BAB II

POLITIK HUKUM NASIONAL DI INDONESIA

A. Definisi dan Ruang Lingkup Politik Hukum

Politik hukum merupakan suatu bagian dalam kajian ilmu hukum yang terdiri atas dua disiplin ilmu, yaitu ilmu politik dan ilmu hukum. Moh. Mahfud MD, menganggap politik hukum masuk dalam disiplin ilmu hukum. Beliau berpendapat bahwa politik hukum diartikan sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.[1]

Pengertian politik hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Mahfud MD tersebut sejalan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara yang juga bermakna *legal policy*.[2] Perbedaannya, Abdul Hakim lebih mengedepankan kajian politik hukum pada pembangunan hukum, yaitu tentang perlunya mengikutsertakan peran kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan,

[1] M. Mahfud MD , *Politik Hukum di Indonesia,* (Jakarta: LP3ES,1998), 8.
[2] Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: YLBHI, 1988), 27.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu negara.[3]

Padmo Wahjono berpandangan, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.[4] Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum merupakan aktivitas memilih dan mekanisme yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.[5] Sedangkan Soedarto menjelaskan bahwa politik hukum merupakan kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dan yang digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang menjadi cita-cita.[6]

Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa politik hukum tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara kita, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan realita dan politik hukum internasional.[7] Faktor-faktor yang menentukan politik hukum bukan hanya ditentukan oleh apa yang dicita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, para teoretisi maupun praktisi hukum saja, namun juga tergantung pada kenyataan dan perkembangan hukum internasional. Menurut

---

[3] Ibid., 27.
[4] Padmo Wahjono, dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali,2010),1.
[5] Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press,2011),15.
[6] Soedarto dalam Mahfud MD, Ibid., 14.
[7] C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni,1991),1

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perspektif F. Sugeng Istanto, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *Rechts Politik*, politik hukum bukan terjemahan dari *Rechts politik* dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*.[8]

Politik hukum memerlukan sebuah mekanisme yang melibatkan banyak faktor. Kita mengenal mekanisme ini sebagai sebuah proses politik hukum. Dari pengertian ini, politik hukum mempunyai dua ruang lingkup yang saling terkait, yaitu dimensi filosofis-teoritis dan dimensi normatif-operasional. Sebagai dimensi filosofis-teoritis, politik hukum merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum di lapangan. Sebagai dimensi normatif-operasional, politik hukum lebih terfokus pada pencerminan kehendak penguasa terhadap tatanan masyarakat yang diinginkan.[9]

Pada tataran empiris, Mahfud MD berusaha menjelaskan hakekat politik hukum dengan langsung menggunakan pendekatan politik hukum dalam penelitiannya. Mahfud melihat hukum dari sisi yuridis-sosio-politis, yaitu menghadirkan sistem politik sebagai variabel yang mempengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum. Menurut Mahfud, hukum tidak bisa dijelaskan melalui pendekatan hukum semata, tetapi juga harus memakai pendekatan politis.[10]

---

[8] F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali , *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010),6.
[9] Marzuki Wahid, "konfigurasi Politik Hukum Islam di Indonesia; studi tentang pengaruh Politik Hukum Orde baru terhadap Kompilasi Hukum Islam,"*Mimbar Studi*, No. 2 Tahun XXII 9 Januari-April 1999), 104-105.
[10] Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES,1998)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia merupakan negara yang menganut faham *Rechtstaat* (negara berdasarkan hukum), mempunyai agenda utama dalam mengarahkan kebijakan hukum, yaitu untuk mewujudkan keadilan sosial dan menegakkan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. Namun demikian, menurut Abdul Hakim, dalam proses pembangunan di Indonesia yakni pada masa orde baru, teryata banyak birokrat dan militer yang mendominasi, sedangkan organisasi-organisasi sosial di luar itu terpinggirkan dan kebijakan hukum terkesan hanya mewakili kelompok-kelompok yang berkuasa. Oleh karena itu keadilan sosial dan demokrasi yang dicita-citakan tidak terwujud. Maka perlu adanya pembangunan hukum yang menyertakan kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat agar kepentingan mereka dapat terakomodasi.[11]

Dari pengertian politik hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya politik hukum merupakan suatu kajian yang tidak hanya berbicara pada tataran proses dari hukum-hukum yang akan dan sedang diberlakukan tetapi juga mencakup pula hukum-hukum yang telah berlaku. Politik hukum ini mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat UU, tetapi juga pengadilan yang menetapkan UU dan juga kepada para penyelenggara pelaksana putusan pengadilan. Pembentukan kebijakan hukum didasarkan pada cita hukum, cita-cita dan tujuan negara yang termaktub di dalam konstitusi.

[11] Ibid.,11 , 35.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Politik Hukum Nasional

Setiap negara memiliki corak politik hukum yang berbeda dengan politik hukum yang diterapkan oleh negara lain. Hal ini disebabkan adanya perbedaan latar belakang historis, sosio-kultural maupun *political will* pemerintah masing-masing negara. Namun demikian, realitas politik hukum internasional juga mewarnai corak politik hukum satu negara. Perbedaan politik hukum masing-masing negara ini menghasilkan politik hukum nasional. Tak terkecuali Indonesia, yang juga menganut politik hukum nasional, yakni ruang lingkup penerapannya terbatas pada wilayah teritorial negara Indonesia. Politik hukum nasional di Indonesia merupakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pemimpin bangsa sejak sebelum kemerdekaan Indonesia.

Politik hukum nasional pertama kali resmi dibuat oleh para pendiri bangsa Indonesia yaitu pancasila yang merupakan cermin keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Pancasila merupakan asas yang menjadi pedoman dan pemandu dalam pembentukan UUD1945, undang-undang dan peraturan lainnya. Pancasila merupakan norma fundamental yang membangun norma-norma hukum dibawahnya secara berjenjang, sehingga norma hukum yang ada dibawahnya tidak bertentangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan norma hukum yang lebih tinggi. Pancasila juga menjadi cita hukum (*rechtsidee*) dalam kehidupan bangsa Indonesia.[12]

Politik hukum nasional merupakan alat dan sarana yang digunakan oleh pemerintah untuk membentuk sistem hukum nasional, sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan legal policy untuk pemberlakuan hukum sehingga dapat mencapai tujuan negara.[13] Sistem hukum nasional inilah yang akan dapat mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana yang tertera di dalam landasan ideologi negara yaitu pancasila dan UUD 1945.

Ada beberapa komponen yang menjadi ruang lingkup politik hukum nasional diantaranya lembaga negara yang menjadi penyusun politik hukum, letak politik hukum dan faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi pembentukan sistem hukum. Dalam ranah aplikasi, politik hukum akan mencakup lembaga peradilan yang menetapkan dan menjadi pelaksana putusan hukum di pengadilan.[14] Politik Hukum juga mencakup aspek evaluasi yang dapat mengkritisi setiap produk hukum yang dibuat dan diundangkan oleh pemerintah.

Dengan demikian dapat penulis simpulkan bahwa wilayah telaah politik hukum mencakup proses penggalian aspirasi yang ada dari masyarakat oleh para penyelenggara negara yang berwenang, kemudian aspirasi tersebut menjadi bahan

---

[12] "Cita hukum adat, cita hukum Islam, dan cita hukum eks barat berlaku di Indonesia sebelum Indonesia merdeka. Namun demikian, sesudah Indonesia merdeka, ketiga cita hukum tersebut, akan menjadi bahan baku dalam pembentukan cita hukum nasional di Indonesia yang biasa disebut cita hukum pancasila." Zainuddin Ali mengasumsikan secara yuridis normatif. A. Hamid At-Tamimi, *Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Bangsa Indonesia*, Makalah disampaikan pada BP7 Pusat, Jakarta, 1993,77.
[13] M Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 2
[14] M Hamdan, Politik Hukum Pidana (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997),13

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan wacana yang akan diperdebatkan dan dikontestasikan oleh para penyelenggara negara yang berwenang dalam rumusan rancangan peraturan perundang-undangan.Dalam penentuan rumusan rancangan perundang-undangan hingga berhasil ditetapkan menjadi undang-undang atau hukum positif, banyak faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi proses politik hukum baik pada saat akan dirumuskan, maupun setelah ditetapkan dan dilaksanakan.

Proses penggalian aspirasi masyarakat seringkali bersifat dinamis artinya dipengaruhi oleh jenis/corak masyarakat. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk yakni disusun oleh perbedaan-perbedaan identitas sosial seperti identitas keagamaan, identitas etnis, identitas profesi, dan berbagai kelompok sosial yang unik dan berbeda dari kelompok lain. Hal penting yang muncul sebagai kon-sekuensi adanya keragaman ini adalah persoalan stabilitas, harmoni sosial maupun persaingan identitas dalam arena-arena sosial.[15]

Dalam konteks ini kita perlu mengkaji politik hukum dari sisi apakah aspirasi yang tergali dari masyarakat tersebut sudah terakomodasi dalam perumusan hukum oleh penyelenggara negara atau sebaliknya. Karena suatu aturan perundang-undangan dapat dikatakan baik dan diakui eksistensinya oleh masyarakat apabila mempunyai keabsahan secara sosiologis, filosofis dan yuridis. Keabsahan sosiologis (*seziologisce geltung*) diartikan sebagai penerimaan hukum oleh masyarakat artinya bukan hanya ditentukan oleh paksaan negara. Keabsahan

[15] Novri Susan, *Negara Gagal Mengelola Konflik: Demokrasi dan Tata Kelola Konflik di Indonesia*,(Yogyakarta: KoPi, 2012),4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum tersebut mencerminkan nilai yang hidup dalam masyarakat dan menjadi *rechtsidee*. Sedangkan keabsahan secara yuridis (*juritische geltung*) dijelaskan sebagai kesesuaian bentuk peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur oleh peraturan yang lebih tinggi. [16]

Apabila hukum yang dihasilkan tidak memenuhi syarat tersebut, maka dapat dipastikan resistensi masyarakat terhadap produk hukum tersebut menjadi sangat kuat. Disinilah salah satu letak pentingnya kajian politik hukum. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga yang berwenang untuk menggali dan merumuskan suatu produk hukum pun tidak bersih dari berbagai kepentingan. Sehingga perlu dikaji pula tarik menarik antara aspirasi kelompok kepentingan dengan kepentingan masyarakat. Maka bisa disimpulkan bahwa, masalah kontestasi dan perdebatan dalam politik hukum merupakan konsekuensi logis masyarakat majemuk Indonesia dalam merumuskan kebijakan publik dalam wadah regulasi. Jika konsep tersebut sah dilegalkan oleh pemangku kebijakan maka ia menjadi hukum yang akan merealisasikan tujuan negara.

Keabsahan yuridis dalam suatu produk hukum dapat dijelaskan sebagai kesesuaian materi hukum dengan hukum yang ada di atasnya. Urgensi memahami hierarki hukum sangat besar agar tidak terjadi pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu dikaji pula hierarki peraturan

[16] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), 114-115

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perundang-undangan di Indonesia. Hans Kelsen menyebutkan bahwa hukum yang lebih rendah haruslah berdasar, bersumber dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan pada hukum yang lebih rendah ini mengakibatkan batalnya daya laku hukum tersebut.[17]

Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menjelaskan tentang hierarki hukum di Indonesia, yaitu (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang (UU); (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang (Perpu); (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) Peraturan Presiden (Perpres); (6) Peraturan Daerah (Perda).[18] Peraturan yang berada pada urutan pertama merupakan peraturan dengan hierarki tertinggi sehingga peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan tersebut. Dengan adanya UU No. 10 Tahun 2004 ini maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak berlaku lagi. Dengan demikian pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan MPR dalam bidang perundang-undangan terbatas pada mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945.

Posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah bersama presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di lembaga eksekutif menjadi lembaga pembentuk undang-undang. Sebagaimana termaktub dalam pasal 20 UUD 1945 presiden dan DPR bekerja sama dalam mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) menjadi

---

[17] Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), 81-82

[18] UU No. 10 Tahun 2004 Tentang *Pembentukan Perundang-undangan* dikutip dari Lembaran Negara Tahun 2004 No.53 dalam http://www.parlemen.net/site/docs/UU_NO_10_2004 pdf.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang-undang.[19] UU No. 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal telah disetujui dan disahkan oleh presiden bersama DPR menjadi undang-undang.

C. Konfigurasi Politik Hukum

Hukum merupakan hasil tarik-menarik pelbagai kekuatan politik yang terealisasi dalam suatu produk hukum. Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum merupakan instrumentasi dari putusan atau keinginan politik sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan disarati oleh berbagai kepentingan. Oleh karena itu pembuatan undang-undang menjadi medan pertarungan dan perbenturan berbagai kepentingan badan pembuat undang-undang yang menerminkan suatu konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang terdapat dalam masyarakat.[20]

Konfigurasi bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),[21] sedangkan Moh. Mahfud MD memberikan pengertian terhadap konfigurasi dengan susunan konstelasi politik.[22] Kata konstelasi politik, terdiri dari dua kata, yaitu konstelasi dan politik. Kata konstelasi bermakna gambaran atau keadaan yang dibayangkan. Dalam negara demokratis, pemerintah sedapat mungkin merupakan cerminan dari kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Oleh

---

[19] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2008),67

[20] Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002),126.

[21] Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi ke-empat Departeman Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 723

[22] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, 76.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

karena itu, konstelasi politik adalah rangkuman dari kehendak-kehendak politik masyarakat. Menurut Mahfud MD politik hukum juga berkaitan dengan pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.[23] Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai dengan konfigurasi yang digunakan.

Konfigurasi kekuatan dan kepentingan pemerintah sebagai badan pembuat undang-undang menjadi penting karena proses pembuatan undang-undang modern bukan sekedar perumusan materi hukum secara baku sesuai rambu-rambu yuridis saja, melainkan pembuatan suatu keputusan politik. Intervensi-intervensi dari eksternal maupun internal pemerintah, bahkan kepentingan politik global secara tidak langsung turut mewarnai proses pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut terutama dilakukan oleh kelompok yang mempunyai kekuatan dan kekuasaan baik secara politik, sosial maupun ekonomi.[24]

Mahfud MD menggambarkan dua konsep politik hukum yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi berperannya potensi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas asas mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam

[23] Ibid., 1-2.
[24] Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, 126.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

suasana terjadinya kebebasan politik di negara demokrasi. Konfigurasi politik demokratis melahirkan produk hukum responsif.

Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini dicirikan oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal. Konfigurasi politik otoriter menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodoks.[25]

Bintan Ragen Saragih[26] mendefinisikan konfigurasi politik hukum sebagai suatu kekuatan-kekuatan politik yang riel dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi ini biasanya muncul dalam wujud partai-partai politik. Jika partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam pengambilan kebijakan hukum maupun kebijakan lainnya, maka konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik yang demokratis. Sedangkan apabila berlaku sebaliknya maka konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik otoriter. Kekuatan politik juga nampak dalam organisasi-organisasi kepentingan, tokoh berpengaruh dan sebagainya.

---

[25] Satya arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai referensi)*, (Jakarta: Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), 77.
[26] Bintan Ragen saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo , 2006), 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id