baik. Di lain pihak, Politik Hukum juga berfungsi merancang bangun atau mengkonstruksi suatu putusan hukum untuk menyelesaikan suatu kasus dalam rangka penemuan hukum. Dalam hal ini, Politik Hukum dapat memberikan bantuan kepada hakim dan petugas-petugas hukum untuk mengarahkan proses penemuan hukum mencapai keadilan sebagai cita-cita tiap orang sehingga keadilan dapat terwujud dalam kenyataan. Dengan perkataan lain, kemungkinan besar menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Politik Hukum merupakan cabang disiplin hukum yang berfungsi untuk memberikan pengetahuan hukum dalam rangka pengambilan keputusan hukum pada tataran makro maupun tataran mikro.

Menurut penulis, medan berkiprah Politik Hukum bukan pada tataran pembentukan hukum dan penemuan hukum seperti dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Sebab, jika medan berkiprah Politik Hukum pada tataran pembentukan hukum dan penemuan hukum, pandangan demikian seolah-olah menempatkan Politik Hukum sebagai ilmu pengetahuan hukum tentang teknik pembentukan hukum atau teknik penemuan hukum. Hal yang demikian menurut penulis tentu saja tidak tepat. Oleh sebab itu, perlu diajukan pertanyaan sebagai berikut. Dalam aspek-aspek apa Politik Hukum berperan dalam pembentukan hukum atau penemuan hukum?

Menurut penulis, cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus berkiprah pada tataran teknik pembentukan hukum dan teknik penemuan hukum bukan Politik Hukum tetapi Ilmu Perundang-undangan dan Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Barangkali pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji di atas masih dapat dimengerti dan diterima jika dikatakan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan hukum memberikan bantuan kepada pembentukan dan penemuan hukum bukan pada tataran teknik pembentukan undang-undang

atau penemuan hukum. Akan tetapi, dari segi-segi lain dari pembentukan undang-undang dan penemuan hukum seperti arah dan tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan hukum dan penemuan hukum. Dalam kerangka perspektif yang dikemukakan di atas, sebagai contoh, Politik Hukum dapat menyediakan pengetahuan mengenai keberadaan tata hukum yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat dengan berbagai problema dan kelemahannya. Atas dasar pengetahuan tersebut lembaga-lembaga pembentuk hukum atau negara dapat bertindak untuk mengambil suatu keputusan. Keputusan yang diambil negara atau penguasa dapat berbentuk putusan untuk membentuk undang-undang baru, mengganti undang-undang yang dianggap perlu atau memperbaharui undang-undang yang sudah ada. Demikian pula halnya dalam penemuan hukum, Politik Hukum dapat menyediakan pengetahuan mengenai arah dan tujuan yang hendak dicapai hakim melalui vonis yang dibuatnya. Dengan perkataan lain, Politik Hukum dapat berperan dalam menentukan aspek teleologis pembentukan hukum dan penemuan hukum supaya pembentukan hukum dan penemuan hukum tersebut berkonvergensi mencapai suatu titik sasaran tertentu yaitu keadilan sebagai tujuan negara maupun sebagai cita-cita universal manusia.

Penjelasan di atas dapat dikemukakan secara sederhana dengan cara sebagai berikut. Politik Hukum dapat memberikan pengetahuan tentang keberadaan sistem hukum Indonesia sekarang dari perspektif yang berbeda dari sudut pandang-pandang Ilmu Hukum. Sebagai contoh, Politik Hukum dapat mengajikan pengetahuan mengenai undang-undang yang perlu dibentuk pada masa yang akan datang atau undang-undang yang perlu diganti sesuai dengan perkembangan jaman. Atas dasar itu, DPR sebagai lembaga pembentuk hukum kemudian dapat bertindak untuk membentuk undang-undang dengan bertitik tolak dari pengetahuan yang disediakan Politik Hukum tersebut. Pada dasarnya, tujuan undang-undang adalah

hendak mewujudkan keadilan dalam kehidupan bersama suatu bangsa. Dalam rangka menetapkan tujuan yang hendak dicapai tersebut, Politik Hukum memiliki peranan yang sangat penting. Sebab, hal-hal yang berkaitan dengan penentuan tujuan ideal suatu undang-undang atau vonis hakim merupakan medan berkiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Dengan perkataan lain, dalam rangka pembentukan dan penemuan hukum, Politik Hukum dapat berfungsi memberi arah dan jalan yang harus ditempuh supaya tujuan negara sebagai cita-cita suatu bangsa dapat tercapai. Arah dan jalan yang harus ditempuh suatu sistem hukum atau suatu putusan hakim dalam rangka mencapai keadilan semata-mata ditentukan negara atau penguasa. Namun, untuk menetapkan pilihan dari berbagai alternatif jalan yang dapat ditempuh tersebut, negara atau penguasa membutuhkan pengetahuan Politik Hukum. Dalam hal ini, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa sebagai objek kajiannya menunjukkan peranan yang sangat menentukan.

Dalam konteks Indonesia, tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum pada dasarnya adalah sama yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Akan tetapi, yang berbeda hanya pada skala ruang lingkungannya saja. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) mencakup skala publik yang luas karena pembentukan hukum bertujuan membangun suatu sistem hukum (*pada skala makro*). Di lain pihak, penemuan hukum (*rechtsvinding*) mencakup skala mikro atau individual karena penemuan hukum bermaksud membentuk vonis hakim yang dapat mewujudkan keadilan sosial bagi setiap orang atau individu dalam kasus tertentu (*skala mikro*).

Dalam konteks pembentukan hukum, bangsa Indonesia harus membuat putusan mengenai sistem hukum yang dianggap paling cocok untuk mencapai tujuan negara sebagai

cita-cita bersama bangsa Indonesia seperti tercantum dalam Sila Kelima Pancasila yaitu “*Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*” Dalam rangka mencapai keadilan sosial tersebut, bangsa Indonesia dapat memilih jenis atau macam sistem hukum tertentu. Sistem hukum dipilih karena dianggap dapat membawa bangsa Indonesia menuju cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini, Politik Hukum berperan penting membentuk sistem hukum nasional yang dianggap dapat membawa bangsa Indonesia kepada cita-cita *keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia* tersebut.

Dalam konteks penemuan hukum, pejabat negara seperti hakim atau pejabat yang berwenang membuat putusan hukum harus mengacu kepada cita-cita keadilan sosial. Hal itu berarti setiap putusan hukum yang dibuat petugas yang berwenang dalam menyelesaikan suatu masalah (sengketa) hukum harus dilandasi cita-cita keadilan sosial. Sebab, hanya dengan cara demikian, penemuan hukum sebagai suatu metode penyelesaian masalah hukum dapat membawa bangsa Indonesia mencapai cita-cita “*Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.*” Dengan perkataan lain, dalam hal penemuan hukum, Politik Hukum dapat berfungsi sebagai ilmu pengetahuan yang memberikan arah atau pedoman bagi setiap keputusan hukum dalam menyelesaikan suatu masalah hukum pada skala mikro sehingga keadilan dapat dirasakan setiap pencari keadilan.

Selain Soerjono Soekanto, ada penulis lain yang berpendapat Politik Hukum termasuk dalam Disiplin Hukum yaitu Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. Kedua penulis tersebut mengikuti jalan pikiran Soerjono Soekanto sehingga pada dasarnya tidak memiliki perbedaan mendasar dengan pendapat Soerjono Soekanto. Kedua penulis tersebut mengemukakan pendapat 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.”⁶⁵

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari seolah-olah memandang Politik Hukum sebagai *etika dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum*. Menurut penulis, landasan etika pembentukan dan penemuan hukum bukan wilayah Politik Hukum tetapi Filsafat Hukum. Di lain pihak, landasan teknik pembentukan dan penemuan hukum bukan wilayah Politik Hukum tetapi Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dan Ilmu Perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurut penulis, pendapat kedua penulis di atas mengenai hakikat keilmuan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menjadi tidak jelas. Sebab, jika dikatakan Politik Hukum adalah *etika dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum*, seolah-olah Politik Hukum bukan suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri.

Pandangan kedua penulis di atas mengenai status Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan perlu dikaji lebih lanjut. Oleh sebab itu, penulis perlu mengutip kembali pendapat kedua penulis tersebut. Pada bagian lain bukunya, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan sebagai berikut “Penjelasan mengenai permasalahan ini (status keilmuan 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.”⁶⁶ Dalam rangka

⁶⁵ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum, op. cit.*, hlm.41.

⁶⁶ *Ibid.*, *op. cit.*, hlm. 34.

membuktikan status keilmuan Politik Hukum sebagai bagian disiplin hukum, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut:

Dari aspek ontologi dan epistemologi disiplin ilmu ini (maksudnya 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).⁶⁷

Ontologi dan epistemologi Politik Hukum sebagai unsur-unsur pembentuk suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri secara singkat sudah disinggung Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari dalam pendapat di atas. Namun, menurut penulis, uraian dan penjelasan kedua penulis tersebut di atas menjadi kurang lengkap karena kedua penulis tidak menyajikan uraian yang lengkap mengenai aspek ontologi dan epistemologi dan aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri. Akan lebih baik jika seandainya Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memberikan penjelasan yang menyeluruh (holistik) tentang aspek-aspek ontologi, epistemologi dan aksiologi Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri. Sebab, dari argumentasi dan jalan pikiran mengenai aspek-aspek keilmuan Politik Hukum tersebut akan dapat dipahami dan dinilai argumentasi kedua penulis dalam menetapkan kedudukan Politik Hukum sebagai bagian dari disiplin hukum.

Ada pakar hukum lain yang pendapatnya sehaluan dengan Soerjono Soekanto dan Imam Syaukani serta A. Ahsin Thohari seperti dikemukakan di atas. Pakar hukum yang dimaksud adalah Purnadi Purbacaraka yang mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“...politik hukum adalah disiplin hukum yang memanfaatkan materi filsafat hukum (menyangkut tujuan yang diinginkan) maupun ilmu kenyataan hukum dan dogmatik

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 34-35.

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.”⁶⁸

Jika penulis memahami Politik Hukum dengan bertitik tolak dari pendapat yang dikemukakan Purnadi Purbacaraka di atas seolah-olah Politik Hukum menurut Purnadi Purbacaraka menjadi subdisiplin hukum yang membahas hukum dalam berbagai tataran abstraksi dan makna yang berbeda-beda. Sebab, sebagai subdisiplin hukum, Politik Hukum mengolah materi hukum dalam spektrum yang sangat luas yang meliputi nilai-nilai hukum yang menjadi objek kajian Filsafat Hukum, norma-norma hukum positif yang menjadi objek kajian Dogmatika Hukum dan perilaku-perilaku manusia yang terpolah yang menjadi objek kajian Ilmu Kenyataan Hukum seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan lain-lain.

Jika gambaran Politik Hukum menurut pendapat Purnadi Purbacaraka seperti penulis kemukakan di atas berarti bahwa Politik Hukum ikut berkiprah pada tataran abstraksi yang tertinggi yang bersifat metafisis karena mengolah nilai-nilai yang bersifat abstrak dan kategoris sebagai materi filsafat hukum. Dalam hal ini, Politik Hukum harus berurusan dengan nilai-nilai yang bersifat abstrak dan transendental seperti nilai keadilan, persamaan, kebebasan, kemerdekaan, ketertiban dan sebagainya. Nilai-nilai hukum yang bersifat abstrak yang berada dalam alam metafisis tersebut diolah Politik Hukum untuk menderivasi (menurunkan) asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum dari nilai-nilai tersebut. Pengolahan materi filsafat hukum seperti di atas merupakan aktivitas kefilsafatan sebagai suatu bentuk kegiatan reflektif yang bersifat hakiki terhadap hukum dalam arti nilai-nilai. Aktivitas seperti dikemukakan di atas sebenarnya lebih tepat dikategorikan sebagai aktivitas Filsafat Hukum daripada Politik Hukum.

⁶⁸ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, *op. cit.* hlm. 1.

Pada tataran abstraksi yang lebih rendah yaitu pada tataran ilmu-ilmu positif atau ilmu normatif, menurut jalan pikiran Purnadi Purbacaraka, Politik Hukum memanfaatkan norma-norma hukum positif yang menjadi objek kajian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Menurut Purnadi Purbacaraka, pengolahan bahan-bahan hukum normatif tersebut adalah dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan perkataan lain, pada tataran normatif, Politik Hukum mengolah norma-norma hukum supaya norma-norma hukum tersebut dapat dipakai sebagai sarana atau alat untuk mencapai suatu tujuan sedangkan penetapan tujuan merupakan wilayah kegiatan Filsafat Hukum. Pada tataran aktual atau faktual, menurut penulis, Purnadi Purbacaraka menganggap bahwa Politik Hukum mengolah perilaku aktual masyarakat sebagai wujud hukum yang aktual. Perilaku aktual masyarakat berwujud sebagai perilaku yang mematuhi hukum positif tetapi sangat mungkin juga tidak mematuhi atau menyimpang dari norma-norma hukum positif. Perilaku aktual dan faktual tersebut merupakan bahan masukan bagi Politik Hukum dalam membentuk norma-norma hukum positif yang menjadi 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 hukum dan penemuan hukum. Jika Politik Hukum harus mengolah materi hukum yang berasal dari berbagai tataran abstraksi dan subdisiplin hukum yakni Filsafat Hukum, Ilmu Hukum dan Ilmu Kenyataan Hukum dengan tujuan pembentukan hukum dan penemuan hukum berarti Politik Hukum menjadi ilmu pengetahuan khusus tentang pembentukan hukum dan penemuan hukum. Jika memang demikian maksud Purnadi Purbacaraka, menurut penulis, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang

otonom tidak memiliki karakteristik sebagai ilmu pengetahuan yang secara khusus mengkaji strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum.

Selain keberatan terhadap pendapat Purnadi Purbacaraka mengenai ruang lingkup aktivitas Politik Hukum yang terlalu luas seperti dikemukakan di atas, penulis juga mengemukakan keberatan terhadap pernyataan Politik Hukum meneliti *strategi (politiek als ethiek)* dan *taktik (politiek als techniek)* kegiatan *pembentukan hukum* maupun *penemuan hukum*. Sebab, pernyataan tersebut menurut penulis terlalu mempersempit medan berkiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Meskipun wilayah berkiprah Politik Hukum memang berkaitan dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Akan tetapi, Politik Hukum tidak hanya bersentuhan dengan *strategi* dan *teknik* pengolahan bahan-bahan hukum (massa hukum) dalam rangka *pembentukan hukum* sebagai suatu cara penyelesaian masalah hukum pada skala makro maupun *strategi dan teknik* pengolahan massa hukum dalam rangka *penemuan hukum* sebagai cara penyelesaian masalah hukum pada tataran mikro. Sebab, strategi dan teknik pembentukan hukum sudah ditangani oleh Ilmu Perundang-undangan sedangkan teknik penemuan hukum sebagian besar sudah ditangani oleh Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum).

Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tidak hanya terlibat dalam *strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum*. Sebab, strategi dan teknik pembentukan dan penemuan hukum hanya sebagian kecil dari medan berkiprah Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Selain strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum, ada aspek lain pembentukan hukum dan penemuan hukum yang juga merupakan objek kajian Politik Hukum yaitu penentuan tujuan yang harus dicapai pembentukan hukum dan penemuan hukum. Dengan perkataan lain, Politik Hukum sebagai

suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri tidak hanya mempelajari aktivitas negara atau penguasa dalam rangka strategi dan teknik pembentukan hukum dan penemuan hukum. Akan tetapi, mempelajari segenap aktivitas negara atau penguasa yang berkaitan dengan penetapan kebijakan hukum supaya berdasarkan suatu kebijakan hukum dapat dibentuk norma-norma hukum oleh lembaga-lembaga pembentuk hukum yang diharapkan dapat mencapai tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa.

Jika pendapat Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari di atas diteliti lebih seksama akan muncul pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut. Jika Politik Hukum mengolah bahan-bahan Filsafat Hukum, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) dan Ilmu Kenyataan Hukum, lalu apa objek material atau objek kajian Politik Hukum sebagai cabang Disiplin Hukum? Sebab, jika dikatakan Politik Hukum mengkaji nilai-nilai hukum, norma-norma hukum dan perilaku hukum, pernyataan demikian justru semakin menimbulkan ketidakjelasan mengenai perbedaan objek kajian Politik Hukum dengan cabang-cabang disiplin hukum yang lain. Sebab, kemudian akan timbul pertanyaan sebagai berikut. Apa perbedaan objek kajian Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum dengan Politik Hukum? Apakah Politik Hukum mengkaji sistem nilai yang juga menjadi objek kajian Filsafat Hukum? Apakah Politik Hukum mengkaji norma-norma hukum positif yang menjadi objek kajian Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum? Apakah Politik Hukum mengkaji perilaku terpola yang merupakan objek kajian Sosiologi Hukum? Pertanyaan-pertanyaan di atas lahir karena hukum dapat dikaji oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan dalam makna yang berbeda-beda. Sebab, sebagaimana dikemukakan Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo, istilah hukum tidak bermakna tunggal melainkan majemuk sehingga mengandung berbagai macam makna yang masing-masing dapat diteliti oleh suatu cabang

ilmu pengetahuan tertentu.⁶⁹ Sepanjang yang dapat diketahui penulis, sampai dengan perkembangan sekarang, belum ada suatu cabang ilmu pengetahuan hukum yang mengkaji hukum dalam berbagai makna sekaligus yakni sebagai sistem nilai, sistem norma dan perilaku yang teratur.

Selain pertanyaan-pertanyaan di atas akan menyusul pertanyaan-pertanyaan berikut. Pada tataran abstraksi yang mana Politik Hukum berkiprah? Apakah pada tataran abstraksi Filsafat Hukum yang metafisis? Pada tataran abstraksi Ilmu Hukum atau Dogmatika Hukum yang normatif atau tataran Ilmu Kenyataan Hukum yang empiris-faktual? Pertanyaan-pertanyaan di atas menggambarkan keberatan penulis terhadap pandangan bahwa Politik Hukum bagian dari cabang disiplin hukum dengan cakupan objek kajian yang sangat luas seperti dikemukakan di atas.

Ada pendapat lain mengenai Politik Hukum yang lebih sederhana. Soedjono mengemukakan sebagai berikut “Politik Hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.”⁷⁰ Jika berpedoman pada pendapat di atas berarti menurut Soedjono Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dan bagian dari Disiplin Hukum secara khusus melakukan kegiatan memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan suatu masyarakat atau bangsa. Namun, pendapat Soedjono di atas segera menimbulkan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan memerankan hukum untuk mencapai tujuan

⁶⁹ 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*.

⁷⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 1991), hlm. 48.

yang dicita-citakan suatu masyarakat? Kegiatan-kegiatan macam apa yang termasuk dalam kegiatan memerankan hukum untuk mencapai tujuan suatu masyarakat? Sayang sekali, hal-hal yang dipertanyakan tersebut tidak dijelaskan Soedjono. Oleh sebab itu, pendapat Soedjono mengenai Politik Hukum sebagai disiplin hukum yang secara khusus melakukan kegiatan untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan suatu masyarakat atau bangsa seperti dikemukakan di atas masih sangat sederhana sehingga memerlukan pengkajian lebih lanjut.

Dalam rangka mendalami jalan pikiran Soedjono di atas perlu dikaji pengertian frasa *memerankan hukum dalam mencapai tujuan suatu masyarakat*. Frasa yang dikemukakan Soedjono di atas mengandung makna yang sangat luas. Sebab, frasa memerankan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tidak hanya mencakup suatu jenis kegiatan melainkan mencakup serangkaian kegiatan yang bersifat terencana dan sistematis serta mencakup berbagai macam aspek dan dimensi. Untuk memerankan hukum dalam rangka mencapai suatu tujuan, sudah barang tentu yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah memilih jenis sistem hukum yang hendak diperankan untuk mencapai suatu tujuan. Pemilihan sistem hukum tersebut tentu saja tidak dapat dilakukan tanpa memperhatikan aspek-aspek ideal dan material-faktual dalam suatu masyarakat atau bangsa. Sebab, pilihan terhadap suatu sistem hukum harus selalu disesuaikan dengan cita-cita dan kondisi faktual suatu masyarakat atau bangsa.

Jika sistem hukum sudah dipilih, langkah selanjutnya adalah membentuk norma-norma hukum dalam rangka membangun suatu sistem hukum. Pembangunan sistem hukum harus dilandasi nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita bangsa. Pada tahap terakhir, jika sistem hukum sudah terbentuk, hal yang harus dilakukan adalah memerankan hukum supaya

cita-cita suatu masyarakat dapat terwujud dalam kehidupan nyata baik pada tataran makro maupun mikro. Dengan perkataan lain, upaya memerankan hukum yang dimaksud Soedjono di atas pada dasarnya mencakup 2 (dua) macam kegiatan yaitu pembentukan hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berlaku umum dan penemuan hukum dalam arti pembentukan norma-norma hukum yang berlaku individual-konkrit.

Jika bertitik tolak dari pengertian frasa “*memerankan hukum dalam rangka mencapai tujuan suatu masyarakat*” seperti dikemukakan di atas berarti aktivitas Politik Hukum bukan hanya berkaitan dengan masalah memfungsikan suatu jenis sistem hukum dalam rangka mencapai tujuan negara atau cita-cita bangsa sebagai tujuan yang bersifat skala makro. Akan tetapi, juga membicarakan tujuan yang hendak dicapai dalam skala mikro melalui kegiatan penemuan hukum dalam setiap penyelesaian masalah hukum (kasus). Jadi, frasa “*memerankan hukum untuk mencapai tujuan suatu bangsa atau masyarakat*” seperti dikemukakan Soedjono tidak boleh diartikan hanya sebagai kegiatan memanfaatkan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan seperti ajaran aliran filsafat hukum fungsional.⁷¹

Upaya memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan suatu masyarakat atau bangsa selalu dilandasi nilai-nilai ideal sehingga kegiatan memerankan hukum tidak semata-mata bermaksud untuk mencapai tujuan atau sasaran seperti diajarkan

⁷¹ Aliran Hukum Fungsional bukan merupakan aliran filsafat hukum yang baru dalam kepustakaan filsafat dan praktik hukum di Indonesia. Aliran Hukum Fungsional sudah lama berkiprah dalam kehidupan hukum di Indonesia. Sebagai contoh, pada masa Orde Lama aliran hukum fungsional terdapat dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1969 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Puncak berkiprah Aliran Hukum Fungsional dalam praktik dan pemikiran hukum di Indonesia terjadi pada masa Orde Baru berkat jasa Mochtar Kusumaatmadja. Aliran Hukum Fungsional tersebut juga terdapat dalam pemikiran para pakar hukum Indonesia yang lain. Pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas 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 alat untuk mencapai tujuan.

aliran hukum fungsional. Sebab, upaya memerankan hukum tersebut harus selalu diarahkan pada suatu tujuan ideal. Tujuan ideal selalu mengandung nilai-nilai tertentu yang disepakati secara bersama suatu bangsa. Oleh sebab itu, upaya memerankan hukum untuk mencapai suatu tujuan masyarakat yang selalu bersinggungan dengan nilai-nilai ideal harus dipandang sebagai aktivitas ilmiah yang merupakan objek kajian Filsafat Hukum. Oleh karena itu, jika dikatakan Politik Hukum merupakan disiplin hukum yang berkaitan dengan upaya memerankan hukum untuk mencai suatu tujuan masyarakat, menurut penulis, Politik Hukum dengan demikian bukan termasuk disiplin hukum seperti dikemukakan Soedjono tetapi disiplin politik.

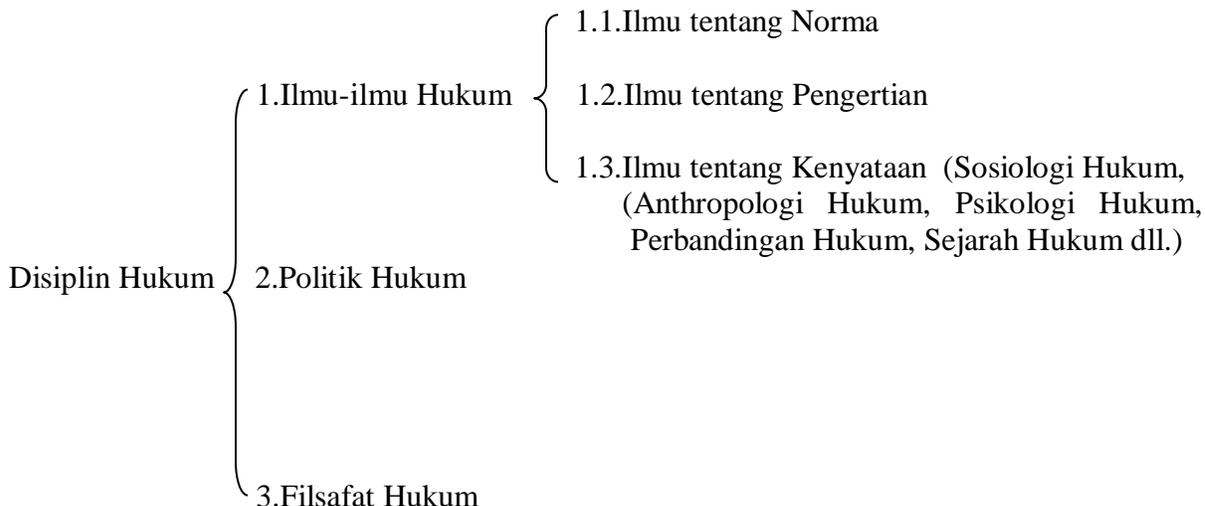
Pandangan yang menempatkan Politik Hukum dalam disiplin hukum seperti dikemukakan para pakar di atas tidak berarti harus dianggap salah. Pendapat para pakar tersebut di atas mengikuti perkembangan disiplin hukum pada abad ke-19. Sebab, menurut sistematika yang berkembang pada abad ke-19, disiplin hukum meliputi 3 (tiga) cabang disiplin ilmiah yaitu *Ilmu-ilmu hukum*, *Politik Hukum* dan *Filsafat Hukum*.⁷² Ilmu-ilmu Hukum dibagi atas Ilmu tentang Kaidah, Ilmu tentang Pengertian (Hukum) dan Ilmu-ilmu Kenyataan.⁷³ Ilmu-ilmu Kenyataan meliputi Psikologi Hukum, Anthropologi Hukum, Perbandingan Hukum dan Sejarah Hukum.⁷⁴ Jika pembagian cabang-cabang Disiplin Hukum yang berkembang pada abad ke-19 tersebut dituangkan dalam suatu bagan akan dihasilkan gambaran sebagai berikut.

⁷² Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: C.V.Utomo, 2006), hlm. 443.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

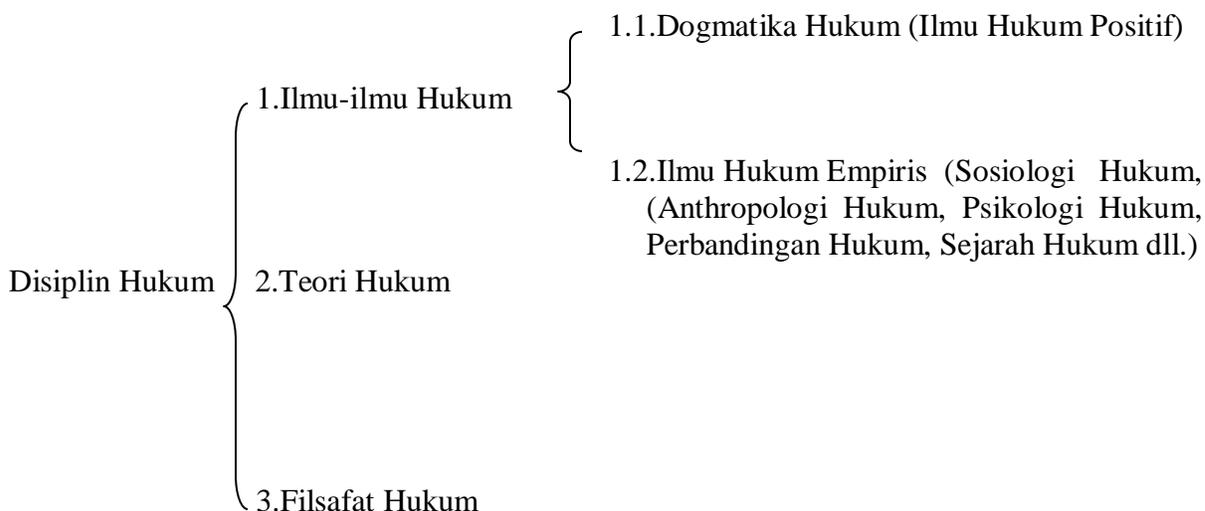
Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-19 Menurut Sidharta.⁷⁵



Sesuai dengan perkembangan masyarakat atau perkembangan zaman, berbagai aspek kehidupan bersama manusia juga ikut berkembang. Salah satu aspek kehidupan bersama manusia adalah aspek ilmu pengetahuan. Sesuai dengan perkembangan jaman, berbagai cabang Ilmu Pengetahuan juga mengalami perkembangan termasuk Disiplin Hukum. Oleh sebab itu, berbagai cabang ilmu pengetahuan mengalami reposisi termasuk Politik Hukum. Pada abad ke-20, Politik Hukum yang semula termasuk Disiplin Hukum berubah kedudukannya. Sebab, Politik Hukum sekarang dianggap bagian dari Disiplin Sosial seperti dikemukakan Sidharta. Hal itu terjadi karena sekitar tahun 1970 lahir disiplin hukum yang baru yaitu Teori Hukum. Pada masa sekarang, Politik Hukum dipandang sebagai bagian dari Ilmu Sosial yang mempelajari hukum sebagai objek kajiannya sama seperti ilmu-ilmu sosial lain yang menjadikan hukum sebagai objek kajian seperti Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum dan Psikologi Hukum.

⁷⁵ *Ibid.*

Sistematika Disiplin Hukum Abad ke-20 Menurut Sidharta.⁷⁶



E. Kedudukan Politik Hukum Sebagai Cabang Disiplin Sosial

1. Ruang Lingkup Objek Kajian Ilmu Politik Sebagai Salah Satu Cabang Ilmu Sosial

Ilmu Politik adalah salah satu cabang Ilmu-ilmu Sosial. Bahkan, Ilmu Politik dianggap sebagai bagian ilmu-ilmu sosial yang paling penting sehingga Ilmu Politik sering disebut “ratunya Ilmu-ilmu Sosial (*the Queen of Social Sciences*).”⁷⁷ Sebagai cabang Ilmu Pengetahuan Sosial, Ilmu Politik sampai dengan sekarang sudah mengalami perkembangan yang sangat pesat dipandang dari segi luas ruang lingkup objek kajiannya. Dewasa ini, ruang lingkup objek kajian Ilmu Politik sudah mencakup bidang yang sangat luas yang meliputi berbagai segi kehidupan bernegara, berbangsa maupun bermasyarakat. Trubus Rahadiansah misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dewasa ini bidang kajian Ilmu Politik

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Trubus Rahadiansah P., *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta, 2006), hlm. 7.

telah menjangkau 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.”⁷⁸

Cakupan objek kajian Ilmu Politik yang demikian luas mengandung konsekuensi terhadap ruang lingkup objek material Ilmu Politik karena Objek material Ilmu Politik menjadi beranekaragam. Masing-masing pengamat hanya dapat mengamati salah satu aspek objek kajian Ilmu Politik. Dalam kaitan dengan keanekaragaman objek material Ilmu Politik, Trubus Rahadiansah mengemukakan pendapat 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.”⁷⁹

Sebagai konsekuensi objek kajian yang sangat luas tersebut, ada definisi Ilmu Politik yang lebih berfokus pada eksistensi negara sebagai suatu organisasi sosial. Ada definisi Ilmu Politik yang lebih berfokus pada aspek kekuasaan negara, proses pengambilan keputusan negara, kebijakan yang dihasilkan negara dan sebagainya. Keadaan seperti itu tentu saja menjadi suatu kelemahan bagi Ilmu Politik. Seseorang menjadi tidak dapat menangkap aspek-aspek Ilmu Politik secara menyeluruh tetapi hanya sebagian saja. Trubus Rahadiansyah mengakui hal itu sebagai suatu kelemahan sehingga mengemukakan komentar sebagai berikut “Hal ini merupakan suatu kekurangan bagi Ilmu Politik bahwa belum ada kesepakatan mengenai satu definisi yang bersangkutan.”⁸⁰ Namun, dari berbagai pendapat

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 20.

⁸⁰ *Ibid.*

mengenai objek kajian Ilmu Politik tersebut dapat dirumuskan beberapa pokok kajian Ilmu Politik. Secara umum, Miriam Budiardjo mengemukakan objek material atau objek kajian Ilmu Politik pada dasarnya meliputi:

1. negara (*state*),
2. kekuasaan (*power*),
3. pengambilan keputusan (*decision making*),
4. kebijaksanaan (*policy, beleid*),
5. pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).⁸¹

Kelima aspek di atas terkait satu sama lain. Dari sudut pandang kelembagaan (sudut pandang institusional), negara adalah lembaga sosial yang terorganisir dengan baik. Sebab, dalam negara sebagai lembaga (institusi) sosial terdapat pengorganisasian kekuasaan yang teratur sehingga terdapat pusat-pusat kekuasaan yang tertata dengan rapi. Pusat kekuasaan dalam suatu negara disebut suprastruktur dan infrastruktur. Pada tataran suprastruktur terdapat berbagai macam pusat kekuasaan seperti dikemukakan Montesquieu yaitu badan legislatif sebagai pusat kekuasaan legislatif. Badan eksekutif sebagai pusat kekuasaan eksekutif dan badan judicial sebagai pusat kekuasaan judicial.

Masing-masing lembaga negara memiliki kekuasaan dan tugas yang berbeda-beda. Kekuasaan masing-masing lembaga negara merupakan dasar untuk mengambil keputusan sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang masing-masing. Badan legislatif membuat keputusan dalam rangka menjalankan tugasnya membentuk undang-undang. Badan eksekutif membuat putusan dalam rangka menjalankan tugasnya melaksanakan perintah undang-undang. Badan judicial membuat putusan dalam rangka menjatuhkan hukuman terhadap setiap orang yang melanggar perintah undang-undang.

⁸¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 2006), hlm.9.

Wujud konkrit keputusan negara adalah kebijakan atau kebijaksanaan. Pada awalnya, secara teori, hanya badan legislatif yang berwenang menetapkan kebijakan umum seperti tertuang dalam bentuk undang-undang. Namun, sesuai dengan perkembangan jaman, badan eksekutif melalui delegasi kewenangan oleh badan legislatif diberi kewenangan menetapkan kebijakan dalam rangka menjalankan perintah undang-undang. Badan judisial pada mulanya juga hanya bertugas menetapkan keputusan untuk menindak setiap perbuatan yang melanggar undang-undang. Namun, pada perkembangan berikutnya, badan judisial juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dalam menjalankan perintah undang-undang tersebut.

Keputusan yang ditetapkan masing-masing lembaga negara bertujuan mencapai tujuan negara yang selalu terkait dengan kesejahteraan dan masa depan orang banyak yang disebut bangsa. Oleh karena itu, kebijakan negara selalu merupakan kebijakan strategis. Sebagai kebijakan yang bersifat strategis, kebijakan yang ditetapkan masing-masing lembaga negara merupakan pilihan atas berbagai macam alternatif yang tersedia dan yang dianggap terbaik dan paling mungkin dilaksanakan sesuai dengan situasi, kondisi dan kemampuan. Pada dasarnya, kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa negara selalu terkait dengan masalah pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) sumber-sumber daya dan sumber dana.

Jika bertitik tolak dari jalan pikiran di atas sesungguhnya dapat dikemukakan objek kajian atau objek material Ilmu Politik pada dasarnya adalah negara semata-mata. Namun, negara mencakup dimensi yang sangat luas dan terkait dengan berbagai macam aspek sehingga negara sebagai objek kajian Ilmu Politik dapat dipandang dari berbagai perspektif. Sudut pandang tertentu dalam mempelajari negara dan kehidupan bernegara kemudian

melahirkan objek formal Ilmu Politik. Dengan perkataan lain, objek formal Ilmu Politik adalah negara dipandang dari sudut tertentu seperti dari sudut pandang kekuasaan negara, keputusan yang dilakukan negara, wujud keputusan yang ditetapkan negara dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan negara atau penguasa dalam rangka pembagian dan alokasi sumber-sumber daya.

2.Kebijakan Publik Sebagai Salah Satu Objek Kajian Ilmu Politik

Salah satu aspek objek kajian atau objek material Ilmu Politik seperti dikemukakan di atas adalah kebijakan (kebijaksanaan). Kebijakan atau kebijaksanaan merupakan produk keputusan negara sebagai aktivitas negara yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara. Dengan cara lain dapat dikemukakan, wujud keputusan yang ditetapkan negara atau penguasa adalah kebijakan atau kebijaksanaan. Dengan demikian, kebijakan atau kebijaksanaan adalah produk keputusan atau rangkaian keputusan negara atau penguasa sehingga keputusan dan kebijakan merupakan dua hal yang saling berkaitan atau berhubungan secara logis dan kronologis. Oleh karena itu, mempelajari kebijakan-kebijakan negara tidak mungkin terlepas dari mempelajari keputusan-keputusan negara. Hubungan logis dan kronologis antara keputusan dengan kebijakan tampak dari pendapat Miriam Budiardjo yang mengemukakan pendapat 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.”⁸²

Dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, kebijakan atau kebijaksanaan yang ditetapkan negara atau penguasa selalu terkait dengan kepentingan

⁸² *Ibid.*, hlm. 12.

masyarakat atau kepentingan publik (*public interest*) yaitu kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) sehingga dengan perkataan lain dapat disebut fungsi kebijakan negara adalah untuk mensejahterakan masyarakat. Jalan pikiran demikian sesuai dengan teori tata negara paling mutakhir yaitu teori (konsep) negara hukum kesejahteraan (*social service state*). Secara filosofis, fungsi negara untuk mensejahterakan masyarakat adalah sesuatu hal yang logis dan rasional sehingga tentu saja dapat dengan mudah dimengerti. Sebab, seperti dalam pandangan John Locke, negara didirikan oleh sekelompok anggota masyarakat dengan tujuan semata-mata demi melindungi kepentingan dan kesejahteraan anggota masyarakat yang mendirikan negara tersebut.

Kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mensejahterakan masyarakat mencakup berbagai dimensi dan aspek sehingga aktivitas negara dalam menetapkan kebijakan-kebijakan merupakan kegiatan yang sangat rumit. Sebagai contoh, sangat sulit untuk menetapkan suatu kebijakan yang diharapkan dapat mencapai suatu tujuan jika situasi dan kondisi selalu berubah-ubah dan berkembang dengan sangat cepat sedangkan sumber dana sangat terbatas. Oleh karena itu, aktivitas negara dalam menetapkan kebijakan tersebut sangat perlu dipelajari secara khusus sesuai dengan karakteristiknya yang bersifat khusus. Hal itulah yang kemudian mendorong kelahiran suatu cabang Ilmu Politik yang secara khusus mempelajari atau mengkaji kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara. Cabang Ilmu Politik yang dimaksud adalah Kebijakan Publik. Dalam hubungan dengan eksistensi Kebijakan Publik sebagai cabang Ilmu Politik, 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*).”⁸³

Dalam hubungan dengan studi kebijaksanaan publik tersebut perlu diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik? Menurut Trubus Rahadiansah :

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.⁸⁴

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa dalam terminologi kebijakan publik terkandung beberapa unsur (komponen). *Pertama*, ada pejabat yang menerima wewenang (otoritas) dari rakyat untuk menetapkan suatu keputusan. *Kedua*, pejabat yang berwenang tersebut mengambil suatu keputusan yang menghasilkan kebijakan. *Ketiga*, kebijakan yang ditetapkan oleh penguasa (otoritas) tersebut dituangkan dalam garis-garis besar dan bersifat strategis. *Keempat*, kebijakan yang ditetapkan penguasa (otoritas) tersebut mengikat publik (masyarakat). *Kelima*, kebijakan publik selalu merupakan produk keputusan penguasa yang berwenang.

Kelima aspek yang berkenaan dengan kebijakan publik yang dikemukakan di atas dengan sendirinya harus terdapat dalam setiap kebijakan yang ditetapkan negara. Baik dalam kebijakan ekonomi, perdagangan, sosial ataupun budaya. Oleh sebab itu, kelima aspek yang terkait dengan kebijakan publik di atas harus terdapat dalam kebijakan hukum. Sebab, kebijakan negara di bidang hukum (kebijakan hukum) pada dasarnya merupakan bagian dari

⁸³ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik* (Bandung, 2007), hlm. 10.

⁸⁴ Trubus Rahadiansah, *op. cit.*, hlm. 292.

kebijakan negara secara umum (kebijakan publik). Dengan kata lain, kebijakan hukum merupakan salah satu aspek tertentu dari kebijakan umum (*public policy*).

Kebijakan publik yang ditetapkan negara atau penguasa selalu dalam rangka mencapai tujuan tertentu yaitu kepentingan masyarakat (publik). Oleh karena itu, dalam praktik negara moderen, fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik sebagai segala sesuatu yang dapat dilakukan negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.⁸⁵ Sebagai konsekuensinya, kebijakan umum yang ditetapkan negara mencakup dimensi yang sangat luas karena meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, pertanian, lingkungan perindustrian, hukum dan sebagainya.

Kebijakan-kebijakan negara atau penguasa dalam berbagai bidang kehidupan dipelajari berbagai cabang ilmu pengetahuan. Ada yang kemudian berkembang menjadi suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah. Salah satu contoh adalah Politik Hukum yang kemudian berkembang menjadi sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus mempelajari segenap aspek kebijakan negara di bidang hukum. Akan tetapi, ada pula yang baru berkembang sampai pada taraf objek kajian semata-mata sehingga tidak dapat disebut sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Namun, cukup diberi nama atau disebut sebagai kajian saja seperti kajian wanita yang mempelajari kebijakan-kebijakan negara yang berkaitan dengan aspek kehidupan wanita. Kajian lingkungan yang membahas kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara yang berkenaan dengan lingkungan dan sebagainya. Kajian pertahanan yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang berkaitan dengan masalah pertahanan negara dalam berbagai aspeknya. Kajian budaya yang secara khusus mempelajari kebijakan negara yang terkait dengan budaya dan lain-lain.

⁸⁵ *Ibid.*

F.Kebijakan Hukum Sebagai Objek Kajian Politik Hukum Sebagai Cabang Ilmu Pengetahuan Sosial (Ilmu Politik)

1.Keputusan Penguasa Sebagai Objek Material Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Mandiri (Otonom)

Apakah objek material Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan otonom? Seperti dikemukakan pada bagian terdahulu, ada perbedaan pendapat di antara pakar-pakar dalam dunia akademik Indonesia mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan mandiri (otonom). Golongan pertama berpendapat Politik Hukum adalah cabang Disiplin Hukum dan golongan kedua berpendapat Politik Hukum termasuk disiplin Ilmu Politik. Dalam rangka mencari kejelasan kedudukan Politik Hukum, salah satu cara yang dapat ditempuh ialah dengan membahas objek material Politik Hukum. Pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut? Apa objek material Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri?

Sebagai titik tolak dapat dikemukakan keputusan penguasa selalu bersifat strategis dan terkait dengan kepentingan umum sehingga disebut kebijakan umum (*public policy*). Kebijakan publik sebagai produk penguasa dituangkan dalam suatu bentuk formal. Dari sudut pandang studi Kebijakan Publik, kebijakan negara yang dituangkan dalam suatu bentuk formal dengan istilah lain disebut *policy statement*. Dalam kaitan ini, Leo Agustino mengartikan *policy statement* 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-pidato yang dilakukan oleh pejabat publik yang menandakan maksud dan tujuan dari pemerintah serta apa yang akan dikerjakan untuk mewujudkannya.”⁸⁶

⁸⁶ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Bandung, 2008), hlm. 10.

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas dapat diketahui keputusan-keputusan negara atau penguasa yang mengandung kebijakan umum memiliki berbagai macam bentuk formal dan tingkatan. Kebijakan badan legislatif dituangkan dalam bentuk undang-undang sehingga dari sudut pandang kebijakan publik disebut wujud *policy statement* (pernyataan kebijakan) badan legislatif adalah undang-undang. Kebijakan badan eksekutif dituangkan dalam bentuk keputusan pemerintah sehingga dari sudut pandang kebijakan publik disebut wujud *policy statement* (pernyataan kebijakan) badan eksekutif adalah keputusan pemerintah, keputusan presiden dan bentuk-bentuk yang lain. Kebijakan publik tersebut ada yang mencakup skala nasional seperti kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam undang-undang atau peraturan pemerintah dan lain-lain. Ada pula kebijakan yang mencakup skala regional (daerah) yang secara formal tertuang dalam peraturan daerah.

Dalam konteks hukum, wujud konkrit keputusan negara atau penguasa yang terkait dengan bidang hukum adalah kebijakan umum yang berkenaan dengan hukum. Keputusan negara atau penguasa yang berwujud kebijakan hukum mengikat masyarakat dan penyelenggara negara. Salah satu bentuk keputusan penguasa di bidang hukum yang mengandung kebijakan hukum adalah kebijakan mengenai hukum yang dicita-citakan. Oleh karena itu, dapat dikemukakan objek material Politik Hukum adalah keputusan-keputusan negara atau penguasa di bidang hukum. Dalam hubungan dengan objek material Politik Hukum tersebut, Utrecht mengemukakan pendapat sebagai berikut “Perbuatan mencita-citakan hukum yaitu membayangkan hukum adalah suatu perbuatan politik hukum (*daad van rechtspolitik*) dan (kami) meragu-ragukan apakah hukum yang dicita-citakan itu menjadi objek Ilmu Hukum, menurut pendapat kami hukum yang dicita-citakan itu adalah proyek

Ilmu Politik.”⁸⁷ Dengan pernyataan di atas, Utrecht menetapkan Politik Hukum dalam kelompok Ilmu Politik berdasarkan objek kajiannya. Objek kajian Politik Hukum menurut Utrecht adalah perbuatan menetapkan hukum yang dicita-citakan dan hukum yang dicita-citakan ditetapkan berdasarkan suatu keputusan. Dengan perkataan lain, sesuai dengan uraian di atas dapat dikemukakan objek material Politik Hukum sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri yaitu sebagai bagian Ilmu Politik seperti dikemukakan Utrecht di atas adalah keputusan-keputusan penguasa yang berkenaan dengan (bidang) hukum.

Hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) bukan hukum positif (*ius constitutum*) karena belum memiliki bentuk formal sebagai kaidah hukum. Oleh sebab itu, *ius constituendum* belum memiliki legalitas sebagai kaidah hukum positif. Hukum yang dicita-citakan adalah keputusan politik yang dibuat negara atau penguasa yang belum memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang Ilmu Hukum. Keputusan politik penguasa yang demikian disebut kebijakan negara atau penguasa yang berkenaan dengan bidang hukum. Kebijakan negara di bidang hukum merupakan bagian dari kebijakan umum. Sebagai contoh, kebijakan hukum dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan berdasarkan Ketetapan MPR yang berlaku sebelum amandemen UUD 1945.

Kebijakan hukum dalam GBHN yang ditetapkan berdasarkan Ketetapan MPR mengandung pokok-pokok pikiran atau prinsip-prinsip atau asas-asas yang berkenaan dengan bidang hukum. Prinsip atau asas-asas hukum tersebut berfungsi sebagai pedoman pembentukan hukum yang dicita-citakan atau diharapkan berlaku pada masa yang akan datang. Sebab, dari prinsip-prinsip atau asas-asas hukum tersebut diharapkan dibentuk norma-norma hukum positif oleh lembaga yang berwenang. Dengan demikian, kebijakan

⁸⁷ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur oleh Moh.Saleh Djindang (Jakarta, 1983), hlm. 45.

hukum yang tertuang dalam GBHN dapat disebut sebagai pedoman pembentukan hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang (*ius constituendum*).

Pada tingkatan pertama, keputusan politik penguasa dalam wujud kebijakan hukum memberikan arahan kepada lembaga-lembaga pembentuk hukum dalam rangka pembentukan hukum (*rechtsvorming*). Lembaga-lembaga pembentuk hukum membentuk norma-norma hukum dengan berpedoman pada kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Sesuai dengan kebijakan hukum tersebut, pembentuk undang-undang menetapkan undang-undang yang harus diganti, diubah atau undang-undang yang harus dibentuk pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, berpedoman pada kebijakan hukum tersebut, pada suatu ketika diharapkan dibentuk kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada masa yang akan datang. Dalam hubungan ini, Utrecht lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut:

Politik Hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik Hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, Politik Hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial. Politik Hukum membuat suatu *ius constituendum* (*hukum yang akan berlaku*) dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constitutum* (*hukum yang berlaku yang baru*).⁸⁸

Jika bertitik tolak dari pendapat Utrecht di atas dapat diketahui kebijakan hukum sesungguhnya berfungsi sebagai pedoman yang memberikan arahan bagi lembaga pembentuk hukum dalam pembentukan hukum yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat pada masa yang akan datang. Dengan perkataan lain, Politik Hukum menurut Utrecht menyelidiki segenap kebijakan mengenai hukum yang akan berlaku pada masa yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan. Sebagai contoh dapat dikemukakan kebijakan hukum dalam Repelita II Bab 27. Dalam Kebijakan Pokok di bidang hukum dalam Repelita

⁸⁸ Utrecht seperti dikutip Bintang R. Saragih, *Politik Hukum, op. cit.*, hlm. 18.

II Bab 27 disebutkan “Kebijaksanaan yang akan ditempuh dalam pembangunan hukum mencakup bidang-bidang: pembinaan hukum, penegakan hukum, pembinaan peradilan, pembinaan tunawarga, penyelenggaraan administrasi urusan hukum, serta pendidikan dan penyuluhan hukum.” Sesuai dengan kebijakan pokok di atas, Repelita II Bab 27 selanjutnya mengemukakan sebagai berikut:

“Dengan bertitik tolak dari pangkal pikiran tersebut, pertama-tama ditingkatkan kegiatan usaha penyusunan peraturan-peraturan *hukum dan perundang-undangan guna menunjang program pembangunan terutama untuk memberi patokan dan pengarah selanjutnya bagi pembangunan ekonomi dan perubahan sosial*. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan skala prioritas yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan juga diperhatikan hubungan dengan bidang-bidang lain.”

Kebijakan hukum yang terkandung dalam kutipan di atas terdapat dalam frasa “. . . *kegiatan usaha penyusunan hukum dan perundang-undangan guna menunjang program pembangunan terutama untuk memberi patokan dan pengarah selanjutnya bagi pembangunan ekonomi dan perubahan sosial*.” Apa artinya “*hukum dan perundang-undangan berguna menunjang program pembangunan dan memberi patokan serta pengarah bagi pembangunan ekonomi dan perubahan sosial?*” Kutipan di atas mengandung arti hukum dan perundang-undangan berfungsi sebagai sarana atau alat untuk (a) menunjang program pembangunan dan (b) memberikan patokan arah pada pembangunan ekonomi dan (c) memberi patokan dan arah pada perubahan masyarakat (perubahan sosial).

Jika dipandang dari perspektif objek material Politik Hukum, keputusan negara atau penguasa yang dikemukakan dalam Repelita II Bab 27 di atas merupakan keputusan politik. Dalam keputusan politik tersebut, negara atau penguasa menyatakan sikap bahwa hukum dan peraturan perundang-undangan harus dimanfaatkan untuk memberikan arah terhadap pembangunan ekonomi dan perubahan sosial. Sikap dan pendirian penguasa tersebut

dituangkan secara formal dalam suatu *policy statement* supaya diketahui para penyelenggara negara dan masyarakat. Pembentuk undang-undang kemudian menjabarkan pokok pendirian negara atau penguasa tersebut dalam bentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, semua undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk lembaga-lembaga yang berwenang harus diarahkan supaya dapat berfungsi untuk (a) *memberikan patokan arah pada pembangunan ekonomi* dan (b) *memberikan patokan arah pada perubahan masyarakat (perubahan sosial)*.

Dari contoh di atas dapat dipahami kebijakan hukum adalah hasil keputusan politik penguasa dan bukan perbuatan hukum. Secara logika mudah dipahami kebijakan hukum tidak dihasilkan dari suatu perbuatan hukum tetapi tindakan politik. Sebab, tindakan politik adalah perbuatan negara atau penguasa yang bertujuan membuat keputusan dalam rangka mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan nasib orang banyak. Dalam hubungan ini, David Easton mengemukakan Ilmu Politik berurusan dengan penetapan perumusan kebijakan-kebijakan umum.⁸⁹

Sesuai dengan uraian yang secara panjang lebar dikemukakan di atas berarti pernyataan Utrecht mengenai Politik Hukum sebagai disiplin Ilmu Politik berdasarkan objek kajiannya dapat diterima. Namun, harus segera diberi catatan, aktivitas Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah mandiri tidak hanya berkenaan dengan pembentukan kebijakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) seperti dikemukakan Utrecht. Aktivitas Politik Hukum juga mencakup perumusan kebijakan yang berkenaan dengan hukum yang berlaku pada masa kini (*ius constitutum*). Dengan perkataan lain, di samping mengkaji

⁸⁹ David Easton mengemukakan Ilmu Politik sebagai “Studi mengenai terbentuknya kebijakan umum (*study of making of public policy*). (Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, 2006, hlm. 13.)

kebijakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), Politik Hukum juga berurusan dengan kebijakan mengenai hukum positif atau hukum yang berlaku pada saat sekarang (*ius constitutum*). Oleh sebab itu, dapat dipahami jika dalam konteks studi Politik Hukum, makna yang terkandung dalam istilah hukum bukan norma melainkan keputusan penguasa.⁹⁰

Pendapat lain yang dapat diajukan adalah pendapat Bintan R.Saragih yang mengemukakan “Politik Hukum, sama halnya (menurut saya) dengan Sosiologi Hukum dan Anthropologi Hukum bukan termasuk Ilmu Hukum tetapi Ilmu Sosial dalam hal ini Ilmu Politik.”⁹¹ Apa sebab penulis tersebut mengemukakan Politik Hukum termasuk disiplin politik? Sayang sekali pertanyaan di atas tidak terjawab karena pertanyaan tersebut tidak dibahas lebih lanjut oleh penulis tersebut. Namun, sekalipun tidak mengemukakan alasan tetapi dasar pemikiran penulis tersebut masih dapat ditelusuri dan dipahami berdasarkan alasan di bawah ini. *Pertama*, Bintan R. Saragih menyetujui pendapat Utrecht yang mengemukakan Politik Hukum berkenaan dengan pembuatan hukum yang dicita-citakan seperti sudah dikemukakan di atas.⁹² *Kedua*, pendapat Bintan R. Saragih mengenai Politik Hukum adalah sebagai berikut:

“ . . . politik hukum adalah *kebijakan* yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu dirubah atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan atau hukum

⁹⁰ Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa setiap kebijakan yang ingin dilaksanakan harus melalui satu atau lain bentuk perundang-undangan. (Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Edisi Revisi (Bandung, 1991, hlm. 91.) Dengan perkataan lain dapat disimpulkan bahwa isi undang-undang itu sebenarnya tidak lain dari kebijakan.

⁹¹ Bintan R.Saragih, “Politik Hukum di Negara-negara Berkembang,” (Makalah dalam diskusi yang diselenggarakan oleh Pusat Studi dan Pengkajian Masalah Asia Afrika dan Negara-negara Berkembang, UNPAD, Bandung dan Badan Litbang Deplu, Bandung, 1995), hlm. 2.

⁹² Lihat kembali pendapat Utrecht mengenai Politik Hukum dalam Bintan R.Saragih, *Politik Hukum*, *op. cit.*, hlm. 1.

mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.”⁹³

Dalam konteks pendapat Bintan R. Saragih di atas, Politik Hukum bukan sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Pendapat Bintan R. Saragih mengenai Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan sudah dikemukakan di atas. Menurut Bintan R. Saragih, Politik Hukum sama halnya dengan Sosiologi Hukum dan Anthropologi Hukum bukan termasuk Ilmu Hukum tetapi Ilmu Sosial dalam hal ini Ilmu Politik. Dengan perkataan lain, menurut Bintan R. Saragih, Politik Hukum adalah cabang Ilmu Politik yang secara khusus mengkaji kebijakan mengenai hukum yang perlu diganti, diubah atau dipertahankan atau dibentuk agar penyelenggara negara dan pemerintahan berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat secara bertahap dan terencana dapat terwujud.

Pendapat ketiga yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan kedudukan Politik Hukum sebagai bagian Ilmu Politik berdasarkan pendekatan objek material Politik Hukum adalah pendapat Kusumadi Pudjosewojo. Kusumadi Pudjosewojo mengemukakan sebagai berikut “Namun sebenarnya hal-hal tentang hukum yang akan datang itu letaknya dalam lapangan Politik Hukum yang dapat menjadi objek ilmu pengetahuan tersendiri dapat dipandang sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Politik.”⁹⁴ Dalam pendapat di atas tersirat alasan Kusumadi Pudjosewojo menempatkan Politik Hukum termasuk disiplin Ilmu Politik

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* (Jakarta, 1986), hlm. 15-16.

berkenaan dengan objek kajian Politik Hukum yaitu kebijakan mengenai hukum yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan atau *ius constituendum*.

Menurut Kusumadi Pudjosewojo pembicaraan tentang hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) terletak dalam ruang lingkup kajian Ilmu Politik bukan Ilmu Hukum. Sebab, Ilmu Hukum tidak mengkaji hukum yang dicita-citakan tetapi hukum positif. Dengan perkataan lain, aktivitas Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) adalah mengkaji hukum dalam wujud teks-teks otoritatif seperti hukum perundang-undangan, hukum yurisprudensi maupun hukum tidak tertulis. Dari perspektif Ilmu Politik, hukum yang dicita-citakan seperti dimaksudkan Kusumadi tertuang dalam bentuk kebijakan-kebijakan hukum atau kebijakan-kebijakan umum yang berkenaan dengan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan, pendapat Kusumadi mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai bagian Ilmu Politik pada dasarnya sama dengan pendapat Utrecht dan Bintan R. Saragih yang telah dikemukakan sebelumnya. Dengan penjelasan dan argumentasi yang berbeda, pendapat ketiga pakar di atas mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai cabang Ilmu Politik atau Ilmu sosial dapat disetujui.

Penjelasan dan argumentasi mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang Ilmu Politik atau Ilmu Sosial seperti diuraikan Utrecht, Bintan R. Saragih dan Kusumadi Pudjosewojo sesuai dengan perkembangan sistematika Disiplin Hukum abad ke-20 yang dikemukakan Sidharta. Untuk sekedar menyegarkan kembali ingatan dapat dikemukakan ulang dalam sistematika disiplin hukum abad ke-20 seperti dikemukakan Sidharta, kedudukan Politik Hukum diletakkan di luar disiplin hukum. Sebab, menurut sistematika disiplin hukum abad ke-20, disiplin hukum hanya terdiri atas 3 (tiga) cabang disiplin ilmiah yaitu Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum.

2. Kebijakan Hukum Sebagai Objek Formal Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Mandiri (Otonom)

Pada bagian terdahulu sudah dibicarakan objek material Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri yaitu keputusan-keputusan yang ditetapkan negara atau penguasa. Pada bagian ini, akan dibicarakan objek formal Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri. Untuk itu, dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa objek formal Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri? Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, objek material Politik Hukum adalah keputusan-keputusan yang ditetapkan negara atau penguasa di bidang hukum. Jika ditinjau dari sudut pandang tertentu, keputusan penguasa dalam bidang hukum tersebut dapat disebut kebijakan hukum. Kebijakan hukum adalah produk keputusan politik. Hal itu berkaitan dengan pengertian kebijakan sebagai kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.⁹⁵

Studi tentang kebijakan penguasa di bidang hukum dari sudut pandang Politik Hukum merupakan salah satu aspek studi Ilmu Politik yaitu dari aspek keputusan. Sebagaimana diketahui, dewasa ini ada berbagai macam disiplin ilmiah atau cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum bertitik tolak dari berbagai sudut pandang, metode ilmiah dan metode penelitian yang berbeda. Pembagian cabang-cabang ilmu pengetahuan tersebut dapat digolongkan ke dalam kelompok-kelompok tertentu dengan berpatokan kepada kriterium tertentu. Jika berpatokan kepada titik berdiri (*standpoint*) atau sudut pandang peneliti (penstudinya), kelompok ilmu pengetahuan yang mempelajari hukum dapat dibagi atas (a)

⁹⁵ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm.12.

Disiplin Hukum dan (b) Disiplin Nonhukum atau disiplin ilmu-ilmu lain yang objek kajiannya hukum.

Disiplin Hukum bertitik tolak dari titik berdiri internal yakni dari dalam sistem hukum sehingga peneliti berkedudukan sebagai partisipan (*medespeler*). Atas dasar tingkatan abstraksinya, Disiplin Hukum dapat dibedakan atas Ilmu Hukum yang juga biasa disebut Dogmatika Hukum (*Rechtsdogmatiek*), Teori Hukum dan Filsafat Hukum. Tingkat abstraksi paling rendah adalah Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) karena bersentuhan langsung dengan tatanan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara. Metode pendekatan yang lazim dipergunakan dalam Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) adalah metode *normatif-evaluatif-praktikal*. Kemudian disusul dengan tingkat abstraksi yang lebih tinggi yaitu Teori Hukum yang tidak bersentuhan secara langsung dengan tatanan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara melainkan bersentuhan dengan hukum dalam arti yang umum sebagai suatu sistem dan sebagainya. Metode pendekatan yang lazim dipakai dalam Teori Hukum adalah metode *ilmiah-positif-teoritikal*. Tingkatan abstraksi tertinggi adalah Filsafat Hukum yang bersentuhan dengan hukum pada tingkat hakikatnya. Metode pendekatan yang lazim dipergunakan dalam Filsafat Hukum adalah metode pendekatan *spekulatif-evaluatif*.

Disiplin nonhukum mempelajari hukum dari sudut pandang eksternal yakni dari luar sistem hukum sehingga peneliti berkedudukan sebagai pengamat (*observer, toeschouwer*). Disiplin nonhukum mempelajari hukum secara empirik-positif sebagaimana hukum itu terwujud dalam sikap dan perilaku warga dan pejabat atau dalam wujud sebagai keputusan penguasa yang diamati dengan berpedoman pada metode pendekatan, metode ilmiah dan metode penelitian Ilmu-ilmu Sosial. Beberapa cabang Ilmu-ilmu Sosial yang termasuk dalam kelompok disiplin nonhukum adalah Sejarah Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi

Hukum, Psikologi Hukum. Politik Hukum juga termasuk dalam kelompok disiplin ilmiah nonhukum.⁹⁶ Oleh karena itu, jika ditinjau dari posisi penstudinya, peneliti Politik Hukum seharusnya menempati kedudukan (posisi) sebagai pengamat (*observer, toeschouwer*).

Dalam kedudukan sebagai pengamat, peneliti Politik Hukum berkedudukan di luar sistem hukum sehingga ada jarak antara hukum sebagai objek kajian dengan peneliti sebagai subjek. Relasi antara peneliti sebagai subjek dengan hukum yang diteliti sebagai objek kajian dalam Politik Hukum adalah relasi subjek-objek (S-O). Dari kedudukan sebagai pengamat yang berada di luar hukum, peneliti Politik Hukum sebagai pengamat (*observer, toeschouwer*) memandang hukum bukan sebagai sistem norma yang memberikan tuntunan berperilaku kepada anggota masyarakat tetapi sebagai kebijakan negara (penguasa, pemerintah).⁹⁷ Dalam hubungan ini, Mahfud MD mengemukakan pendapat sebagai berikut “Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah”⁹⁸ Dalam konteks di atas, politik hukum dipandang Mahfud MD bukan sebagai cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum tetapi sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika politik hukum dipandang sebagai objek kajian, menurut Mahfud MD, kebijakan hukum mencakup 2 (dua) macam aspek yaitu (a) *berkenaan dengan kebijakan hukum yang telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah dan* (b) *kebijaksanaan yang*

⁹⁶ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan* (Bandung, 2006), hlm. 335-338.

⁹⁷ Dalam khasanah Ilmu Pengetahuan, hukum dapat dimaknai dalam berbagai arti seperti misalnya hukum dalam arti ketentuan penguasa, petugas, sikap tindak, sistem kaidah dan sebagainya (Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata Internasional, Suatu Orientasi*, Jakarta, 1997, hlm. 91-92.)

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *op. cit.*

akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Kebijakan yang telah dilaksanakan pemerintah berkaitan dengan kebijakan mengenai ius constitutum sedangkan kebijakan yang akan dilaksanakan pemerintah berkaitan dengan ius constituendum.

Jika bertitik tolak dari pengertian Politik Hukum seperti dikemukakan di atas dapat dimengerti salah satu konteks keberadaan hukum yang harus dipahami dengan baik oleh pengamat hukum adalah konteks hukum sebagai produk keputusan penguasa. Pernyataan seperti itu terasa asing di telinga peneliti Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Oleh karena itu, untuk memahami hukum sebagai produk penguasa (kebijakan penguasa) perlu perubahan sudut pandang atau perspektif dalam memaknai dan mengkaji hukum. Namun, tidak selalu mudah melakukan pertukaran perspektif jika sudah terbiasa dengan perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Dari perspektif Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum), hukum ditilik dari titik berdiri internal atau dari dalam hukum sehingga hukum dipandang sebagai sistem norma yang mengatur atau memberikan pedoman bertingkah laku kepada setiap anggota masyarakat termasuk peneliti. Namun, dari perspektif Politik Hukum, hukum ditilik dari perspektif eksternal sehingga peneliti menempati posisi di luar hukum sehingga hukum tidak dipandang sebagai sistem norma atau kaidah yang bersifat preskriptif tetapi sebagai produk kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum.

Sebagai bagian dari kebijakan umum, kebijakan hukum merupakan keputusan penguasa yang ditetapkan berdasarkan kombinasi dari berbagai macam faktor kemasyarakatan seperti pandangan hidup, pendapat umum, kondisi sosial-budaya masyarakat dan lain-lain. Dengan perkataan lain, keputusan penguasa di bidang hukum dalam wujud kebijakan hukum senantiasa disesuaikan dengan berbagai aspek kemasyarakatan meskipun tetap berpedoman pada tujuan bangsa (negara) sebagai tujuan bersama. Maka, kebijakan

hukum sebagai keputusan penguasa selalu mencerminkan gambaran sikap (pendirian) penguasa terhadap keadaan yang terjadi dalam suatu masyarakat pada suatu masa dan hal yang seharusnya dilakukan penguasa untuk masa yang akan datang dengan berpedoman pada tujuan negara yang ingin dicapai pada masa yang akan datang.⁹⁹ Dalam konteks Indonesia undang-undang yang dibuat DPR dapat dipandang sebagai bagian dari kebijakan penguasa di bidang hukum yang ditetapkan sesuai dengan perkembangan masyarakat tetapi dengan tetap mengacu pada tujuan negara sebagai cita-cita bangsa Indonesia yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰⁰

Gambaran kebijakan penguasa berkenaan dengan kenyataan masyarakat pada suatu masa dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku pada masa tersebut karena aturan itu dimaksudkan mengatur keadaan tersebut. Dengan perkataan lain, gambaran kebijakan hukum penguasa dapat dibaca dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diberlakukan penguasa terhadap kenyataan tersebut. Sebab, peraturan perundang-undangan termasuk bentuk formal *policy statement* (pernyataan kebijakan) penguasa. Oleh sebab itu, pemahaman tentang Politik Hukum dengan bertitik tolak dari aturan-aturan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat dapat disebut sebagai Politik Hukum dari perspektif formal.¹⁰¹ Sebagai contoh adalah kebijakan penguasa di bidang hukum yang berkenaan dengan hukum yang berlaku pada masa awal kemerdekaan bangsa Indonesia yang secara formal dituangkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai *policy statement* (pernyataan kebijakan) yang menyebutkan “Segala badan negara dan peraturan

⁹⁹ Bandingkan dengan pendapat Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 9.

¹⁰⁰ Dalam konteks daerah, Peraturan Daerah dapat dipandang sebagai bentuk formal pernyataan kebijakan (*policy statement*) pemerintah daerah.

¹⁰¹ Bandingkan dengan pendapat Moh. Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 11.

yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.” Kebijakan hukum penguasa yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat sekarang disebut kebijakan yang berkenaan dengan hukum positif atau kebijakan mengenai *ius constitutum*. Dengan perkataan lain, aturan hukum positif yang berlaku sekarang merupakan bentuk formal kebijakan lembaga-lembaga (kebijakan penguasa --- pen.) di bidang hukum yang berwenang membentuk hukum.¹⁰²

Selain kebijakan hukum yang sudah memiliki bentuk yuridis formal seperti undang-undang atau peraturan perundang-undangan, ada juga kebijakan hukum yang belum memiliki bentuk yuridis.¹⁰³ Kebijakan tersebut merupakan pokok-pokok pikiran, prinsip atau asas-asas hukum. Kebijakan penguasa tersebut disebut kebijakan tentang *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan. Kebijakan mengenai hukum yang dicita-citakan dapat diketahui dari keputusan politik lembaga-lembaga negara yang berwenang menetapkan kebijakan di bidang hukum.¹⁰⁴ Sebagai contoh, pada masa Orde Baru, arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang dituangkan dalam *policy statement* dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disebut Garis Besar Haluan Negara (GBHN).¹⁰⁵ Kebijakan

¹⁰² Hukum adalah sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah (penguasa negara) dalam kenyataan. Lihat Bambang Sungkono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta, 1994), hlm. 76-77.

¹⁰³ Bentuk-bentuk yuridis yang dimaksud adalah Undang-undang Dasar, Undang-undang Ketetapan MPR yang dikenal pada masa Orde Baru.

¹⁰⁴ Di Indonesia dahulu sebelum amandemen UUD 1945, kebijakan hukum antara lain tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan MPR dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

¹⁰⁵ Lihat berbagai Ketetapan MPR yang berkenaan dengan Garis Besar Haluan Negara seperti Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 dan lain-lain.

hukum negara atau penguasa dalam GBHN tersebut termasuk dalam Politik Hukum dalam perspektif formal.¹⁰⁶

Kebijakan *ius constituendum* belum mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum positif karena kebijakan hukum tersebut tidak mengandung norma hukum meskipun mungkin mengikat dari segi etika kenegaraan. Kebijakan penguasa di bidang hukum dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) termasuk kategori prinsip atau asas yang pada suatu ketika dapat melahirkan hukum positif jika berdasarkan kebijakan-kebijakan hukum tersebut dibentuk undang-undang yang berarti kebijakan hukum tersebut diwujudkan dalam bentuk hukum positif. Atas dasar uraian di atas dapat dikemukakan, Politik Hukum memahami hukum bukan dalam arti norma (kaidah) tetapi kebijakan penguasa (di bidang hukum) sehingga berbeda dari cara pemahaman Ilmu Hukum Positif yang lazim dikenal.¹⁰⁷

Politik Hukum juga dapat dipahami dari sudut pandang (perspektif) nonformal. Pendekatan nonformal terhadap kebijakan hukum antara lain berkenaan dengan hal-hal yang terkait dengan latar belakang kelahiran kebijakan hukum atau terkait dengan proses pembentukan rumusan-rumusan resmi kebijakan tersebut. Dalam perspektif informal dapat diteliti kekuatan-kekuatan politik yang berperan besar dalam melahirkan suatu keputusan politik yang akhirnya melahirkan suatu kebijakan hukum. Dalam kaitan dengan perspektif informal tersebut, Moh. Mahfud MD mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dapat dipertanyakan misalnya mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional pada umumnya.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 11.

¹⁰⁷ Bambang Sungkono, *op. cit.*

¹⁰⁸ Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 11.

Sesuai dengan uraian di atas dapat diketahui, sudut pandang Politik Hukum sangat berbeda dari Ilmu Hukum yang bersifat dogmatis-yuridis. Fokus perhatian Politik Hukum juga berbeda dari fokus perhatian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum). Fokus perhatian Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) berkenaan dengan hal-hal pengertian *subjek hukum, hak dan kewajiban, tindakan hukum, hubungan hukum, peristiwa hukum* dan lain-lain. Akan tetapi, fokus perhatian Politik Hukum berkenaan dengan (a) kebijakan hukum positif yang ditetapkan penguasa berkaitan dengan kenyataan dalam masyarakat pada saat sekarang dan (b) kebijakan hukum yang akan berlaku pada masa yang akan datang sesuai dengan gambaran masyarakat yang hendak diwujudkan atau dicita-citakan pada masa yang akan datang dengan bersaranakan sistem hukum tertentu.

Selain hal-hal di atas, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang otonom juga membicarakan kebijakan penguasa berkenaan dengan penegakan atau penerapan hukum. Politik Hukum yang berkenaan dengan penegakan dan penerapan hukum secara umum disebut kebijakan penegakan dan penerapan hukum. Penegakan hukum atau penemuan hukum merupakan kegiatan yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dalam skala mikro. Oleh karena itu, kegiatan penerapan hukum dan penemuan hukum juga harus mengacu kepada tujuan negara. Dengan demikian, dalam rangka mewujudkan keadilan dalam skala mikro sebagai bagian dari tujuan negara yang termasuk dalam skala makro, negara perlu menetapkan kebijakan-kebijakan dalam rangka penegakan atau penemuan hukum. Kebijakan penegakan hukum atau penemuan hukum antara lain membicarakan kebijakan penegak hukum yang terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, kejaksaan atau kehakiman dalam menanggulangi kejahatan. Sebagai contoh, penegak hukum dapat

merumuskan kebijakan untuk memprioritaskan penanggulangan dan penyelesaian kejahatan perdagangan anak dan wanita, *illegal logging*, narkoba, perjudian dan sebagainya.

Sesuai dengan uraian di atas jelas Politik Hukum tidak membicarakan hukum sebagai sistem norma atau kaidah yang memberikan tuntunan bertingkah laku kepada manusia (masyarakat) tetapi hukum sebagai produk kebijakan penguasa. Oleh sebab itu, Arief Sidharta mengemukakan Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan yang membicarakan tentang kebijakan negara di bidang hukum.¹⁰⁹ Kebijakan hukum dapat meliputi isi kebijakan, proses pembentukan kebijakan, tujuan yang akan dicapai, sistem hukum yang dapat mencapai tujuan, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum dan sebagainya.

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan, pada satu sisi, Politik Hukum membicarakan kebijakan penguasa di bidang pembentukan hukum. Dalam kaitan dengan pembentukan hukum, lembaga-lembaga yang terkait adalah DPR, Pemerintah dan DPRD. Pada sisi lain, Politik Hukum juga membicarakan kebijakan penguasa di bidang penegakan hukum atau penerapan hukum. Lembaga-lembaga yang terkait dengan penegakan hukum adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan (hakim) dan lain-lain. Jadi, jika mempelajari Politik Hukum sebagai salah satu cabang Ilmu Politik atau Ilmu Sosial dapat diketahui gambaran umum mengenai kebijakan penguasa yang berkenaan dengan kebijakan pembentukan hukum dan kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum dalam suatu negara.

Segi-segi kebijakan hukum yang berkenaan dengan kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum tersebut tidak dapat diungkap Ilmu Hukum yang bersifat dogmatis-normatif. Dengan cara penghampiran dogmatis-normatif, hal-hal yang dapat diketahui dalam

¹⁰⁹ *Ibid.*

proses pembentukan undang-undang hanya fakta DPR membentuk undang-undang. Namun, proses tarik-menarik kepentingan di antara anggota masyarakat atau anggota DPR dalam pembentukan undang-undang tidak terungkap. Demikian pula dengan kekuatan politik yang dominan dalam proses pembentukan undang-undang juga tidak dapat diketahui. Dengan perkataan lain, dari perspektif dogmatis-normatif, aspek-aspek pembentukan undang-undang yang dapat diketahui sangat terbatas. Untuk mengetahui aspek-aspek pembentukan undang-undang secara menyeluruh perlu pendekatan dari disiplin lain seperti Ilmu Politik atau Ilmu Sosial. Sebagai contoh, dari sudut pandang Ilmu Politik dapat diketahui pembentukan undang-undang sebagai kebijakan penguasa (negara) adalah suatu proses politik. Sebagai proses politik, pembentukan undang-undang selalu diwarnai kepentingan-kepentingan dan pertimbangan-pertimbangan politik.

Atas dasar uraian di atas dapat disimpulkan dengan mempelajari Politik Hukum sebagai salah satu disiplin ilmu pengetahuan nonhukum yang mengkaji hukum sebagai objek kajiannya, ada segi-segi hukum yang lain yang sangat penting dapat diketahui. Hal-hal penting tersebut antara lain merupakan fokus pembicaraan Politik Hukum. Dalam hubungan dengan fokus pembicaraan Politik Hukum dapat dikemukakan pendapat Satjipto Rahardjo yang menyebutkan fokus pembahasan Politik Hukum adalah:

1. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada?
2. Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut?
3. Kapan waktu hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan ?
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa membantu kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut?¹¹⁰

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*

Jika fokus pembicaraan Politik Hukum seperti dikemukakan di atas diperhatikan dengan seksama dapat diketahui Politik Hukum sama sekali tidak membicarakan penerapan hukum (undang-undang) terhadap suatu masalah konkrit (kasus) yang bersifat praktikal. Politik Hukum sebagai suatu disiplin ilmiah yang mandiri “hanya” membicarakan kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa yang bersifat umum. Dari berbagai pertanyaan pokok yang dikemukakan Satjipto Rahardjo berkenaan dengan objek Politik Hukum di atas jelas diketahui metode penghampiran Politik Hukum bukan penghampiran hukum sebagai sistem kaidah. Akan tetapi, sebagai kebijakan negara atau penguasa. Oleh karena itu, tidak salah kalau disimpulkan metode pendekatan Politik Hukum adalah metode penghampiran yang sama sekali berbeda dari metode pendekatan Ilmu Hukum sehingga sering sulit dimengerti oleh orang yang terbiasa dengan cara pendekatan hukum dogmatis-normatif. Namun, perbedaan metode pendekatan tersebut akan memperkaya pengetahuan mengenai berbagai aspek hukum sebagai produk kekuasaan (penguasa).

Perluasan wawasan mengenai berbagai metode penghampiran hukum menimbulkan kesadaran bahwa hukum tidak dapat dihampiri hanya dari satu jurusan seperti sudut pandang Ilmu Hukum yang dogmatis-normatif. Penghampiran hukum yang lebih baik dapat dilakukan dari titik berdiri eksternal atau internal sekaligus dengan metode pendekatan masing-masing. Dengan perkataan lain, pendekatan terhadap hukum yang lebih baik adalah pendekatan multidisipliner karena menghasilkan pengetahuan hukum yang lebih komprehensif (luas). Pengetahuan hukum yang luas merupakan syarat mutlak untuk memahami berbagai aspek hukum terutama undang-undang sebagai bagian dari hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat. Jadi, dapat ditarik kesimpulan, dengan mempelajari mata kuliah Politik Hukum diharapkan dapat bertambah wawasan tentang:

- 1.berbagai persoalan hukum yang terdapat dalam masyarakat dan negara dan
- 2.berbagai kemungkinan yang berkenaan dengan perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia.¹¹¹

Sesuai dengan kesimpulan Sri Soemantri di atas, ada 2 (dua) hal yang dapat dikemukakan. *Pertama*, pemahaman mengenai berbagai persoalan hukum yang terjadi dalam suatu negara atau masyarakat dengan sendirinya sangat membantu tugas-tugas pembentukan hukum yang akan diberlakukan terhadap berbagai masalah hukum tersebut. *Kedua*, pemahaman yang baik mengenai berbagai persoalan hukum dalam masyarakat sangat membantu tugas-tugas kelembagaan yang berwenang menetapkan kebijakan berkenaan dengan arah pengembangan hukum pada masa yang akan datang.

G.Berbagai Macam Arti Politik Hukum

Dalam kepustakaan Politik Hukum, istilah politik hukum sering dipakai secara simpang siur dan tidak jelas maksudnya dan dalam arti yang berbeda-beda sehingga sering terjadi kesalahpahaman. Ada yang mengartikan istilah politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum. Akan tetapi, ada pula yang mengartikan istilah politik hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Namun, yang lebih memprihatinkan ialah ketidakpahaman arti istilah politik hukum dan ketidakmampuan membedakan pengertian politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum dengan pengertian politik hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Dengan perkataan lain, sampai sekarang masih terjadi kesalahpahaman pada sebagian orang mengenai arti istilah politik hukum. Bahkan, pengertian politik hukum

¹¹¹ Sri Soemantri M., *op. cit.*, hlm. 8.

semakin bertambah rumit karena istilah politik hukum sering disejajarkan dengan kebijakan hukum dengan maksud dan tujuan yang sama sehingga hal itu semakin menambah kesulitan untuk memahami dan membedakan istilah politik hukum dan kebijakan hukum tersebut.

Dalam buku ini, penulis memakai istilah *Politik Hukum* dan istilah *kebijakan hukum* dalam pengertian yang berbeda-beda sehingga istilah politik hukum dan kebijakan hukum harus dipahami dalam pengertian yang berbeda pula seperti dijelaskan di bawah ini. *Pertama*, Politik Hukum yang ditulis dengan huruf besar dimaksudkan sebagai istilah untuk menyebut suatu cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus mengkaji hukum dari sudut pandang tertentu. Dalam hal ini, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan merupakan cabang khusus Ilmu Politik dan termasuk kelompok disiplin sosial. Objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan adalah kebijakan-kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum. Dalam pengertian di atas, menurut penulis, pendapat para pakar hukum mengenai status keilmuan Politik Hukum sudah mencapai kesepakatan. Sebab, Logemann, Bintan R. Saragih, Kusumadi Pujosewojo, Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari dan Sidharta menyebut Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri. Namun, ada perbedaan di antara para ahli mengenai kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan. Kelompok pertama, Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari menyebutkan Politik Hukum sebagai bagian disiplin hukum. Namun, kelompok kedua, Logemann, Bintan R. Saragih, Kusumadi Pujosewojo, Sidharta menyebut Politik Hukum sebagai bagian dari disiplin sosial dan secara khusus merupakan cabang Ilmu Politik.

Kedua, dalam buku ini, istilah kebijakan hukum dimaksudkan sebagai kebijakan-kebijakan di bidang hukum yang ditetapkan negara atau penguasa yang berwenang di bidang

hukum. Dalam hal ini, kebijakan hukum berkedudukan sebagai objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang secara khusus memfokuskan perhatian untuk mengkaji keputusan-keputusan yang ditetapkan penguasa di bidang hukum. Istilah kebijakan hukum dalam hal ini memiliki pengertian yang sama dengan istilah politik hukum seperti dikemukakan antara lain oleh Sunarjati Hartono, Teuku Moh. Radhi, Solly Lubis, Sri Soemantri dan Padmo Wahyono.

Dalam buku ini, penulis memakai istilah Politik Hukum dan kebijakan hukum secara bergantian dalam pengertian seperti dikemukakan di atas. Jika dimaksudkan untuk menyebut suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji hukum, istilah yang penulis pakai adalah Politik Hukum dengan huruf besar. Namun, jika dimaksudkan untuk menyebut objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan, penulis memakai istilah *kebijakan hukum*. Sebab, jika penulis memakai istilah politik hukum dengan huruf kecil, hal itu dikhawatirkan dapat menimbulkan kekeliruan dan kesalahpahaman. Selain itu, usulan perbedaan pemakaian istilah *Politik Hukum* untuk menyebut suatu cabang ilmu pengetahuan dan istilah *kebijakan hukum* untuk menyebut objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan menurut penulis sangat penting manfaatnya. *Pertama*, cara pemakaian dan penyebutan yang berbeda seperti dikemukakan di atas dapat menghindarkan salah pengertian mengenai istilah Politik Hukum. *Kedua*, cara pemakaian dan penyebutan yang berbeda seperti di atas semakin memperjelas kedudukan Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan dengan objek kajian yang tertentu yaitu kebijakan-kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum.

Dalam rangka memahami pengertian kebijakan hukum sebagai objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri (otonom), ada beberapa cara

pendekatan yang dapat ditempuh. Beberapa cara pendekatan yang dimaksud terdiri atas pendekatan sebagai berikut:

1. Pengertian Politik Hukum Berdasarkan Pendekatan Etimologis,
2. Pengertian Politik Hukum Berdasarkan Pendekatan Terminologis,
3. Pendekatan Doktriner atau Menurut Pendapat Para Pakar.

1. Pengertian Politik Hukum Berdasarkan Pendekatan Etimologis

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk lebih memahami pengertian politik hukum sebagai kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum adalah dengan cara meneliti asal-usul istilah *politik hukum*. Pendekatan ini disebut pendekatan *etimologis* atau pendekatan berdasarkan asal-usul istilah (*term*). Sri Soemantri memakai pendekatan etimologi dalam mengkaji pengertian istilah politik hukum. Dalam upaya memahami pengertian istilah politik hukum tersebut, Sri Soemantri mulai dari asal-usul istilah politik hukum. Menurut Sri Soemantri, istilah politik hukum dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia yang disusun Van der Tas berasal dari kata "*rechtspolitiek*."¹¹² Perkataan "*politiek*" dalam "*rechtspolitiek*" mengandung arti yang sama dengan "*beleid*" (Belanda) dan bukan pengertian politik seperti dalam Ilmu Politik. Istilah "*beleid*" diterjemahkan menjadi "kebijakan" sedangkan dalam bahasa Inggris disebut "*policy*." Di lain pihak, istilah *rechts* selalu diterjemahkan sebagai *hukum* dan bukan undang-undang. Dengan demikian, untuk sementara dapat dikemukakan,

¹¹² Sri Soemantri M, "Manfaat Mempelajari Politik Hukum, *op. cit.*," hlm. 4. Menurut Sudarto, politik dalam arti *policy* melahirkan berbagai frasa seperti *politik ekonomi, politik kriminal, politik hukum dan politik hukum pidana*. Lihat Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung, 1983), hlm. 13.

istilah Politik Hukum pada dasarnya mengandung arti sebagai kebijakan mengenai hukum atau kebijakan hukum.¹¹³

Dalam upaya menjelaskan pengertian politik hukum, Sri Soemantri lebih lanjut bertitik tolak dari pengertian kata kebijakan atau *beleid* (*Belanda*). Oleh karena itu, Sri Soemantri berupaya melacak dan mendalami pengertian istilah *kebijakan* melalui pendekatan bahasa (gramatika). Makna kata kebijakan ditelusuri Sri Soemantri dengan mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah kebijakan mengandung arti “Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya).”¹¹⁴

Makna atau pengertian kebijakan berdasarkan kamus tersebut sesungguhnya belum tuntas sehingga pengertian kebijakan hukum juga masih belum tuntas. Sebab, masih perlu dijelaskan pengertian *konsep* dan *asas* yang menjadi *garis besar* dan *dasar rencana* pelaksanaan suatu pekerjaan pemerintah. Secara ideal, pengertian *konsep* dan *asas* lebih lanjut harus dibahas supaya dapat dijelaskan pengertian kebijakan dan kebijakan hukum sebagai terjemahan istilah “*rechtspolitiek* yang dikemukakan Van der Tas. Namun, dengan bertitik tolak dari pengertian *kebijakan* dalam kamus bahasa Indonesia, Sri Soemantri sampai pada kesimpulan berikut “Dengan demikian, politik hukum sebagai kebijakan tentang hukum mengandung arti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana yang berkenaan dengan hukum.”¹¹⁵

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

Sesuai dengan pernyataan di atas, menurut Sri Soemantri, politik hukum pada dasarnya bukan suatu cabang ilmu pengetahuan yang menjadikan hukum sebagai objek kajian melainkan kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum atau kebijakan penguasa yang berkenaan dengan hukum. Menurut Sri Soemantri, isi kebijakan hukum sebagai kebijakan negara atau penguasa adalah rangkaian *konsep* dan *asas* yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan pekerjaan pemerintah yang berkenaan dengan hukum. Dengan perkataan lain, berdasarkan pendekatan peristilahan seperti diuraikan di atas dapat disimpulkan menurut Sri Soemantri, politik hukum bukan suatu cabang ilmu pengetahuan atau disiplin ilmiah yang mandiri melainkan kebijakan hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan. Kebijakan hukum yang mengandung rangkaian konsep, asas-asas dan rencana yang berkenaan dengan hukum tersebut merupakan objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan yang disebut Politik Hukum.

Jika dalam kebijakan terdapat *konsep* dan *asas* yang berfungsi sebagai garis besar dan dasar rencana pelaksanaan tugas pemerintah yang berkenaan dengan hukum berarti yang perlu diketahui lebih lanjut adalah maksud perkataan *konsep dan asas yang berkenaan dengan hukum* tersebut. Dalam hal ini, dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apakah konsep dan asas yang dimaksud Sri Soemantri di atas adalah konsep dan asas yang berkenaan dengan pembentukan hukum atau yang berkenaan dengan penerapan hukum atau berkenaan dengan pembentukan hukum dan penerapan hukum sekaligus? Sayangnya sekali, Sri Soemantri tidak menjelaskan hal itu lebih lanjut. Oleh karena itu, pengertian konsep dan asas yang dimaksud Sri Soemantri di atas masih perlu dibicarakan lebih lanjut supaya pengertian kebijakan hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan dapat semakin bertambah jelas.

Apa yang dimaksud Sri Soemantri dengan konsep dan asas? Menurut penulis, konsep dalam konteks pembicaraan politik hukum atau kebijakan hukum adalah konsep hukum. Konsep hukum berkenaan dengan pemahaman manusia mengenai hukum secara hakiki. Dalam hubungan ini, ada 2 (dua) konsep manusia tentang hukum yang dapat dikemukakan yaitu konsep hukum yang bersifat (a) ideal dan (b) instrumental. Konsep hukum yang bersifat ideal memandang hukum sebagai perwujudan nilai-nilai luhur seperti nilai keadilan.¹¹⁶ Konsep hukum instrumental (fungsional) memandang hukum sebagai alat yang berfungsi untuk mencapai tujuan.¹¹⁷

Konsep-konsep hukum merupakan titik tolak pembentukan sistem hukum karena aktivitas pembentukan sistem hukum selalu dimulai dari pemahaman filosofis tentang pengertian hukum secara hakiki. Dalam hal ini, yang menjadi pertanyaan adalah sebagai berikut. Apakah yang dimaksud dengan hukum dalam konteks sistem hukum tertentu? Apakah arti hukum dalam konteks sistem hukum tertentu adalah nilai-nilai luhur seperti nilai keadilan? Apakah yang dimaksud dengan hukum dalam pengertian yang lain yaitu hukum sebagai alat yang berfungsi untuk mencapai tujuan?

Jawaban pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan titik tolak dalam diskursus tentang pembentukan suatu sistem hukum. Sebab, dengan bertitik tolak dari salah satu konsep hukum tersebut kemudian dilakukan aktivitas pembentukan asas-asas hukum. Asas-asas hukum dalam suatu sistem hukum diderivasi dari makna konsep hukum. Asas-asas hukum yang berasal dari konsep hukum merupakan sistem material tata hukum. Asas-asas hukum kemudian menjadi dasar untuk membentuk norma-norma hukum positif yang pada tahap

¹¹⁶ Moh. Koesnoe, "Mengamati Konsep Hukum di Dalam Masyarakat Kita," *Varia Peradilan*, (Juni, 1994), hlm. 111.

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 116.

terakhir membentuk suatu tata hukum atau sistem hukum. Oleh sebab itu, kedudukan konsep hukum dalam praksis pembentukan tata hukum atau sistem hukum sangat penting.

Pada dasarnya, konsep-konsep hukum dapat menurunkan seperangkat asas-asas hukum yang merupakan inti paling dalam hukum sebagai kaidah.¹¹⁸ Asas-asas hukum memberikan pedoman pembentukan hukum. Asas hukum memiliki 2 (dua) macam fungsi dalam pembentukan norma-norma hukum. *Pertama*, asas hukum memiliki fungsi konstitutif yang berarti asas hukum adalah dasar keberadaan norma-norma hukum.¹¹⁹ Norma-norma hukum tidak mungkin lahir di luar asas-asas hukum yang menjadi dasar keberadaannya. *Kedua*, fungsi regulatif yang berarti asas hukum merupakan batu penguji yang menilai adil atau tidak norma-norma hukum yang dibentuk berdasarkan asas-asas tersebut.¹²⁰ Fungsi asas-asas hukum terhadap norma-norma hukum seperti diuraikan di atas hampir sama dengan fungsi cita hukum terhadap asas-asas hukum. Sebab, cita hukum antara lain membatasi makna hukum, membatasi ruang lingkup hukum positif yang dapat dibentuk dan menetapkan ukuran untuk menilai adil tak adilnya suatu hukum positif.¹²¹

Jika bertitik tolak dari pengertian konsep dan asas hukum di atas, pengertian kebijakan hukum sebagai konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana yang berkenaan dengan hukum seperti dikemukakan Sri Soemantri pada akhirnya dapat dipahami. Pada dasarnya, kebijakan hukum mengandung pengertian sebagai keputusan penguasa

¹¹⁸ Moh. Koesnoe, "Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional," *Varia Peradilan* II (April, 1995), hlm. 80.

¹¹⁹ Abdul Kadir Besar, "Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru," *Varia Peradilan* I, 1995, (April, 1995), hlm. 30.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

mengenai hal-hal yang bersifat mendasar dalam bidang hukum yakni hal-hal yang berkaitan dengan konsep hukum dan asas-asas hukum. Konsep dan asas-asas hukum menjadi dasar rencana yang berkenaan dengan pembentukan dan penegakan hukum.

2.Pengertian Politik Hukum Berdasarkan Pendekatan Terminologis

Ada pendekatan lain yang dapat dipakai untuk menjelaskan pengertian politik hukum sebagai kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum. Pendekatan demikian dapat disebut sebagai pendekatan *terminologis*. Pendekatan terminologis bertitik tolak dari istilah atau terminologi kebijakan (*policy*). Uraian mengenai pengertian politik hukum atau kebijakan hukum dari perspektif terminologi dapat dimulai dengan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan kebijakan atau kebijaksanaan (*policy*)?

Dalam dunia akademik, sampai sekarang belum ada kesepakatan mengenai pengertian kebijaksanaan (*policy*) karena masing-masing pakar memiliki pengertian sendiri. Namun, ada beberapa definisi kebijaksanaan atau kebijakan (*policy*) yang cocok dipakai sebagai titik tolak dalam membicarakan pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum. Hogwood dan Gunn mengemukakan beberapa pendapat tentang kebijaksanaan (*policy*) yakni sebagai berikut:

- 1.Kebijaksanaan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*),
- 2.Kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of government*),
- 3.Kebijaksanaan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*).¹²²

Dalam arti yang pertama di atas, kebijaksanaan (*policy*) mengandung pengertian sebagai kehendak pemerintah mengenai tujuan-tujuan umum dari aktivitas pemerintah dalam

¹²² Bambang Sunggono, *op. cit.*, hlm. 15-17.

suatu bidang tertentu atau pernyataan mengenai keadaan umum yang diharapkan dapat dicapai pada kurun waktu tertentu. Jika kebijaksanaan diartikan seperti itu, kebijaksanaan tersebut belum bersifat operasional karena baru merupakan pernyataan kehendak pemerintah.

Dalam arti yang kedua di atas, kebijaksanaan (*policy*) mengandung pengertian sebagai keputusan pemerintah berkenaan dengan suatu kasus tertentu. Dalam hal ini, kebijaksanaan didasarkan pada pendekatan studi kasus. Dalam arti yang kedua ini, kebijaksanaan mengandung pengertian sebagai bentuk pengesahan formal dari lembaga negara yang berwenang supaya suatu tindakan dapat dilaksanakan terhadap suatu kasus. Dalam hal ini, kebijakan cenderung mengandung arti sebagai suatu pertimbangan dalam mengambil keputusan untuk menyelesaikan suatu kasus.

Dalam arti yang ketiga di atas, kebijakan mengandung pengertian sebagai suatu bentuk tindakan legalisasi atau pengabsahan penguasa (pemerintah) supaya suatu kebijakan dapat dilaksanakan. Jika pemerintah mempunyai maksud dan tujuan, pemerintah perlu mendapatkan legalisasi supaya maksud dan tujuan tersebut dapat dilaksanakan. Untuk itu, maksud dan tujuan tersebut perlu diberi bentuk formal dalam wujud undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pemerintah menghendaki suatu kawasan pada jam-jam tertentu hanya dapat dilalui kendaraan yang berpenumpang minimal 3 (tiga) orang. Maksud dan tujuan demikian dapat dilaksanakan jika maksud dan tujuan tersebut diberi suatu bentuk formal dalam bentuk Peraturan Daerah. Sebab, peraturan daerah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum. Dalam bahasa Kebijakan Publik, penguatan kebijakan dalam bentuk formal merupakan bagian dari *policy statement* (pernyataan kebijakan).

Jika bertitik tolak dari pengertian kebijakan di atas berarti kebijakan dalam arti yang pertama lebih tepat dipakai untuk menjelaskan pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum. Sebab, dalam pengertian yang pertama, politik hukum sama dengan kehendak penguasa mengenai tujuan-tujuan aktivitas pemerintah dalam bidang hukum atau pernyataan mengenai keadaan umum yang diharapkan dapat dicapai pemerintah pada kurun waktu tertentu di bidang hukum. Jika kebijaksanaan hukum diartikan dalam makna demikian, kebijaksanaan hukum belum bersifat operasional karena baru merupakan pernyataan kehendak pemerintah. Dalam bahasa studi kebijakan publik, pernyataan kehendak pemerintah di bidang hukum seperti di atas disebut sebagai *policy statement* atau ungkapan secara formal atau artikulasi keputusan politik yang dapat ditetapkan lembaga legislatif, eksekutif, pengadilan dan sebagainya. Bahkan, pernyataan dan pidato-pidato pejabat publik yang menandakan maksud dan tujuan pemerintah atau penguasa serta hal-hal yang akan dikerjakan untuk mewujudkan kebijakan hukum tersebut termasuk dalam *policy statement* atau pernyataan kebijakan.

3. Pendekatan Doktriner atau Pendekatan Menurut Pendapat Para Pakar

Selain kedua metode pendekatan di atas, penjelasan tentang pengertian politik hukum sebagai kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum juga dapat dilakukan dengan cara membahas pendapat para pakar. Dari hasil pembahasan pendapat para pakar diharapkan dapat ditarik benang merah mengenai pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum. Sebagai contoh, Miriam Budiardjo mengemukakan politik adalah kegiatan dalam suatu negara yang menyangkut proses penentuan tujuan negara dan kegiatan untuk melaksanakan

tujuan itu.¹²³ Sesuai dengan pendapat tersebut, politik sebagai aktivitas suatu negara selalu berkaitan dengan kegiatan (1) menentukan tujuan negara dan (2) melaksanakan atau mencapai tujuan itu. Disiplin ilmu pengetahuan yang menjadikan kedua jenis aktivitas negara tersebut sebagai objek kajian adalah Ilmu Politik.

Kegiatan menentukan tujuan negara merupakan aktivitas politik yang utama dan pertama. Sebab, penentuan tujuan negara merupakan kegiatan pertama sebelum kegiatan mencapai tujuan negara dilaksanakan. Penentuan tujuan negara merupakan aktivitas politik yang berkenaan dengan penentuan tujuan bersama suatu bangsa dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penentuan tujuan negara sebagai aktivitas politik dilakukan pada saat negara didirikan sehingga penentuan tujuan negara bersamaan waktunya dengan saat pendirian negara. Dengan perkataan lain, ketika negara didirikan pada saat itu juga tujuan negara ditetapkan. Sebagai contoh, penentuan tujuan negara RI dilakukan pada saat bangsa Indonesia mendirikan negara RI tanggal 17 Agustus 1945. Secara formal tujuan negara R. I. dituangkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Setelah tujuan negara ditetapkan barulah kegiatan untuk mencapai tujuan negara dilaksanakan. Untuk mencapai tujuan negara dibuat keputusan-keputusan politik yang mengandung pernyataan kehendak penguasa yang disebut kebijakan-kebijakan.¹²⁴ Kebijakan-kebijakan merupakan kebijakan umum karena mencakup hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, ruang lingkup kebijakan umum sangat luas karena mencakup aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum dan sebagainya. Kebijakan-kebijakan umum tersebut tidak boleh menyimpang dari tujuan negara.

¹²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op. cit.*, hlm. 8.

¹²⁴ *Ibid.*

Sebab, tujuan negara berfungsi sebagai pemberi arah dan pedoman pada kebijakan-kebijakan umum. Secara ideal, kebijakan-kebijakan umum harus merupakan penjabaran tujuan negara sebagai cita-cita suatu bangsa yang hendak diwujudkan dalam kenyataan. Dengan demikian, tujuan negara dan kebijakan-kebijakan umum satu sama lain berkaitan dengan erat.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apakah pengertian kata politik dalam istilah politik hukum lebih sesuai dengan pengertian politik dalam arti kegiatan menentukan tujuan negara atau kegiatan menetapkan kebijakan-kebijakan umum? Sebagaimana diuraikan di atas, istilah politik dalam frasa politik hukum sesuai dengan asal-usulnya (*etimologi*) mengandung arti sebagai kebijakan (*beleid, policy*). Jika bertitik tolak dari pengertian seperti itu, istilah politik dalam arti kegiatan menentukan tujuan negara tidak tepat dipakai untuk politik hukum. Pengertian politik sebagai kegiatan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan negara lebih cocok bagi politik hukum. Jadi, sebagai kesimpulan dapat dikemukakan pengertian istilah politik dalam frasa politik hukum adalah kegiatan negara untuk menetapkan kebijakan-kebijakan umum di bidang hukum. Oleh karena itu, dalam hal ini, politik hukum diartikan sebagai kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa.

Solly Lubis mengemukakan “Politik Hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.”¹²⁵ Apa yang dimaksud dengan menentukan aturan hukum yang seharusnya mengatur berbagai hal dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara? Aturan hukum yang seharusnya mengatur berbagai hal dalam kehidupan bermasyarakat dan

¹²⁵ Solly Lubis, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, (Bandung, 1989), hlm. 15.

bernegara adalah hukum yang dicita-citakan dan aturan hukum yang demikian disebut *ius constituendum*.

Ius constituendum adalah hukum yang belum ditetapkan secara positif sehingga belum memiliki suatu bentuk formal seperti undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Wujud *ius constituendum* adalah kebijakan-kebijakan negara atau penguasa berkenaan dengan bidang hukum. Oleh sebab itu, pengertian politik hukum yang dikemukakan Solly Lubis di atas mengandung arti sebagai kebijakan hukum. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum merupakan pernyataan kehendak penguasa di bidang hukum mengenai hukum yang akan berlaku pada masa yang akan datang. Namun, pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum seperti dikemukakan Solly Lubis mencakup ruang lingkup yang sempit. Sebab, kebijakan penguasa mengenai aturan hukum yang seharusnya berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara hanya salah satu aspek objek kajian Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang mandiri. Dengan demikian, pengertian politik hukum menurut Solly Lubis yang diutarakan di atas adalah pengertian yang sempit.

Padmo Wahyono mengemukakan “Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang akan dibentuk.¹²⁶” Sesuai dengan pernyataan di atas, pengertian politik hukum menurut Padmo Wahyono bukan disiplin ilmiah atau bukan suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi kebijakan penguasa di bidang hukum. Jika bertitik tolak dari definisi di atas, menurut Padmo Wahyono, politik hukum sebagai kebijakan hukum yang bersifat mendasar meliputi aspek (1) *arah kaidah hukum yang akan dibentuk*, (2) *bentuk kaidah hukum yang akan dibentuk* dan (3) *isi kaidah hukum yang akan dibentuk*. Namun, apa

¹²⁶ Padmo Wahyono seperti dikutip Sri Soemantri, *op. cit.*

yang dimaksud dengan *kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang akan dibentuk?*

Pertama, arah kaidah hukum yang akan dibentuk memiliki arti yang sama dengan pengertian *hukum yang seharusnya berlaku untuk mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara* seperti dikemukakan Solly Lubis. Hukum yang akan dibentuk dan hukum yang seharusnya berlaku memiliki pengertian yang sama yaitu hukum yang dicita-citakan atau *ius constituendum*. Hukum yang dicita-citakan adalah kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa di bidang hukum yang mencakup berbagai aspek seperti dikemukakan di atas. Kebijakan-kebijakan hukum dirumuskan dalam kalimat-kalimat yang tidak normatif melainkan bersifat deskriptif. Kalimat-kalimat deskriptif dalam kebijakan negara atau penguasa tersebut tidak mengandung norma-norma hukum seperti *perintah, larangan, ijin, perbolehan, tugas atau wewenang* yang menjadi ciri khas bahasa hukum yang bersifat normatif atau bahasa yang mengkaidahi. Dengan demikian, politik hukum sebagai kebijakan mendasar di bidang hukum dalam aspek ini mengandung pengertian sebagai kebijakan penguasa berkenaan dengan arah perkembangan hukum yang berlaku dalam suatu negara pada masa yang akan datang.

Kedua, mengenai bentuk kaidah hukum yang akan dibentuk. Ada berbagai bentuk kaidah hukum yaitu bentuk perundang-undangan, putusan pengadilan atau hukum tidak tertulis. Bentuk kaidah yang mana yang diutamakan dalam suatu sistem hukum? Hal itu bergantung pada kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Ada negara yang menetapkan pilihan mengembangkan hukum tertulis. Namun, ada juga negara yang menetapkan pilihan mengembangkan hukum yurisprudensi. Bahkan, ada juga negara seperti

Indonesia yang mengembangkan hukum tertulis atau hukum perundang-undangan tetapi mengakui keberadaan hukum yurisprudensi dan hukum tidak tertulis.

Ketiga, mengenai isi kaidah hukum atau materi-muatan kaidah hukum yang akan dibentuk. Materi-muatan atau isi kaidah hukum yang akan dibentuk berkaitan erat dengan kebijakan tentang pembentukan hukum atau perubahan hukum yang sudah ada. Kebijakan pembentukan hukum yang baru dapat dilakukan jika terjadi perkembangan-perkembangan baru. Kebijakan perubahan hukum dilakukan terhadap hukum yang ada karena terjadi perkembangan-perkembangan baru sehingga hukum yang lama dianggap sudah tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat.

Apakah dengan demikian menurut Padmo Wahyono, politik hukum hanya membicarakan kebijakan dasar yang berkenaan dengan arah, bentuk dan isi kaidah hukum yang akan dibentuk? Menurut definisi yang dikemukakan Padmo Wahyono di atas, politik hukum memang hanya berurusan dengan penetapan kebijakan politik yang bersifat mendasar mengenai hukum yang akan dibentuk atau berlaku pada masa depan dalam aspek *arah, bentuk maupun isi kaidah hukumnya*. Jika demikian maksudnya, politik hukum sebagai kebijakan penguasa hanya membicarakan kebijakan dasar di bidang hukum yang berkaitan dengan kebijakan tentang *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan. Kebijakan mengenai aturan hukum yang seharusnya dibentuk atau yang akan berlaku pada masa depan hanya salah satu aspek politik hukum sebagai kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum. Jika memang demikian maksudnya, pengertian politik hukum sebagai kebijakan dasar mengenai hukum merupakan pengertian yang sangat sempit karena hanya mencakup sebagian aspek kebijakan hukum.

Teuku Moh. Radhie mengemukakan “Politik Hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak dikembangkan.”¹²⁷ Dalam hubungan dengan pendapat di atas, menurut Teuku Moh. Radhie, politik hukum bukan suatu cabang ilmu pengetahuan tetapi kebijakan di bidang hukum. Dengan demikian, sesuai dengan pengertian di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan pernyataan kehendak penguasa mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan ke arah mana hukum tersebut hendak dikembangkan?

Kebijakan penguasa di bidang hukum menurut Teuku Moh. Radhie mencakup 2 (dua) macam aspek. *Pertama*, pernyataan kehendak penguasa mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya. Pernyataan ini mengandung pengertian sebagai kebijakan penguasa mengenai hukum positif yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat. Dalam hal ini, penguasa membuat keputusan dan menentukan hukum positif sesuai dengan kebijakan-kebijakan hukum yang sudah ditetapkan. Dengan perkataan lain, pernyataan kehendak penguasa mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya mengandung arti sebagai kebijakan yang berkenaan dengan hukum positif (*ius constitutum*).

Sebagai contoh kebijakan hukum yang dikemukakan di atas adalah kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen. Sehari setelah bangsa Indonesia merdeka tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkan UUD 1945 sebagai landasan organisasi negara Indonesia. Setelah UUD 1945 ditetapkan, apakah hukum yang dibuat kolonial Belanda masih tetap berlaku? Secara teoretis, ada 2 (dua) kemungkinan. *Pertama*, hukum yang dibuat Belanda dihapus sama sekali dan diganti dengan hukum baru yang dibuat

¹²⁷ Moh.Radhie seperti dikutip Sri Soemantri, *op. cit.*, hlm. 5.

bangsa Indonesia. *Kedua*, hukum yang dibuat Belanda tetap berlaku sepanjang belum dibentuk undang-undang yang baru oleh pemerintah Indonesia.

Penguasa negara Indonesia memilih kemungkinan kedua seperti tertuang dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan “*Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.*” Dengan demikian, dari sudut pandang Politik Hukum, Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 merupakan pernyataan kehendak penguasa mengenai hukum yang berlaku di wilayah Republik Indonesia sejak tanggal 18 Agustus 1945. Dalam hal ini, makna pernyataan Moh. Radhie yang dikemukakan di atas baru dapat dipahami. Contoh lain adalah kebijakan penguasa pada jaman kolonial dalam Pasal 131 dan 163 I.S. yang mengatur tentang penggolongan masyarakat Hindia Belanda. Bagi masing-masing golongan berlaku hukum yang berbeda seperti hukum golongan Eropa berbeda dengan hukum golongan Timur Asing dan Bumi Putera. Kehendak penguasa kolonial Belanda dalam Pasal 131 dan 163 I.S. adalah wujud dari politik hukum atau kebijakan hukum mengenai hukum positif yang berlaku di Hindia Belanda pada ketika itu.

Kedua, pernyataan kehendak penguasa negara mengenai arah perkembangan hukum. Pernyataan kehendak penguasa mengenai arah perkembangan hukum mengandung arti sebagai kebijakan mengenai perkembangan hukum pada masa depan. Hal ini mengandung arti sebagai kebijakan mengenai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Dengan perkataan lain, pernyataan kehendak penguasa mengenai arah hukum yang hendak dikembangkan mengandung arti sebagai kebijakan penguasa mengenai hukum yang dicita-citakan atau hukum yang akan berlaku pada masa yang akan datang.

Pengembangan hukum yang berlaku dalam suatu negara berkaitan dengan tujuan negara. Sebab, hukum yang dikembangkan pada masa yang akan datang dalam suatu negara mengarah kepada tujuan negara. Bahkan, hukum yang berlaku dalam suatu negara berfungsi sebagai jembatan untuk mencapai tujuan negara.¹²⁸ Sebagai contoh, tujuan negara Indonesia secara formal tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 sehingga gambaran ideal kebijakan perkembangan hukum mengacu pada tujuan bangsa dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut. Dengan bertitik tolak dari tujuan negara tersebut, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan-kebijakan umum yang meliputi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dan salah satu segi kebijakan umum tersebut adalah kebijakan hukum.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, menurut Moh.Radhie, politik hukum adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa berkaitan dengan hukum yang berlaku untuk masa kini dan hukum yang akan berlaku pada masa yang akan datang. Dengan demikian, berdasarkan definisi Moh.Radhie, pengertian politik hukum mencakup kebijakan mengenai hukum positif (*ius constitutum*) dan kebijakan hukum yang diharapkan berlaku pada masa akan datang (*ius constituendum*). Dalam hal ini berarti pengertian politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara seperti dikemukakan Teuku Moh. Radhie di atas mencakup ruang lingkup yang sangat luas.

Sekalipun ruang lingkup kebijakan hukum mencakup dimensi yang sangat luas seperti dikemukakan T. Moh. Radhie di atas tetapi aspek-aspek dan ruang lingkup kebijakan hukum tersebut dapat dielaborasi dalam berbagai segi. Elaborasi segi-segi kebijakan hukum tersebut dimaksudkan untuk lebih memahami kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan umum (*public policy*). Jika pembahasan sudah sampai pada masalah tersebut,

¹²⁸ Sunarjati Hartono, Apakah *The Rule of Law Itu?* (Bandung, 1982), hlm. 3.

pembicaraan mengenai politik hukum sebagai kebijakan hukum telah sampai pada pembahasan segi-segi kebijakan hukum yang meliputi antara lain dasar pembentukan kebijakan hukum, kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum, lembaga yang berwenang menetapkan kebijakan hukum, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum dan sebagainya.

BAB IV

DASAR DAN TUJUAN SERTA BERBAGAI FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBIJAKAN HUKUM

A. Realitas Masyarakat Sebagai Dasar Untuk Menetapkan Kebijakan Hukum

Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa dalam rangka mencapai tujuan negara secara lazim disebut kebijakan umum. Kebijakan umum tidak dapat ditetapkan atas dasar angan-angan atau keinginan penguasa semata-mata tetapi harus dengan mempertimbangkan berbagai macam faktor. Sebab, jika kebijakan umum ditetapkan atas dasar angan-angan penguasa belaka, masyarakat kemungkinan akan menolak kebijakan penguasa tersebut karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Kebijakan umum berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara supaya negara dapat bekerja secara terarah dalam rangka mencapai tujuan negara. Sebagai pedoman penyelenggaraan negara, kebijakan umum perlu direncanakan dengan baik supaya dapat mencapai sasaran. Sebab, jika tidak direncanakan dengan baik, ada kemungkinan akan mengalami kegagalan. Kebijakan umum yang gagal sudah barang tentu akan menimbulkan kerugian terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, perencanaan kebijakan umum yang dilakukan dengan baik dan atas dasar pertimbangan yang matang menjadi momen yang sangat penting dalam praktik penyelenggaraan negara atau praktik pemerintahan moderen pada saat sekarang. Dalam hubungan ini, Bambang Sunggono mengemukakan fungsi sentral dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat di daerah kekuasaannya.¹²⁹

¹²⁹ Bambang Sunggono, *op. cit.*, hlm. 12.

Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa harus selalu bertitik tolak dari realitas masyarakat. Oleh karena itu, aspek pertama kebijakan umum adalah realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Realitas kehidupan bersama meliputi dimensi yang sangat luas karena mencakup berbagai macam aspirasi dan kepentingan seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, sistem religi, adat-istiadat dan sebagainya. Realitas suatu masyarakat hendak diubah melalui suatu kebijakan umum supaya dapat berkembang secara bertahap mendekati tujuan negara. Dalam hal ini, kebijakan umum berfungsi sebagai sarana atau instrumen untuk mencapai tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa.

Kondisi nyata aspek-aspek (realitas) kehidupan masyarakat yang dikemukakan di atas selalu berbeda dari tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa yang hendak diwujudkan di masa depan. Realitas kehidupan bersama tersebut hendak diubah supaya semakin mendekati tujuan negara melalui kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dengan perkataan lain, diskrepansi atau kesenjangan realitas suatu masyarakat dengan tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa diupayakan untuk semakin mendekat melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa. Oleh karena itu, aspirasi dan kepentingan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan ekonomi, sosial, budaya, politik dan lain-lain sebagai realitas kehidupan bersama harus terakomodasi dalam kebijakan-kebijakan umum. Prinsip seperti itu harus dipegang teguh oleh setiap negara yang bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.

Secara formal, kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa selalu atas nama kepentingan rakyat. Kebijakan umum selalu dianggap sudah mengakomodasikan kepentingan publik sehingga setiap kebijakan umum dipersepsikan sebagai kebijakan yang memiliki karakter populis. Namun, dalam praktik penyelenggaraan negara, kebijakan umum

yang ditetapkan negara atau penguasa atas nama rakyat tidak selalu mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat atau tidak selalu secara otomatis mengabdikan kepada kepentingan rakyat. Hal itu dapat terjadi karena penguasa cenderung memiliki kepentingan sehingga demi mencapai kepentingannya, penguasa perlu mengatasnamakan rakyat. Dalam hubungan ini, Arief Budiman mengemukakan pendapat sebagai berikut:

Secara teoretis, negara seharusnya berpihak kepada rakyat secara keseluruhan. Negara seharusnya tidak berpihak kepada salah satu kelompok masyarakat. Tetapi, dalam kenyataannya, hal ini tidak terjadi. Negara tampaknya bukan lembaga yang netral. Negara sering kali melakukan pemihakan kepada salah satu kelompok masyarakat tertentu.¹³⁰

Kebijakan umum yang mengatasnamakan rakyat dimaksudkan untuk memperoleh legitimasi. Legitimasi demokratis suatu kebijakan umum sangat perlu bagi penguasa untuk memberi kesan bahwa penguasa selalu mengabdikan kepada kepentingan rakyat sehingga rakyat diharapkan akan memberikan dukungan terhadap setiap kebijakan yang ditetapkan penguasa atau negara.¹³¹ Namun, dalam praktik, kebijakan umum yang mengatasnamakan rakyat tidak selalu mencerminkan realitas aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga kebijakan yang demikian merupakan kebijakan umum yang mengabdikan hanya kepada kepentingan penguasa atau bertujuan untuk memenuhi kepentingan penguasa. Karakter kebijakan umum yang demikian bersifat elitis bukan populis. Kebijakan umum yang demikian tidak akan didukung oleh masyarakat karena masyarakat tidak memperoleh manfaat dari kebijakan yang bersifat elitis. Seandainya masyarakat memberikan dukungan terhadap kebijakan umum yang bersifat elitis, sifat dukungan masyarakat tersebut sesungguhnya adalah semu.

¹³⁰ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta, 1996), hlm. 55.

¹³¹ Bandingkan dengan bentuk-bentuk legitimasi kekuasaan yang dikemukakan Franz Magnis Suseno. (Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, 1988, hlm. 290 dan seterusnya).

Kebijakan umum dapat dibagi atas berbagai bidang kebijakan sektoral sebagai kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa pada suatu bidang tertentu. Salah satu kebijakan sektoral yang menjadi fokus pembicaraan buku ini adalah kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa di bidang hukum. Secara singkat, kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum disebut kebijakan hukum. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum sehingga sebagai bagian dari kebijakan umum, segenap aspek kebijakan umum berlaku terhadap kebijakan hukum.

Setiap kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa selalu bertitik tolak dari kondisi realitas suatu masyarakat (bangsa). Realitas kehidupan bersama merupakan aspek *das sein* suatu kebijakan hukum. Realitas masyarakat hendak diubah melalui kebijakan hukum supaya realitas masyarakat berkembang semakin mendekati tujuan negara sehingga sering disebut kebijakan hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan negara di bidang hukum. Realitas masyarakat adalah keberadaan sekelompok orang yang secara permanen berkumpul pada suatu tempat dalam suatu ikatan organisasi yang disebut negara.

Segi-segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan realitas yang bersifat dinamis karena selalu berkembang dalam segala aspeknya. Jika jaman berkembang, realitas kehidupan bersama dengan segenap aspek-aspeknya juga ikut berkembang. Segi-segi kehidupan bersama tersebut perlu diarahkan supaya dinamika perkembangannya berkembang ke suatu tujuan yaitu tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa. Sebab, jika dinamika perkembangan kehidupan bersama tidak memiliki pedoman yang dapat memberikan tuntunan dan arah akan terjadi perkembangan kehidupan bersama yang tidak terarah. Kehidupan bersama yang berkembang tanpa arah adalah bentuk kehidupan bersama yang tidak bermakna seperti halnya manusia yang tidak memiliki tujuan

sehingga kehilangan makna kehidupan. Oleh sebab itu, dalam setiap bentuk kehidupan bersama manusia terutama bentuk kehidupan bersama yang disebut negara selalu terdapat tujuan yang hendak dicapai secara bersama-sama yaitu tujuan negara.

Dalam konteks Indonesia, tujuan yang hendak dicapai bangsa Indonesia adalah cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, penguasa R.I. menetapkan kebijakan-kebijakan di bidang hukum. Kebijakan hukum tersebut harus bertitik tolak dari realitas kehidupan bangsa Indonesia karena realitas kehidupan itu yang hendak diubah supaya mendekati tujuan keadilan sosial seperti disebut di atas. Dalam hubungan ini, Sunaryati Hartono mengemukakan 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 dari realita dan politik hukum internasional. 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.¹³²

Secara formal, kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa atau negara selalu mengatasnamakan kepentingan rakyat. Kebijakan yang mengatasnamakan kepentingan rakyat seharusnya mencerminkan berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti aspek ekonomi, sosial, budaya, pandangan hidup, perkembangan teknologi, perkembangan masyarakat internasional, kekuatan politik dominan dan sebagainya. Akan tetapi, tidak mustahil terjadi kebijakan hukum yang ditetapkan atas nama kepentingan rakyat ternyata tidak mencerminkan aspirasi dan kepentingan hukum masyarakat melainkan kepentingan negara atau penguasa semata-mata. Jika aspirasi dan kepentingan hukum masyarakat tidak

¹³² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung, 1991), hlm. 1.

tercermin dalam kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa, kebijakan hukum tersebut merupakan kebijakan elitis yang hanya menguntungkan penguasa.

Kebijakan hukum yang mengatasnamakan rakyat tetapi mengandung kepentingan penguasa merupakan kebijakan hukum yang bias sehingga kebijakan hukum yang demikian pada dasarnya tidak akan didukung masyarakat. Penyimpangan itu dapat terjadi karena kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa tidak mengacu kepada tujuan negara atau menyimpang dari tujuan negara sebagai tujuan bersama yang hendak diwujudkan di masa yang akan datang. Kebijakan yang demikian dapat terjadi dalam suatu negara karena hal itu bergantung pada strategi pembangunan hukum negara yang bersangkutan.¹³³ Dalam strategi pembangunan hukum yang ortodoks, hukum yang dihasilkan sering bersifat positivis-instrumentalis sehingga hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Namun, dalam strategi pembangunan hukum yang responsif, hukum yang dihasilkan tanggap terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.¹³⁴

B. Tujuan Negara Sebagai Tujuan Yang Hendak Dicapai Suatu Kebijakan Hukum

Aspek kedua kebijakan umum negara atau penguasa adalah tujuan negara. Tujuan negara adalah aspek ideal suatu bentuk kehidupan bersama yang disebut bangsa dalam suatu ikatan organisasi yang disebut negara. Sebab, dalam tujuan negara terkandung cita-cita suatu bangsa yang hendak dicapai pada masa depan. Dalam tujuan negara terkandung cita suatu bangsa mengenai bentuk kehidupan bersama yang ideal yang disebut cita negara (*staatsidee*). Cita negara (*staatsidee*) dalam tujuan negara berfungsi untuk memberikan arah dan pedoman

¹³³ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta, 1988), hlm. 27-28.

¹³⁴ *Ibid.*

pada kehidupan bersama. Oleh karena itu, cita negara berfungsi normatif terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara seperti terhadap struktur organisasi negara, sistem pemerintahan dan lain-lain.

Salah satu aspek kehidupan bernegara yang juga dipengaruhi cita negara adalah kebijakan umum. Dengan demikian, kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa harus selalu mengacu pada cita negara dalam tujuan negara. Tujuan negara sebagai tujuan bersama suatu bangsa menjadi kepentingan segenap bangsa sehingga dalam tujuan negara selalu terkandung kepentingan publik atau kepentingan umum. Oleh sebab itu, kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa yang bertujuan untuk mencapai tujuan negara harus selalu berkiblat kepada kepentingan umum (kepentingan publik).¹³⁵

Kebijakan umum yang berkiblat kepada kepentingan umum adalah salah satu prinsip penyelenggaraan negara yang lazim dalam negara hukum material (*welfare state*). Sebab, cita-cita *welfare state* adalah menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap anggota masyarakat (kesejahteraan umum). Kesejahteraan umum dapat tercapai hanya jika kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa *welfare state* tidak boleh semata-mata mencerminkan pikiran, pendapat atau angan-angan para pejabat negara yang mewakili rakyat.¹³⁶ Sebab, kebijakan yang semata-mata mencerminkan kehendak atau angan-angan penguasa hanya menguntungkan penguasa dan kebijakan yang demikian hanya melayani kepentingan penguasa. Sudah barang tentu, kebijakan yang seperti itu merupakan bentuk penyimpangan dari cita-cita *welfare state*.

¹³⁵ Arief Budiman, op. cit., hlm. 55.

¹³⁶ *Ibid.*

Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa dalam rangka mencapai tujuan negara meliputi berbagai macam aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bahkan, dewasa ini, hampir segenap aspek kehidupan bersama dapat dicampuri pemerintah atau penguasa sehingga kebijakan umum yang ditetapkan penguasa juga mencakup segenap aspek kehidupan tersebut. Kebijakan umum yang sangat luas tersebut sesungguhnya dapat dibagi dalam berbagai kebijakan yang bersifat sektoral. Ada kebijakan penguasa atau kebijakan negara yang berkaitan dengan sektor ekonomi dan perdagangan, sosial, budaya, politik, pendidikan, lingkungan, pertanian dan sebagainya. Kebijakan-kebijakan sektoral tersebut dimaksudkan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan pada masing-masing sektor.

Kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum negara atau penguasa. Jika kebijakan umum dipengaruhi cita negara dengan sendirinya, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa juga akan dipengaruhi oleh falsafah negara. Falsafah negara sebagai *das sollen* adalah aspek kedua kebijakan hukum. Dalam falsafah negara terdapat ide-ide dasar mengenai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang bersifat ideal yang hendak diwujudkan dalam kehidupan bersama. Cita-cita dalam ide-ide dasar selalu berbeda dari realitas kehidupan bersama sehingga selalu ada kesenjangan (*disparitas*) antara cita-cita dengan realitas. Jarak kesenjangan dimensi *das sein* dan *das sollen* diupayakan untuk diperpendek berdasarkan kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dalam hal ini, fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan perubahan masyarakat memegang peranan yang sangat penting. Sebab, hukum hendak dipergunakan sebagai sarana perubahan sesuai dengan atau berdasarkan kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dalam hubungan dengan fungsi hukum tersebut, Sunaryati Hartono

mengemukakan bahwa hukum bukan merupakan tujuan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan harus membawa suatu bangsa kepada ide yang dicita-citakan oleh bangsa tersebut.¹³⁷

Cita-cita yang terkandung dalam falsafah negara merupakan gambaran dari bentuk kehidupan bersama yang ideal sebagai tujuan bersama suatu bangsa yang hendak diwujudkan di masa depan. Gambaran bentuk kehidupan ideal tersebut adalah hasil kesepakatan bersama di antara orang-orang yang mendirikan negara. Sebagai konsekuensinya, setiap individu dalam kehidupan bermasyarakat atau berbangsa harus menyesuaikan pandangan hidupnya masing-masing supaya terbentuk pandangan hidup kelompok.¹³⁸ Jika bentuk kehidupan berkelompok atau kehidupan bersama berkembang dan meningkat menjadi suatu bentuk kehidupan bernegara, pandangan hidup berkelompok disebut sebagai pandangan hidup negara.¹³⁹

Falsafah negara yang mengandung cita-cita bersama suatu bangsa berfungsi normatif terhadap kehidupan bersama. Sebab, memberikan pedoman terhadap perkembangan masyarakat sehingga falsafah negara memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam hubungan ini, 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

¹³⁷ Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?*, *op. cit.*, hlm. 17.

¹³⁸ Padmo Wayono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta, 1992), hlm. 88.

¹³⁹ *Ibid.*

yang diambil dalam proses pemerintahan.”¹⁴⁰ Dengan demikian, falsafah negara berfungsi memberikan arahan terhadap berbagai hal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti nilai-nilai kehidupan bersama, ide-ide dasar kehidupan bersama, struktur organisasi negara dan sebagainya. Dalam hubungan dengan kedudukan dan peranan falsafah hidup dalam kehidupan suatu bangsa, Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut:

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.¹⁴¹

Realitas masyarakat sebagai *das sein* selalu diupayakan untuk mendekati cita-cita bersama suatu bangsa sebagai *das sollen* dengan mempergunakan sarana hukum sehingga hukum harus dapat membawa realitas suatu masyarakat berkembang secara bertahap dan terencana mendekati cita-cita bersama. Dalam hal ini, terbuka berbagai macam pilihan mengenai jenis sistem hukum yang dapat dipilih untuk mencapai cita-cita tersebut. Rene David dan John E.C. Brierly umpamanya mengemukakan berbagai jenis sistem hukum seperti *Romano-Germanic Family*, *Socialist Law*, *Common Law* dan sebagainya.¹⁴²

Tipe sistem hukum mana yang dapat membawa suatu bangsa menuju tujuan negara? Tipe sistem hukum yang dianggap dapat mewujudkan tujuan negara sebagai cita-cita bersama suatu bangsa ditetapkan dalam kebijakan hukum negara yang bersangkutan. Hal itu

¹⁴⁰ Soerjanto Puspwardojo, *Pancasila Sebagai Ideologi Ditinjau Dari Segi Pandangan Hidup Bersama* dalam *Ibid.*, hlm. 44.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Rene David dan John E.C. Brierly, *Major Legal System in the World Today* (London, 1985), pada halaman daftar isi.

berarti bahwa dimensi diskrepansi atau kesenjangan antara *das sein* dengan *das sollen* merupakan medan berkiprah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa yang berwenang sehingga kebijakan hukum selalu berada di antara tegangan *das sein* (realitas) dengan *das sollen* (cita-cita). Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa harus dapat memperpendek jarak *das sein* dan *das sollen* supaya cita-cita dan realitas semakin dekat.

Dalam hubungan dengan pemilihan jenis sistem hukum yang diharapkan dapat membawa suatu bangsa menuju cita-citanya, Politik Hukum memegang peranan yang sangat penting. Sebab, jenis sistem hukum yang dipilih sebagai alat untuk mencapai tujuan negara ditetapkan berdasarkan keputusan penguasa dan keputusan penguasa itu merupakan objek kajian Politik Hukum. Dalam hal ini, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan menunjukkan karakteristik sebagai ilmu pengetahuan yang bersifat praktikal. Namun, sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Politik Hukum juga memiliki kemampuan untuk memaparkan atau mendeskripsikan kesenjangan antara realita dan cita-cita ideal. Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan juga mampu melakukan evaluasi terhadap sistem hukum yang berlaku. Bahkan, Politik Hukum juga mampu menawarkan alternatif sistem hukum yang dianggap mampu mendekatkan *das sein* dengan *das sollen* supaya suatu masyarakat dapat mewujudkan cita-citanya. Dengan demikian, Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan atau suatu disiplin ilmiah memiliki karakteristik sebagai ilmu pengetahuan yang bersifat *deskriptif*, *evaluatif* dan *praktikal*.

Karakteristik Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan seperti dikemukakan di atas menurut penulis juga tercermin dalam pendapat Utrecht. Utrecht mengemukakan pendapat mengenai karakteristik Politik Hukum sebagai berikut:

Politik Hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, *Politik Hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial*. Politik Hukum membuat suatu *ius constituendum* (*hukum yang akan berlaku*) dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constitutum* (*hukum yang berlaku yang baru*).¹⁴³

Penyelidikan mengenai perubahan-perubahan hukum yang harus dilakukan seperti dikemukakan Utrecht di atas sudah barang tentu harus dimulai dari kegiatan mendeskripsikan kondisi sistem hukum yang berlaku sekarang. Aktivitas Politik Hukum dalam mendeskripsikan sistem hukum yang berlaku sekarang menunjukkan bukti Politik Hukum memiliki karakteristik sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan yang bersifat deskriptif pada aspek aksiologinya. Jika kondisi sistem hukum positif yang berlaku sekarang dapat dideskripsikan dengan baik berarti kelemahan-kelemahan sistem hukum juga dapat diketahui. Aktivitas Politik Hukum dalam menilai kelemahan-kelemahan suatu sistem hukum membuat Politik Hukum memiliki karakteristik sebagai ilmu pengetahuan evaluatif pada aspek aksiologinya. Jika kelemahan sistem hukum dapat diketahui, Politik Hukum kemudian dapat mengusulkan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan terhadap sistem hukum. Dalam hal ini, Politik Hukum seperti dikemukakan Utrecht di atas menunjukkan karakteristik sebagai cabang ilmu pengetahuan praktikal pada aspek aksiologinya.

Uraian di atas akan semakin jelas jika dikemukakan dengan contoh berikut ini. Negara Republik Indonesia (R.I.) didirikan bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Ketika mendirikan negara Indonesia, bangsa Indonesia memiliki cita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita tersebut mengandung nilai-nilai ideal yang hendak diwujudkan dalam kehidupan bersama bangsa Indonesia pada masa depan.

¹⁴³ Utrecht seperti dikutip Bintan R. Saragih, *Politik Hukum, op. cit.*, hlm. 18.

Secara formal, nilai-nilai cita-cita bangsa Indonesia terkandung dalam Pancasila yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Gambaran cita-cita bangsa Indonesia yang terkandung dalam nilai-nilai Pancasila yaitu masyarakat yang berkeadilan sosial sungguh sangat jauh berbeda dari realitas masyarakat Indonesia pada saat ini. Hal itu menunjukkan kesenjangan *das sollen* (cita-cita bangsa Indonesia) dengan *das sein* (kondisi masyarakat saat sekarang). Untuk memperpendek jarak kesenjangan tersebut, negara menetapkan kebijakan-kebijakan umum sebagai pedoman penyelenggaraan negara. Salah satu aspek kebijakan umum adalah kebijakan hukum. Dalam konteks kebijakan hukum tersebut, penyelenggara negara Republik Indonesia dapat menetapkan sistem hukum yang dianggap paling tepat untuk membawa masyarakat Indonesia menuju cita-citanya.

Sistem hukum yang dianggap paling cocok dipakai sebagai sarana untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia dapat diketahui jika gambaran tujuan negara Indonesia diketahui. Tujuan negara Indonesia ibarat sasaran yang harus dicapai bangsa Indonesia dengan bersaranakan hukum. Atas dasar alasan itu, Sunaryati Hartono lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut “. . . kita perlu terlebih dahulu mengetahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia.”¹⁴⁴ Gambaran masyarakat yang dicita-citakan bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur secara formal tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Setelah itu perlu diketahui sistem hukum yang cocok untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Dalam hubungan ini, Sunaryati Hartono mengemukakan sebagai berikut “Baru setelah diketahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia dapatlah dicari sistem hukum yang bagaimana yang dapat membawa rakyat

¹⁴⁴ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, *op. cit.*, hlm. 1.

kita ke arah masyarakat yang dicita-citakan itu dan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki itu.”¹⁴⁵

Sistem hukum yang dianggap paling cocok untuk mencapai masyarakat yang dicita-citakan bangsa Indonesia adalah sistem hukum nasional berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Namun, Sistem Hukum Nasional itu belum terbentuk karena produk hukum kolonial Belanda masih berlaku sehingga sistem hukum yang berlaku setelah kemerdekaan disebut Sistem Hukum Indonesia. Dengan demikian, sistem hukum nasional yang diyakini dapat membawa bangsa Indonesia mencapai cita-citanya masih berbentuk sistem hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Hal itu berarti kebijakan hukum yang berkenaan dengan pembentukan sistem hukum nasional tersebut masih harus dikembangkan sesuai dengan perkembangan jaman.

C. Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Hukum

Sebagaimana dikemukakan, realitas masyarakat merupakan titik tolak penguasa atau negara dalam menetapkan kebijakan hukum sedangkan tujuan negara adalah tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan hukum. Kedua aspek tersebut merupakan dasar bagi negara atau penguasa dalam rangka menetapkan kebijakan hukum. Namun, tidak hanya realitas masyarakat dan tujuan negara yang perlu dipertimbangkan oleh negara atau penguasa dalam menetapkan kebijakan hukum.

Realitas masyarakat dan tujuan negara adalah dasar untuk menetapkan kebijakan hukum sedangkan materi kebijakan hukum dan ruang lingkup kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa ditentukan oleh berbagai faktor seperti faktor sosial, politik,

¹⁴⁵ *Ibid.*

ekonomi, budaya, teknologi, lingkungan, sistem religi dan lain-lain. Akan tetapi, karena faktor-faktor tersebut sangat luas, penulis memilih hanya beberapa faktor saja yang akan diuraikan. Pilihan itu didasarkan pada alasan bahwa faktor-faktor tersebut merupakan faktor yang paling mempengaruhi kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Berbagai faktor yang akan dibicarakan di bawah ini adalah sebagai berikut:

1. Tingkat Perkembangan Masyarakat,
2. Struktur atau Susunan Masyarakat,
3. Nilai-nilai Budaya Masyarakat,
4. Konfigurasi Politik atau Format Politik dan
5. Perkembangan Masyarakat Internasional.¹⁴⁶

1. Tingkat Perkembangan Masyarakat

Tingkat perkembangan masyarakat adalah salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan hukum. Sebab, kebijakan hukum harus disesuaikan dengan tingkat perkembangan suatu masyarakat. Hal itu berarti tingkat perkembangan masyarakat yang berbeda membutuhkan kebijakan hukum yang berbeda. Sebagai contoh, kebijakan hukum untuk masyarakat agraris harus berbeda dari masyarakat industri karena karakteristik masing-masing masyarakat berbeda. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum memiliki hubungan karakteristik dengan tingkat perkembangan masyarakat. Dalam konteks kaitan tingkat perkembangan masyarakat dengan karakteristik suatu kebijakan hukum berlaku cara pandang dan jalan pikiran yang sama seperti dalam membicarakan hubungan faktor realitas masyarakat dengan kebijakan hukum yang telah penulis kemukakan pada bagian terdahulu.

¹⁴⁶ Selain faktor yang disebut di atas, ada berbagai faktor lain yang dapat mempengaruhi kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa yang berwenang seperti tingkat pendidikan masyarakat, perkembangan teknologi, situasi sosial politik, pertumbuhan ekonomi dan sebagainya.

Realitas suatu masyarakat yang meliputi berbagai macam aspek menunjukkan tingkat perkembangan suatu masyarakat. Dari sudut pandang tertentu, tingkat perkembangan suatu masyarakat dapat digolongkan ke dalam berbagai macam tingkatan atas dasar realitas aspek-aspek sosial, budaya, ekonomi, politik yang terdapat dalam suatu masyarakat. Sesuai dengan penggolongan tersebut, ada berbagai macam penggolongan masyarakat yang dapat disebut. Ada masyarakat yang dapat digolongkan sebagai masyarakat agraris seperti masyarakat Indonesia. Akan tetapi, ada masyarakat yang dapat digolongkan sebagai masyarakat industri seperti masyarakat Amerika, Eropa dan negara-negara maju di Asia seperti Jepang atau Korea Selatan. Realitas suatu masyarakat dengan berbagai macam aspek seperti dikemukakan di atas hendak diubah negara atau penguasa dan diarahkan supaya berkembang menuju suatu tingkat perkembangan masyarakat yang lebih baik berdasarkan kebijakan-kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa. Secara bertahap, tingkat perkembangan suatu masyarakat hendak diubah supaya mendekati tingkat perkembangan masyarakat yang dicita-citakan suatu bangsa yaitu bentuk ideal masyarakat yang terkandung dalam tujuan negara.

Perubahan suatu masyarakat dengan bersaranakan hukum harus dilakukan berdasarkan serangkaian tindakan yang sudah direncanakan dengan matang dari berbagai macam aspek. Rangkaian tindakan yang sudah direncanakan tersebut disebut kebijakan-kebijakan hukum. Hal ini berarti kebijakan hukum merupakan pedoman yang menuntun perjalanan sejarah perkembangan suatu masyarakat dari suatu tingkat perkembangan menuju tingkat perkembangan yang lebih baik. Oleh sebab itu, dapat dikemukakan, kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa yang berwenang termasuk kebijakan hukum sesungguhnya

bukan merupakan tujuan tetapi hanya merupakan jembatan, pedoman atau tuntunan yang akan membawa suatu bangsa menuju kepada ide yang dicita-citakan.¹⁴⁷

Perkembangan suatu masyarakat dari suatu tingkat perkembangan menuju masyarakat yang lebih baik tidak selalu berlangsung dengan mudah dan lancar. Sebab, perubahan itu bersinggungan dengan kepentingan tiap anggota masyarakat. Setiap kepentingan didukung oleh kelompok-kelompok masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Pemangku-pemangku kepentingan 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.¹⁴⁸

Kepentingan tiap anggota masyarakat tidak saja berbeda tetapi juga dapat bertentangan satu sama lain sehingga dapat menimbulkan konflik. Perubahan yang terjadi karena suatu kebijakan hukum dapat menimbulkan benturan kepentingan di antara anggota masyarakat. Masyarakat yang diuntungkan akan cenderung mendukung kebijakan hukum sedangkan masyarakat yang dirugikan akan cenderung menentang kebijakan hukum. Pro atau kontra terhadap perubahan masyarakat karena suatu kebijakan hukum terjadi karena realitas

¹⁴⁷ 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, hukum juga dapat dipandang sebagai kebijakan yang sudah memperoleh bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*). Jadi, jika hukum adalah suatu bentuk kebijakan formal berarti tidak salah kalau dikatakan bahwa hukum sebagai suatu kebijakan adalah juga sarana untuk menuju bentuk masyarakat yang dicita-citakan.

¹⁴⁸ *Ibid.*

masyarakat yang mencakup aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain berkaitan dengan berbagai macam kepentingan kelompok-kelompok masyarakat.

Para pemangku kepentingan akan berusaha untuk mempengaruhi kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Hal itu dilakukan supaya negara atau penguasa menetapkan kebijakan hukum yang menguntungkan masing-masing pemangku kepentingan. Segala macam saluran dipergunakan para pemangku kepentingan untuk memperjuangkan kepentingannya. Dalam konteks kehidupan bernegara yang demokratis, hal itu lumrah dan alamiah. Sebab, setiap orang memiliki kesempatan untuk memperjuangkan kepentingannya menurut kemampuannya. Bahkan, hal itu merupakan asas dalam suatu negara demokratis yang mendapat jaminan konstitusional.

Saluran formal seperti lembaga perwakilan rakyat maupun saluran informal seperti *lobby*, media massa, televisi, pengerahan massa dan sebagainya dipakai sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing kelompok supaya terakomodasi dalam kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dinamika perjuangan kepentingan merupakan kenyataan yang lumrah dan wajar dalam suatu negara demokrasi. Sebab, “Menurut konsep demokrasi modern, 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.”¹⁴⁹

Dalam negara demokrasi, kebijakan hukum yang ditetapkan demi kepentingan penguasa merupakan hal yang tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang etika, yuridis dan

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 11.

politis. Sebab, segenap kebijakan negara termasuk kebijakan hukum dimaksudkan untuk dan demi kepentingan rakyat. Dalam hal ini, prinsip kekuasaan yang tertinggi di tangan rakyat sebagai prinsip negara demokrasi merupakan falsafah yang harus tercermin dalam kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan negara. Prinsip di atas dapat diwujudkan dengan berbagai macam cara dan mekanisme. Namun, yang penting sesuai dengan prinsip demokrasi, kebijakan yang ditetapkan negara termasuk kebijakan hukum tidak boleh berorientasi kepada kepentingan pejabat yang berwenang tetapi kepentingan publik.¹⁵⁰

Sesuai dengan uraian di atas jelas kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa selalu berada dalam konteks pertarungan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa selalu berada dalam tegangan pertarungan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan yang selalu terjadi dalam masyarakat. Dalam hubungan ini, Bambang Sunggono mengemukakan “Kebijaksanaan publik terwujud, diselenggarakan dan dilaksanakan di tengah-tengah kekuatan beraneka ragam dan merupakan suatu proses.”¹⁵¹

Kondisi di atas membuktikan perubahan tingkat perkembangan suatu masyarakat menuju tingkat perkembangan yang lebih lebih baik yang dicita-citakan tidak selalu berlangsung dengan mudah. Sebab, selalu ada resistensi (penolakan) dari komponen masyarakat terhadap setiap perubahan yang dilakukan berdasarkan suatu kebijakan hukum. Salah satu alasan adalah kerugian yang timbul akibat pemberlakuan suatu kebijakan hukum. Oleh sebab itu, dalam hubungan ini, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pendapat

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik* (Jakarta, 1994), hlm. 36-37.

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.”¹⁵²

Kerugian-kerugian yang mungkin terjadi sebagai akibat kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa dalam rangka perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja di atas tidak hanya kerugian yang bersifat fisik tetapi juga bersifat spiritual. Bahkan, kerugian yang terjadi pada salah satu aspek kehidupan dapat berkaitan langsung dengan aspek lain atau menimbulkan kerugian pada aspek lain secara bertimbal balik. Perubahan yang terjadi pada lingkungan fisik dapat menimbulkan kerugian pada lingkungan nonfisik atau aspek spiritual sehingga menimbulkan masalah kemasyarakatan yang sangat serius.

Contoh perubahan yang merugikan aspek fisik suatu masyarakat sebagai konsekuensi penerapan suatu kebijakan hukum adalah kerusakan lingkungan hidup. Kerusakan lingkungan hidup akan mengakibatkan kualitas lingkungan hidup merosot. Pada tahap selanjutnya, kemerosotan kualitas lingkungan hidup akan berdampak terhadap kualitas kesehatan masyarakat. Kualitas lingkungan hidup yang jelek dapat menimbulkan berbagai macam penyakit baik dalam skala mikro maupun makro. Perubahan yang bersifat merugikan pada tanaman bakau di garis bibir pantai menimbulkan penyakit malaria karena tanaman bakau yang menjadi habitat nyamuk malaria sudah dibabat habis.

Contoh perubahan yang merugikan aspek nonfisik atau aspek spiritual masyarakat sebagai konsekuensi penerapan suatu kebijakan hukum adalah kerusakan sistem nilai

¹⁵² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum . . . op. cit.*, hlm. 15.

masyarakat. Nilai-nilai tradisional yang mengutamakan loyalitas, kejujuran dan kerja keras yang menjaga keseimbangan kehidupan bersama terdesak dan ditinggalkan karena perubahan-perubahan baru. Nilai-nilai moral dan spiritual yang dahulu sangat dihargai dan dijunjung tinggi tergerus jaman dan digantikan nilai-nilai pragmatis yang tidak peduli dengan loyalitas, kejujuran dan kerja keras. Nilai pragmatis semata-mata mengutamakan aspek pencapaian hasil tanpa peduli terhadap cara-cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan dari segi hukum, moral dan kelaziman-kelaziman masyarakat. Wujud nyata akibat negatif perubahan sistem nilai-nilai tampak pada aneka macam kejahatan yang terjadi pada skala makro maupun mikro seperti kejahatan korupsi yang melibatkan pejabat-pejabat negara, *illegal logging*, *trafficking* dan lain-lain yang sedang terjadi dalam masyarakat Indonesia dewasa ini.

Problematik yang terjadi dalam upaya menuntun perubahan suatu masyarakat berdasarkan suatu kebijakan hukum akan semakin jelas jika kasus Indonesia dikemukakan sebagai contoh. Masyarakat Indonesia pada dasarnya adalah masyarakat agraris karena sebagian besar rakyat Indonesia hidup dari hasil pertanian. Tingkat perkembangan masyarakat agraris Indonesia hendak didorong menuju tingkat perkembangan masyarakat yang lebih baik yaitu masyarakat industri seperti masyarakat Eropa dan Amerika. Untuk itu, pada jaman Orde Baru, negara melakukan pembangunan pada seluruh aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Dalam rangka cita-cita tersebut, penguasa Orde Baru menetapkan serangkaian kebijakan yang terencana 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 kemudian dibagi atas Rencana Pembangunan Lima (Repelita) Tahun I, II, III, IV dan V.

Bagi masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris, tanah tidak hanya memiliki makna yang penting dari segi ekonomi tetapi juga sangat penting dari segi kehidupan sosial dan budaya masyarakat. Sebab, tanah tidak hanya terkait dengan faktor produksi tetapi juga segi-segi kehidupan spiritual masyarakat. Hubungan tanah dengan nilai-nilai spiritual yang diyakini masyarakat sering diwujudkan dalam bentuk ritual-ritual ucapan syukur di berbagai daerah dalam rangka keberhasilan panen. Oleh karena itu, kebijakan hukum yang dibutuhkan masyarakat Indonesia adalah kebijakan hukum yang memberikan kepastian hukum yang berkenaan dengan hak-hak atas tanah. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang dibutuhkan masyarakat agraris adalah kebijakan hukum yang berhubungan dengan hukum agraria. Namun, yang terjadi dalam kenyataan adalah berbeda. Negara atau penguasa Orde Baru mendorong masyarakat menuju masyarakat industri melalui kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa Orde Baru. Hal itu membuat kebijakan hukum yang memperkuat sektor agraria kurang mendapat perhatian negara atau penguasa Orde Baru. Bahkan, yang lebih memprihatinkan, industri yang dikembangkan penguasa Orde Baru bukan industri yang berbasis pertanian sesuai dengan realitas masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris melainkan industri berat yang sama sekali asing bagi masyarakat dan bangsa Indonesia.

Kebijakan-kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa Orde Baru tentu saja mengikuti arus utama kebijakan umum yang berkembang pada masa tersebut yaitu kebijakan yang berfokus kepada pertumbuhan perekonomian yang berbasis industri berat. Sebagai konsekuensinya, segenap produk hukum sebagai instrumen kebijakan negara dipergunakan

penguasa Orde Baru sebagai alat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pertumbuhan industri berat yang sangat berbeda dari kultur bangsa Indonesia sebagai masyarakat agraris. Kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa Orde Baru yang tidak sesuai dengan taraf perkembangan masyarakat Indonesia tersebut ternyata menimbulkan dampak negatif dan kerugian yang sangat serius yang tidak dapat dielakkan dan baru disadari beberapa puluh tahun kemudian.

Kerugian yang dialami bangsa Indonesia sebagai akibat kebijakan hukum yang salah yang ditetapkan negara atau penguasa Orde Baru ternyata tidak hanya kerugian fisik yang berbentuk kerusakan atau kehancuran lingkungan hidup dengan segala macam akibat yang ditimbulkan seperti banjir, kekeringan dan lain-lain. Akan tetapi, juga terjadi kerugian spiritual atau rohani dan moral dalam bentuk pergeseran sistem nilai yang dianut bangsa Indonesia dewasa ini. Sulit disangkal jika dikemukakan bangsa Indonesia dewasa ini mengalami degradasi moral yang sangat parah dan sangat serius pada hampir seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kehancuran moral yang dialami bangsa Indonesia antara lain tampak dalam gejala-gejala korupsi yang terjadi hampir dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Uraian di atas merupakan contoh yang dapat menunjukkan kebijakan hukum yang salah yang ditetapkan negara atau penguasa dapat menimbulkan akibat negatif terhadap segi-segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Menurut penulis, kesalahan yang dilakukan penguasa Orde Baru adalah tidak mempertimbangkan faktor perkembangan masyarakat Indonesia. Kebijakan hukum yang sepatutnya ditetapkan penguasa Orde Baru adalah kebijakan hukum yang mendorong perkembangan industri pertanian sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat agraris. Secara ideal,

penguasa Orde Baru seharusnya mendorong masyarakat Indonesia yang bersifat agraris tradisional menuju masyarakat agraris yang maju dan moderen bukan menjadi masyarakat industri yang sama sekali asing bagi masyarakat Indonesia.

2.Struktur atau Susunan Masyarakat

Faktor kedua yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah susunan atau struktur masyarakat. Karakteristik struktur masyarakat memiliki hubungan erat dengan karakteristik kebijakan hukum yang diterapkan negara atau penguasa. Secara lebih jelas dapat dikemukakan karakteristik kebijakan hukum harus disesuaikan dengan karakteristik struktur masyarakat. Jika suatu masyarakat bersifat heterogen, kebijakan hukum yang sesuai dengan susunan masyarakat tersebut adalah kebijakan pluralisme hukum. Namun, untuk masyarakat yang secara relatif homogen, kebijakan unifikasi hukum dapat diterapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum yang cocok untuk struktur masyarakat yang bersifat homogen harus berbeda dari kebijakan hukum yang ditetapkan bagi masyarakat yang bersifat heterogen.

Sebagai contoh, di India, selama beratus-ratus tahun sudah dikenal sistem kasta sebagai bentuk lapisan-lapisan masyarakat.¹⁵³ Sudah barang tentu, kebijakan hukum yang cocok bagi struktur masyarakat India yang berkasta harus berbeda dari kebijakan hukum masyarakat yang tidak mengenal sistem kasta. Oleh karena itu, dalam konteks hubungan karakteristik struktur masyarakat dengan kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa seperti dikemukakan di atas, Bagir Manan mengemukakan sebagai berikut “Politik hukum pada masyarakat yang relatif homogen di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya semestinya

¹⁵³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi, Suatu Pengantar* (Jakarta, 1982), hlm. 257.

berbeda dengan politik hukum pada masyarakat majemuk (bhineka).”¹⁵⁴ Sebab, jika karakteristik kebijakan hukum tidak sesuai atau bertentangan dengan karakteristik masyarakat dapat timbul berbagai macam persoalan baru.

Suatu masyarakat disebut mempunyai struktur yang homogen karena terdiri atas satu suku bangsa atau bahasa, kultur atau agama atau latar belakang sejarah yang secara relatif memiliki persamaan. Dalam struktur masyarakat yang homogen secara relatif aspirasi atau kepentingan masyarakat yang berkembang juga homogen. Oleh karena itu, persoalan-persoalan kemasyarakatan yang perlu ditangani dan peluang-peluang yang perlu diciptakan negara untuk memenuhi tuntutan aspirasi dan kepentingan masyarakat secara relatif juga homogen. Dengan perkataan lain, dalam bahasa kebijakan publik dapat dikemukakan *isu kebijakan* yang berkembang dalam suatu masyarakat yang homogen secara relatif juga homogen.¹⁵⁵

Dalam konteks kebijakan publik, pengertian *isu kebijakan* tidak hanya mencakup masalah-masalah umum yang perlu ditanggulangi pemerintah tetapi juga peluang-peluang yang perlu diciptakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam hubungan dengan pengertian isu kebijakan publik yang dikemukakan di atas Solichin Abdul Wahab mengemukakan pendapat 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

¹⁵⁴ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, op. cit.*, hlm. 8.

¹⁵⁵ Dalam konteks kebijakan publik, pengertian *isu* berbeda dari pengertian sehari-hari yang mengidentikkan *isu* sebagai kabar burung.

signifikan.”¹⁵⁶ Jika isu kebijakan publik yang berkembang dalam suatu masyarakat homogen sesuai dengan karakteristik suatu masyarakat yang homogen, cara pengelolaan dan penanggulangan aspirasi dan kepentingan masyarakat tersebut juga secara relatif homogen. Dengan perkataan lain, dalam struktur suatu masyarakat yang homogen dengan aspirasi dan kepentingan yang juga homogen, kebijakan umum sebagai serangkaian tindakan yang sudah direncanakan dengan matang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu dari berbagai aspek kehidupan masyarakat pada dasarnya juga homogen.

Dalam konteks bidang hukum, berlaku hal yang sama dengan asas atau prinsip yang dikemukakan di atas. Hal itu berarti jika struktur suatu masyarakat bersifat homogen, isu kebijakan hukum yang berkembang secara relatif juga homogen sehingga cara pengelolaan dan penanggulangan aspirasi dan kepentingan masyarakat tersebut secara relatif juga bersifat homogen. Dengan perkataan lain, dalam struktur suatu masyarakat yang homogen dengan aspirasi dan kepentingan yang juga homogen, isu kebijakan hukum yang berkembang juga homogen. Dengan demikian, kebijakan hukum sebagai serangkaian tindakan negara atau penguasa yang sudah direncanakan dengan matang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu dari berbagai aspek kehidupan masyarakat pada dasarnya juga homogen.

Dalam struktur masyarakat yang homogen, negara atau penguasa dapat menerapkan kebijakan hukum yang bersifat homogen yang disebut unifikasi hukum. Kebijakan unifikasi hukum mengandung arti sebagai kebijakan untuk menerapkan suatu sistem hukum terhadap segenap golongan masyarakat.¹⁵⁷ Namun, kebijakan hukum yang bersifat unifikasi hukum

¹⁵⁶ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* (Jakarta, 2008), hlm. 36.

¹⁵⁷ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum . . . op. cit.*, hlm. 62.

tidak selalu dapat diterapkan pada semua bidang hukum. Jika dalam struktur suatu masyarakat tidak mungkin diterapkan kebijakan unifikasi hukum pada semua bidang hukum, negara atau penguasa dapat menerapkan kebijakan hukum yang bersifat pengecualian dari kebijakan unifikasi hukum. Dalam hal ini, negara atau penguasa dapat memberlakukan hukum yang berbeda-beda secara terbatas pada bidang-bidang hukum tertentu terutama pada bidang-bidang hukum yang bersifat tidak netral seperti bidang hukum kekeluargaan atau hukum kewarisan. Sebagai contoh, pada dasarnya, dalam negara Republik Indonesia, hukum agama bukan merupakan hukum positif. Namun, atas dasar alasan-alasan tertentu, hukum agama dapat diberlakukan secara terbatas pada lingkungan masyarakat tertentu dan pada aspek kehidupan tertentu seperti hukum waris atau hukum perkawinan.

Suatu masyarakat disebut heterogen atau majemuk jika terdiri atas berbagai suku bangsa atau bahasa, kultur atau agama atau latar belakang sejarah yang berbeda. Dalam struktur masyarakat yang heterogen atau majemuk, aspirasi dan kepentingan masyarakat yang berkembang juga heterogen atau berbeda-beda. Sesuai dengan keanekaragaman aspirasi dan kepentingan tersebut, isu kebijakan umum yang berkembang juga heterogen atau aneka ragam. Oleh karena itu, cara penanganan atau penanggulangan yang dilakukan negara atau penguasa terhadap aneka ragam isu kebijakan umum disesuaikan dengan kebhinekaan isu kebijakan umum. Dengan demikian, sesuai dengan kebhinekaan isu kebijakan umum dalam masyarakat heterogen tersebut, kebijakan umum sebagai rangkaian tindakan yang sudah direncanakan negara atau penguasa untuk menanggulangi isu kebijakan umum tersebut juga bersifat heterogen.

Dalam konteks hukum juga berlaku hal yang sama dengan prinsip atau asas yang dikemukakan di atas. Dalam struktur masyarakat yang heterogen atau majemuk, secara

relatif, aspirasi dan kepentingan hukum yang berkembang juga heterogen atau berbeda-beda. Sesuai dengan keanekaragaman aspirasi dan kepentingan hukum tersebut, isu kebijakan hukum sebagai bagian dari isu kebijakan publik yang berkembang dalam masyarakat juga heterogen. Oleh karena itu, cara penanganan atau penanggulangan yang ditempuh negara atau penguasa untuk menyikapi aspirasi dan kepentingan hukum yang berbeda-beda tersebut juga beranekaragam. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum sebagai serangkaian tindakan yang direncanakan yang berlaku bagi suatu masyarakat yang heterogen juga harus berbeda-beda supaya kebijakan hukum tersebut mampu mengakomodasikan berbagai macam aspirasi dan kepentingan hukum masyarakat yang berbeda-beda. Dengan demikian, untuk masyarakat yang majemuk seperti masyarakat Indonesia, kebijakan unifikasi hukum sebagai kebijakan hukum yang memberlakukan satu sistem hukum terhadap semua golongan masyarakat tidak selalu akan berhasil dengan baik. Bahkan, unifikasi hukum yang bersifat kaku kemungkinan besar dapat menimbulkan akibat yang tidak baik bagi masyarakat Indonesia yang majemuk karena kemungkinan besar akan timbul penolakan secara manifest atau laten. Jika terjadi penolakan karena penerapan kebijakan unifikasi hukum yang kaku, hal itu menyiratkan kegagalan penguasa dalam memahami dan mengakomodasikan aspirasi dan kepentingan hukum masyarakat yang beraneka ragam.

Penerapan hukum yang berbeda terhadap golongan masyarakat yang berbeda atau pluralisme hukum adalah hal yang biasa terjadi dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu, prinsip pluralisme hukum tidak selalu berarti ketidakadilan atau diskriminasi. Bahkan, dalam hal tertentu, pluralisme hukum merupakan kebijakan yang sangat tepat untuk menyelesaikan masalah hukum seperti hukum waris Indonesia dewasa ini. Dalam hal ini, yang perlu diperhatikan, persamaan hukum tidak selalu berarti keadilan sedangkan ketidaksamaan di

depan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Dalam hubungan ini, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut “Persamaan (di depan ---pen.) hukum tidak selalu berarti keadilan. Perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Keadilan dan kemanfaatan hukum akan terletak pada persamaan pada tempat di mana diperlukan persamaan dan perbedaan pada tempat di mana diperlukan perbedaan.”¹⁵⁸ Bahkan, Bagir Manan lebih lanjut mengemukakan persamaan (di depan) hukum sangat berpotensi untuk menimbulkan ketidakadilan jika diterapkan dengan pengertian yang tidak tepat.¹⁵⁹

Bagi masyarakat majemuk seperti masyarakat Indonesia, pluralisme hukum yang mengandung arti sebagai kebhinekaan sistem hukum bukan hal yang baru. Sebab, bangsa Indonesia sudah mengalami pluralisme hukum sejak zaman kolonial Belanda.¹⁶⁰ Selain pluralisme hukum kolonial Belanda juga terjadi pluralisme hukum adat dalam susunan atau struktur masyarakat asli Indonesia. Dalam garis besar, sistem kemasyarakatan Indonesia terdiri atas 3 (tiga) golongan. Golongan pertama, masyarakat yang menarik garis keturunan dari pihak laki-laki (*patrilineal*) seperti di Tapanuli, Ambon dan lain-lain. Golongan kedua, masyarakat yang menarik garis keturunan dari pihak wanita (*matrilineal*) seperti di Minangkabau. Golongan ketiga, masyarakat yang menarik garis keturunan dari pihak wanita (*matrilineal*) dan laki-laki (*patrilineal*) sekaligus yang disebut sistem *parental* seperti pada umumnya terdapat di pulau Jawa.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, (Jakarta, 2006), hlm. 84-88.

Dalam struktur masyarakat Indonesia yang pluralis sulit menerapkan kebijakan hukum waris nasional yang diterima ketiga kelompok masyarakat. Jika hukum waris nasional mengikuti prinsip *parental (bilateral)*, kemungkinan besar akan ditolak kelompok *matrilineal* dan *patrilineal*. Sebaliknya, kelompok masyarakat *matrilineal* dan *bilateral* akan menolak prinsip pewarisan *patrilineal*. Penolakan masing-masing kelompok timbul karena hukum waris bersinggungan dengan nilai-nilai kehidupan masing-masing kelompok masyarakat. Bidang hukum kewarisan memang merupakan bidang hukum yang disebut Mochtar Kusumaatmadja sebagai bidang hukum yang tidak netral.¹⁶¹

Kemungkinan penolakan dari kelompok-kelompok masyarakat menjadi salah satu pertimbangan sehingga pemerintah (negara) belum membentuk undang-undang waris nasional. Dalam hubungan dengan masalah hukum waris negara menganut prinsip kehati-hatian. Untuk sementara waktu, masalah hukum waris nasional dianggap tidak perlu diatur undang-undang. Negara hanya akan mengatur bidang-bidang hukum yang dianggap bersifat netral seperti bidang perniagaan, perekonomian, perbankan dan lain-lain dan tidak akan mencampuri hal-hal yang bersifat sensitif seperti masalah warisan tersebut.¹⁶²

3. Nilai-nilai Budaya Masyarakat

Faktor ketiga yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah nilai-nilai budaya masyarakat. Kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat. Sebab, nilai-nilai budaya masyarakat berhubungan dengan

¹⁶¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum, op. cit.*, hlm. 24.

¹⁶² Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung, 1986), hlm. 6.

kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Di satu pihak, nilai-nilai budaya masyarakat dapat menjadi faktor pendukung atau faktor penghambat kebijakan hukum. Di lain pihak, kebijakan hukum dapat mendorong perkembangan nilai-nilai budaya masyarakat ke arah yang lebih baik atau dapat merusak nilai-nilai budaya masyarakat. Dengan demikian, negara atau penguasa harus mempertimbangkan faktor nilai-nilai budaya masyarakat dalam menetapkan kebijakan hukum.

Nilai-nilai budaya adalah salah satu wujud kebudayaan. Ada 3 (tiga) macam wujud kebudayaan menurut Koentjaraningrat 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.¹⁶³

Tiap kelompok masyarakat memiliki nilai-nilai budaya yang berbeda dari nilai-nilai budaya kelompok lain (*emic view*). Nilai-nilai budaya suatu kelompok masyarakat merupakan bagian terdalam dari wujud kebudayaan kelompok masyarakat tersebut. Sebagai bagian terdalam dari wujud kebudayaan, nilai-nilai budaya kelompok mempengaruhi segenap lapisan luar kebudayaan yaitu perilaku anggota kelompok maupun benda-benda fisik. Dengan perkataan lain, aktivitas dan pola tindakan anggota kelompok masyarakat serta benda-benda fisik hasil karya anggota kelompok masyarakat dipengaruhi nilai-nilai budayanya. Dengan demikian, nilai-nilai budaya suatu kelompok masyarakat memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap segenap aspek kehidupan berkelompok seperti terhadap struktur kerohanian, struktur kemasyarakatan, sistem hukum maupun pola perilaku kelompok

¹⁶³ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Anthropologi*, (Jakarta, 1990), hlm. 301.

dan anggota kelompok. Secara khusus, hubungan antara nilai-nilai budaya kelompok dengan perilaku anggota kelompok dikemukakan M. Sastraprateja 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.”¹⁶⁴

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, nilai-nilai budaya kelompok masyarakat dapat hidup berdampingan dengan nilai-nilai budaya bangsa. Sebab, dalam hal tertentu, nilai-nilai budaya bangsa ada kalanya bersesuaian dengan nilai-nilai budaya kelompok sehingga kedua sistem nilai tersebut dapat hidup berdampingan secara harmonis. Namun, ada kalanya, nilai-nilai budaya kelompok bertentangan dengan nilai-nilai budaya bangsa sehingga timbul konflik. Kemungkinan yang disebut terakhir sangat mungkin terjadi dalam struktur masyarakat heterogen seperti masyarakat Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk karena terdiri atas berbagai macam suku bangsa, agama, bahasa dan lain-lain. Tiap suku bangsa dalam masyarakat Indonesia menganut sistem nilai budaya kelompok. Sistem nilai budaya kelompok mempengaruhi sistem kemasyarakatan kelompok sedangkan sistem kemasyarakatan mempengaruhi sistem hukum adat. Dalam hubungan ini, Bungaran Antonius mengemukakan sebagai berikut “Nilai budaya tersebut meresapi hidup anggota masyarakat sejak dini sehingga mengakar di dalam jiwa sehingga nilai budaya yang

¹⁶⁴ M. Sastraprateja, ‘*Pendidikan Nilai*’ dalam K. Kaswardi (penyunting), *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*, (Jakarta, 1993), hlm. 7.

terdapat dalam suatu kebudayaan tidak dapat diganti begitu saja dalam waktu singkat dengan nilai budaya lain walaupun dengan dalih rasionalitas.”¹⁶⁵

Sebagai contoh, masyarakat Batak Toba di Tapanuli menurut Bungaran Antonius Simanjuntak memiliki sistem nilai-nilai budaya yang berbeda dari nilai-nilai budaya kelompok masyarakat lain yaitu nilai-nilai budaya kekayaan (*hamoraon*), banyak keturunan (*hagabeon*) dan kehormatan (*hasangapon*).¹⁶⁶ Nilai-nilai budaya masyarakat Batak Toba memberikan pedoman terhadap dan mempengaruhi seluruh aspek kehidupan masyarakat Batak Toba seperti sistem kekerabatan masyarakat atau sistem sosial masyarakat Batak Toba. Pada tahap berikutnya, sistem sosial masyarakat Batak Toba mempengaruhi sistem hukum adat masyarakat Batak Toba secara keseluruhan.

Jika dalam konteks nilai-nilai budaya yang bersifat pluralis seperti dikemukakan di atas, negara atau penguasa menetapkan suatu kebijakan hukum yang bertujuan untuk memperkenalkan nilai-nilai budaya baru kepada masyarakat akan terjadi berbagai kemungkinan. Sebagai contoh, jika negara atau penguasa hendak memperkenalkan nilai-nilai baru dalam bidang hukum waris, ada kemungkinan akan ditolak atau diterima. Jika kebijakan hukum yang mengandung nilai-nilai yang baru berbeda dari nilai-nilai sistem waris adat suatu kelompok masyarakat, kemungkinan besar akan terjadi penolakan terhadap nilai-nilai baru yang hendak diperkenalkan negara atau penguasa melalui suatu kebijakan hukum.

Kemungkinan terjadi penolakan seperti diperkirakan di atas mudah dimengerti alasannya. Sebab, nilai-nilai budaya mempengaruhi struktur kemasyarakatan, sistem

¹⁶⁵ Bungaran Antonius Simanjuntak, *Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba, Bagian Sejarah Batak* (Jakarta, 2009), hlm. 139-140.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 142.

kelembagaan ataupun sistem hukum adat kelompok masyarakat tersebut. Oleh karena itu, jika nilai-nilai budaya suatu masyarakat hendak diubah melalui suatu kebijakan hukum, perubahan nilai-nilai tersebut akan berdampak terhadap aspek-aspek lain kehidupan masyarakat seperti aspek perilaku, norma-norma, sistem kelembagaan, sistem kemasyarakatan maupun benda-benda fisik sebagai bagian dari suatu kebudayaan. Jika negara atau penguasa menetapkan suatu garis kebijakan hukum yang tidak bersinggungan dengan nilai-nilai budaya masyarakat atau tidak berbenturan dengan nilai-nilai budaya tersebut, masyarakat yang bersangkutan dapat memberikan reaksi yang bersifat positif dalam bentuk dukungan. Akan tetapi, jika kebijakan hukum bertentangan dengan nilai-nilai budaya yang sudah beratus tahun diyakini kebenarannya akan muncul reaksi yang bersifat negatif berupa penolakan atau pengabaian terhadap kebijakan hukum tersebut. Dengan demikian, faktor nilai-nilai budaya masyarakat harus dipertimbangkan negara atau penguasa dalam menetapkan kebijakan hukum dalam rangka pembentukan undang-undang atau hukum. Dalam kondisi demikian, negara atau penguasa harus bijaksana untuk tidak memaksakan suatu kebijakan hukum jika diperkirakan dapat menimbulkan konflik sosial.

Kemungkinan terjadi pertentangan nilai-nilai yang ditetapkan negara atau penguasa melalui suatu kebijakan hukum dengan nilai-nilai budaya dalam suatu masyarakat (*living law*) seperti dikemukakan di atas membuat aliran filsafat hukum *Sociological Jurisprudence* memberikan perhatian terhadap masalah tersebut.¹⁶⁷ Dalam hubungan ini, aliran *Sociological Jurisprudence* memandang bahwa hukum yang baik yaitu hukum yang ditetapkan negara

¹⁶⁷ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya* (Bandung, 1994), hlm. 98 dan seterusnya.

adalah hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.¹⁶⁸ Dengan perkataan lain, menurut aliran *Sociological Jurisprudence*, nilai-nilai budaya sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat merupakan faktor penentu yang sangat penting dalam rangka pembentukan hukum atau undang-undang.

Kesesuaian nilai-nilai dalam undang-undang dengan *living law* seperti tesis aliran *Sociological Jurisprudence* sangat perlu diperhatikan karena hal itu akan berkaitan erat dengan efektivitas undang-undang (hukum). Jika nilai-nilai baru dalam undang-undang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*), kemungkinan besar undang-undang tersebut akan didukung masyarakat. Dukungan diwujudkan dalam bentuk perilaku yang patuh terhadap undang-undang. Dalam hal demikian, suatu undang-undang disebut berlaku secara efektif. Akan tetapi, jika terjadi pertentangan nilai-nilai baru dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat kemungkinan besar akan terjadi konflik nilai. Di satu pihak, ada nilai-nilai baru yang ditetapkan negara atau penguasa yang secara formal tertuang dalam undang-undang. Namun, di pihak lain ada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang bertentangan dengan nilai-nilai baru. Dalam keadaan konflik nilai tersebut, ada kemungkinan undang-undang yang ditetapkan negara atau penguasa menimbulkan persoalan hukum baru. Jika suatu undang-undang ditolak, hal itu mengindikasikan kebijakan hukum yang menjadi latar belakang pembentukan undang-undang tersebut juga ditolak.

Kemungkinan pertentangan dua sistem nilai akan melahirkan persoalan baru. Salah satu persoalan hukum yang mungkin terjadi adalah penolakan secara terang-terangan atau secara diam-diam terhadap kebijakan hukum dalam wujud penolakan terhadap undang-undang yang dibentuk berdasarkan kebijakan hukum tersebut. Hal ini berarti sekalipun

¹⁶⁸ *Ibid.*

undang-undang ditetapkan secara formal berdasarkan kebijakan hukum negara atau penguasa dan berlaku sebagai hukum positif tetapi dalam kenyataan undang-undang tersebut tidak dipatuhi masyarakat. Dengan perkataan lain, undang-undang tersebut tidak efektif karena ditolak masyarakat sehingga undang-undang yang demikian pada hakikatnya tidak lebih dari sekedar huruf-huruf mati atau hukum yang ditidurkan (*statutory dormancy*).¹⁶⁹ Undang-undang yang tidak efektif karena tidak dipatuhi masyarakat tidak dapat disebut hukum karena kehilangan fungsi normatifnya untuk memberikan pedoman berperilaku kepada anggota masyarakat sehingga undang-undang yang demikian tidak mempunyai manfaat dalam kehidupan bersama. Hukum yang tidak dipatuhi masyarakat merupakan hukum yang kehilangan legitimasi sosiologisnya sehingga dalam arti tertentu kehilangan hak hidupnya.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas akan dapat dipetik suatu pelajaran. Dalam rangka memperkenalkan nilai-nilai baru, negara atau penguasa tidak dapat melakukan perubahan sistem nilai-nilai budaya masyarakat dengan mengandalkan kekuasaan semata-mata. Perubahan nilai-nilai budaya melalui kebijakan hukum yang mengandalkan kekuasaan negara semata-mata tidak selalu berhasil mencapai tujuan. Selain itu, pemberlakuan nilai-nilai baru dengan cara paksaan dapat menimbulkan persoalan baru. Sebab, pemberlakuan nilai-nilai baru dengan cara paksaan akan menimbulkan konflik nilai yang pada gilirannya dapat menimbulkan gangguan terhadap ketertiban 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."¹⁷⁰

¹⁶⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik* (Jakarta, 2009), hlm. 21.

¹⁷⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum, op. cit.*, hlm. 23.

Jika sistem nilai-nilai suatu masyarakat berkaitan erat dengan sistem hukum seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja di atas berarti perubahan nilai-nilai harus dilakukan secara alami dan direncanakan dengan baik untuk meminimalisir kemungkinan dampak sosial yang terjadi. Keterkaitan dan hubungan yang erat antara hukum dengan nilai-nilai budaya suatu masyarakat membuat Mochtar Kusumaatmadja lebih lanjut mengemukakan 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.”¹⁷¹

4.Konfigurasi Politik atau Format Politik

Faktor keempat yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah konfigurasi politik atau format politik suatu negara. Konfigurasi politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang nyata serta eksis dalam suatu sistem politik.¹⁷² Konfigurasi politik pada dasarnya dapat dibagi atas 2 (dua) macam yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otokratis (non-demokratis).¹⁷³ Konfigurasi politik suatu negara dikatakan bersifat demokratis jika partai-partai politik berperan secara nyata dalam mengambil keputusan atau kebijakan seperti penetapan kebijakan pembentukan hukum atau kebijakan lainnya.¹⁷⁴ Akan tetapi, jika partai-

¹⁷¹ *Ibid.* hlm. 10.

¹⁷² Bintan R.Saragih, *op. cit.*, hlm. 34.

¹⁷³ Moh.Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 15-19.

¹⁷⁴ Bintan R.Saragih, *op. cit.*

partai politik tidak berperan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan dapat dikatakan konfigurasi politik negara yang bersangkutan adalah bersifat non-demokratis.¹⁷⁵

Konfigurasi politik atau format politik mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai contoh, konfigurasi politik atau format politik mempengaruhi kebebasan mengemukakan pendapat, kehidupan berdemokrasi, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, kebebasan pers, kebebasan berserikat atau berkumpul dan sebagainya. Bahkan, konfigurasi politik atau format politik juga mempengaruhi karakteristik kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara terjadi karena konfigurasi politik atau format politik merupakan peta kekuatan-kekuatan politik yang nyata dalam suatu sistem politik.

Konfigurasi politik atau format politik secara khusus juga berpengaruh terhadap karakteristik kebijakan hukum suatu negara karena kebijakan hukum bagian dari kebijakan umum. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap kebijakan hukum tampak pada karakteristik kebijakan hukum suatu negara. Sebab, konfigurasi politik atau format politik tertentu menghasilkan karakteristik kebijakan hukum tertentu. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik tampak pada segi-segi kebijakan hukum. *Pertama*, konfigurasi politik atau format politik mempengaruhi kebijakan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) sebagai pedoman pembentukan undang-undang. *Kedua*, konfigurasi politik atau format politik juga mempengaruhi kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum (*rechstvinding*) yang dilakukan kekuasaan kehakiman dan aparat penegak hukum.

¹⁷⁵ *Ibid.*

Sesuai dengan uraian hubungan karakteristik konfigurasi politik atau format politik dengan kebijakan hukum yang dikemukakan di atas dapat dibuat hipotesa sebagai berikut. Konfigurasi politik demokratis menghasilkan tipologi kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang demokratis-populis. Kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang demokratis-populis adalah kebijakan pembentukan dan penegakan hukum yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Di lain pihak, konfigurasi politik atau format politik yang otoriter atau totaliter menghasilkan kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum serta penerapan hukum yang elitis-otoriter. Kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum serta penerapan hukum yang elitis-otoriter adalah kebijakan pembentukan dan penegakan hukum yang berpihak kepada kepentingan penguasa.

Dalam konteks kebijakan umum, kriteria untuk menentukan tipologi kebijakan publik yang berkarakter demokratis-populis dan otoriter-elitis adalah tingkat keterlibatan publik dalam siklus kebijakan publik.¹⁷⁶ Semakin besar keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan publik semakin demokratis tipologi kebijakan tersebut. Namun, semakin kecil keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan umum semakin otoriter tipologi kebijakan umum tersebut. Dalam hal ini, Trubus Rahadiansyah mengemukakan pendapat 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 kontrol publik

¹⁷⁶ Siklus kebijakan publik terdiri atas pembuatan kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik (Lihat, Trubus Rahadiansyah P., *Pengantar Ilmu Politik, op.cit.*, hlm. 293).

yakni proses yang memungkinkan keberatan atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.”¹⁷⁷

Sesuai dengan pendapat di atas jika keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan publik minim, kebijakan publik yang demikian memiliki tipologi karakter yang otoriter-elitis. Oleh sebab itu, dalam hubungan ini, Trubus Rahadiansyah mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam masyarakat otoriter, kebijaksanaan publik merupakan keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas (maksudnya penjabaran siklus kebijakan publik yang dikemukakan di atas - - - pen.) tidak berjalan.” Sebaliknya, jika keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan publik maksimal, kebijakan publik tersebut memiliki tipologi karakter yang demokratis-populis. Namun, dalam suatu negara demokrasi, meskipun siklus kebijakan berjalan dengan baik tetapi justru terjadi kesulitan dalam menyerap aspirasi publik tersebut. Dalam hubungan ini, Trubus Rahadiansyah P. mengemukakan pendapat sebagai berikut “Tetapi dalam masyarakat demokratis yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik.”¹⁷⁸

Tipologi kebijakan publik yang dikemukakan di atas dapat diberlakukan terhadap tipologi kebijakan hukum. Sebab, sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan publik. Oleh karena itu, siklus kebijakan publik yang dikemukakan di atas pada dasarnya juga berlaku terhadap proses penetapan kebijakan hukum. Dengan demikian, dapat dikemukakan tipologi kebijakan hukum yang demokratis-populis terjadi jika rakyat dilibatkan pada setiap tahap siklus kebijakan. Sebaliknya, tipologi kebijakan hukum yang bersifat otoriter-elitis terjadi jika tingkat

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 293.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 294.

keterlibatan rakyat dalam siklus kebijakan hukum sangat minim. Bahkan, dalam negara totaliter rakyat dapat dikatakan sama sekali tidak terlibat dalam salah satu siklus kebijakan hukum.

Karakteristik kebijakan pembentukan hukum dan penegakan hukum (penerapan hukum) yang demokratis-populis atau ototiter-elitis mempengaruhi karakteristik strategi pembangunan hukum suatu negara. Dengan perkataan lain, karakteristik kebijakan hukum merupakan faktor yang menentukan strategi pembangunan hukum suatu negara. Jika bertitik tolak dari hubungan karakteristik kebijakan hukum dengan karakteristik strategi pembangunan hukum di atas dapat dikemukakan hipotesa sebagai berikut. Karakteristik kebijakan hukum yang elitis akan menghasilkan strategi pembangunan hukum ortodoks. Namun, karakteristik kebijakan hukum yang populis menghasilkan strategi pembangunan hukum yang responsif. Secara teoretis, ada 2 (dua) model strategi pembangunan hukum yaitu strategi pembangunan hukum ortodoks dan responsif.¹⁷⁹

Dalam strategi pembangunan hukum ortodoks peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat.¹⁸⁰ Strategi pembangunan hukum ortodoks dengan peranan dominan negara atau lembaga pemerintah dan parlemen dalam menentukan arah perkembangan hukum adalah akibat tipologi kebijakan hukum yang elitis. Strategi pembangunan hukum ortodoks adalah strategi pembangun hukum yang berpihak kepada kepentingan penguasa atau negara. Strategi pembangunan hukum ortodoks seperti dikemukakan di atas diterapkan

¹⁷⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, (Jakarta, 1988), hlm. 27.

¹⁸⁰ *Ibid.*

di Indonesia pada masa Orde Baru.¹⁸¹ Sebagai akibatnya, hukum yang dihasilkan lembaga-lembaga pembentuk hukum dan penerap hukum menjadi alat penguasa Orde Baru untuk mewujudkan tujuan dan cita-citanya sehingga karakter produk hukum pada masa Orde Baru cenderung bersifat represif (menekan atau memaksa) karena secara sepihak merefleksikan persepsi sosial para penguasa Orde Baru.¹⁸²

Strategi pembangunan hukum responsif adalah strategi pembangunan hukum yang memberikan kesempatan dan peranan yang besar kepada lembaga peradilan dan partisipasi luas individu maupun kelompok-kelompok sosial untuk menentukan arah perkembangan hukum.¹⁸³ Strategi pembangunan hukum responsif merupakan konsekuensi tipologi kebijakan hukum populis. Kebijakan hukum yang populis merupakan produk dari konfigurasi politik atau format politik demokratis. Sebab, dalam konfigurasi politik atau format politik demokratis terbuka peluang yang sangat luas bagi masyarakat, individu dan atau siapapun untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara termasuk dalam menentukan arah perkembangan hukum. Dengan demikian, dalam konfigurasi politik demokratis, kebijakan hukum terutama kebijakan yang berhubungan dengan arah perkembangan hukum tidak hanya mencerminkan kehendak penguasa tetapi juga aspirasi masyarakat atau kelompok-kelompok sosial dan individu.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Hakim Garuda Nusantara, *op. cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

Strategi pembangunan hukum yang responsif atau ortodoks selanjutnya mempengaruhi karakter produk hukum yang dibentuk negara atau penguasa. Hal itu terjadi karena karakteristik konfigurasi politik yang responsif atau otoriter (otokratis) tidak hanya mempengaruhi kebijakan hukum tetapi hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam hubungan ini, hipotesa yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Strategi pembangunan hukum yang responsif menghasilkan produk hukum yang responsif yaitu produk hukum yang tanggap terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Akan tetapi, strategi pembangunan hukum ortodoks menghasilkan produk hukum ortodoks yaitu produk hukum yang mengutamakan kepentingan penguasa.

Dalam pandangan penulis, ada hubungan korelasional antara karakter konfigurasi politik atau format politik dengan tipologi kebijakan hukum, strategi pembangunan hukum dan karakteristik produk hukum. Pada tahap awal, karakter konfigurasi politik atau format politik suatu negara mempengaruhi tipologi kebijakan hukum negara yang bersangkutan. Pada tahap selanjutnya, tipologi kebijakan hukum suatu negara mempengaruhi strategi pembangunan hukumnya. Pada akhirnya, strategi pembangunan hukum suatu negara menentukan karakteristik produk hukumnya.

Salah satu contoh penelitian yang mendukung jalan pikiran di atas adalah penelitian Moh. Mahfud MD. Secara langsung, penelitian tersebut memang tidak membuktikan hubungan strategi pembangunan hukum dengan karakter produk hukum. Penelitian ini berhasil membuktikan korelasi karakter konfigurasi politik dengan karakter produk hukum. Namun, menurut pandangan penulis, ada hubungan relasional yang logis dan kausal antara karakteristik konfigurasi politik atau format politik dengan tipologi kebijakan hukum sedangkan tipologi kebijakan hukum mempengaruhi strategi pembangunan hukum dan

karakter produk hukum. Dengan perkataan lain, pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap karakter produk hukum sebenarnya tidak secara langsung. Akan tetapi, bersifat tidak langsung karena ada *variable intervening* atau variabel penghubung. Dalam hal ini, tipologi kebijakan hukum dan karakteristik strategi pembangunan hukum berkedudukan sebagai variabel penghubung.

Dalam kerangka berpikir yang dikemukakan di atas, penulis menilai penelitian Moh. Mahfud M.D merupakan salah satu penelitian yang berhasil membuktikan konfigurasi politik atau format politik suatu negara mempengaruhi karakter produk hukum tertentu.¹⁸⁴ Menurut penulis, pengaruh itu terjadi melalui *variabel intervening* atau variabel penghubung yaitu tipologi kebijakan hukum dan strategi pembangunan hukum. Penelitian Mahfud M.D. membuktikan konfigurasi politik demokratis menghasilkan produk hukum responsif/responsif atau produk hukum yang berpihak kepada kepentingan rakyat.¹⁸⁵ Namun, sebaliknya, format politik yang otoriter cenderung menghasilkan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis atau produk hukum yang berpihak kepada penguasa.¹⁸⁶ Dengan perkataan lain, sesuai dengan kerangka pemikiran di atas dapat dikemukakan produk hukum yang dihasilkan konfigurasi politik otoriter melalui kebijakan hukum yang ortodoks dan strategi pembangunan hukum ortodoks adalah hukum yang positivis-instrumentalis.¹⁸⁷ Hukum yang positivis-instrumentalis yang dihasilkan strategi pembangunan hukum ortodoks

¹⁸⁴ Moh.Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia, op. cit.*, hlm. 15.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

dalam konteks karakteristik kebijakan hukum yang ortodoks dan konfigurasi politik yang otoriter menjadi alat ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.¹⁸⁸

Pengaruh konfigurasi politik atau format politik tidak hanya terjadi terhadap kebijakan pembentukan hukum sebagai bagian dari kebijakan hukum secara keseluruhan seperti dikemukakan Moh. Mahfud MD di atas. Pengaruh konfigurasi politik atau format politik juga terjadi pada konteks penegakan hukum atau penerapan hukum (*rechtsvinding*). Salah satu penelitian yang berhasil membuktikan pengaruh konfigurasi politik atau format politik terhadap penegakan atau penerapan hukum oleh 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.¹⁸⁹ Dalam hubungan ini, Benny K. Harman lebih lanjut 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.”¹⁹⁰

Jika bertitik tolak dari pernyataan Benny K. Harman di atas, penulis dapat mengemukakan dalam konfigurasi politik demokratis, kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum yang independen dapat dilaksanakan kekuasaan kehakiman atau

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta, 1997), hlm. 314.

¹⁹⁰ *Ibid.*

pengadilan tanpa pengaruh kekuasaan lain. Sebagai dampak positifnya, kekuasaan kehakiman atau pengadilan dapat menjadi instrumen untuk menegakkan keadilan melalui kongkretisasi nilai-nilai ideal dalam cita hukum (*rechtsidee*) negara R. I. seperti dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Jika diterapkan konfigurasi politik atau format politik otoriter atau totaliter, korelasi yang sama akan terjadi dengan kondisi berbeda. Dalam konfigurasi politik atau format politik otoriter dihasilkan karakter kekuasaan kehakiman yang tidak otonom atau tidak bebas.¹⁹¹ Karakter kekuasaan yang tidak otonom semata-mata terjadi karena pengaruh konfigurasi politik sangat kuat sehingga kekuasaan kehakiman berada di bawah kendali kekuasaan politik nyata dalam negara. Dalam konfigurasi politik yang bersifat otoriter tersebut, kedudukan kekuasaan kehakiman adalah subordinasi kekuasaan pemerintahan negara dan fungsi kekuasaan kehakiman menjadi alat untuk melaksanakan program politik pemerintah yang umumnya tertuang dalam bentuk undang-undang.”¹⁹²

Jika bertitik tolak dari pernyataan Benny K. Harman di atas lebih lanjut dapat dikemukakan dalam konfigurasi politik yang otoriter atau totaliter, kebijakan penegakan hukum atau penerapan hukum oleh kekuasaan kehakiman atau pengadilan bersifat tidak otonom karena pengaruh kekuasaan lain. Sebagai dampak negatifnya, kekuasaan kehakiman atau pengadilan menjadi alat untuk memenuhi kepentingan penguasa semata-mata dan bukan alat untuk menegakkan keadilan dengan melakukan kongkretisasi nilai-nilai ideal dalam cita hukum (*rechtsidee*) negara R. I. seperti dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

Dalam konfigurasi politik demokratis bukan hanya kebijakan hukum yang dipengaruhi pendapat umum tetapi hampir segala aspek kehidupan bernegara ditentukan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Kondisi demikian merupakan kondisi ideal sesuai dengan kedaulatan rakyat yang mengandung arti sebagai kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Wujud kekuasaan tertinggi di tangan rakyat adalah keterlibatan rakyat dalam segala aspek penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat tidak heran jika hukum yang dihasilkan oleh strategi pembangunan hukum yang demokratis bersifat responsif atau tanggap terhadap kepentingan umum.¹⁹³ Sebab, kebijakan hukum terutama kebijakan arah perkembangan hukum tidak semata-mata ditentukan negara (penguasa) tetapi juga ditentukan atau dipengaruhi oleh aspirasi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.

5. Perkembangan Masyarakat Internasional

Faktor kelima yang mempengaruhi kebijakan hukum adalah perkembangan masyarakat internasional. Pada masa sekarang, perkembangan negara lain atau perkembangan masyarakat internasional dengan mudah dapat diketahui bangsa lain di belahan bumi yang lain berkat teknologi moderen. Bahkan, kejadian di negara lain dapat menimbulkan dampak yang dirasakan suatu bangsa atau negara lain dalam tempo relatif singkat. Oleh karena itu, perkembangan masyarakat internasional merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam merumuskan kebijakan hukum. Sebab, dalam konteks hubungan antarbangsa atau antarnegara pada masa sekarang, perkembangan suatu negara

¹⁹³ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *op. cit.*, hlm. 27-28.

tidak semata-mata ditentukan oleh faktor internal tetapi juga faktor perkembangan negara-negara lain atau perkembangan dunia secara keseluruhan. Dalam hubungan ini, 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.¹⁹⁴

Sesuai dengan uraian di atas berarti perkembangan masyarakat internasional berdampak 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 sebagainya. Dalam hubungan dengan pengaruh perkembangan masyarakat internasional terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara, Hardjito Notopuro mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam hal ini tentu saja juga perlu diperhatikan adanya situasi dunia internasional yang serba berubah dan membawa pengaruh . . . bagi bangsa Indonesia.”¹⁹⁵

Salah satu aspek kehidupan bernegara adalah aspek kebijakan hukum sebagai bagian dari kebijakan negara atau penguasa. Kebijakan hukum suatu negara tidak bisa terlepas dari pengaruh perkembangan masyarakat internasional. Sebab, perkembangan realitas masyarakat internasional memiliki relasi dengan kebijakan hukum suatu negara termasuk negara Indonesia. Dalam hubungan dengan pengaruh perkembangan dunia internasional terhadap kebijakan hukum suatu negara, Sunarjati Hartono mengemukakan sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak bisa terlepas pula dari realitas

¹⁹⁴ Bintan R.Saragih, *op. cit.*, hlm. 48.

¹⁹⁵ Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional* (Jakarta, 1995), hlm. 6.

dan politik hukum internasional.¹⁹⁶ Hubungan relasional antara perkembangan masyarakat internasional dengan kebijakan hukum suatu negara tidak hanya dikemukakan Hardjito Notopuro dan Sunarjati Hartono. Mieke Komar juga mengemukakan pendapat yang senada yakni sebagai berikut “Politik hukum (sekarang maupun di masa yang akan datang) harus pula memperhatikan pengaruh global.”¹⁹⁷

Pengaruh perkembangan masyarakat internasional terhadap kebijakan hukum suatu negara terutama dirasakan pada segi-segi kebijakan hukum temporer yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Secara khusus, pengaruh tersebut terhadap kebijakan hukum suatu negara lebih dirasakan pada aspek kebijakan pembentukan hukum atau pembinaan hukum daripada kebijakan penerapan hukum. Dalam hal ini, pembinaan hukum diartikan secara luas yakni setiap tindakan yang berusaha menyelaraskan hukum dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang membangun.¹⁹⁸ 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 kegiatan pembaharuan hukum sebagai upaya secara terus menerus untuk menyesuaikan hukum yang sudah ada sejak proklamasi dengan kebutuhan yang terus berubah.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum . . . op. cit.*, hlm. 1.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Hardjito Notopuro, *op. cit.*, hlm. 6.

¹⁹⁹ *Ibid.*

Secara lebih khusus, perkembangan masyarakat internasional mempengaruhi pembaharuan hukum dalam suatu negara. Dalam kaitan perkembangan masyarakat internasional dengan pembaharuan hukum suatu negara sebagai salah satu aspek kebijakan pembinaan hukum, Mieke Komar lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam melakukan pembaharuan hukum, seyogyanya Indonesia harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum internasional”²⁰⁰ Sebab, seperti lebih lanjut dikemukakan Sunarjati Hartono “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.”²⁰¹

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas jelas pembicaraan mengenai kebijakan pembaharuan hukum suatu negara sebagai salah satu aspek kebijakan pembinaan hukum tidak terlepas dari pengaruh perkembangan masyarakat internasional. Dengan perkataan lain, kebijakan pembaharuan hukum sebagai aspek kebijakan pembinaan hukum harus memperhatikan pengaruh global yaitu perkembangan masyarakat internasional termasuk ketentuan hukum internasional. Pengaruh globalisasi harus disikapi secara positif dan diakomodasikan secara baik supaya sesuai dengan kepentingan bangsa sehingga bangsa Indonesia tetap dapat ikut serta dalam pergaulan antar bangsa. Dengan lebih gamblang Sunarjati Hartono mengemukakan pendapat 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

²⁰⁰ Mieke Komar Kantaatmadja, *op. cit.*

²⁰¹ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum . . . op. cit.*, hlm. 74.

hukum internasioanal. Dengan lain perkataan, ada faktor-faktor di luar jangkauan bangsa kita yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan di masa yang akan datang.²⁰²

Sebagaimana dikemukakan di atas, perkembangan masyarakat internasional lebih dirasakan pada aspek kebijakan pembentukan hukum baik pada aspek pembangunan hukum maupun aspek 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-pembaharuan hukum di berbagai bidang.²⁰³ 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 di Bidang Jasa, Hukum di bidang Kepabeanaan dan lain-lain.²⁰⁴ Secara lebih tegas 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.²⁰⁵

²⁰² *Ibid.*, hlm. 1-2.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Bintan R.Saragih, *op. cit.*, hlm. 25.

BAB V

SEGI-SEGI KEBIJAKAN HUKUM SEBAGAI OBJEK KAJIAN POLITIK HUKUM SEBAGAI SUATU CABANG ILMU PENGETAHUAN

A.Lembaga-lembaga Yang Berwenang Menetapkan Kebijakan Hukum

Setiap negara memiliki suatu tujuan sebagai cita-cita bersama bangsa yang mendirikan negara yang bersangkutan. Sebagai cita-cita bangsa, tujuan negara adalah tujuan yang hendak diwujudkan pada masa yang akan datang. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, penguasa suatu negara menetapkan kebijakan-kebijakan umum sesuai dengan kondisi nyata masyarakatnya. Salah satu sarana (instrumen) yang dipergunakan negara atau penguasa untuk mewujudkan tujuan negara adalah hukum.

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita bangsa dengan sendirinya akan bersinggungan dengan kebijakan hukum yang ditetapkan negara yang bersangkutan. Sebab, dalam kebijakan hukum tersebut ditetapkan berbagai hal mengenai hukum sebagai instrumen untuk mencapai tujuan negara. Berbagai hal tersebut meliputi jenis sistem hukum yang dipilih untuk mewujudkan cita-cita bangsa, bentuk dan isi hukum serta fungsi sosial yang dijalankan suatu sistem hukum supaya cita-cita bangsa tercapai. Oleh sebab itu, setiap bangsa yang hendak mewujudkan cita-citanya dengan bersaranakan hukum akan menetapkan suatu kebijakan hukum yang sesuai dengan tujuan negara yang hendak dicapai. Atas dasar pemikiran yang

demikian, Bagir Manan secara tegas mengemukakan pendapat sebagai berikut
“Tiada negara tanpa politik hukum.²⁰⁶”

Arti politik hukum yang dikemukakan Bagir Manan di atas adalah kebijakan hukum. Setiap negara memang harus memiliki kebijakan hukum karena jika tidak memiliki kebijakan hukum, tujuan negara atau cita-cita suatu bangsa mustahil dapat diwujudkan dalam kenyataan. Sebab, tanpa kebijakan hukum yang jelas, hukum yang berlaku dalam suatu negara dan yang dipergunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara akan berkembang dengan sendirinya. Sebagai akibatnya, akan terjadi pertumbuhan hukum yang liar (*wilde groet van het recht*).²⁰⁷ Pertumbuhan hukum yang liar akan menimbulkan berbagai masalah hukum. Sebagai contoh, tanpa kebijakan hukum yang jelas tidak dapat diketahui undang-undang yang perlu diubah, diperbaharui atau undang-undang baru yang harus dibentuk sesuai dengan perkembangan masyarakat. Selain itu, akan terjadi ketidakjelasan mengenai bentuk-bentuk kaidah hukum tertulis, hukum tidak tertulis atau hukum yurisprudensi yang diutamakan dalam suatu sistem hukum. Demikian pula,

²⁰⁶ Bagir Manan, “Politik Perundang-undangan,” (Makalah yang disampaikan pada pendidikan singkat pengajar Fakultas Hukum se Sumatera yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 11-18 Oktober 1993), hlm. 2.

²⁰⁷ Padmo Wahyono ‘Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional’ dalam Busyro Muqoddas dkk, “Politik Pembangunan Hukum Nasional,” (Yogyakarta, 1992), hlm. 39.

tanpa kebijakan hukum tidak dapat diketahui fungsi suatu sistem hukum dalam suatu negara atau masyarakat. Bahkan, tanpa kebijakan hukum yang jelas tidak dapat diketahui apakah suatu sistem hukum masih dapat atau tidak menjalankan fungsinya sebagai sarana untuk mewujudkan cita-cita bangsa?

Dalam hubungan dengan uraian tentang peran strategis suatu kebijakan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dikemukakan di atas, hal pertama yang perlu dipertanyakan berkenaan dengan kebijakan hukum tersebut adalah sebagai berikut. Lembaga manakah yang berwenang menetapkan kebijakan hukum dalam suatu negara? Sebagaimana dikemukakan, kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan publik sehingga aktor atau lembaga yang berwenang menetapkan kebijakan publik pada dasarnya adalah aktor atau lembaga yang berwenang menetapkan kebijakan hukum. Dalam hubungan dengan lembaga atau aktor yang memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik, Leo Agustino mengemukakan sebagai berikut :

Pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik --- walau dalam kenyataannya, beberapa orang yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain seperti pimpinan partai politik atau kelompok penekan --- Yang termasuk dalam pembuat kebijakan secara normatif adalah : legislatif, eksekutif, administrator dan para hakim. Masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan yang relatif berbeda dengan lembaga lainnya.²⁰⁸

²⁰⁸ Leo Agustino, *op. cit.*, hlm. 29.

Menurut teori *Trias Politica* Montesquieu, ada 3 (tiga) cabang kekuasaan negara dengan fungsi yang berbeda. Badan legislatif berfungsi sebagai badan pembentuk undang-undang. Badan eksekutif berfungsi sebagai badan yang bertugas menjalankan undang-undang sedangkan badan judicial berfungsi sebagai badan yang bertugas menindak setiap perbuatan yang melanggar undang-undang. Dengan demikian, dari perspektif teori *Trias Politica*, lembaga yang berwenang membentuk kebijakan hukum pada dasarnya adalah badan legislatif. Prinsip ini dapat dijumpai dalam konsep negara hukum formal yang menganut teori pemisahan kekuasaan. Dalam negara hukum kesejahteraan (*social service state*), lembaga negara yang berwenang menetapkan undang-undang dan menetapkan kebijakan umum juga adalah badan legislatif. Namun, sesuai dengan perkembangan jaman, badan eksekutif juga memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Hal itu terjadi karena badan eksekutif menerima pelimpahan kewenangan dari badan legislatif. Sebab, badan legislatif sering terlambat mengikuti perkembangan masyarakat sehingga sering terjadi kebuntuan. Maka, untuk mencegah kevakuman hukum, badan legislatif mendelegasikan sebagian kewenangan kepada eksekutif sehingga badan eksekutif berwenang membentuk peraturan-peraturan yang perlu untuk menjalankan undang-undang.

Perkembangan baru di atas membuat badan eksekutif juga berwenang menetapkan kebijakan hukum. Sebab, untuk menjalankan perintah undang-undang, badan eksekutif harus membuat keputusan politik berkenaan dengan materi-muatan peraturan perundang-undangan yang perlu dibentuk atau yang perlu dicabut atau perlu diubah untuk menjalankan perintah undang-undang. Keputusan politik mengenai hal-hal tersebut dituangkan dalam suatu kebijakan hukum. Namun, kebijakan hukum yang digariskan badan eksekutif dalam rangka menjalankan perintah undang-undang harus selalu berpedoman kepada kebijakan hukum badan legislatif supaya kebijakan hukum pemerintah tersebut tidak menyimpang dari kebijakan hukum badan legislatif.

Kewenangan badan legislatif dalam menetapkan kebijakan hukum memiliki dasar-dasar teoretis pada teori kedaulatan rakyat yang mengandung arti kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyat harus dilibatkan dalam segala aspek penyelenggaraan negara. Sebagai contoh, rakyat harus terlibat dalam pemilihan pejabat-pejabat negara melalui pemilihan umum secara langsung, menetapkan aturan-aturan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil-wakil rakyat di badan legislatif. Dalam pembentukan kebijakan umum, rakyat juga harus terlibat meskipun melalui mekanisme sistem perwakilan di lembaga perwakilan. Keterlibatan rakyat dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara seperti

dikemukakan di atas merupakan prinsip utama penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis dan berdasarkan hukum.²⁰⁹

Kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan badan legislatif sangat penting bagi pemerintah yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan. Kebijakan-kebijakan umum badan legislatif merupakan pedoman yang memberikan arah dan tuntunan bagi pemerintah dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugasnya. Secara ideal, program-program pemerintah seyogianya merupakan penjabaran kebijakan umum badan legislatif sehingga dari program pemerintah tersebut akan tercermin upaya-upaya yang dilaksanakan pemerintah untuk mencapai tujuan negara sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan lembaga legislatif.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, ada beberapa lembaga negara yang menurut penulis berwenang menetapkan kebijakan hukum di tingkat pusat dan di tingkat lokal (daerah). Di tingkat pusat, lembaga negara yang berwenang menetapkan kebijakan hukum adalah MPR. Sebagai lembaga negara, MPR berwenang menetapkan dan mengubah UUD 1945. Kebijakan hukum MPR dapat dibaca dalam Undang-undang Dasar 1945. Sebagai contoh, dalam Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 pascaamandemen ditetapkan kebijakan hukum nasional dalam kalimat “*Segala peraturan perundang-undangan yang ada*

²⁰⁹ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi* (Jakarta, 1995), hlm. 58.

masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.”

Lembaga negara lain yang berwenang menetapkan kebijakan hukum nasional adalah DPR. Kebijakan hukum DPR dapat dibaca dalam undang-undang. Sebagai contoh, dalam Pasal 260 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden digariskan kebijakan hukum sebagai berikut *“Dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih.”* Kebijakan hukum yang sama dengan di atas juga diberlakukan terhadap anggota TNI dan Kepolisian dalam pemilihan umum anggota badan legislatif. Pasal 318 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD menggariskan kebijakan sebagai berikut *“Dalam Pemilu tahun 2009 anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih.”*

Lembaga negara lain yang berwenang menetapkan kebijakan hukum nasional adalah Presiden. Kebijakan hukum Presiden dapat dibaca dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Sebagai contoh, dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 ditetapkan suatu kebijakan hukum *“Pada saat*

berlakunya Peraturan Pemerintah ini, kerja sama antar daerah yang sedang berjalan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama.”

Apakah Menteri juga dapat membuat kebijakan hukum? Menurut penulis, Menteri juga dapat menetapkan kebijakan hukum. Sebagai contoh dapat dikemukakan kebijakan hukum dalam Pasal 41 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 yang menyebutkan “*Pada saat berlakunya Peraturan Menteri ini, kerja sama pembangunan perkotaan yang telah ada tetap berlaku sampai dengan perpanjangan jangka waktu kerja sama.”*

Pada level daerah, DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota bersama dengan Kepala Daerah juga berwenang menetapkan kebijakan hukum meskipun kebijakan hukum tersebut berlaku dalam ruang lingkup wilayah provinsi, kabupaten atau kota. Bahkan, secara teoretis Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa juga berwenang menetapkan kebijakan hukum yang berlaku dalam wilayah desa. Sebab, kewenangan suatu instansi dalam menetapkan kebijakan hukum pada hakikatnya bersumber dari kewenangan legislatif lembaga tersebut. Di samping itu, seperti dikemukakan Leo Agustino di atas pejabat pembuat kebijakan publik adalah legislatif, eksekutif, administrator dan para hakim yang masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan hukum yang relatif berbeda dengan lembaga lainnya

B. Dimensi Waktu Keberlakuan Kebijakan Hukum

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, kebijakan umum merupakan serangkaian tindakan berencana dan dipersiapkan dengan matang oleh negara, pemerintah atau penguasa untuk mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa.²¹⁰ Kebijakan umum yang ditetapkan negara atau penguasa mencakup bidang yang sangat luas karena meliputi bidang ekonomi, sosial-budaya, politik dan kenegaraan, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, perindustrian, pertanian, perikanan dan sebagainya. Kebijakan umum juga mempunyai karakteristik yang kompleks karena aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara memiliki sifat dan ciri-ciri yang khas. Oleh sebab itu, setiap kebijakan umum selalu menggambarkan tindakan yang hendak dijalankan negara atau penguasa untuk menghadapi dan menyikapi berbagai macam permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tersebut.

Kebijakan umum dengan karakteristik seperti dikemukakan di atas dapat dipilah-pilah menjadi kebijakan-kebijakan yang bersifat sektoral. Kebijakan sektoral merupakan kebijakan negara atau penguasa pada bidang tertentu seperti

²¹⁰ Menurut Janes 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-tahapan itu membuktikan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang sudah dipersiapkan dan direncanakan dengan matang. (Lihat, Trubus Rahadiansyah, *op. cit.*, hlm. 296).

bidang ekonomi, perdagangan, pertanian, pertanahan, lingkungan hidup, perpajakan, pertahanan-keamanan, politik, budaya dan sebagainya. Tiap kebijakan sektoral dimaksudkan untuk mencapai tujuan pada sektor yang bersangkutan sesuai dengan karakteristik permasalahan pada sektor tersebut. Namun, setiap kebijakan sektoral selalu terkait dengan kebijakan sektor lain sehingga selalu ada korelasi di antara kebijakan sektoral tersebut. Sebagai contoh, kebijakan di bidang hukum berkaitan dengan kebijakan di sektor perekonomian. Dengan demikian, meskipun kebijakan sektoral berlaku hanya pada suatu bidang tertentu tetapi tidak berarti kebijakan sektoral tersebut dapat dipisahkan dari kebijakan sektor lain. Bahkan, selalu ada keterkaitan antarsektor yang pada akhirnya dapat menimbulkan suatu masalah baru yang dapat menghambat pencapaian tujuan pada suatu sektor. Kendala yang sering terjadi dalam pelaksanaan kebijakan umum seperti kegagalan mencapai tujuan, perangkat organisasi pelaksana yang lamban, miskoordinasi di antara pelaksana kebijakan, keterbatasan waktu dan sumber dana juga terjadi dalam pelaksanaan kebijakan sektoral meskipun dengan ruang lingkup yang terbatas.

Salah satu kebijakan sektoral yang menjadi fokus perhatian buku ini adalah kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum yang secara singkat dapat disebut kebijakan hukum. Kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan umum sehingga sikap politik atau pendirian penguasa berkenaan dengan

kebijakan umum serta situasi kondisi dan situasi politik yang melatarbelakangi pembentukan kebijakan umum juga berpengaruh terhadap kebijakan hukum meskipun dalam ruang lingkup yang terbatas hanya pada bidang hukum saja.

Kebijakan hukum sebagai kebijakan sektoral ditetapkan negara atau penguasa dalam rangka mencapai tujuan di bidang hukum. Kebijakan hukum ditetapkan sesuai dengan realitas situasi dan kondisi masyarakat dengan karakteristik permasalahan hukumnya. Dengan perkataan lain, dapat dikemukakan, tujuan yang hendak dicapai suatu kebijakan hukum bergantung pada karakteristik masalah hukum yang hendak ditanggulangi kebijakan hukum tersebut. Dengan demikian, isi kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa atau negara pada dasarnya merupakan cerminan dari pernyataan kehendak penguasa mengenai cara penanggulangan masalah-masalah hukum yang berkembang dan terjadi dalam suatu negara atau masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Sebagai bagian dari kebijakan umum, hal-hal yang berkenaan dengan kebijakan umum seperti tujuan kebijakan umum, dimensi waktu keberlakuan kebijakan umum, perangkat organisasi pelaksana kebijakan umum dan sebagainya seperti dikemukakan di atas juga berlaku dalam kebijakan hukum. Sama halnya dengan karakteristik kebijakan umum yang bersifat sangat kompleks, kebijakan hukum sebagai kebijakan yang bersifat sektoral juga

meliputi berbagai macam aspek seperti tujuan yang hendak dicapai suatu kebijakan hukum, sumber dana pelaksanaan kebijakan hukum, organisasi perangkat pelaksana kebijakan hukum, dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum, karakteristik kebijakan hukum, segi-segi kebijakan hukum dan sebagainya.

Salah satu aspek kebijakan hukum adalah dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum. Dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum berkenaan dengan pertanyaan sebagai berikut. Apakah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa berkenaan dengan kebijakan tentang hukum yang berlaku pada masa kini di tempat ini atau hukum yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang? Dalam pertanyaan di atas terkandung dimensi keberlakuan kebijakan hukum untuk masa kini dan untuk masa yang akan datang. Oleh karena itu, dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum dapat dibagi dalam 2 (dua) dimensi waktu. *Pertama*, kebijakan negara atau penguasa tentang hukum yang berlaku pada masa kini di tempat ini. Kebijakan mengenai hukum yang berlaku pada masa kini di tempat ini disebut kebijakan mengenai *ius constitutum*. *Kedua*, kebijakan negara atau penguasa tentang hukum yang berlaku pada masa yang akan datang atau kebijakan mengenai hukum yang dicita-citakan. Kebijakan mengenai hukum yang berlaku pada masa yang akan datang disebut kebijakan mengenai *ius constituendum*.

Kebijakan mengenai hukum yang berlaku pada saat sekarang di tempat ini berkenaan dengan keputusan negara atau penguasa mengenai hukum yang dinyatakan berlaku sebagai hukum positif. Kebijakan mengenai hukum yang berlaku sekarang di tempat ini atau kebijakan mengenai *ius constitutum* ditetapkan sesuai dengan kondisi pada suatu tempat pada suatu waktu tertentu. Dengan perkataan lain, isi kebijakan tentang hukum positif yang berlaku di tempat ini pada saat ini selalu mencerminkan permasalahan hukum yang berlaku pada suatu waktu di tempat tertentu. Sebab, kebijakan tentang hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini dimaksudkan untuk mengatasi keadaan dan permasalahan yang berkembang pada masa sekarang di tempat ini.

Gambaran tentang kebijakan hukum yang berlaku pada saat ini di tempat ini secara lazim dapat dijumpai dalam konstitusi atau diatur dalam konstitusi. Sebagai contoh, kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa atau negara Republik Indonesia berkenaan dengan hukum yang berlaku pada masa awal kemerdekaan tertuang dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan sebagai berikut “*Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum ditetapkan yang baru berdasarkan Undang-undang Dasar ini.*” Contoh lain dapat juga dikemukakan kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda yang ditetapkan dalam Pasal 131 juncto 163 *Indische Staatsregeling* (I.S.). Penguasa kolonial

Belanda berdasarkan Pasal 131 yuncto 163 *Indische Staatsregeling* (I. S.) memberlakukan hukum yang berbeda kepada golongan penduduk atau kawula yang berbeda.²¹¹ Pemberlakuan hukum yang berbeda terhadap golongan masyarakat yang berbeda seperti dituangkan dalam Pasal 131 yuncto 163 I. S. di atas tidak terlepas dari “*etische politiek*” atau politik hukum etis yang diberlakukan di Hindia Belanda oleh penguasa Belanda.²¹²

Dalam hubungan dengan contoh kebijakan tentang hukum yang berlaku pada saat sekarang di tempat ini seperti tertuang dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 di atas dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa alasan negara atau pemerintah Negara Republik Indonesia menetapkan kebijakan hukum yang menyatakan hukum kolonial Belanda masih tetap berlaku meskipun bangsa Indonesia sudah merdeka? Jawaban pertanyaan di atas berkaitan secara langsung dengan situasi dan kondisi realitas masyarakat Indonesia pada awal kemerdekaan. Sebagaimana diketahui, sebagai bangsa yang baru merdeka, masyarakat Indonesia pada masa awal kemerdekaan masih dalam taraf mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman kolonial Belanda.

Secara ideal, ketika bangsa Indonesia merdeka, segenap produk hukum kolonial Belanda memang harus diganti dengan produk hukum bangsa

²¹¹ Soediman Kartohadiprojo, *Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Jakarta, 1984), hlm. 210.

²¹² Sunarjati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional* (Bandung, 2006), hlm. 14.

Indonesia yang berlandaskan Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara. Namun, jika bangsa Indonesia mengganti segenap hukum kolonial Belanda, pemerintah Indonesia harus mampu membentuk berbagai undang-undang baru dalam waktu yang sangat singkat. Padahal, sebagai bangsa yang baru merdeka bangsa Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk membentuk undang-undang tersebut. Oleh karena itu, cita-cita ideal mengganti segenap produk hukum kolonial Belanda berbenturan dengan kenyataan ketidakmampuan bangsa Indonesia mengganti seluruh produk hukum kolonial Belanda dalam tempo yang relatif singkat. Dengan demikian, pemerintah Indonesia terpaksa memberlakukan produk hukum kolonial Belanda berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Jika ditinjau secara kritis dari perspektif filosofis sesungguhnya kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 tidak sesuai dengan Pancasila sebagai landasan falsafah bangsa Indonesia. Sebab, produk hukum Belanda berlandaskan falsafah individualis-liberalis yang berbeda dari Pancasila sebagai landasan falsafah bangsa Indonesia. Oleh karena itu, konsekuensi logis pemberlakuan produk hukum kolonial Belanda pascakemerdekaan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 membuat bangsa Indonesia hidup dalam dualisme landasan filosofi kehidupan bernegara dan berbangsa. Di satu pihak, terdapat Pancasila sebagai landasan kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, di lain pihak, ada landasan falsafah liberalis-individualis yang menjadi landasan falsafah produk hukum kolonial Belanda yang masih tetap berlaku setelah Indonesia merdeka.

Secara ideal, keadaan yang dikemukakan di atas sebenarnya tidak boleh dan tidak perlu terjadi. Sebab, secara teoretis, pada saat yang sama dengan detik-detik proklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia harus melakukan pembaharuan hukum secara menyeluruh dan fundamental. Tindakan pertama yang harus dilakukan dalam rangka pembaharuan hukum yang bersifat totalitas tersebut adalah melakukan penggantian landasan falsafah dan hukum kolonial Belanda dengan falsafah Pancasila dan hukum yang dibentuk oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, dalam hubungan ini, Moh. Mahfud MD. mengemukakan pendapat 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.”²¹³

Jika terjadi pergantian landasan falsafah dan tata hukum seperti dikemukakan di atas, segenap hukum kolonial Belanda seharusnya diganti. Dengan demikian, secara filosofis, segenap produk hukum Belanda tidak boleh diberlakukan pascakemerdekaan bangsa Indonesia . Namun, cita-cita ideal

²¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, op. cit.*, hlm. 9.

tersebut tidak dapat diwujudkan karena terbentur dengan situasi dan kondisi yang tidak kondusif pada masa awal kemerdekaan. Untuk mencegah kekosongan hukum, pemerintah Indonesia terpaksa menerapkan kebijakan hukum yang bersifat peralihan sebagaimana digariskan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Jika bertitik tolak dari uraian yang dikemukakan di atas, kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa negara Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jelas tidak sesuai dengan landasan falsafah Pancasila. Kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 semata-mata ditetapkan atas dasar kondisi nyata pada masa itu (kondisi *de facto*). Secara *de facto*, harus diakui, pada masa awal kemerdekaan, bangsa Indonesia masih sibuk dengan urusan mempertahankan kemerdekaan karena Belanda tidak mengakui kemerdekaan tersebut. Belanda masih ingin menguasai Indonesia. Uraian mengenai kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 di atas merupakan contoh yang tepat untuk dikemukakan betapa realitas suatu masyarakat sangat berpengaruh terhadap kebijakan negara atau penguasa mengenai hukum yang berlaku dalam suatu negara atau masyarakat pada masa sekarang (kebijakan tentang *ius constitutum*).

Kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum yang ditetapkan dalam konstitusi adalah kebijakan hukum yang bersifat mendasar dan berdimensi

nasional. Kebijakan hukum tersebut merupakan pedoman bagi lembaga-lembaga negara lain untuk menetapkan kebijakan hukum dalam rangka menjabarkan kebijakan hukum dalam konstitusi. Kebijakan hukum yang bersifat dasar dan kebijakan-kebijakan hukum yang bertujuan menjabarkan kebijakan hukum dalam konstitusi tersebut harus dimiliki oleh setiap negara. Jika suatu negara tidak memiliki garis kebijakan hukum yang bersifat dasar seperti tertuang dalam konstitusi, keadaan tersebut dapat menimbulkan berbagai masalah hukum yang mendasar seperti pertumbuhan hukum yang liar yang penulis telah kemukakan pada bagian terdahulu.

Jika terjadi pertumbuhan hukum yang liar dalam suatu negara, arah perkembangan hukum dalam negara tersebut menjadi tidak jelas sehingga akan timbul berbagai masalah hukum yang tentu saja berdampak terhadap bidang ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Dengan perkataan lain, jika suatu negara tidak memiliki garis kebijakan hukum yang jelas arah dan tujuannya berarti negara tersebut secara sengaja membiarkan tata hukumnya berkembang tanpa arah. Perkembangan tata hukum yang tanpa arah akan menimbulkan berbagai dampak yang merusak bidang lain. Sulit membayangkan investasi dari negara lain masuk ke Indonesia jika hukum di Indonesia tidak jelas arah dan perkembangannya.²¹⁴ Oleh karena itu, suatu negara moderen mustahil tidak

memiliki garis kebijakan hukum yang jelas arah dan tujuannya. Dalam konteks Indonesia, Bagir Manan mengemukakan 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.”²¹⁵

Kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa berkenaan dengan dimensi waktu yang akan datang disebut kebijakan tentang *ius constituendum*. Kebijakan tentang *ius constituendum* juga dapat disebut kebijakan tentang ke arah mana hukum hendak dikembangkan di masa depan.²¹⁶ Kebijakan negara atau penguasa tentang *ius constituendum* ditetapkan dalam rangka mengantisipasi perkembangan jaman atau masyarakat. Dengan perkataan lain, kebijakan mengenai ke arah mana hukum hendak dikembangkan dimaksudkan untuk menjawab masalah-masalah hukum yang diperkirakan berkembang pada masa yang akan datang. Hal itu berarti, negara atau penguasa harus dapat memprediksi masalah-masalah hukum yang akan dan mungkin

²¹⁴ 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.

²¹⁵ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, *op. cit.*, hlm. 7.

²¹⁶ Teuku Moh. Radhie seperti dikutip Sri Soemantri, *op. cit.*, hlm. 5.

berkembang pada masa yang akan datang dan sekaligus harus dapat membentuk hukum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat serta menanggulangi masalah-masalah hukum tersebut.

Dalam konteks Indonesia, kebijakan negara mengenai arah perkembangan hukum pada masa yang akan datang atau kebijakan tentang *ius constituendum* antara lain dapat ditemukan dalam GBHN yang ditetapkan MPR seperti pada masa Orde Baru. Sebagai contoh dapat dikemukakan 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 tersebut antara lain dikemukakan 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.

Jika bertitik tolak dari kutipan di atas dapat dijelaskan gambaran mengenai hukum yang dikembangkan pada masa yang akan datang oleh penguasa Orde Baru. Dalam kebijakan hukum di atas, penguasa Orde Baru

menganggap hukum positif Indonesia pada saat itu masih perlu dibina dalam rangka mengantisipasi perkembangan zaman. Pembinaan hukum tersebut dimaksudkan supaya hukum Indonesia dapat berfungsi sebagai alat yang mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan hukum yang berkembang ke arah modernisasi sesuai dengan tingkat perkembangan kesadaran hukum rakyat. Jika tata hukum Indonesia dapat menjalankan fungsinya seperti dikemukakan di atas akan tercipta ketertiban dan kepastian hukum. Ketertiban dan kepastian hukum dapat berfungsi sebagai prasarana untuk meningkatkan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus sebagai sarana perkembangan modernisasi dan pembangunan menyeluruh. Untuk itu, dalam rangka pembinaan hukum supaya tujuan yang dikemukakan di atas tercapai perlu dilakukan serangkaian tindakan yang terencana berkenaan dengan hukum tersebut. Tindakan yang perlu dilakukan dalam rangka pembinaan hukum adalah (a) pembaharuan hukum, (b) kodifikasi hukum dan (c) unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.

Pembinaan hukum dalam konteks kebijakan hukum tentang *ius constituendum* seperti di atas mengandung 2 (dua) macam segi yaitu (a) pembangunan hukum dan (b) pembaharuan hukum.²¹⁷ Pembangunan hukum mengandung arti sebagai kegiatan menetapkan ketentuan-ketentuan hukum

²¹⁷ Hardjito Notopuro, *op. cit.*, hlm. 6.

yang baru sebagai pengganti ketentuan-ketentuan lama yang berbau kolonial.²¹⁸ Dalam konteks pembangunan hukum, DPR bertugas membentuk undang-undang baru untuk menggantikan hukum atau undang-undang kolonial. Sebagai contoh, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Perkawinan dimaksudkan untuk mengganti ketentuan perkawinan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pembaharuan hukum yang juga disebut pembinaan hukum dalam arti sempit mengandung arti sebagai serangkaian tindakan atau upaya yang dilakukan secara terus-menerus untuk menyesuaikan hukum nasional yang sudah ada sejak proklamasi dengan kebutuhan yang terus berubah.²¹⁹ Dalam hubungan dengan pembaharuan hukum, DPR juga menjalankan peranan yang sangat penting. Sebab, seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja “Di Indonesia di mana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama, pembaharuan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaharuan terutama melalui perundang-undangan.”²²⁰

Dalam konteks pembangunan dan pembaharuan hukum yang dikemukakan di atas, negara atau penguasa dapat menerapkan kebijakan unifikasi hukum sebagai kebijakan pemberlakuan sistem hukum yang sama

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Mochtar Kusumaatmadja seperti dikutip Hardjito Notopuro, *Ibid.*

untuk semua golongan penduduk secara terbatas pada bidang-bidang tertentu. Akan tetapi, jika situasi dan kondisi realitas masyarakat tidak memungkinkan untuk menerapkan kebijakan unifikasi hukum, negara atau penguasa dapat menerapkan kebijakan unifikasi hukum secara terbatas dengan cara unifikasi pada bidang-bidang hukum tertentu.

Kebijakan hukum dalam Ketetapan Nomor IV/MPR/1973 di atas menggariskan beberapa prinsip atau asas yang menjadi pedoman pembinaan hukum Indonesia pada masa yang akan datang. *Pertama*, dalam kebijakan hukum tersebut ditetapkan hukum adalah alat atau sarana yang harus mampu mendorong perkembangan masyarakat ke arah masyarakat moderen. *Kedua*, hukum juga harus berfungsi sebagai alat atau sarana untuk meningkatkan pembinaan kesatuan bangsa berdasarkan fungsi ketertiban dan kepastian hukum, *Ketiga*, hukum juga harus berfungsi sebagai sarana penunjang pembangunan. *Keempat*, fungsi hukum di atas diharapkan dapat dicapai dengan pembinaan hukum melalui berbagai macam tindakan dan kebijakan seperti (a) pembaharuan hukum, (b) kodifikasi hukum dan (c) unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu. *Kelima*, pembaharuan hukum, kodifikasi hukum dan unifikasi hukum di bidang-bidang hukum tertentu harus berpedoman pada kesadaran hukum masyarakat.

C.Kebijakan Hukum Yang Bersifat Permanen dan Yang Bersifat Temporer

Jika dipandang dari sudut pandang tertentu, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa dapat dibagi atas 2 (dua) macam yaitu (a) kebijakan hukum yang bersifat tetap atau tidak berubah-ubah (permanen) dan (b) kebijakan hukum yang bersifat temporer atau berubah-ubah. Kedua macam kebijakan hukum tersebut satu sama lain berkaitan erat. Sebab, kebijakan hukum yang bersifat permanen atau kebijakan hukum yang bersifat tetap adalah dasar atau pedoman dalam menetapkan kebijakan hukum yang bersifat temporer.

Kebijakan hukum yang bersifat permanen diderivasi dari nilai-nilai falsafah negara. Pada dasarnya, nilai-nilai falsafah negara mengandung seperangkat prinsip-prinsip dasar yang diyakini suatu bangsa dalam konteks kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan prinsip suatu bangsa dalam memandang dirinya sendiri sebagai suatu bangsa, dalam memandang dirinya dalam hubungan dengan Tuhan serta dalam memandang dirinya dalam hubungan dengan lingkungan. Prinsip-prinsip suatu bangsa dalam memandang dirinya sendiri, dalam memandang relasinya dengan Tuhan dan lingkungan seperti dikemukakan di

atas menurut pandangan Padmo Wahyono melahirkan “ . . . ide-ide dasar dari segala hal aspek kehidupan manusia di dalam kehidupan berkelompoknya.”²²¹

Dalam ide-ide dasar terdapat seperangkat prinsip atau pokok-pokok pendirian suatu bangsa mengenai berbagai hal yang terkait dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dari ide-ide dasar dapat diderivasi sekelompok pokok-pokok pendirian atau prinsip yang berkenaan dengan hukum. Pokok-pokok pendirian atau prinsip di bidang hukum tersebut mencerminkan sikap suatu bangsa berkenaan dengan hal-hal mendasar mengenai hukum seperti pokok pendirian mengenai kesatuan sistem hukum, prinsip tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa kepada sekelompok anggota masyarakat, prinsip aspirasi yang bersifat majemuk yang harus diperhatikan dalam pembentukan hukum dan lain-lain. Prinsip atau pokok-pokok pendirian tersebut secara formal ditetapkan negara atau penguasa. Namun, dalam konteks demokrasi, prinsip atau pokok-pokok pendirian tersebut sesungguhnya merupakan pencerminan sikap suatu bangsa sebagai suatu kesatuan yang utuh berkenaan dengan bidang hukum.

Pokok-pokok pendirian atau prinsip yang diderivasi dari nilai-nilai falsafah negara tersebut adalah bersifat tetap atau tidak berubah-ubah.

²²¹ Padmo Wahyono, “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan” dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 89.

Dalam konteks kehidupan hukum, pokok-pokok pendirian atau prinsip hukum tersebut merupakan dasar, pedoman atau titik tolak segenap aktivitas negara atau penguasa yang berkenaan dengan bidang hukum. Namun, dalam konteks kebijakan hukum, pokok-pokok pendirian atau prinsip hukum tersebut dapat disebut sebagai kebijakan hukum yang bersifat permanen atau kebijakan hukum yang tidak berubah-ubah. Dari segi fungsinya, kebijakan hukum yang bersifat permanen merupakan pedoman bagi segenap kegiatan negara yang berkenaan dengan hukum seperti aktivitas perumusan kebijakan hukum baik kebijakan pembentukan hukum, penegakan hukum maupun kebijakan penerapan hukum. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang bersifat permanen merupakan pedoman bagi lembaga-lembaga hukum seperti badan legislatif, lembaga eksekutif, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan dalam merumuskan kebijakan pembentukan hukum maupun penegakan hukum serta penerapan hukum.

Dalam konteks kehidupan hukum Indonesia, kebijakan hukum yang bersifat permanen diderivasi dari Pancasila sebagai landasan falsafah negara Indonesia. Dalam kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila memiliki berbagai macam fungsi. Menurut Abdul Hamid S. Attamimi, Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia memiliki berbagai macam fungsi yaitu sebagai

cita, asas dan norma tertinggi negara.²²² Salah satu fungsi Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia adalah sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum adalah nilai dasar yang menjadi landasan bagi sekelompok manusia untuk bersikap dan berperilaku.²²³ Cita hukum mengandung arti yang lebih sempit daripada ideologi negara meskipun keduanya berkenaan dengan nilai-nilai dasar. Ideologi negara mengandung nilai-nilai dasar yang mencakup berbagai aspek kehidupan manusia seperti dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Akan tetapi, cita hukum mengandung nilai-nilai dasar, konsepsi dan gagasan mengenai hukum semata-mata.²²⁴

Dalam kaitan dengan kedudukan Pancasila sebagai cita hukum Indonesia, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan sebagai berikut “. . . Pancasila adalah Cita Hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai Hukum Dasar Negara baik Hukum Dasar yang tertulis maupun Hukum Dasar yang tidak tertulis.”²²⁵ Cita hukum berada dalam dunia ide atau dunia cita yang transendental dan bukan dalam dunia norma atau dunia realita. Oleh karena itu, sebagai cita hukum

²²² 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. 309.

²²³ Dardjardmodihardjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta, 1996), hlm. 96.

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 100.

²²⁵ Abdul Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara,” *op. cit.*, hlm. 308.

(*rechtsidee*), Pancasila berada di luar sistem norma hukum.²²⁶ Keberadaan Pancasila di luar sistem norma hukum mengandung arti Pancasila bukan bagian dari norma-norma hukum positif. Sesuai dengan kedudukannya sebagai cita hukum yang berada di luar sistem norma hukum, Pancasila berfungsi sebagai bintang pemandu bagi pembentukan sistem norma-norma hukum Indonesia. Namun, walaupun Pancasila berada di luar sistem norma hukum, Pancasila tetap berada dalam sistem hukum Indonesia.²²⁷

Selain sebagai cita hukum dan asas-asas hukum umum, Pancasila juga berkedudukan sebagai Norma Fundamental Negara dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.²²⁸ Sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), Pancasila tidak berada dalam alam nilai tetapi dalam alam norma. Dalam alam norma, sifat-hakikat Pancasila memiliki sifat yang lebih konkret daripada Pancasila sebagai cita hukum yang berada dalam alam nilai.

²²⁶ Dardjidarmodihardjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 114.

²²⁷ Sistem norma hukum harus dibedakan dengan sistem hukum. Sistem norma hukum berkenaan dengan norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara yang juga disebut 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 dan (c) budaya hukum.

²²⁸ Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta, 1998), hlm. 39.

Keberadaan Pancasila sebagai norma seperti dikemukakan di atas bukan norma biasa melainkan norma fundamental (norma dasar). Sebagai norma fundamental negara, Pancasila merupakan norma yang tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia. Sidharta mengemukakan pendapat sebagai berikut “Norma hukum tertinggi adalah norma yang dapat menentukan isi dan bentuk dari tiap-tiap jenjang norma-norma hukum yang lebih rendah. Norma dasar negara ini berusaha menjamin semua norma hukum (positif) yang ada dan berlaku dalam suatu negara tidak mengalami kontradiksi satu dengan lainnya.”²²⁹ Jika sampai terjadi kontradiksi antara norma dasar dengan norma-norma lain yang lebih rendah, norma-norma hukum yang lebih rendah tidak berlaku karena sifat ketidakkonstitusionalannya dan ketidaklegalannya.

Dalam kehidupan bangsa Indonesia, selain sebagai cita hukum (*rechtsidee*), Pancasila juga berfungsi sebagai asas-asas hukum umum. Sebagai asas-asas hukum umum sudah barang tentu keberadaan Pancasila berada dalam tataran yang lebih konkrit daripada Pancasila sebagai cita hukum. Hal itu yang membuat Pancasila sebagai asas-asas hukum umum dapat secara langsung berhubungan dengan UUD 1945 dalam kedudukan sebagai pedoman atau dasar pembentukan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Dalam hubungan kedudukan

²²⁹ Dardjardmodihardjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 114.

Pancasila sebagai asas-asas umum dengan UUD 1945, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan sebagai berikut “Maka menjadi jelas, kelima Sila dalam Pancasila, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama merupakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) bagi semua ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.”²³⁰ Sebagai asas-asas hukum umum, menurut Sidharta, sila-sila 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 asasinya, (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 Indonesia 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

²³⁰ Abdul Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden, *op. cit.*, hlm. 306.

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 adil dan makmur yang merata material dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia, (6) cinta akan kemajuan dan pembangunan.²³¹

Nilai-nilai dalam masing-masing sila Pancasila seperti dikemukakan di atas mengandung asas-asas hukum tertentu. Menurut Arief Sidharta, masing-masing nilai Pancasila mengandung asas-asas hukum sebagai berikut:

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 yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum.²³²

²³¹ Dardjardarmodihardjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 106-107.

²³² Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. 138-139.

Sesuai dengan kedudukan Pancasila sebagai cita hukum, asas-asas hukum umum dan sebagai norma fundamental negara seperti dikemukakan di atas dapat dideduksi atau diderivasi seperangkat prinsip atau pokok-pokok pendirian mengenai kebijakan hukum bangsa Indonesia yang bersifat tetap. Bagir Manan mengemukakan beberapa hal-hal yang termasuk dalam kebijakan hukum yang bersifat tetap bagi bangsa Indonesia yang diderivasi dari Pancasila sebagai berikut:

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-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.²³³

Prinsip atau pokok-pokok pendirian di atas memiliki sifat permanen atau tidak berubah-ubah. Prinsip atau pokok-pokok pendirian di atas dapat disebut sebagai kebijakan hukum bangsa Indonesia yang bersifat permanen. Sebagai kebijakan hukum bangsa Indonesia yang bersifat permanen, pokok-pokok pendirian di atas tidak akan berubah-ubah karena merupakan fondasi dari

²³³ Bagir Manan, *op. cit.*

segenap aktivitas negara atau penguasa negara Republik Indonesia dikenakan dengan hukum.

Kebijakan hukum nasional yang permanen tersebut berfungsi sebagai pondasi dalam merumuskan kebijakan hukum temporer atau kebijakan hukum yang dapat berubah-ubah sesuai dengan perkembangan jaman dan masyarakat. Hal itu berarti segenap kebijakan hukum baik kebijakan pembentukan hukum, penegakan hukum ataupun penerapan hukum yang bersifat temporer harus mengacu kepada pokok-pokok pendirian di atas. Dengan perkataan lain, prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas merupakan pedoman dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan hukum yang temporer. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum temporer tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip kebijakan hukum yang bersifat permanen. Sebab, jika kebijakan hukum temporer menyimpang dari prinsip-prinsip kebijakan hukum permanen, kebijakan hukum temporer tersebut dapat berkembang tanpa arah. Kebijakan hukum temporer yang berkembang tanpa arah dapat membuat perjalanan dan perkembangan hukum bangsa Indonesia menyimpang dari tujuan negara yang hendak diwujudkan di masa depan.

Kebijakan hukum temporer merupakan kebijakan hukum yang berubah-ubah atau dapat diubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat atau jaman. Oleh karena itu, dapat disebutkan juga kebijakan hukum yang bersifat

temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.²³⁴ Kebijakan hukum yang bersifat temporer tersebut meliputi hal-hal 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.²³⁵

Ada negara yang menyusun kebijakan hukum yang temporer secara sistematis, spesifik, terencana dan berlaku untuk kurun waktu tertentu. Salah satu contoh adalah Indonesia. Sesuai dengan sistem UUD 1945, bangsa Indonesia menghendaki suatu pola kebijakan hukum yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu.²³⁶ Kebijakan hukum yang bersifat temporer tersebut pada masa Orde Baru dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) berdasarkan ketetapan MPR. Kebijakan hukum dalam GBHN diharapkan berlaku untuk masa lima tahun ke depan. Namun, sekarang, GBHN sudah tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena Pasal 3 UUD 1945 diamandemen sehingga sebagai konsekuensinya GBHN dihapuskan. Oleh karena itu, sejak GBHN dihapuskan,

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

gambaran menyeluruh tentang kebijakan mengenai hukum yang diharapkan berlaku untuk masa yang akan datang di Indonesia tidak dapat diketahui.

Pascaamandemen UUD 1945 dikenal Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebagai contoh, Prolegnas ditetapkan berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 01/DPR RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009. Dalam bagian Pendahuluan Lampiran Surat Keputusan DPR tersebut antara lain dikemukakan sebagai berikut:

“Program legislasi nasional (Prolegnas) sebagai bagian pembangunan hukum adalah instrumen terpadu program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.”

Program legislasi nasional tidak dapat disebut sebagai pengganti kebijakan hukum yang dahulu diatur dalam GBHN. Prolegnas hanya merupakan daftar rancangan undang-undang (RUU) yang diprioritaskan untuk dibahas DPR. Oleh karena itu, dari isi Prolegnas tersebut hanya sedikit hal yang dapat diketahui mengenai arah perkembangan kebijakan hukum Indonesia pada masa yang akan datang.

D.Kebijakan Pembentukan Hukum dan Penegakan (Penerapan) Hukum

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, kebijakan hukum adalah salah satu segi kebijakan umum dalam rangka mencapai tujuan negara

sebagai tujuan bersama suatu bangsa sehingga akan selalu terkait dengan kebijakan di bidang ekonomi, politik, budaya, lingkungan, perijinan, pertanahan, lingkungan hidup dan lain-lain. Bahkan, kebijakan hukum pengaruh-mempengaruhi dengan kebijakan ekonomi, politik, sosial, budaya dan sebagainya. Di satu sisi, kebijakan di bidang ekonomi, politik atau lingkungan dapat berpengaruh positif atau negatif terhadap kebijakan hukum. Namun, di sisi lain, kebijakan hukum juga dapat berpengaruh positif atau negatif terhadap kebijakan di bidang lain. Hubungan pengaruh-mempengaruhi antara kebijakan hukum dengan kebijakan di bidang lain yang bersifat timbal-balik dapat menimbulkan problema tersendiri yang semakin menambah kesukaran untuk mempelajari dan memahami kebijakan hukum yang berlaku dalam suatu negara.

Dari sudut pandang kebijakan hukum, pengaruh yang penting diketahui adalah pengaruh kebijakan hukum terhadap kebijakan bidang lain baik yang positif maupun negatif. Ada segi kebijakan hukum yang positif terhadap kebijakan bidang lain seperti kebijakan ekonomi, sosial atau budaya. Sebagai contoh, kebijakan hukum berkenaan dengan pemberantasan korupsi yang konsisten dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat internasional terhadap badan peradilan Indonesia. Kepercayaan masyarakat internasional tersebut membuat badan peradilan Indonesia menjadi badan peradilan yang dalam istilah

Charles Himawan sebagai *reliable judiciary*.²³⁷ Jika badan peradilan Indonesia dipercaya sebagai *reliable judiciary*, masyarakat internasional akan terdorong menanamkan investasi di Indonesia. Sebab, jika terjadi sengketa, para pihak percaya pengadilan Indonesia akan memberikan putusan yang adil.

Selain pengaruh positif, ada juga segi-segi kebijakan hukum yang dapat menimbulkan pengaruh negatif atau pengaruh yang tidak menunjang pertumbuhan dan perkembangan bidang lain. Kebijakan pembentukan hukum yang kaku dan bersifat ideologis yang tidak memperhatikan perkembangan dunia perekonomian atau masyarakat internasional dapat membuat kebijakan hukum menjadi faktor penghambat arus investasi masuk ke Indonesia. Sebagai contoh, beberapa waktu yang lalu ada diskursus untuk memperpanjang jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) menjadi 75 (tujuh puluh lima) atau 90 (sembilan puluh) tahun seperti di beberapa negara. Maksud dan tujuan gagasan tersebut adalah untuk menarik investor asing masuk ke Indonesia. Sebab, dengan kondisi sekarang sulit diharapkan investor asing masuk ke Indonesia karena jangka waktu Hak Guna Usaha yang terlampau pendek. Namun, gagasan itu segera mendapat reaksi penolakan yang sangat keras dari sebagian anggota masyarakat karena dianggap tidak nasionalis.

²³⁷ Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima* (Jakarta, 2003), hlm. 35-36.

Pengaruh timbal-balik yang mungkin saja terjadi seperti dikemukakan di atas harus menjadi perhatian lembaga-lembaga pembentuk kebijakan hukum. Lembaga-lembaga tersebut sedapat mungkin harus berupaya agar kebijakan hukum dapat menunjang kebijakan sektoral lain seperti kebijakan ekonomi, politik sosial dan lain-lain.²³⁸ Sinergi berbagai kebijakan sektoral dengan kebijakan hukum sangat penting dalam rangka mencapai tujuan negara. Jika hal itu tercapai, hukum atau undang-undang diharapkan dapat berfungsi sebagai motor penggerak pembangunan di berbagai bidang melalui kebijakan pembentukan hukum yang tepat. Dengan perkataan lain, kebijakan hukum yang tepat akan menghasilkan produk hukum yang menunjang pembangunan. Sebagai contoh, Ismail Saleh misalnya mengemukakan pendapat 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.”²³⁹

Meskipun kebijakan hukum merupakan kebijakan bersifat sektoral tetapi kebijakan hukum tersebut mencakup berbagai bagian sehingga tidak selalu mudah untuk memahaminya secara menyeluruh. Di samping itu, sebagai kebijakan yang bersifat sektoral, kebijakan hukum juga dapat dipengaruhi

²³⁸ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 3.

²³⁹ Ismail Saleh, *op. cit.*, hlm. 2.

kebijakan sektor lain sehingga dapat timbul permasalahan kebijakan hukum dengan karakteristik tertentu. Oleh karena itu, untuk memahami segenap aspek kebijakan hukum perlu dilakukan pembahasan mengenai bagian-bagian kebijakan hukum tersebut. Dalam hubungan ini, dapat dikemukakan, pada dasarnya, kebijakan hukum dapat dibagi atas 2 (dua) bagian yaitu:

1. Politik (kebijakan) pembentukan hukum dan
2. Politik (kebijakan) penegakan hukum.²⁴⁰

1. Kebijakan Pembentukan Hukum

Kebijakan pembentukan hukum adalah kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum.²⁴¹ Meskipun penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum merupakan kegiatan badan legislatif tetapi masing-masing aspek pembentukan hukum memiliki segi-segi yang berbeda. Ketiga segi aktivitas pembentukan hukum di atas bersinggungan dengan fungsi kekuasaan legislatif. Dalam konteks Indonesia, lembaga yang berperan penting dalam menetapkan kebijakan pembentukan hukum adalah DPR sebagai badan legislatif.

²⁴⁰ Bagir Manan, *op. cit.*

²⁴¹ *Ibid.*

Aspek penciptaan hukum mengandung arti sebagai upaya untuk membentuk undang-undang atau hukum yang baru. Penciptaan hukum baru selalu melahirkan keadaan baru yang dapat direspons masyarakat secara positif atau negatif. Respon positif diwujudkan dalam bentuk dukungan atau sikap patuh terhadap hukum atau undang-undang. Respon negatif ditunjukkan dalam bentuk perilaku menolak atau mengabaikan hukum atau undang-undang. Respon negatif sebagai sikap penolakan terhadap kelahiran keadaan baru sebagai konsekuensi kelahiran hukum atau undang-undang baru sedapat mungkin harus diantisipasi pembentuk undang-undang. Semakin kecil respon negatif yang timbul dari masyarakat sebagai akibat pemberlakuan suatu undang-undang atau hukum yang baru akan semakin baik.

Penolakan undang-undang baru dapat timbul karena masyarakat menganggap tidak membutuhkan undang-undang tersebut. Hal ini berarti lembaga pembentuk undang-undang gagal memahami kebutuhan hukum masyarakat. Kegagalan memahami aspirasi masyarakat membawa akibat lembaga pembentuk undang-undang sulit membuat keputusan mengenai segi-segi kehidupan masyarakat yang perlu diatur dengan undang-undang. Dengan perkataan lain, penolakan masyarakat terhadap hukum atau undang-undang baru mengandung arti hukum yang dikembangkan lembaga pembentuk undang-undang tidak sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat. Suatu pertanyaan

pokok yang muncul dalam hubungan dengan pembentukan undang-undang atau hukum baru tersebut seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja adalah sebagai berikut “. . . bagaimanakah kita mengetahui apakah suatu ketentuan hukum yang hendak kita tetapkan sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat (perasaan keadilan masyarakat) . . . ?”²⁴²

Masalah kesesuaian kesadaran hukum masyarakat dengan undang-undang atau hukum baru adalah masalah hukum yang sangat penting. Norma-norma hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat diasumsikan akan didukung masyarakat sehingga berlaku efektif. Namun, hukum yang tidak sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat kemungkinan besar ditolak masyarakat. Hukum yang ditolak tidak akan berlaku efektif dalam arti tidak dipatuhi masyarakat. Oleh karena itu, tidak selalu mudah menetapkan saat yang tepat untuk membentuk undang-undang atau hukum yang baru sesuai dengan perkembangan kesadaran hukum masyarakat.

Kesadaran hukum masyarakat selalu berkenaan dengan nilai-nilai yang dianut dan diyakini masyarakat. Sebab, kesadaran hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang diyakini masyarakat. Oleh sebab itu, penciptaan hukum atau undang-undang baru selalu berkenaan dengan pertanyaan sebagai

²⁴² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, 2002, hlm. 81.

berikut. Nilai-nilai mana yang perlu diganti dan nilai-nilai mana yang perlu dipertahankan? Dalam kenyataan, tidak selalu mudah untuk menentukan nilai-nilai yang hendak ditinggalkan dan perlu diganti dengan nilai-nilai baru. Sebagai contoh, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pendapat 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.”²⁴³

Problema nilai-nilai lama yang perlu diganti dengan nilai-nilai baru tidak selalu dapat diselesaikan secara mudah dengan mengambil sepenuhnya nilai-nilai baru yang dianggap lebih moderen dan meninggalkan nilai-nilai lama. Mochtar Kusumaatmadja misalnya mengemukakan “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.”²⁴⁴ Jika nilai-nilai lama ditinggalkan sebelum nilai-nilai baru bertumbuh kemungkinan besar akan terjadi kekacauan nilai karena masyarakat bingung menentukan pilihan nilai-nilai yang dianut.

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 11.

²⁴⁴ *Ibid.*

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hal seperti itu dapat terjadi karena “. . . hukum itu tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai-nilai yang dianut oleh suatu masyarakat.”²⁴⁵

Konflik nilai kemungkinan besar akan terjadi jika perubahan nilai-nilai masyarakat dilakukan dengan kekerasan melalui penggunaan kekuasaan negara sehingga akan timbul konflik nilai yang menimbulkan dampak sosial dalam skala yang luas. Masyarakat akan menolak nilai-nilai baru yang dipaksakan negara karena masyarakat tidak meyakini nilai-nilai tersebut. Untuk mencegah dampak buruk yang mungkin timbul, perubahan nilai-nilai masyarakat harus berlangsung secara teratur, terarah dan terencana. Hal itu berarti perubahan nilai-nilai masyarakat tidak dapat dilakukan tanpa pertimbangan yang matang. Sebagai konsekuensinya, penciptaan hukum yang baru untuk menggantikan yang lama perlu dilakukan secara terencana dan berencana. Dengan demikian, lembaga negara yang berwenang menetapkan undang-undang atau hukum harus memiliki kebijakan pembentukan hukum yang disusun secara berencana dan berdasarkan hasil studi akademik.

Dalam kebijakan hukum yang berencana harus ditentukan bidang-bidang hukum yang dapat diatur dengan undang-undang baru dan yang tidak perlu diatur dengan undang-undang. Bidang-bidang hukum yang bersifat “sensitif”

²⁴⁵ *Ibid.*

seperti hukum kekeluargaan atau hukum waris belum tentu perlu diatur dengan undang-undang sehingga untuk sementara dapat tetap dibiarkan dalam suasana hukum adat. Hal itu dapat dipandang sebagai kebijakan hukum yang bersifat sementara yang bertujuan mengurangi dampak sosial negatif yang mungkin timbul. Dalam hubungan ini, Mochtar Kusumaatmadja lebih lanjut mengemukakan 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”²⁴⁶

Bidang-bidang hukum di luar bidang-bidang hukum kekeluargaan, perkawinan dan perceraian yang dikemukakan di atas dianggap Mochtar Kusumaatmadja sebagai bidang hukum netral. Bidang-bidang hukum netral secara relatif lebih mudah diatur dengan undang-undang atau hukum yang baru. Mochtar Kusumaatmadja lebih lanjut mengemukakan pendapat 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

²⁴⁶ *Ibid.* 24.

misalnya peraturan-peraturan lalu lintas baik di darat, di laut maupun di udara dan hukum yang mengatur hubungan pos dan telekomunikasi.²⁴⁷

Kebijakan pembaharuan hukum sebagai salah satu segi kebijakan pembentukan hukum mengandung arti sebagai kebijakan yang diarahkan untuk memperbaharui hukum atau undang-undang yang lama dengan hukum atau undang-undang yang baru.²⁴⁸ Pembaharuan hukum perlu dilakukan supaya hukum atau undang-undang yang ada dapat mengikuti perkembangan masyarakat. Sebagai contoh, kebijakan pembaharuan hukum atau undang-undang perkawinan berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan pembaharuan hukum agraria berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Kebijakan pengembangan hukum sebagai salah satu segi kebijakan pembentukan hukum mengandung arti sebagai kebijakan mengembangkan hukum yang sudah ada. Sebagai contoh, pengembangan Hukum Ekonomi, Hukum Kekayaan Intelektual, Hukum Lingkungan, Hukum Pidana dan sebagainya. Kebijakan pengembangan hukum pada dasarnya berkenaan dengan pengaturan perkembangan-perkembangan baru yang terjadi dalam masyarakat yang belum diatur undang-undang.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Sunarjati Hartono, *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional* (Bandung, 1975), hlm. 7.

Kebijakan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum seperti dikemukakan di atas tidak hanya diarahkan pada hukum tertulis atau undang-undang. Kebijakan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum juga meliputi hukum yurisprudensi dan hukum tidak tertulis. Sebab, kebijakan pembentukan hukum dalam arti yang dikemukakan di atas mencakup ketiga subsistem hukum positif atau tata hukum yaitu:

1. Kebijakan (pembentukan) hukum perundang-undangan,
2. Kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan
3. Kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.²⁴⁹

Kebijakan pembentukan hukum perundang-undangan pada dasarnya dan terutama merupakan aktivitas DPR sebagai pembentuk undang-undang. Hal ini berarti perkembangan dan pengembangan hukum perundang-undangan di Indonesia terutama berada di tangan DPR. Perkembangan hukum perundang-undangan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap berbagai segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, DPR mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebab, melalui undang-

²⁴⁹ Bagir Manan, *op. cit.*

undang, DPR memiliki peranan yang sangat besar dalam mendorong atau mengarahkan perkembangan masyarakat.

Sebagai contoh peranan badan pembentuk undang-undang atau badan legislatif terhadap kehidupan masyarakat tercantum dalam Konstitusi RIS 1949. Pasal 102 Konstitusi RIS 1949 menyebutkan “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 dapat diketahui pembentuk konstitusi melalui ketentuan Pasal 102 Konstitusi RIS 1949 menggariskan kebijakan hukum yang berkenaan dengan pembentukan undang-undang dalam berbagai bidang hukum. Dalam kebijakan hukum di atas, pembentuk konstitusi memberikan wewenang yang sangat besar kepada badan legislatif untuk mengembangkan berbagai bidang hukum. Padahal, bidang-bidang hukum tersebut sangat besar pengaruhnya terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Kebijakan pembentukan hukum yurisprudensi merupakan kebijakan yang bersinggungan dengan salah satu cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan judisial atau badan peradilan (hakim). Kebijakan pembentukan hukum

yurisprudensi merupakan kebijakan hukum yang bertujuan mendukung kebijakan pembentukan hukum perundang-undangan. Sebab, hukum yurisprudensi berperan penting dalam melengkapi bidang-bidang hukum yang belum diatur hukum perundang-undangan seperti hukum waris yang sampai sekarang masih diatur hukum adat. Sebagai contoh, yurisprudensi tentang pembagian harta *gono-gini* yang masing-masing besarnya separoh dalam hal istri melarikan diri dari suami.²⁵⁰ Demikian pula di Amerika Serikat, lembaga peradilan memainkan peranan yang sangat besar dalam pembentukan kebijakan.²⁵¹ Perkembangan yurisprudensi berpengaruh besar terhadap perkembangan masyarakat seperti di Amerika yang dikemukakan di atas. Oleh karena itu, dapat dikemukakan, lembaga peradilan juga berpengaruh besar terhadap arah perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kebijakan yang berkenaan dengan peraturan tidak tertulis lainnya merupakan kebijakan yang ditetapkan lembaga yang berwenang mengakui keberlakuan atau ketidakberlakuan hukum tidak tertulis. Sebagai contoh, pada masa sebelum kemerdekaan, hukum adat sebagai hukum tidak tertulis diakui keberadaannya sejajar dengan hukum perundang-undangan yang dibentuk

²⁵⁰ Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari*, Jilid 2, Jakarta, 1992, hlm. 265.

²⁵¹ Leo Agustino, *op. cit.*, hlm.34.

pemerintah Belanda.²⁵² Ketika Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan hukum berkenaan dengan keberadaan hukum adat tersebut. Kebijakan hukum tersebut mengakui keberadaan hukum adat sebagai bagian tata hukum Indonesia. Kebijakan pemerintah Indonesia mengenai pengakuan keberadaan hukum adat tersebut secara formal dicantumkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen atau Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 pascaamandemen.

2.Kebijakan Penegakan dan Penerapan Hukum

Segi lain kebijakan hukum adalah kebijakan penegakan hukum. Kebijakan penegakan hukum adalah kebijakan penguasa yang bersangkutan dengan rencana dan program kegiatan yang perlu dilakukan untuk mewujudkan hukum dalam kehidupan nyata atau untuk membuat setiap orang patuh kepada hukum.²⁵³ Dalam hubungan dengan kebijakan penegakan hukum dan penerapan hukum terhadap peristiwa konkrit tersebut, ada 2 (dua) bagian kebijakan hukum yang tercakup yaitu:

1.Kebijaksanaan di bidang peradilan dan

²⁵² Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Jakarta, 2006, hlm. 294-300.

²⁵³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta, 2009), hlm, 12.

2. Kebijakan di bidang pelayanan hukum.²⁵⁴

Kebijakan hukum yang terkait dengan kebijakan di bidang peradilan antara lain berkaitan dengan prioritas masalah-masalah hukum yang perlu mendapat perhatian lembaga peradilan. Sekarang ini, masalah-masalah hukum yang perlu mendapat perhatian dan prioritas badan peradilan adalah masalah korupsi, narkoba, tindak pidana lingkungan dan sebagainya. Sebab, kasus-kasus tersebut sekarang merupakan kasus yang sering terjadi dalam masyarakat. Kebijakan di bidang pelayanan hukum antara lain berkenaan dengan kemudahan untuk mengakses informasi atau untuk memperoleh keputusan-keputusan hakim (pengadilan) atau kemudahan dalam proses administrasi penyelesaian perkara dan sebagainya. Sebagai contoh, 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

²⁵⁴ *Ibid.*

7. Penyelesaian penimbunan perkara dan kelambatan proses perkara di Mahkamah Agung dengan pembatasan pengajuan banding/kasasi dan mempercepat proses peradilan.²⁵⁵

Kebijakan di bidang pelayanan hukum berkaitan dengan kebijakan mengenai peningkatan kualitas pelayanan hukum bagi pencari keadilan (justisiabelen) karena mutu pelayanan hukum di Indonesia sangat buruk. Pelayanan yang buruk berkenaan dengan waktu yang terlalu lama dalam penyelesaian sengketa dan birokrasi peradilan yang bertele-tele serta biaya yang harus dikeluarkan di luar biaya resmi.

Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan hukum tersebut, Mahkamah Agung mencoba membuat buku pegangan yang diberi judul “Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan.”²⁵⁶ Buku pedoman ini diharapkan menjadi acuan aparat peradilan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Salah satu tujuan utama penerbitan pedoman adalah untuk membantu mengurangi waktu yang digunakan dalam suatu persidangan.²⁵⁷

Selain penerbitan buku pedoman seperti dikemukakan di atas, MA juga memperkenalkan lembaga “hakim non-palu.” Tugas hakim non-palu adalah untuk melakukan penelitian hukum. Hakim non-palu juga diharapkan mengkaji

²⁵⁵ Firoz Gaffar dan Ifdal Khasim (editor), *Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta, 200, hlm. 106.

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 113.

²⁵⁷ *Ibid.*

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.²⁵⁸

Kebijakan pembentukan hukum dan penegakan (penerapan hukum) satu sama lain tidak dapat dipisahkan sekalipun dapat dibedakan. Kedua segi kebijakan hukum 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 atau penerapan hukum. Dalam hubungan dengan kedua aspek kebijakan hukum tersebut, Bagir Manan mengemukakan 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.²⁵⁹

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Bagir Manan, *op. cit.*

BAB VI

KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL DALAM RANGKA PEMBENTUKAN SISTEM HUKUM NASIONAL UNTUK MENCAPAI KEADILAN SOSIAL SEBAGAI TUJUAN NEGARA

A. Kebijakan Negara atau Penguasa Yang Berkenaan Dengan Hukum Positif dan Sistem Hukum Indonesia

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, Politik Hukum adalah cabang ilmu pengetahuan politik yang secara khusus mempelajari kebijakan hukum yang ditetapkan oleh negara atau penguasa dalam segala aspeknya. Studi tentang kebijakan hukum mencakup ruang lingkup (*scope*) yang luas karena kebijakan hukum memiliki berbagai macam segi seperti segi-segi kebijakan hukum yang permanen dan yang temporer, kebijakan penegakan dan penerapan hukum dan terkait dengan macam berbagai faktor seperti nilai-nilai budaya, struktur masyarakat, tingkat perkembangan masyarakat, struktur atau susunan masyarakat, konfigurasi politik atau format politik dan perkembangan masyarakat internasional. Namun, jika dipandang dari sudut dimensi waktu keberlakuan kebijakan hukum tersebut, studi tentang kebijakan hukum berfokus pada 2 (dua) macam pokok pembicaraan. *Pertama*, Politik Hukum melakukan kajian terhadap kebijakan hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini (kebijakan tentang *ius constitutum*). *Kedua*, Politik Hukum melakukan kajian terhadap kebijakan hukum

yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang (kebijakan tentang *ius constituendum*).

Studi tentang kebijakan hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini mengkaji segenap aspek kebijakan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara pada suatu masa tertentu. Aspek kebijakan hukum yang dikaji dalam studi ini antara lain adalah latar belakang pembentukan kebijakan hukum, materi-muatan kebijakan hukum, tujuan yang hendak dicapai suatu kebijakan hukum, faktor-faktor yang mendorong atau menghambat pencapaian tujuan kebijakan hukum. Selain hal-hal yang dikemukakan di atas, studi tentang kebijakan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara juga mencakup hal-hal seperti strategi pembangunan hukum, karakter produk hukum, bentuk kaidah hukum dan sebagainya.

Kebijakan tentang hukum positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu selalu bertitik tolak dari realitas situasi dan kondisi suatu masyarakat dengan karakteristik permasalahan hukumnya. Karakteristik permasalahan hukum tersebut menjadi bahan masukan yang akan diolah kekuasaan atau negara. Sesuai dengan bahan masukan tersebut, negara atau penguasa merumuskan dan menetapkan kebijakan hukum yang diperkirakan dan diharapkan dapat memecahkan masalah-masalah hukum yang dimaksud. Dengan cara lain dapat dikemukakan, kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa selalu

bertujuan untuk memecahkan masalah hukum yang berkembang dalam suatu masyarakat pada suatu waktu dan tempat tertentu.

Kebijakan yang ditetapkan negara atau penguasa mengenai hukum positif yang berlaku dalam suatu negara dapat diketahui dari pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) negara atau penguasa tersebut. Pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) dapat dituangkan dalam suatu bentuk formal seperti dalam undang-undang dasar atau undang-undang. Akan tetapi, ada juga yang dituangkan dalam bentuk pernyataan kebijakan hukum yang lain. Contoh kebijakan tentang hukum positif yang berlaku pada saat ini di tempat ini yang dituangkan dalam suatu bentuk formal tertentu adalah kebijakan hukum yang tercantum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandeman yang menyebutkan “*Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum dibuat yang baru menurut undang-undang dasar ini.*” Contoh lain adalah kebijakan penguasa kolonial Belanda yang ditetapkan dalam Pasal 131 juncto 163 I.S. tentang penggolongan masyarakat dan pemberlakuan hukum yang berbeda terhadap tiap golongan masyarakat.

Studi tentang kebijakan hukum yang berkenaan dengan hukum positif yang dituangkan dalam suatu bentuk formal seperti undang-undang dasar atau undang-undang disebut juga sebagai studi *tentang ius constitutum*. Dalam hubungan dengan studi tentang kebijakan negara yang berkenaan dengan hukum positif

(*kebijakan tentang ius constitutum*) sebagai salah satu fokus kajian Politik Hukum, Logemann mengemukakan pendapat sebagai berikut “. . . Politik hukum menentukan apa yang berlaku sebagai hukum positif itu sendiri. Rupanya kesimpulan tak dapat lain daripada menentukan bahwa norma hukum tertentu berlaku di sini dan kini mengandung keperluan sedikit banyak memihak pada norma itu, dan mau tak mau merupakan suatu perbuatan politik hukum.”²⁶⁰

Kebijakan tentang hukum positif yang berlaku dalam suatu negara berkaitan dengan berbagai macam pilihan. *Pertama*, hal itu dapat mengandung arti sebagai kebijakan untuk memberlakukan hukum yang lama dengan tujuan untuk mencegah kemungkinan kevakuman hukum. *Kedua*, hal itu dapat mengandung arti sebagai kebijakan untuk memberlakukan sebagian hukum yang lama dan mengganti sebagian hukum yang lama dengan hukum yang baru. Dengan cara lain dapat dikemukakan, kebijakan tentang hukum positif yang berlaku dalam suatu negara berkaitan dengan kebijakan tentang hukum atau undang-undang yang perlu diberlakukan, yang perlu diganti, yang perlu diubah atau dipertahankan dan sebagainya. Dalam hubungan dengan berbagai macam pilihan tersebut, Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat sebagai berikut “. . . politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau

²⁶⁰ Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 21.

pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu diubah atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan”²⁶¹

Salah satu segi kebijakan tentang hukum positif yang berlaku dalam suatu negara adalah kebijakan tentang *kodifikasi hukum*, *unifikasi hukum* atau *pluralisme hukum positif*. Dalam hubungan ini yang menjadi pertanyaan adalah sebagai berikut. Apakah hukum positif yang berlaku dalam suatu negara harus menganut prinsip kodifikasi hukum, unifikasi hukum atau pluralisme hukum? Pilihan mengenai hal tersebut dipengaruhi oleh berbagai macam faktor pertimbangan yang terkait dengan realita maupun idealita suatu masyarakat atau bangsa. Contoh kebijakan hukum yang menganut prinsip atau asas pluralisme hukum positif adalah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen atau Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 pascaamandemen.

Selain studi tentang kebijakan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara seperti dikemukakan di atas, Politik Hukum juga mempelajari atau mengkaji kebijakan tentang hukum yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang. Kebijakan hukum yang dikemukakan di atas pada dasarnya merupakan kebijakan hukum yang bersifat antisipatif. Sebab, kebijakan tentang hukum yang berlaku pada masa depan dimaksudkan untuk mengantisipasi masalah-masalah hukum yang mungkin dan diperkirakan berkembang pada masa yang akan datang. Selain

²⁶¹ *Ibid.*, hal. 17.

itu, juga membicarakan tentang kebijakan hukum yang bertujuan untuk menuntun perkembangan hukum pada masa yang akan datang supaya tujuan negara dapat tercapai. Dalam hubungan ini, Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“ . . . politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara untuk menetapkan hukum yang mana 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.”²⁶²

Kebijakan tentang hukum yang dicita-citakan berlaku pada masa yang akan datang seperti dikemukakan di atas berfungsi sebagai pedoman dan atau pegangan dalam pembentukan hukum atau undang-undang yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan hukum yang diperkirakan berkembang pada masa yang akan datang. Kebijakan tentang hukum yang dicita-citakan tersebut secara lazim tertuang dalam suatu bentuk formal meskipun bukan undang-undang dasar atau undang-undang. Akan tetapi, dalam suatu bentuk pokok-pokok pendirian negara atau penguasa dalam wujud pernyataan kebijakan (*policy statement*) di bidang hukum.²⁶³ Contoh yang dapat dikemukakan adalah kebijakan hukum dalam

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Hogwood dan Gunn mengemukakan konsep (istilah) kebijaksanaan atau kebijakan memiliki berbagai macam arti seperti: a. kebijaksanaan sebagai suatu bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*) dan b. kebijaksanaan sebagai program (*policy as*

Garis Besar Haluan Negara yang berlaku sebelum amandemen UUD 1945 seperti diuraikan pada bagian terdahulu.

Studi tentang kebijakan hukum yang berlaku pada masa yang akan datang juga meliputi berbagai macam segi seperti halnya studi tentang kebijakan hukum positif yang telah dikemukakan di atas. Studi tentang kebijakan hukum yang berlaku pada masa datang tersebut antara lain mencakup problematika hukum yang diperkirakan berkembang pada masa yang akan datang, bentuk norma-norma hukum yang harus dikembangkan pada masa yang akan datang, pilihan tentang strategi pembangunan hukum yang relevan, lembaga-lembaga hukum yang perlu dikembangkan pada masa yang akan datang. Selain itu, studi tentang kebijakan hukum yang akan berlaku pada masa datang juga membicarakan sistem administrasi peradilan yang relevan pada masa depan, rekrutmen hakim yang relevan dan sebagainya. Dalam hubungan dengan salah satu segi kebijakan tentang hukum yang berlaku pada masa yang akan datang tersebut, Sunarjati Hartono mengemukakan pendapat sebagai berikut “ . . . kaedah-kaedah hukum yang harus dibentuk itu harus mengatur peristiwa-peristiwa dan hubungan-hubungan antar manusia yang di masa yang akan datang yang menurut perkiraan para perencana sangat mungkin sekali (bahkan sangat diharapkan akan terjadi).”²⁶⁴

program). Lihat Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, *op. cit.*, hlm. 17-18.

²⁶⁴ Sunarjati Hartono, *Peranan Peradilan*, *op. cit.*, hlm. 5.

Studi tentang kebijakan hukum positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu berkaitan dengan istilah Politik Hukum Indonesia sedangkan studi tentang kebijakan hukum positif yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang berkaitan dengan istilah Politik Hukum Indonesia. Dalam literatur Politik Hukum sebagai subdisiplin ilmu pengetahuan sosial, istilah Politik Hukum Indonesia dan Politik Hukum Nasional sudah lazim dikenal meskipun perbedaan makna kedua istilah tersebut sering kurang dipahami. Sebagai contoh, Abdul Hakim Garuda Nusantara memakai istilah Politik Hukum Indonesia ketika menulis buku mengenai politik hukum dengan judul “Politik Hukum Indonesia.”²⁶⁵ Namun, Moh. Mahfud M.D. dan Sunarjati Hartono serta Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memakai istilah lain yaitu “Politik Hukum Nasional” dalam tulisan masing-masing tentang politik hukum.²⁶⁶

Para penulis di atas memakai istilah Politik Hukum Indonesia dan Politik Hukum Nasional dengan makna, konteks dan isi yang berbeda-beda. Perbedaan itu menimbulkan pertanyaan sebagai berikut. Apakah istilah *Politik Hukum Indonesia* dan *Politik Hukum Nasional* memiliki arti yang sama atau berbeda? Pertanyaan di atas dapat disejajarkan dengan pertanyaan yang juga lazim diperbincangkan dalam

²⁶⁵ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta, 1988).

²⁶⁶ Lihat Mahfud M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta, 1999), khususnya pada hlm. 29-44. Lihat pula Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung, 1991), khususnya pada hlm. 1-22. Lihat juga Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta, 2004).

studi Politik Hukum yaitu apakah *Sistem Hukum Indonesia* memiliki arti yang sama dengan atau berbeda dari *Sistem Hukum Nasional*?

Istilah *Politik Hukum Indonesia* dan *Politik Hukum Nasional* sering dipakai secara salah tanpa disadari. Kedua istilah tersebut seolah-olah dianggap memiliki arti yang sama. Dalam pemakaian sehari-hari, kedua istilah tersebut memang lazim dianggap memiliki arti yang sama karena istilah *Indonesia* dan *nasional* yang dianggap sama. Dengan perkataan lain, istilah *nasional* dianggap dapat dipertukarkan dengan kata *Indonesia*. Kebiasaan yang salah itu menyebar ke bidang lain sehingga istilah Politik Hukum Indonesia sering dianggap sama dengan Politik Hukum Nasional. Padahal, kedua istilah itu dalam konteks keilmuan Politik Hukum memiliki pengertian yang sangat berbeda.

Istilah Politik Hukum Indonesia dalam studi Politik Hukum sesungguhnya mempunyai arti yang berbeda dari istilah Politik Hukum Nasional. Dalam beberapa hal, pengertian Politik Hukum Indonesia memiliki perbedaan dengan Politik Hukum Nasional. Perbedaan tersebut tidak hanya perbedaan redaksional tetapi perbedaan yang bersifat mendasar. Sebab, berkenaan dengan perbedaan landasan filosofi kebijakan hukum, asas-asas kebijakan hukum, cita-cita atau tujuan yang hendak dicapai suatu kebijakan hukum, dimensi waktu, tempat, dan sebagainya.

Dalam uraian berikut ini, perbedaan istilah *Politik Hukum Indonesia* dan *Politik Hukum Nasional* dibicarakan dengan panjang lebar. Pembahasan dimulai dari

pembicaraan tentang pengertian Politik Hukum Indonesia. Apakah makna atau pengertian frasa Politik Hukum Indonesia? Penjelasan mengenai pengertian Politik Hukum Indonesia dimulai dari penjelasan pengertian istilah *Indonesia*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan kata *Indonesia* adalah kata benda yang artinya bangsa, budaya dan bahasa yang ada di Indonesia.²⁶⁷ Sesuai dengan pemaknaan kata Indonesia tersebut dapat dibentuk berbagai istilah dengan memakai kata Indonesia sebagai keterangannya. Sebagai contoh, istilah *Politik Hukum Indonesia* mengandung arti sebagai kebijakan hukum yang berlaku di Indonesia. Demikian pula, istilah *sistem hukum Indonesia* mengandung arti sebagai sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang.

Abdul Hakim Garuda Nusantara juga memakai istilah *Indonesia* dengan makna yang kurang lebih sama dengan makna istilah *Indonesia* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di atas. Dalam karya berjudul “Politik Hukum Indonesia” seperti disinggung pada bagian awal tulisan ini, Abdul Hakim Garuda Nusantara membicarakan kebijakan penguasa Indonesia yang berkaitan dengan hukum positif atau tata hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang (*ius constitutum*). Dari uraian dalam buku tersebut dapat dimengerti jika istilah Politik Hukum Indonesia menurut Garuda Nusantara berkenaan dengan kebijakan tentang hukum

²⁶⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 377.

positif yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang yang ditetapkan penguasa Indonesia. Dengan cara lain dapat dikemukakan, menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, kebijakan hukum Indonesia adalah kebijakan yang ditetapkan negara (penguasa) berkenaan dengan hukum positif yang berlaku di sini pada saat ini di Indonesia. Jadi, *Politik Hukum Indonesia* yang dimaksud Garuda Nusantara di atas sama artinya dengan kebijakan tentang *ius constitutum* yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang.

Pengertian politik hukum Indonesia di atas bersinggungan dengan keberadaan hukum positif yang berlaku di Indonesia pada saat ini. Sebab, hukum positif yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang merupakan konsekuensi kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa negara Indonesia. Dengan cara sebaliknya dapat dikemukakan, gambaran tatanan hukum positif atau *ius constitutum* Indonesia pada saat sekarang merupakan pencerminan dari kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa. Dengan penjelasan seperti dikemukakan di atas berarti untuk memahami keberadaan hukum positif yang berlaku sebagai *ius constitutum* di Indonesia pada saat sekarang akan lebih baik jika lebih dahulu dipahami kebijakan penguasa negara Indonesia berkenaan dengan tatanan hukum positif tersebut.

Bagaimana gambaran tata hukum Indonesia pada saat sekarang? Seperti diketahui, kebijakan penguasa negara Indonesia pascakemerdekaan ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Sesuai dengan kebijakan hukum tersebut, tata hukum

positif Indonesia pada dasarnya hanya meneruskan tatanan hukum masa penjajahan dengan penambahan dan pengurangan pada hal-hal tertentu. Oleh karena itu, tatanan hukum positif yang berlaku di Indonesia pada saat ini tidak semata-mata merupakan produk negara atau pemerintah Indonesia. Ada bagian tertentu dari tata hukum kolonial Belanda masih berlaku sampai sekarang meskipun Indonesia sudah merdeka. Kondisi tata hukum tersebut tidak terlepas dari sejarah bangsa Indonesia yang pernah dijajah Belanda dalam waktu yang sangat lama. Oleh sebab itu, sesuai dengan uraian di atas dapat diketahui jika tata hukum Indonesia pada saat ini tidak menganut unifikasi hukum tetapi pluralisme hukum.

Tata hukum Belanda yang berlaku sampai sekarang merupakan konsekuensi dari kebijakan hukum yang ditetapkan penguasa negara Indonesia yang bersifat sementara dengan tujuan untuk mencegah masalah hukum yang mungkin terjadi pascakemerdekaan yaitu kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Sebagai produk kolonial Belanda, nilai-nilai dan asas-asas dalam hukum positif Belanda tersebut tentu saja adalah nilai-nilai dan asas hukum yang berpihak kepada kepentingan penjajah. Oleh karena itu, secara logis, norma-norma hukum yang dibentuk penguasa kolonial Belanda juga mengandung nilai-nilai feodal, diskriminatif, individualistik dan cenderung represif.²⁶⁸ Nilai-nilai dalam hukum atau undang-

undang produk penguasa kolonial Belanda tersebut tercermin dari kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda yang berlaku di Hindia Belanda pada waktu itu. Kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda yang berlaku di Hindia Belanda pada masa itu disebut kebijakan hukum ras-diskriminatif. Sebab, kebijakan hukum tersebut ditetapkan berdasarkan perbedaan warna kulit atau golongan darah.²⁶⁹ Penguasa kolonial Belanda membagi penduduk (*kawula*) Hindia Belanda atas tiga golongan yaitu golongan Eropa, Timur Asing dan Bumiputera (Pribumi). Penggolongan masyarakat tersebut diatur dalam Pasal 163 dan 131 *Indische Staatsregeling (I.S.)*. Sudah barang tentu, penggolongan masyarakat tersebut tidak terlepas dari kepentingan kolonial Belanda di Hindia Belanda.

Nilai-nilai dan asas-asas hukum kebijakan hukum kolonial Belanda dalam Pasal 131 dan 163 I.S. sangat berbeda dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia. Sebagai contoh, dalam kebijakan hukum penguasa kolonial Belanda berdasarkan Pasal 131 dan 163 I.S. diadakan penggolongan masyarakat menurut garis keturunan darah. Kebijakan ini menunjukkan penguasa kolonial Belanda tidak menganut nilai dan asas persamaan di depan hukum bagi setiap warga negara. Dalam hukum Indonesia berlaku hal yang berbeda karena penggolongan masyarakat berdasarkan garis keturunan tidak dikenal. Sebab,

²⁶⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *op. cit.*, hlm. 64.

²⁶⁹ Hotma P. Sibuea, *op. cit.*, hlm. 85.

Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia menganut nilai persamaan, keanekaragaman dan keadilan sosial. Nilai persamaan dalam Pancasila dituangkan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Kebijakan hukum yang ditetapkan dengan berlandaskan pada nilai-nilai penguasa kolonial Belanda tentu saja dimaksudkan untuk kepentingan dan keuntungan penguasa kolonial Belanda. Tujuan apa yang hendak dicapai penguasa kolonial Belanda dengan kebijakan hukum yang bersifat ras-diskriminatif tersebut? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dapat dikemukakan contoh kebijakan penundukan diri dalam hal-hal tertentu yang berlaku bagi golongan Timur Asing terhadap hukum perdata yang berlaku bagi golongan Eropa. Namun, kebijakan hukum (kebijakan penundukan diri) tersebut tidak diberlakukan penguasa kolonial Belanda terhadap golongan pribumi karena pertimbangan-pertimbangan kepentingan ekonomi dan perdagangan. Dengan cara lain dapat dikemukakan, kebijakan penundukan diri semata-mata demi keuntungan penguasa kolonial Belanda di bidang perekonomian. Sebab, kebijakan penundukan diri tersebut bertujuan untuk mempermudah dan memperlancar hubungan dagang antara golongan Eropa dan Timur Asing khususnya golongan masyarakat Cina. Dalam hubungan ini, Hotma P. Sibuea mengemukakan sebagai berikut “Penundukan diri itu dimaksudkan untuk memudahkan dan melancarkan hubungan dagang orang-orang Belanda dengan orang-orang Cina. Sebab, sebagaimana diketahui biasanya

perdagangan hasil bumi pada masa itu dilakukan oleh tengkulak-tengkulak (orang-orang) Cina dengan orang-orang Belanda.”²⁷⁰ Penguasa kolonial Belanda merasa tidak perlu memberlakukan kebijakan penundukan diri tersebut bagi golongan Bumiputera karena hubungan dagang antara golongan Eropa dan Bumiputera pada waktu itu relatif tidak terlalu penting.

Bagian lain dari norma-norma hukum positif yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang adalah peraturan perundang-undangan atau hukum yang dibentuk oleh pemerintah negara Indonesia setelah bangsa Indonesia merdeka dengan berpedoman pada nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum. Sebagai contoh, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 atau Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974. Dengan demikian, tata hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang merupakan campuran produk hukum kolonial Belanda dan pemerintah negara Indonesia. Oleh karena itu, tata hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang merupakan tata hukum yang beranekaragam. Keanekaragaman tersebut meliputi segi nilai-nilai hukum, asas-asas hukum maupun dari segi bentuk formal norma-norma hukum tersebut. Dalam kondisi pluralisme hukum seperti dikemukakan di atas tidak mustahil terjadi atau sangat mungkin terjadi konflik nilai-nilai antara nilai-nilai hukum yang dibentuk penguasa Belanda dengan nilai-nilai hukum atau undang-undang yang dibentuk pemerintah negara Indonesia.

²⁷⁰ *Ibid.*

B.Politik Hukum Indonesia Sebagai Kebijakan Hukum Penguasa Negara Indonesia Mengenai Tata Hukum Yang Berlaku di Indonesia Pascaproklamasi Kemerdekaan Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945

1.Pengertian Politik Hukum Indonesia Sebagai Kebijakan Negara Mengenai Hukum Positif Yang Berlaku Pada Saat Sekarang di Indonesia

Ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya tanggal 17 Agustus 1945, proklamasi kemerdekaan itu membawa bangsa Indonesia pada suatu idealita dan realita hukum yang baru.²⁷¹ Perubahan idealita dan realita hukum bangsa Indonesia pada saat proklamasi kemerdekaan merupakan perubahan yang sangat revolusioner.²⁷² Sebab, berdasarkan proklamasi kemerdekaan tersebut, tatanan hukum kolonial Belanda harus dihapuskan pada saat yang bersamaan dengan proklamasi kemerdekaan. Di lain pihak, sebagai konsekuensi proklamasi kemerdekaan, tatanan hukum baru harus dibentuk oleh bangsa Indonesia untuk menggantikan tatanan hukum kolonial. Dalam hubungan dengan penghapusan tatanan hukum kolonial Belanda sebagai konsekuensi proklamasi kemerdekaan, Bernard Arief Sidharta mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dengan proklamasi tersebut, maka dengan suatu tindakan tunggal, tatanan hukum kolonial ditiadakan dan di atasnya terbentuk satu tatanan hukum baru.”²⁷³

²⁷¹ Moh. Mahfud MD., *op. cit.*, hlm. 9.

²⁷² Bernard Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 1.

²⁷³ *Ibid.*

Sesungguhnya, penghapusan tata hukum kolonial Belanda tidak hanya dimaksudkan untuk menghapus segala bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk penguasa kolonial Belanda. Akan tetapi, juga harus mencakup segi-segi fundamental tatanan hukum yaitu tujuan hukum dan nilai-nilai tatanan hukum Belanda tersebut. Dengan cara lain dapat dikemukakan, penghapusan tatanan hukum kolonial mengandung konsekuensi terhadap segenap aspek substansi hukum, tujuan hukum maupun nilai-nilai hukum. Dalam hubungan dengan konsekuensi penghapusan tata hukum kolonial Belanda tersebut, Mahfud MD mengemukakan pendapat sebagai berikut “Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalikan dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan”²⁷⁴

Idealita hukum bangsa Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan adalah Pancasila.²⁷⁵ Sebagai idealita hukum, Pancasila mengandung nilai-nilai hukum yang diyakini dan dijunjung tinggi bangsa Indonesia. Pancasila yang mengandung nilai-nilai hukum ideal yang diyakini bangsa Indonesia dengan istilah lain disebut

²⁷⁴ Moh. Mahfud MD., *op. cit.*, hlm. 10.

²⁷⁵ Menurut Abdul Hamid S. Attamimi, dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia, Pancasila berada dalam 2 (dua) kedudukan yaitu sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan pokok kaidah fundamental negara. Lihat Abdul Hamid S. Attamimi, “Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia” dalam Oetoyo Oesman dan Alfian ‘Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara (Jakarta, 1992), hlm. 70.

cita hukum bangsa Indonesia.²⁷⁶ Sebagai cita hukum, Pancasila berada dalam wilayah nilai-nilai dan bukan wilayah norma.²⁷⁷ Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia jelas berbeda dari cita hukum Belanda. Cita hukum Pancasila sebagai idealita hukum bangsa Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di samping sebagai cita hukum, Pancasila juga berkedudukan sebagai pokok kaidah fundamental negara.²⁷⁸

Dari segi realita hukum, pascaproklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia menetapkan Undang-undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional negara republik Indonesia. Sebagai landasan konstitusional negara Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 dibentuk di atas landasan Pancasila sebagai idealita hukum bangsa Indonesia. Undang-undang dasar 1945 menjadi dasar tata hukum bangsa Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Dalam hubungan ini, Bernard Arief Sidharta mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dengan terbentuknya dan diberlakukannya Undang-undang Dasar tersebut yang kini dinamakan Undang-undang Dasar 1945, maka terbentuklah tatanan hukum nasional (*nationale*

²⁷⁶ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta, 1996), hlm. 100.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Abdul Hamid S. Attamimi dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 70.

rechtsstelsel) yang masih memerlukan pemositivan ke dalam berbagai perangkat kaidah hukum positif (tata hukum).”²⁷⁹

Penetapan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Republik Indonesia tidak berarti secara otomatis tata hukum bangsa Indonesia sudah terbentuk. Penetapan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia baru merupakan langkah pertama pembentukan tata hukum nasional. Sebab, seperti dikemukakan Arief Sidharta pada bagian terdahulu “Tatanan hukum baru tersebut, pada saat terbentuknya tidak segera terisi dengan perangkat-perangkat kaidah hukum positif yang tertulis. Yang ada pada saat itu adalah tatanan hukum tidak tertulis yang belum memperlihatkan bentuk yang jelas dan yang memerlukan pemositivan lebih lanjut.”²⁸⁰ Hal itu berarti dalam rangka pembentukan tata hukum nasional sesuai dengan semangat proklamasi kemerdekaan, pemerintah Indonesia masih harus melengkapi UUD 1945 dengan perangkat peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan cara lain dapat dikemukakan, sesuai dengan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang menghasilkan idealita dan realita hukum bangsa Indonesia, pemerintah negara Republik Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan harus segera melakukan kebijakan pembangunan hukum yang bersifat fundamental. Pembangunan hukum bertujuan untuk membentuk tatanan

²⁷⁹ Bernard Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 2.

²⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 1.

hukum nasional baru yang berdiri di atas dasar UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Republik Indonesia dan Pancasila sebagai falsafah negara.

Sesuai dengan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang melandasi kebijakan pembangunan sistem hukum nasional, bangsa Indonesia harus menghapus hukum kolonial Belanda untuk diganti dengan hukum Indonesia yang dilandasi nilai-nilai Pancasila. Secara ideal, penghapusan hukum kolonial merupakan kebijakan hukum yang paling baik bangsa Indonesia. Sebab, nilai-nilai tatanan hukum kolonial Belanda bersifat kolonialis-imperialis yang semata-mata demi kepentingan kolonial Belanda. Jika di atas UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Republik Indonesia masih tetap berlaku produk hukum kolonial Belanda, hal itu menggambarkan sikap bangsa Indonesia yang tidak konsekuen dengan jiwa, semangat dan nilai-nilai proklamasi kemerdekaan yang anti penjajahan seperti tercantum dalam nilai-nilai Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia.²⁸¹

Pilihan ideal untuk menghapus tata hukum kolonial Belanda ternyata tidak dapat dilaksanakan pada awal kemerdekaan karena berbagai faktor. Meskipun pada awalnya, para pemimpin bangsa Indonesia berniat mengganti tata hukum kolonial tetapi niat tulus dan semangat nasionalisme yang menggebu-gebu ternyata tidak cukup sebagai modal untuk mengganti tatanan hukum kolonial tersebut. Dalam

²⁸¹ Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 10.

hubungan ini, Soetandyo Wignyosoebroto mengemukakan pendapat sebagai berikut “Pada dasarnya dan pada awalnya pemuka-pemuka Indonesia --- dengan semangat nasionalnya --- mencoba membangun hukum Indonesia dengan mencoba sedapat-dapatnya melepaskan diri dari ide hukum kolonial yang ternyata tidak mudah.”²⁸²

Ada berbagai faktor penyebab yang membuat upaya penggantian tatanan hukum kolonial dan pembangunan tatanan hukum nasional tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan pada awal kemerdekaan. Dalam hubungan ini, salah satu faktor yang menghambat realisasi pembentukan tata hukum nasional menurut Soetandyo Wignyosoebroto adalah sebagai berikut:

“Namun, yang terjadi di alam kenyataan ialah bahwa segala upaya itu berakhir dengan pengakuan bahwa proses realisasi ide hukum itu ternyata tidak sesederhana model-model strategiknya dalam doktrin. Kesulitan telah timbul bukan hanya karena keanekaragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit itu saja, akan tetapi juga karena sistem pengelolaan hukum yang moderen --- meliputi tata organisasi, prosedur-prosedur dan asas-asas doktrinal pengadaan dan penegakannya --- telah terlanjur tercipta sepenuhnya sebagai warisan kolonial yang tak akan mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat. Membangun hukum nasional dengan bermula dari titik nol apalagi bertolak dari suatu konfigurasi baru yang masih harus ditemukan terlebih dahulu jelaslah tidak mungkin”²⁸³

²⁸² Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia* (Jakarta, 1994), hlm. 187.

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 187.

Selain faktor di atas, secara faktual, situasi dan kondisi negara Indonesia sebagai negara baru merdeka tidak mungkin melakukan pembangunan suatu tatanan hukum nasional. Secara jujur harus dikemukakan, bangsa Indonesia tidak mungkin dapat membentuk berbagai macam peraturan perundang-undangan baru dalam waktu relatif singkat untuk mengganti tata hukum Belanda dalam rangka implementasi nilai-nilai Pancasila dan norma-norma UUD 1945. Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang baru merdeka tidak memiliki kemampuan dan pengetahuan untuk membangun suatu tatanan hukum nasional yang sama sekali baru. Di samping itu, segenap perhatian dan potensi bangsa Indonesia diarahkan untuk menghalau ancaman kolonial Belanda yang berkeinginan untuk kembali menguasai Indonesia.²⁸⁴

Situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan pilihan ideal menghapus tatanan hukum kolonial dan membangun tatanan hukum nasional yang baru membuat bangsa Indonesia memilih alternatif kebijakan hukum lain yang paling realistis dan dapat diterima akal sehat. Alternatif kebijakan hukum yang dimaksud adalah kebijakan memberlakukan hukum kolonial Belanda sepanjang masih dibutuhkan bangsa Indonesia. Kebijakan hukum seperti itu terpaksa ditempuh untuk menyikapi kebutuhan hukum pada masa-masa awal proklamasi kemerdekaan. Kebijakan pemerintah negara Republik Indonesia tersebut dapat

²⁸⁴ M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern* (Yogyakarta, 1993), hlm. 318.

dipandang sebagai kebijakan hukum yang bersifat sementara karena dimaksudkan berlaku hanya pada masa peralihan.

Kebijakan hukum pemerintah negara Republik Indonesia yang memberlakukan hukum kolonial Belanda di atas UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara sambil membangun tatanan hukum nasional baru menurut Arief B. Sidharta dimaksudkan untuk mencegah kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan menjamin kepastian hukum.²⁸⁵ Senada dengan pendapat Bernard Arief Sidharta tersebut, Soetandyo Wignyosoebroto mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Satu hal lagi yang boleh disangka sebagai penjelas dipertahankannya pola lama yang telah dikenal sejak zaman kolonial adalah lebih dipilihnya hukum ini untuk mencegah terjadinya kevakuman yang tak pelak akan mengundang perebutan pengaruh oleh berbagai golongan dan kekuatan politik yang masing-masing diketahui mempunyai --- sempurna atau tak sempurna --- alternatif sistem politik dan sistem hukum yang boleh diusulkan.”²⁸⁶

Secara formal, pernyataan kebijakan hukum (*legal policy statement*) pemerintah negara Republik Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan yang disebut sebagai kebijakan hukum pada masa peralihan tersebut tertuang dalam UUD 1945. Dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan sebagai berikut “*Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum dibuat yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.*”

²⁸⁵ Bernard Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 2.

²⁸⁶ Soetandyo Wignyosoebroto, *op. cit.*, hlm. 189-190.

2.Pembentukan Sistem Hukum Indonesia Sebagai Konsekuensi Politik Hukum Indonesia Dalam Arti Kebijakan tentang Hukum Positif Yang Berlaku di Indonesia

Ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen seperti dikemukakan di atas jika dipandang dari sudut Politik Hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan mengandung suatu kebijakan hukum yang berkenaan dengan keberadaan hukum positif di Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Sebab, ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen tersebut tidak mengandung norma-norma hukum melainkan kebijakan penguasa negara Indonesia mengenai hukum positif yang berlaku di Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Kebijakan tentang hukum positif tersebut dengan istilah lain disebut Politik Hukum Indonesia. Dalam hal ini, politik hukum mengandung arti sebagai kebijakan negara atau penguasa di bidang hukum. Dalam kebijakan hukum tersebut ditetapkan, produk hukum kolonial Belanda yang sudah ada sebelum proklamasi kemerdekaan tetap berlaku sebelum diganti dengan hukum atau perundang-undangan baru produk pemerintah Indonesia. Hukum atau undang-undang produk kolonial Belanda yang dimaksud Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen antara lain adalah Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Dagang dan berbagai ordinansi lain.

Politik Hukum Indonesia sebagai kebijakan hukum mengenai hukum positif yang berlaku di Indonesia menentukan eksistensi, struktur dan substansi hukum Indonesia yang disebut sistem hukum Indonesia. Sistem hukum Indonesia mengandung arti sebagai sistem hukum positif yang berlaku pada saat ini sebagai *ius constitutum* di Indonesia. Dengan perkataan lain, sistem hukum Indonesia sebagai *ius constitutum* Indonesia sejak awal proklamasi kemerdekaan sampai dengan sekarang merupakan konsekuensi kebijakan hukum Indonesia yang disebut di atas. Jika hendak dikemukakan dengan cara lain berarti sistem hukum Indonesia yang berlaku sejak masa awal proklamasi kemerdekaan sampai dengan sekarang merupakan hasil keputusan negara atau penguasa di bidang hukum yang disebut kebijakan hukum.

Sebagai konsekuensi kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, sistem hukum Indonesia yang berlaku sejak awal kemerdekaan sampai sekarang bersifat pluralis dalam berbagai aspek. Pluralisme sistem hukum Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan bukan hanya dari segi substansi hukum. Akan tetapi, juga segi-segi lain yaitu nilai-nilai filosofis, asas-asas hukum yang melandasi norma-norma hukum positif atau substansi sistem hukum positif dan lembaga-lembaga pembentuk hukum. Secara garis besar, gambaran tentang pluralisme hukum pascaprolakamasi kemerdekaan tersebut dapat dipaparkan di bawah ini.

Pluralisme pertama adalah dari segi nilai-nilai falsafah hukum. Jika ditinjau dari segi nilai-nilai filosofis, tatanan hukum Belanda mengandung nilai-nilai liberalisme-kolonialisme. Nilai-nilai filosofis tersebut pada tahap selanjutnya melahirkan asas-asas hukum dengan semangat liberalisme. Dari nilai-nilai dan asas-asas hukum yang bersemangat liberal kemudian dihasilkan seperangkat norma-norma hukum positif yang tentu saja mengandung semangat liberal-kolonialis. Di sisi lain, terdapat kaedah-kaedah hukum produk pemerintah negara Indonesia yang dilandasi oleh jiwa dan semangat Pancasila yang anti penjajahan (anti kolonialisme), menghargai perbedaan dan mencintai kadilan sosial.

Pluralisme lain terdapat pada segi lembaga pembentuk hukum. Jika ditinjau dari aspek lembaga pembentuk hukum, pembentuk sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang terdiri atas pemerintah kolonial Belanda dan pemerintah Indonesia. Sebab, sebagian sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda atas nama kedaulatan Kerajaan Belanda dan tetap berlaku atas dasar Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Peraturan perundang-undangan kolonial Belanda tersebut hidup berdampingan dengan hukum atau undang-undang yang dibentuk pemerintah Indonesia yang ditetapkan atas nama dan kedaulatan bangsa Indonesia. Nilai-nilai dan asas-asas hukum yang menjiwai undang-undang atau hukum produk

pemerintah Indonesia adalah nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi atau cita hukum bangsa Indonesia yang bertentangan dengan nilai-nilai hukum kolonial Belanda.

Kebijakan hukum yang ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 berkaitan dengan keberadaan tata hukum positif yang berlaku di Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Dengan perkataan lain, ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen menentukan nasib keberadaan tata hukum bangsa Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Dalam hubungan ini, J. B. Daliyo mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Dari ketentuan tersebut (maksudnya ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 --- pen.) dapat diketahui bahwa hukum yang dikehendaki untuk mengatur penyelenggaraan negara adalah peraturan-peraturan yang telah ada dan berlaku sejak masa sebelum Indonesia merdeka. Hal ini berarti segala peraturan yang telah ada dan berlaku pada jaman penjajahan Belanda dan masa pemerintahan balatentara Jepang tetap diberlakukan.”²⁸⁷

Sebagai landasan konstitusional negara Indonesia, UUD 1945 merupakan norma hukum pertama dan menempati kedudukan yang tertinggi dalam tata hukum bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, segenap tata hukum yang berlaku di Indonesia harus tunduk kepada perintah UUD 1945. Dengan bentuk pernyataan lain dapat dikemukakan, segenap ketentuan tata hukum yang berlaku di Indonesia harus merupakan penjabaran ketentuan UUD 1945 sehingga tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD 1945 tersebut. Namun, kondisi ideal seperti itu tidak dapat

²⁸⁷ J. B. Daliyo dkk., *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, 2001), hlm. 24.

tercapai pascaproklamasi kemerdekaan. Sebab, sesuai dengan alasan yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu, sistem hukum Indonesia yang berdiri di atas UUD 1945 pada masa awal kemerdekaan bukan sistem hukum yang dibentuk pemerintah Indonesia. Akan tetapi, hukum yang berasal dari zaman kolonial Belanda sebagai konsekuensi Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen. Bahkan, sampai sekarang, sebagian besar tata hukum Belanda masih tetap berlaku meskipun bangsa Indonesia sudah merdeka sejak tahun 1945. Dalam hubungan dengan keberadaan tata hukum kolonial pascakemerdekaan sebagai konsekuensi Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, J. B. Daliyo lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dengan demikian, jelaslah bahwa tata hukum yang berlaku pada masa 1945-1949 adalah segala peraturan yang telah ada dan pernah berlaku pada masa penjajahan Belanda, masa Jepang berkuasa dan produk-produk peraturan baru yang dihasilkan oleh pemerintah negara Republik Indonesia.”²⁸⁸

Kebijakan hukum dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 tidak hanya menimbulkan pluralisme hukum antara hukum kolonial Belanda dengan hukum nasional yang dibentuk oleh pemerintah negara Indonesia. Akan tetapi, juga menimbulkan pluralisme antara hukum tertulis dan tidak tertulis (hukum adat). Sebab, hukum adat sebagai hukum tidak tertulis tetap diakui pascaproklamasi

²⁸⁸ *Ibid.*

kemerdekaan bangsa Indonesia. Keberlakuan hukum adat sebagai hukum tidak tertulis pascaproklamasi kemerdekaan tidak terlepas dari kebijakan kolonial Belanda pada masa lalu yang memberlakukan hukum adat bagi golongan bumiputera.²⁸⁹ Hukum adat itu tetap berlaku setelah bangsa Indonesia merdeka atas dasar Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sepanjang belum diatur dengan undang-undang baru. Sebagai contoh, hukum waris adat tetap berlaku sampai sekarang karena belum ada undang-undang hukum waris nasional. Namun, hukum adat tanah sebagai bagian hukum agraria sudah tidak berlaku sejak diundangkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

Ulasan mengenai tahap-tahap perkembangan hukum positif di Indonesia termasuk hukum adat sejak abad ke-15 sampai sekarang lebih lanjut dapat dibaca dalam buku Sunarjati Hartono berjudul *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*.²⁹⁰ Menurut Sunarjati Hartono, sampai abad ke-14, penduduk kepulauan Nusantara hidup dalam suasana sistem Hukum Adat masing-masing.²⁹¹ Orang Minangkabau memiliki sistem Hukum Adat dengan asas-asas hukum dan falsafah yang diyakini suku tersebut. Asas-asas hukum adat Minangkabau tentu saja berbeda dari falsafah orang Jawa Timur atau Majapahit dan berbeda pula dengan

²⁸⁹ Sidharta, *Karakteristik, op. cit.*, hlm. 313 dan seterusnya.

²⁹⁰ Lihat Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung, 1991), hlm. 58 dan seterusnya.

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 57.

filsafah dan asas hukum suku bangsa yang hidup di Sulawesi Selatan, Bali, Flores atau di Aceh dan sebagainya.²⁹²

Setelah agama Islam masuk ke Indonesia, ada daerah yang menerima unsur agama Islam dalam hukum adat masing-masing. Hal itu misalnya terjadi di Aceh, Banten, Sulawesi Selatan, Lombok dan lain-lain.²⁹³ Pada abad ke-17, bangsa Portugis, Belanda dan bangsa asing lain tiba di Nusantara. Ajaran agama Kristen yang dibawa bangsa-bangsa asing tersebut juga mempengaruhi hukum adat sebagian masyarakat asli Indonesia. Hal itu misalnya terjadi di Tapanuli, Sulawesi Utara, Maluku, Irian Jaya, Flores dan Timor.²⁹⁴ Pada abad ke-19, ketika Belanda menjajah Indonesia, hukum yang berlaku di Nusantara bersifat pluralis sesuai dengan ketentuan *Indische Staatsregeling* yang ditetapkan tahun 1855. Kondisi pluralisme hukum yang dikemukakan di atas tidak jauh berbeda dengan kondisi tata hukum yang berlaku di Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan. Sebab, sebagai konsekuensi Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, bagian-bagian hukum kolonial masih tetap dinyatakan berlaku oleh pemerintah negara Republik Indonesia dengan penyesuaian di sana-sini.²⁹⁵

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

C.Politik Hukum Nasional atau Kebijakan Hukum Nasional dan Pembentukan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Mencapai Tujuan Negara

1.Pengertian Politik Hukum Nasional

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, Politik Hukum Indonesia adalah kebijakan yang ditetapkan penguasa negara Indonesia mengenai hukum positif yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang. Pengertian Politik Hukum Indonesia tersebut berkaitan erat dengan pengertian sistem hukum Indonesia sebagai sistem hukum positif atau *ius constitutum* yang berlaku di Indonesia pada saat sekarang. Sebab, Sistem Hukum Indonesia tersebut terbentuk sebagai konsekuensi penerapan politik hukum Indonesia. Dengan demikian, jika bertitik tolak dari uraian di atas jelas dapat dikemukakan, istilah *Politik Hukum Indonesia* dan *Sistem Hukum Indonesia* berkaitan dengan erat karena politik hukum Indonesia yang melahirkan sistem hukum Indonesia. Selain itu, istilah *Indonesia* dalam Politik Hukum Indonesia dan istilah *Indonesia* dalam Sistem Hukum Indonesia menunjuk pada dimensi waktu yang sama yakni waktu sekarang.²⁹⁶

Pendekatan yang sama dengan cara yang dilakukan di atas dapat juga diterapkan sebagai upaya memahami pengertian *Politik Hukum Nasional* dan *Sistem Hukum Nasional*. Sebagai langkah pertama lebih dahulu dibicarakan pengertian Politik

²⁹⁶ Bandingkan dengan pengertian Indonesia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang mengandung arti sebagai bangsa, budaya, bahasa yang ada di Indonesia. (Departemen Pendidikan Nasional, *op. cit.*, hlm. 377.)

Hukum Nasional. Setelah itu, diselidiki pengertian Sistem Hukum Nasional. Untuk memperjelas pemahaman mengenai pengertian kedua frasa tersebut dapat diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut. Apa pengertian istilah Politik Hukum Nasional? Apa yang dimaksud dengan Sistem Hukum Nasional? Apakah istilah nasional dalam frasa Politik Hukum Nasional mengandung pengertian yang sama dengan istilah Indonesia dalam frasa Politik Hukum Indonesia atau Sistem Hukum Indonesia?

Sebagai titik tolak pembahasan dipergunakan pendapat Bagir Manan. Bagir Manan mengemukakan Politik Hukum Nasional adalah kebijaksanaan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²⁹⁷ Ada 2 (dua) hal penting dalam pendapat Bagir Manan di atas. *Pertama*, berkenaan dengan pengertian frasa Politik Hukum Nasional. *Kedua*, berkenaan dengan pengertian frasa Sistem Hukum Nasional. Kedua hal tersebut akan dibahas dalam uraian di bawah tetapi hal-hal yang berkenaan dengan pengertian Sistem Hukum Nasional akan dibicarakan secara khusus pada bagian lain.

Dalam kaitan dengan pengertian Politik Hukum Nasional yang perlu diteliti adalah pengertian politik hukum. Dalam khasanah akademik Indonesia, istilah politik

²⁹⁷ Bagir Manan, "*Politik Perundang-undangan*, *op. cit.*, hlm. 10.

hukum dapat dipergunakan dalam 2 (dua) macam pengertian yaitu politik hukum sebagai cabang ilmu pengetahuan dan sebagai objek kajian cabang ilmu pengetahuan tertentu. Namun, jika bertitik tolak dari pendapat Bagir Manan di atas, arti politik hukum adalah kebijakan hukum bukan suatu cabang ilmu pengetahuan. Jika Politik Hukum Nasional diartikan Bagir Manan sebagai kebijakan pembangunan hukum nasional berarti pengertian Politik Hukum dalam hal ini adalah kebijakan hukum sebagai objek kajian suatu cabang ilmu pengetahuan sosial. Dengan demikian, jika bertitik tolak dari pengertian politik hukum sebagai kebijakan hukum seperti dikemukakan Bagir Manan di atas dapat dirumuskan pengertian Politik Hukum Nasional seperti diuraikan di bawah ini.

Setelah pengertian politik hukum disepakati sebagai kebijakan hukum seperti diuraikan di atas, selanjutnya yang perlu diteliti adalah pengertian istilah *nasional* dalam konteks *Politik Hukum Nasional*. Apa makna nasional dalam konteks Politik Hukum Nasional? Apakah makna *nasional* sama dengan istilah *Indonesia*? Dalam percakapan sehari-hari, istilah nasional sering dianggap sama dengan istilah Indonesia sehingga kedua istilah tersebut dipakai secara bergantian dalam makna yang sama. Oleh sebab itu, perlu dilakukan pengkajian yang lebih lanjut mengenai pengertian istilah nasional dalam konteks Politik Hukum Nasional.

Sebagai titik tolak akan dipergunakan kamus Besar Bahasa Indonesia. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah nasional mengandung beberapa macam

pengertian. Nasional dapat mengandung pengertian *bersifat kebangsaan, berkenaan atau berasal dari bangsa sendiri atau meliputi suatu bangsa*.²⁹⁸ Makna mana yang terkandung dalam istilah Politik Hukum Nasional? Menurut penulis, makna istilah *nasional* yang paling tepat dalam konteks Sistem Hukum Nasional adalah nasional dalam arti *berasal dari bangsa sendiri* atau *bersifat kebangsaan*. Jika bertitik tolak dari makna tersebut berarti Politik Hukum Nasional mengandung pengertian sebagai *politik hukum atau kebijakan hukum yang berasal dari bangsa sendiri atau politik hukum yang mempunyai sifat kebangsaan*. Dengan demikian, pengertian istilah nasional tidak ada kaitan sama sekali dengan pengertian wilayah sehingga istilah nasional tidak berarti wilayah negara kesatuan Republik Indonesia seperti dalam percakapan sehari-hari.

Kebijakan pembangunan hukum nasional dalam rangka pembentukan hukum nasional bukan kebijakan yang terpisah dari kebijakan pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan sebagainya. Kebijakan pembangunan hukum nasional adalah bagian dari kebijakan pembangunan nasional sehingga berkaitan erat dengan kebijakan pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya. Namun, dalam hubungan dengan politik hukum nasional dalam pengertian kebijakan hukum nasional, ada 2 (dua) hal penting yang perlu mendapat perhatian yaitu (a) dasar atau landasan sistem hukum nasional yaitu Pancasila dan

²⁹⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op. cit.*, hlm. 684.

UUD 1945 dan (b) tujuan pembangunan hukum nasional yaitu membentuk sistem hukum nasional.

Kebijakan hukum untuk membangun suatu sistem hukum nasional adalah kebijakan hukum yang ditetapkan negara atau penguasa yang dapat berubah-ubah sehingga memiliki karakter sebagai kebijakan hukum yang temporer. Hal itu disebabkan sistem hukum nasional bukan sistem hukum yang statis tetapi sistem hukum yang dinamis. Sistem Hukum Nasional harus selalu dapat diubah supaya sistem hukum nasional tersebut dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru. Bahkan, daya tahan suatu sistem hukum nasional ditentukan oleh kemampuan sistem hukum nasional tersebut beradaptasi dengan perubahan-perubahan baru dalam masyarakat.²⁹⁹

Semakin luwes suatu sistem hukum nasional akan semakin mudah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru. Sistem hukum nasional yang mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat merupakan sistem hukum yang baik. Sebab, sistem hukum nasional tersebut dapat mengakomodir atau menyikapi perkembangan-perkembangan baru sehingga dapat

²⁹⁹ Menurut Moh. Koesno, perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat selalu membawa perubahan terhadap sistem hukum. Akan tetapi, derajat perubahan pada sistem hukum tidak selalu sama karena hal itu bergantung pada sifat perubahan masyarakat. Ada dinamika masyarakat yang dapat menimbulkan perubahan terhadap hukum yang bersifat mendasar dan ada pula yang hanya terbatas pada bidang hukum tertentu. (Moh. Koesnoe, "Hukum dan Perubahan Perhubungan Masyarakat," Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Air Langga, Surabaya, 27 Februari 1967), hlm. 7.

meminimalisir masalah-masalah hukum yang mungkin timbul. Di samping itu, sistem hukum nasional tersebut tidak mudah ketinggalan zaman karena selalu dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Dalam rangka menjaga dan memelihara fleksibilitas suatu sistem hukum nasional harus selalu diadakan perubahan-perubahan sehingga perlu diberlakukan kebijakan hukum yang bersifat temporer atau kebijakan hukum yang sewaktu-waktu dapat diubah-ubah sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat.

Kebijakan hukum nasional untuk membangun suatu sistem hukum nasional sebagai kebijakan hukum yang bersifat temporer ditetapkan negara atau penguasa dengan berpedoman kepada kebijakan hukum yang bersifat permanen. Kebijakan hukum yang bersifat permanen pada dasarnya merupakan kebijakan hukum yang tidak berubah-ubah karena mengandung seperangkat prinsip atau pokok-pokok pendirian di bidang hukum yang bersifat statis. Prinsip atau pokok-pokok pendirian hukum tersebut dengan istilah lain disebut sebagai asas-asas hukum pokok. Asas-asas hukum pokok sebagai prinsip atau pokok-pokok pendirian mengenai hukum mengandung nilai-nilai dasar.³⁰⁰ Dengan perkataan lain, asas-asas hukum pokok tidak mudah berubah-ubah karena secara langsung berkaitan dengan nilai-nilai fundamental suatu bangsa.³⁰¹ Namun, asas-asas hukum tiap negara tidak selalu

³⁰⁰ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *op. cit.*, hlm. 9-10.

sama sehingga perbedaan asas-asas hukum pokok membuat kebijakan hukum yang bersifat permanen tiap negara selalu berbeda dari bangsa lain.

Kebijakan hukum yang bersifat permanen merupakan bagian dari kebijakan hukum nasional. Kebijakan hukum yang permanen berkaitan erat dengan kebijakan hukum yang bersifat temporer. Sebab, kebijakan hukum yang bersifat temporer ditetapkan dengan berpedoman kepada kebijakan hukum yang permanen. Kebijakan hukum yang bersifat temporer merupakan kebijakan hukum yang sewaktu-waktu harus dapat diubah sesuai dengan perkembangan-perkembangan baru. Dengan perkataan lain, kedua segi kebijakan hukum nasional tersebut adalah suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dalam hubungan ini, Bagir Manan mengemukakan alam politik hukum (kebijakan hukum) nasional tiap bangsa selalu ada bagian yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang bersifat temporer.³⁰²

Kebijakan hukum nasional yang permanen dalam wujud pokok-pokok pendirian atau prinsip hukum bersumber dari nilai-nilai cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum suatu bangsa mengandung konsepsi, gagasan dan nilai-nilai dasar tentang hukum.³⁰³ Dalam hal ini, dapat dikatakan fungsi cita hukum adalah bintang

³⁰¹ Menurut Moh. Koesnoe perubahan pokok-pokok pendirian mengenai hukum yang dengan perkataan lain dapat disebut sebagai asas-asas hukum tidak mudah terjadi. (Moh. Koesno, *op. cit.*, hlm. 7.)

³⁰² Bagir Manan, *op. cit.*

³⁰³ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *op. cit.*, hlm. 100.

pemandu dalam merumuskan kebijakan hukum yang bersifat permanen.³⁰⁴ Sebab, nilai-nilai dasar dalam cita hukum menjadi titik tolak dalam menetapkan pokok-pokok pendirian kebijaksanaan hukum nasional yang permanen.

Kebijakan hukum yang permanen berfungsi sebagai pedoman dalam menetapkan kebijakan hukum yang bersifat temporer dalam rangka pembentukan sistem hukum nasional. Dalam hal ini, tujuan sistem hukum nasional yang hendak dibangun berdasarkan kebijakan hukum nasional adalah tujuan negara. Tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa merupakan gambaran ideal dari bentuk masyarakat yang dicita-citakan suatu bangsa. Tujuan negara itu sendiri mengandung seperangkat nilai-nilai dasar yang kebenarannya diyakini oleh bangsa yang bersangkutan. Nilai-nilai tersebut dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, supaya tujuan negara dapat terwujud dalam kenyataan, nilai-nilai dasar cita hukum harus dielaborasi menjadi seperangkat nilai-nilai instrumental yang lebih konkrit daripada nilai-nilai dasar.³⁰⁵ Nilai-nilai instrumen tersebut lebih lanjut dideduksi menjadi seperangkat praksis yang dapat menjadi pedoman bertingkah laku dalam penyelenggaraan negara.³⁰⁶

³⁰⁴ Bandingkan dengan fungsi cita hukum (*rechtsidee*) sebagai bintang pemandu dalam pembentukan hukum. (Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Ibid.*).

³⁰⁵ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *op. cit.*, hlm. 10.

Bagi bangsa Indonesia, nilai-nilai dasar politik hukum nasional atau kebijakan hukum nasional yang permanen terkandung dalam Pancasila sebagai cita hukum.³⁰⁷ Nilai-nilai cita hukum Pancasila dielaborasi menjadi seperangkat pokok-pokok pendirian atau prinsip hukum yang bersifat tetap karena mengandung nilai-nilai dasar. Prinsip atau pokok-pokok pendirian tersebut merupakan landasan kebijakan hukum nasional atau politik hukum nasional. Oleh sebab itu, Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 memiliki kebijakan hukum nasional permanen yang berbeda dari kebijakan hukum nasional negara lain. Hal itu disebabkan nilai-nilai fundamental Pancasila sebagai landasan kebijakan hukum nasional yang permanen berbeda dari nilai-nilai dasar kebijakan hukum nasional bangsa lain. Dengan perkataan lain, hal-hal fundamental yang berkenaan dengan landasan kebijakan hukum nasional yang bersifat permanen harus dijadikan sebagai landasan kebijakan hukum nasional temporer yang bertujuan untuk membangun atau mewujudkan suatu sistem hukum nasional.³⁰⁸

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 11.

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 113.

³⁰⁸ Sri Soemantri M, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional* dalam Moh. Busyro Muqqodas dkk. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta, 1992), hlm. 210.

2.Pembentukan Sistem Hukum Nasional Sebagai Tujuan Politik Hukum Nasional

Politik Hukum Nasional atau Kebijakan Hukum Nasional seperti dikemukakan di atas mengandung arti sebagai kebijakan hukum yang berkenaan dengan upaya bangsa Indonesia membangun suatu sistem hukum nasional. Jika dikatakan Politik Hukum Nasional bertujuan membangun Sistem Hukum Nasional, istilah nasional dalam frasa Sistem Hukum Nasional menunjuk pada pengertian sistem hukum yang dibuat atau berasal dari bangsa Indonesia. Sistem Hukum Nasional yang harus dibentuk bangsa Indonesia dengan berdasarkan pada Politik Hukum Nasional menunjuk pada sistem hukum yang belum terbentuk dan diharapkan berlaku pada masa yang akan datang. Dengan perkataan lain, Sistem Hukum Nasional adalah frasa yang menunjuk pada sistem hukum yang masih perlu dibentuk oleh bangsa Indonesia. Dalam hubungan ini, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut “Pembangunan hukum nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu kesatuan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.”³⁰⁹

Pembentukan sistem hukum nasional sebagai tujuan pembangunan hukum nasional seperti dikemukakan Bagir Manan di atas adalah konsekuensi proklamasi

³⁰⁹ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, op. cit.*, hlm. 12.

kemerdekaan. Sebab, sejak proklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia sudah mempunyai cita-cita hukum yang berbeda dari cita-cita hukum penguasa kolonial Belanda. Cita-cita bangsa Indonesia adalah masyarakat yang adil dan sejahtera yang tidak mungkin diwujudkan berdasarkan sistem hukum Indonesia yang sebagian berasal dari hukum Belanda. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, bangsa Indonesia perlu membangun suatu sistem hukum nasional yang dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yaitu masyarakat adil dan makmur yang tidak mungkin dapat tercapai dengan bersaranakan hukum kolonial Belanda. Sebab, tata hukum kolonial Belanda mengabdikan hanya kepada kepentingan kolonial. Oleh karena itu, tatanan hukum kolonial harus secepat mungkin diganti dengan sistem hukum nasional yang dibentuk bangsa Indonesia. Dengan cara yang lain dapat dikemukakan, Sistem Hukum Nasional adalah sistem hukum yang akan dibentuk bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sistem Hukum Nasional adalah sistem hukum yang berisi perangkat kaidah hukum, aparat, sarana dan prasarana yang mampu memberikan perlindungan, mendorong dan menjamin perwujudan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³¹⁰ Dalam hubungan ini, Sunarjati Hartono mengemukakan pendapat mengenai Sistem Hukum Nasional sebagai berikut:

³¹⁰ *Ibid.*

“Sistem Hukum Nasional yaitu seluruh filsafah hukum, nilai-nilai, asas-asas dan norma hukum maupun aparatur dan lain-lain sumber daya manusia yang tergabung dalam lembaga dan organisasi hukum selanjutnya, proses dan prosedur serta interaksi dan pelaksanaan hukum yang secara utuh mewujudkan dan menggambarkan kehadiran suatu tatanan hukum (*rechtsorde* dan *rechtsordening*) yang menumbuhkembangkan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 juga merupakan bagian-bagian yang tidak terlepas dari Sistem Hukum tersebut.”³¹¹

Jika bertitik tolak dari pengertian Sistem Hukum Nasional yang dikemukakan Sunarjati Hartono di atas dapat dimengerti jika Sistem Hukum Nasional yang hendak dibangun adalah sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam hal ini, Pancasila berkedudukan sebagai landasan filosofi sedangkan UUD 1945 sebagai landasan yuridis-konstitusional Sistem Hukum Nasional. Oleh sebab itu, tujuan pembangunan Sistem Hukum Nasional adalah membentuk sistem hukum yang mampu mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan perkataan lain, seperti dikemukakan Bagir Manan sistem hukum nasional harus dapat (a) memberikan perlindungan, (b) mendorong dan menjamin terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³¹²

³¹¹ Sunarjati Hartono, *Pengembangan Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Globalisasi* (Jakarta, 1996), hlm. 35.

³¹² Bagir Manan, *op. cit.*

Pembangunan Sistem Hukum Nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai tujuan Politik Hukum Nasional bukan pekerjaan yang mudah. Sebab, untuk menetapkan kebijakan hukum nasional yang mengarah pada pembangunan Sistem Hukum Nasional merupakan pekerjaan yang maha berat. Sebab, penetapan kebijakan hukum nasional tidak semata-mata bergantung pada keinginan bangsa Indonesia. Akan tetapi, harus mempertimbangkan dan memperhitungkan berbagai macam faktor. Ada berbagai macam faktor yang harus dipertimbangkan dalam rangka membangun suatu sistem hukum nasional seperti cita-cita bangsa, potensi bangsa, perkembangan masyarakat Indonesia. Bahkan, perkembangan masyarakat internasional pun harus diperhitungkan karena hal itu ikut mempengaruhi kebijakan hukum nasional.

Suatu sistem hukum nasional yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 tidak dapat diwujudkan hanya dengan cara mengganti segenap produk hukum kolonial.³¹³ Dewasa ini, tertib hukum atau tata hukum bangsa Indonesia masih berpedoman pada perangkat hukum pokok dari zaman Hindia Belanda.³¹⁴ Namun, produk hukum kolonial Belanda tersebut dipertahankan hanya untuk tujuan sementara. Sesuai dengan perkembangan jaman, perangkat-perangkat hukum kolonial Belanda tersebut sangat mungkin tidak sesuai lagi dengan kebutuhan

³¹³ Ali Moertolo, *Sistem Hukum Nasional*, Mimbar BP-7 Nomor 62, Jakarta, 1994, hlm. 52.

³¹⁴ *Ibid.*, hlm. 54.

masyarakat yang telah berubah.³¹⁵ Oleh karena itu, dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional, produk hukum kolonial Belanda harus diganti meskipun hal itu pekerjaan yang sangat berat. Penggantian tata hukum kolonial Belanda tidak perlu dilakukan secara sekaligus tetapi dapat dilakukan secara bertahap.

Pembangunan sistem hukum nasional tidak semata-mata bermaksud untuk mengganti produk hukum Belanda. Penggantian tatanan hukum nasional harus mencakup segenap aspek sistem hukum. Dalam hubungan ini, Ali Moertolo mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Pembentukan Sistem Hukum Nasional harus memenuhi nilai-nilai falsafah yang intinya keadilan dan kebenaran, aspek sosiologis yang berpijak pada budaya bangsa dan nilai-nilai yuridis. Di dalam upaya itu ada tujuan agar Sistem Hukum Nasional yang hendak diwujudkan itu dapat menggerakkan struktur, mekanisme dan kultur pengamalan hukum.”³¹⁶

Dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional tersebut dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apakah sistem hukum nasional menganut prinsip unifikasi hukum atau pluralisme hukum? Dalam hubungan dengan pertanyaan di atas, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut “Adanya “satu hukum” tidak selalu harus diartikan sebagai ada kesatuan hukum (unifikasi) yang (akan) berlaku bagi semua warganegara atau penduduk Indonesia.”³¹⁷ Dengan

³¹⁵ *Ibid.*, hlm. 55.

³¹⁶ *Ibid.*

demikian, sistem hukum nasional tidak harus selalu diartikan sebagai unifikasi hukum sehingga sistem hukum nasional dapat memiliki karakter pluralisme hukum. Namun, yang penting adalah Sistem Hukum Nasional tersebut dibangun atau dibentuk sendiri oleh bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A.Buku

Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008.

³¹⁷ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, op. cit.*, hlm. 13.

- Alfian. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia, Kumpulan Karangan*. Jakarta : Gramedia, 1986,
- Amrullah, Arief. *Politik Hukum Pidana*. Malang: Bayu Media, 2003.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Daliyo, J. B. dkk. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta : Prenhallindo, 2001.
- Djindang, Moh. Saleh. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1983.
- Dua, Mikhael. *Filsafat Ilmu Pengetahuan, Telaah Analitis, Dinamis dan Dialektis*, Maumere : Penerbit Ledalero, 2007.
- Friedman, Lawrence M. *Hukum Amerika Suatu Pengantar*. diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Jakarta, 2001.
- Gaffar, Firoz dan Khasim, Ifdal (editor). *Reformasi Hukum di Indonesia*. Cyberconsult: Jakarta, 1999.
- Gautama, Sudhargo, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktik Sehari-hari*. Bandung; Alumni, 1996.
- Hadi, Hardono. *Epistemologi, Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Yogyakarta : Kanisius, 1994.
- Hardiman, Fransisco Budi. *Melampaui Positivisme dan Modernitas, Diskursus Filosofis tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Harman, K. Benny. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: ELSAM, 1997.
- Hartono, Sunarjati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- . *Apakah The Rule of Law Itu?* Bandung; Alumni, 1982.

- . *Pengembangan Sistem Hukum Nasional Menghadapai Era Globalisasi*. Jakarta : Mimbar BP-7, 1996.
- Himawan, Charles. *Hukum Sebagai Panglima*. Jakarta :Penerbit Buku Kompas, 2003.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta : Kanisius, 1995.
- Imam, Syaukani dan A. Ahsin, Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Lembaga Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1986.
- dan Sidharta, Bernard Arief. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- . *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Lev. S. Daniel. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Lubis, Solly, *Serba-serbi Politik Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 1989.
- . *Kebijakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Mahfud, M.D, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Muqqodas, Moh. Busyro dkk. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992.
- Moertolo, Ali. *Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Mimbar BP-7 Nomor 62, 1994.
- Muslih, Mohammad. *Filsafat Ilmu, Kajian Atas Asumsi Dasar Paradigma dan Kerangka Teori Ilmu Pengetahuan*, Yogyakarta : Belukar, 2006.

- Nawawi, Barda. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2002.
- Nurtjahyo, Hendra (ed.). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 2004.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Nonet, Phillip dan Seznick, Phillip. *Hukum Resposif, Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: HUMA, 2003.
- Peursen, van C. A. *Susunan Ilmu Pengetahuan, Sebuah Pengantar Filsafat Ilmu*. Jakarta : Gramedia, 1989.
- Pudjosewojo, Kusumadi. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Rahadiansah, Trubus. *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*. Jakarta; Penerbit Trisakti, 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.
- Ricklefs, M. C. *Sejarah Indonesia Moderen*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Saragih, Bintan Regen. *Politik Hukum*. Pusat Studi HTN, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2003.
- Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: C.V. Utomo, 2006.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1999.
- Soedjono Dirdjosisworo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 1991.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.

-----, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.

-----, dan Purbacaraka Purnadi. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1993.

-----, dan Salman, R. Otje. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996.

Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

Widnyana, I Made. *Bunga Rampai Pembangunan Hukum*. Bandung : Eresco, 1995.

Wignjosoebroto, Sutandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1994.

B.Makalah dan Tulisan Yang Belum Dipublikasikan

Himawan, Charles. "Restrukturisasi Landasan Hukum Untuk Menyongsong Era Tinggal Landas" (Pidato Ilmiah Pada Upacara Dies Natalis Universitas Indonesia XLIII, Depok, Jawa Barat), 1993.

Koesnoe, Moh. "Hukum dan Perubahan Perhubungan Masyarakat" (Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Air Langga, Surabaya, 27 Februari), 1967.

Manan, Bagir. "Politik Perundang-undangan." (Makalah yang disampaikan pada ceramah Ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang), 1993.

Martosoewignjo, Sri Soemantri. "Manfaat Mempelajari Politik Hukum." (Makalah yang disampaikan pada ceramah ilmiah pada Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta), 2003.

- Reksodipuro, Mardjo. "Catatan tentang Kurikulum Baru Fakultas Hukum." *Majalah Ilmiah Kerta Patrika*, Nomor 64, Tahun XIX, 1993.
- Sidharta, Bernard Arief. "Pendidikan Hukum dan Perkembangan Masyarakat di Indonesia." (Oratio Dies Natalis Lustrum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung), 1993.
- Saragih, Bintan Regen, "Politik Hukum di Negara-negara Berkembang." (Makalah Ilmiah yang disampaikan dalam diskusi tentang Masalah Asia-Afrika yang diselenggarakan oleh Universitas Padjadjaan dan Balitbang Deplu, Bandung), 1995.
- Sibuea, Hotma Pardomuan, "Budaya Hukum Masyarakat Batak Toba Berkenaan Dengan Pembatasan Usia Kawin Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974." *Jurnal Ilmiah Propatria*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Vol. 1. No. 2. Jakarta, 2007.