

BAB II

TINJAUAN TEORI POLITIK HUKUM NASIONAL

A. Definisi Politik Hukum

Definisi atau batasan politik hukum sulit dirumuskan secara akurat, karena ilmu politik hukum merupakan disiplin ilmu yang hidup dan dinamis bergantung pada dimana ia lahir, kapan ia lahir dan mengapa ia lahir, jika diberikan batasan atau definisi, ilmu itu akan mati dan kaku tidak hidup lagi.¹ Politik Hukum merupakan suatu kajian didalam ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik. hukum merupakan elemen yang tidak steril dari subsistem-subsistem elemen lainya khususnya politik. politik mempengaruhi hukum pada saat pembentukannya sedangkan ilmu politik harus tunduk pada ilmu hukum saat berlakukunya

Memang banyak definisi mengenai politik hukum yang diberikan oleh para ahli hukum dari berbagai literatur. Mahfud MD, tidak memberikan definisi tentang politik hukum, namun ia dengan secara eksplisit mengutarakan substansi yang ternyata sama menurutnya bahwa politik hukum adalah “legal atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”²

Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan. Kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

¹ Abdul Gani Abullah, *Catatan Kuliah Politik Hukum* (Jakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta), 14 April 2010

² M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 1.

1. Etimologi

Politik Hukum terdiri dari dua kata, pertama “politik”, kedua ”hukum”. Politik dalam bahasa arab disebut “*siyâsah*”³ yang kemudian dimaknakan siasat (muslihat) untuk mencapai suatu tujuan atau maksud.⁴ Dalam bahasa Indonesia, Politik juga biasa diartikan cerdas atau bijaksana, dan dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai suatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik mengakui menghadapi kesulitan didalam mendefinisikan politik.⁵ Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata “polis” yang berarti “negara kota”. Politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Dalam hubungan tersebut timbul hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat; legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.⁶

Aktifitas politik bukan pertama-tama karena kodrat social manusia, melainkan sesuatu yang diusahakan. Seperti dikatakan Hannah Arendt,⁷ politik merupakan seni untuk mengabadikan diri manusia. Dalam Kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas, kata “politiek” mengandung arti “*beleid*”. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia mempunyai arti kebijakan (*policy*).

³ Adalah mengatur. Jika dihubungkan dengan *syar'iyah* (ketentuan dari Allâh SWT. dan Rasulnya) menyangkut masalah-maslah kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Ahli Fiqih mengemukakan definisi *siyasah syari'yyah* sebagai wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam Negara Islam, sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudaratan dalam batas yang ditentukan

⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua* (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), Cet. Keempat, 935.

⁵ Politik mempunyai ruang lingkup Negara, berbicara politik berarti berbicara tentang negara, karena teori politik menyelidiki Negara sebagai lembaga politik yang mempengaruhi hidup masyarakat, jadi Negara dalam keadaan bergerak. Politik menyelidiki ide-ide, azas-azas, sejarah pembentukan Negara, hakikat Negara serta bentuk dan tujuan Negara. Selain dari pada itu juga politik menyelidiki kelompok kepentingan, kelompok penekan, kelompok elit, pendapat umum, pranana partai politik, dan keberadaan pemilihan umum. Jadi politik adalah suatu disiplin ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri, tetapi juga seni, karena banyak politikus yang tanpa pendidikan politi mampu berkiat memiliki baka yang dibawa sejak lahir, sehingga dengan kharismatik menjalankan roda politik praktis. Lihat Inu Kencana Syafie, Azhari, *Sistim Politik Indonesia, Era Soekarno, Hatta, Syahrir, Aidit, Syarifuddin, Era Soeharto. Beni Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus dur, Megawati, Amin rais, Hamzah Haz, Era SBY, Kalla, Baasyir* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), 6-7

⁶ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1985) Cet. Pertama, 10.

⁷ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), Cet. Kedua, 2.

Dengan demikian bahwa politik hukum artinya kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu. Kata “kebijakan” berasal dari kata “bijak” yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Sementara “kebijakan” artinya kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, garis haluan atau rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya khususnya dalam bidang hukum.⁸

Istilah kebijakan (policy ini ternyata memiliki keragaman arti yang berbeda-beda. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan (policy) itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.⁹

Hampir senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan, kebijakan itu adalah suatu susunan dari (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih. Adapun Friend memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.¹⁰

Carl J. Friedrich menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu

⁸Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka 1989), 115

⁹A. Hoogerwef, *Isi dan Corak-corak Kebijakan*, dalam A. Hoogerwef (ed), *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing (Jakarta: Erlangga, 1983), 7

¹⁰J.K. Friend, J.M. Power dan C.J.L. Yewlett, *Public Planning: The Inter Corporate Dimension* (London: Tavistock, 1974), 40

dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹¹ Dan, James E Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.¹²

Dari pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka kita dapat mengemukakan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Bahwa konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau perkataan lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkrit, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya. perbedaan pendapat di kalangan para ahli tentang pengertian kebijakan jelasnya tidak dapat dihindari. Namun demikian juga bukan bertentangan satu sama lain.
- b. Ada perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan diantara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana), atau bahkan suatu rencana dan juga suatu tindakan.
- c. Para ahli juga berpendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana. Ada yang berpendapat, bahwa kebijakan meliputi tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana.¹³

Dari uraian diatas, perlu dijelaskan di sini bahwa, ada satu istilah dalam bahasa Indonesia yang kerap dipakai secara bergantian dalam pengertian yang hampir serupa

¹¹Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw Hill, 1963), 79

¹²James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York: Praeger Publishers, 1979), 3

¹³Penjelasan lebih jauh, lihat Bambang Sugono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), Cet. I, 14-15

dengan istilah dengan kebijakan, yaitu kebijaksanaan. Berkaitan dengan istilah diatas Giridro Pringodigdo¹⁴ memberikan penjelasan yang menarik. Ia membedakan pengertian antara istilah kebijaksanaan (policy; beleid) dan kebijakan (wisdom; wijsheid).

Menurut Pringgodigdo, kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang direncanakan di bidang hukum untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki. Orientasinya pada pembentukan dan penegakan hukum masa kini dan masa depan. Adapun kebijakan adalah tindakan atau kegiatan seketika (instant decision) melihat urgensi serta situasi/kondisi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan di bidang hukum yang dapat bersifat pengaturan (tertulis) dan/atau keputusan tertulis atau lisan, yang antara lain berdasarkan kewenangan/kekuasaan diskresi (*discretionary power/freies ermessen*).

Dari pengertian kedua istilah di atas pada tataran konseptual dengan sendirinya akan berimbas pada aktualisasi konsep itu pada tataran praksis. Namun, meskipun terdapat perbedaan pengertian, kedua istilah ini kerap dipakai dalam pengertian yang sama, yaitu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Dengan demikian, secara etimologis, politik hukum secara singkat berarti kebijaksanaan hukum.¹⁵

Sedangkan kata hukum yang kita pergunakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata Arab “hukm” tanpa kata “u” yang berarti norma atau kaidah yakni ukuran, tolok ukur, patokan, pedoman yang digunakan untuk menilai tingkah laku atau

¹⁴R.M. Girindro Pringgodigdo, *Kebijaksanaan, Hierarki Perundang-undangan dan Kebijakan dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia*, Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 16 November 1994

¹⁵Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), Cet. Pertama, 25

perbuatan manusia dan benda.¹⁶ Dalam *The New Book of Knowledge*, memberikan definisi bahwa hukum adalah aturan-aturan yang membatasi dan menjelaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban masyarakat.¹⁷ Maka ketika kita gabungkan kedua kata tersebut akan diperoleh batasan sebagai berikut yakni: taktik, siasat atau kebijakan untuk mengatur dan membatasi hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, hal ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara.

Dari penjelasan itu dapat dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Pengertian politik Hukum sendiri sangat bervariasi.¹⁸ Berbagai pengertian mengenai politik hukum meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan: kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁹ Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk atau isi hukum yang akan dibentuk.²⁰ Definisi ini kemudian disempurnakan dalam majalah *Forum Keadilan*, Padmo Wahjono,²¹ mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut

¹⁶Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), cet. Pertama, 40.

¹⁷Grolier Publishing Company, *The New Book of Knowledge* (Jakarta: Grolier Pub. Co., 2003), 760

¹⁸Defini politik hukum sangatlah rumit didefinisikan untuk memperoleh pengertian yang utuh tentang apa yang akan dirumuskan. Lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 1

¹⁹Artidjo Alkosta, (editor) *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan dalam Identitas Hukum Nasional* (Yogyakarta: FH-UII, 1997), 37

²⁰Padmo Wahyono, *Indonesia, Negara Berdasarkan atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), Cet. Pertama, 160.

²¹Padmo Wahyono, *Menyelidik Proses terbentuknya Perundang-undangan* (Forum Keadilan: Jakarta: 1991) No. 29, 65

dapat dikaitkan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakkannya sendiri.

Sedangkan Soedarto, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²²

2. Terminologi

Seperti telah diutarakan di atas bahwa tidaklah mudah untuk memberikan batasan atau pengertian mengenai politik hukum. Namun demikian, karena banyak hal dapat membingungkan tentang pemahaman apa itu politik hukum, ada beberapa definisi yang akan dapat dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang konsern terhadap ilmu ini: Sunaryati Hartono, misalnya, memberikan definisi bukan berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dalam sisi praktisnya. Tapi ia melihat politik hukum sebagai alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa.²³

Pernyataan menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum menurutnya lebih menitik beratkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan mendatang, atau *ius constituendum* pendapat lain memberikan definisi bahwa politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.

²² Soedarto, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 14

²³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1991), 1.

Dengan demikian politik hukum nasional bisa berarti; Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya, dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Apabila kita perhatikan, definisi politik hukum dari Garuda Nusantara merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi; *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu, ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya.

Hasil dari elaborasi ragam definisi politik hukum yang telah dikemukakan di atas, penulis menyimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dan hidup di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara,

tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.²⁴

Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.²⁵ Artinya, hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka. Hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (world-view), sosio-kultural (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), dan political will dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, ini bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Mengutip Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional.

²⁴Menurut Frans Magnis-Suseno tujuan negara adalah memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan, kebebasan, dan solidaritas bangsa. Apabila kita bertolak dari tugas negara untuk mendukung dan melengkapkan usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum. Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), 310-314

²⁵Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), Edisi, I, Cet. IX, 14

B. Lembaga-Lembaga Pembentuk Hukum

Dalam Undang-Undang Dasar (UUD 1945) Negara Republik Indonesia, perubahan ke-III (tiga) pada 9 November 2001 yang berbunyi; Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), sebagai pasal yang sudah di amandemen, “Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk republik. Dalam kaitannya dengan pasal tersebut negara hukum sangat menjunjung tinggi dan mengayomi lembaga-lembaga dengan payung hukum yang jelas, baik dalam ranah legislatif, eksekutif maupun yudikatif, berikut ini pembagian kekuasaan yang sudah dipisahkan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD),²⁶ yakni:

1. Lembaga Legislatif

Dalam penelitian ini, bahasan pembuat undang-undang, pelaksana undang-undang, dan kekuasaan untuk mengadili akan peneliti uraikan sehubungan dengan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam menjalankan serta menyelenggarakan roda pemerintahan. Keberadaan lembaga (organ) ini masing-masing mempunyai dasar hukum yang kuat yakni ada yang diatur langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau dengan undang-undang yang khusus meligitimasi keberadaannya.²⁷ Baik dalam bingkai legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. .

²⁶Lembaga negara yang dibentuk/disebut/atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diatur dalam Pasal 19-22B UUD 1945. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab, Ahmad Roestandi* (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), cetakan ke1, 112.

²⁷Istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam Bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau Non-Governmental Organizations (NGO's). Oleh sebab itu lembaga apasaja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam Bahasa Belanda disebut *staatsorgaan*. Dalam Bahasa Indonesia hal itu identik dengan

Perjalanan panjang dalam mewariskan peradaban baru dalam dunia ini selalu dibarengi dengan proses dan peristiwa, dari proses otoriter menjadi sistem yang demokrasi, dan peneliti menelusuri dari proses awal mula terjadinya pemisahan kekuasaan, yakni dimulai dari demokrasi itu digulirkan. Kekuasaan legislatif yang dimanifestasikan sebagai wakil rakyat, ialah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Setelah perubahan Keempat UUD 1945, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sistem bikameral ataupun satu kamar, melainkan sistem tiga kamar (trikameralisme), perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia itu memang telah terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut.

a. Susunan Keanggotaan MPR

Susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (functional representation) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (political representation) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (regional representatif).

b. Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat

Bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional).²⁸

Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai ‘supreme body’ yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, akan tetapi kewenangannya berubah menjadi:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 dan/atau Perubahan UUD 1945
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- 4) Menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

Dengan mengadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945.

Dalam perubahan-perubahan tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR, meskipun Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tetap diakui haknya untuk mengajukan sesuatu rancangan Undang-Undang. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip ‘Supremasi parlemen’

²⁸Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan keempat UUD tahun 1945, Jimly asshiddiqie, Makalah disampaikan pada: Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Tema Penegakan hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, 14-18 Juli 2003.

dan sistem pembagian kekuasaan (distribution of power) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.²⁹

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksud untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan presidential dalam UUD 1945. Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat itu, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi juga langsung kepada rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat, kedaulatan yang ada ditangan rakyat itu, sepanjang menyangkut fungsi legislatif, dilakukan oleh MPR yang terdiri atas dua kamar dewan, sedangkan dalam bidang eksekutif dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu paket kepemimpinan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi negara, dimasa depan berubah menjadi nama dari lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang secara bersama-sama kedudukannya sederajat dengan Presiden dan Wakil Presiden, serta dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Namun, seperti dikemukakan diatas, lembaga MPR pada pokoknya menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan Keempat tetap berdiri sendiri disamping DPR dan DPD. Banyak kritik dan ketidakpuasan mengenai

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (Jakarta: KonPress, 2005), cet. Pertama, 95.

pengaturan UUD 1945 mengenai hal ini, tetapi dalam kenyataannya memang demikianlah ketentuannya dalam UUD 1945 pasca Perubahan Keempat. Menurut ketentuan pasal 2 ayat (1), MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.

Pasal 8 ayat (2) menyatakan dalam hal terjadinya kekosongan wakil presiden, selambat lambatnya dalam waktu 60 hari, MPR bersidang untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Sedangkan ayat (3) nya menyatakan bahwa dalam hal terjadinya kekosongan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, maka selambat-lambatnya 30 hari setelah itu, MPR bersidang untuk memilih presiden dan wapres dari dua pasangan calon presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wapresnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya.

2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)³⁰ menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan juga banyak dikritik orang. Lembaga ini semula didesain 18 sebagai kamar kedua parlemen (bikameralisme) Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri bikameralisme yang dikenal di dunia ialah apabila kedua-dua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya.

Padahal, jika diperhatikan DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan

³⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Kon. Press, 2005), cet. Pertama, 28.

adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.

Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut '*soft bicameralism*'. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*' sekalipun.

DPD, menurut ketentuan pasal 22 D (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3).

Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Ironisnya, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD ini lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR.

Disamping itu, peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggali dukungan bagi dirinya, sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan struktur

partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum.

Dengan perkataan lain, sudah sulit-sulit untuk mejadi anggota perwakilan ditingkat pusat, setelah berhasil, kewenangannya sangat terbatas. Karena itu, banyak orang yang pesimis dengan pola pengaturan DPD yang demikian. Tentu ada juga argumen sebaliknya yang cenderung lebih optimis. Justru karena kewenangannya yang terbatas itu menyebabkan DPD dapat terhindar dari sasaran kritik dari masyarakat madani (civil society), asalkan para anggota DPD dapat terbuka. Karena pusat kewenangan untuk memutuskan atas nama rakyat dan untuk kepentingan dan aspirasi rakyat ada di DPR, maka DPR-lah yang akan menjadi pusat hujatan dan kemarahan apabila aspirasi rakyat tidak sungguh-sungguh disalurkan.

Dengan demikian, para anggota DPD dapat bermain ditengah gelombang aspirasi rakyat secara lebih terbuka dan memihak kepada rakyat didaerah-daerah. Karena itu, bagi para politisi muda, DPD dapat menjadi wadah baru untuk aktualisasi diri dan forum pelatihan kepemimpinan politik yang efektif untuk masa depan. Oleh karena itu, ditengah kritik dan kekecewaan atas pengaturan yang sangat mengecil arti lembaga perwakilan daerah ini, masih tersisa optimisme yang cukup menjanjikan untuk penataan sistem politik nasional ke depan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Bab VII Pasal 19 sampai dengan 22B. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan

dan Kedudukan. Pasal 20 UUD 1945 ayat 1 dan 2 yang membahas tentang kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama Pemerintah.³¹ Adapun beberapa fungsinya juga diatur oleh pasal 20 A ayat 1 yang antara lain;

a. Fungsi Pengaturan (legislasi)

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.³²

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

- 1) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
- 2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- 3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.³³

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, yang

³¹Lembaga negara yang dibentuk/disebut atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, antara lain; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diatur dalam Pasal 19-22B UUD 1945. Ahmad Roestandi, Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), cet. 1, 112.

³²Selain itu, fungsi legislatif juga menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut :Prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation); Pembahasan rancangan undang-undang (law making process); Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval); Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents).

³³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), jilid II, cet, ke-1, 33.

biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan.

Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Sehingga, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud. Sebab, cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang paling tinggi dibawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Selanjutnya, kewenangan pengaturan lebih operasional itu dianggap berasal dari delegasi kewenangan legislatif dari lembaga perwakilan rakyat (khususnya DPR) yang didalamnya ada alat kelengkapan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya, adapun alat kewenangannya terdiri dari; Pimpinan DPR (*Leadership of DPR*), Badan Musyawarah (*Steering Committee*), Komisi (*Commissions*),³⁴ Badan Legislasi (*Legislation Council*), Panitia Anggaran (*Budget Committee*), Badan Urusan Rumah Tangga (*Household Committee*), Badan Kerja Sama Antar Parlemen (*Committee for Inter-parliamentary Cooperation*), Badan Kehormatan (*Conduct Council*), dan Panitia Khusus,

³⁴Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR-RI, substansinya dikerjakan di dalam Komisi. Setiap anggota DPR (kecuali pimpinan) harus menjadi anggota salah satu komisi. Pada umumnya, pengisian keanggotaan Komisi terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap masalah dan substansi pokok yang digeluti oleh Komisi. http://id.wikipedia.org/wiki/DPR#Badan_Kehormatan_Tugas_dan_Wewenang. (Diakses pada tanggal 10 April 2019)

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, (Accountability Committee of State Treasury News).³⁵

Pengecualian terhadap doktrin pendelegasian kewenangan pengaturan yang demikian itu hanya dapat diterima berdasarkan prinsip *frijsermessen* yang dikenal dalam hukum administrasi negara, dimana pemerintah dengan sendirinya dianggap memiliki keleluasaan untuk bertindak atau bergerak dalam rangka penyelenggaraan administrasi pemerintahan untuk kepentingan umum. Dalam hal yang terakhir ini, tanpa delegasipun pemerintah dianggap berwenang menetapkan peraturan dibawah undang-undang secara mandiri atau otonomi, meskipun tidak diperintah oleh undang-undang.³⁶

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, fungsi legislasi ini biasanya memang dianggap yang paling penting. Sejak dulu, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan biasa dibedakan dalam tiga fungsi, yaitu: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Perbedaan ini misalnya, dapat dilihat dalam undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, dan DPRD.³⁷

Dalam praktiknya di Indonesia, fungsi legislasilah yang dianggap utama, sedangkan fungsi pengawasan dan penganggaran adalah fungsi yang kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutannya dalam undang-undang. Padahal, ketiga-tiganya sama-sama penting. Bahkan dewasa ini, di seluruh

³⁵<http://www.dprri.go.id>. (Diakses pada 10 April 2019)

³⁶Penggunaan huruf besar “Undang-Undang” dipahami dalam arti nama atau sebutan undang-undang yang sudah tertentu (*definite*), misalnya undang-undang nomor dan nama tertentu, jika penggunaan huruf kecil “undang-undang” maka yang dimaksudkan adalah kata undang-undang dalam arti umum atau belum tertentu atau belum terkait dengan nomor dan judul tertentu. Dengan kata lain “undang-undang” adalah genus, sedangkan “Undang-Undang” adalah perkataan yang terkait dengan undang-undang yang tertentu dan dikaitkan dengan nama tertentu. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Pdf, 31*, (diakses pada tanggal 10 April 2019).

³⁷Republik Indonesia, Undang-undang tentang Susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan.

penjuru dunia, yang lebih diutamakan justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi. Hal ini terjadi karena sistem hukum diberbagai negara maju sudah dianggap cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara yang demokratis dan sejahtera, sehingga tidak banyak lagi produk hukum baru yang diperlukan.³⁸

Di samping itu, perlu ditelaah secara kritis pula mengenai fungsi penganggaran (Budgeting), apakah tepat disebut sebagai fungsi tersendiri. Masalahnya, anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam baju hukum undang-undang, sehingga penyusunan anggaran dan belanja negara itu identik dengan pembentukan undang-undang tentang APBN, meskipun rancangannya selalu harus datang dari Presiden.

Sementara itu, pelaksanaan APBN itu sendiri harus pula diawasi oleh DPR, dan pengawasan itu sendiri termasuk kategori fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, sebenarnya, lebih tepat untuk mengelompokkan fungsi-fungsi parlemen itu menjadi tiga, yaitu: (i) pengawasan, (ii) legislasi, dan (iii) representasi.

b. Fungsi Pengawasan (Control)

Parlemen pertama-tama haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, jangan sampai bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah.

Pada intinya, Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang serta Peraturan Perundang-undangan pelaksanaan lainnya mencerminkan norma-

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah* (Jakarta: UI press, 1966).

norma hukum yang berisi kebijakan atau state policy yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu yang tidak boleh bertentangan dengan state policy yang tertuang dalam bentuk hukum yang lebih tinggi. Setiap kebijakan yang dimaksud, baik menyangkut bentuk penguangannya, isinya, maupun pelaksanaannya haruslah dikontrol dengan seksama oleh lembaga perwakilan rakyat.

Pengawasan oleh parlemen juga berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat publik tertentu yang memerlukan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang dipilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat. Demikian pula pejabat publik lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan pertimbangan atau bahkan dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Misalnya, pengangkatan para Hakim Agung di pilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk selanjutnya ditetapkan menjadi Hakim Agung dengan keputusan Presiden.³⁹ Tiga orang Hakim Konstitusi, dipilih oleh DPR untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Presiden. Duta besar, diangkat oleh Presiden dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pimpinan atau Dewan Gubernur Bank Sentral dipilih oleh DPR⁴⁰ untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Presiden. Panglima TNI dan Kepala POLRI diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dan lain sebagainya.

Keterlibatan lembaga perwakilan rakyat dengan adanya hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan ini

³⁹Pasal 24A UUD 1945, Pasal 8 UU No 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Calon Hakim Agung yang akan dipilih oleh DPR adalah Calon Hakim Agung yang diusulkan dari Komisi Yudisial.

⁴⁰Republik Indonesia, UUD 1945 Pasal 13, perubahan pertama.

disebut juga sebagai hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) lembaga legislatif. Hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) ini khusus diberikan dalam rangka pengangkatan pejabat publik melalui pengangkatan politis (political appointment). Dengan adanya hal ini, anggota perwakilan rakyat dalam parlemen turut aktif membangun negara dan tetap mengawasi pemerintah,⁴¹ sebagaimana fungsinya yakni mengendalikan atau mengawasi kinerja para pejabat publik dimaksud dalam menjalankan tugas dan kewenangannya masing-masing agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sehingga, fungsi kontrol inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol inilah tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan.

Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran (budgeting) yang di Indonesia di sebut sebagai fungsi tersendiri. Sesungguhnya, fungsi anggaran itu sendiri merupakan salah satu manifestasi fungsi pengawasan, yaitu pengawasan fiskal. Dengan demikian yang terpenting. Dengan demikian, yang penting disebut tersendiri

⁴¹Dalam praktek, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harus diutamakan. Apalagi pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata *le Parle* yang berarti *to speak* yang berarti "berbicara". Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tak ubahnya merupakan wadah, dimana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili. Tugas utama Parlemen adalah memilih dan mengawasi pemerintahan serta mengadakan undang-undang negara, A.Heuken SJ dkk, *Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila* (Jakarta: Cipta Loka Caraka, 1984), jilid IV, cet, ke-5, 15.

sebagai fungsi parlemen itu sebenarnya adalah fungsi legislasi, fungsi pengawasan (control), dan fungsi representasi (representation).

c. Fungsi Perwakilan (Representasi)

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian representation in presence dan representation in ideas. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu keterwakilan atas dasar aspirasi atau idea.⁴²

Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilah rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.

⁴²Pada 10 Agustus 2002 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI telah menetapkan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, khususnya mengenai Pasal 2 yang berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Ismail Sunny, Kumpulan seminar "Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional" (Jakarta: Departemen Hukum dan Ham RI BPHN, 2006).

Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih diperlukan kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo atau berunjuk rasa, dan bahkan hak mogok bagi buruh, dan sebagainya, sehingga keterwakilan formal di parlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian, perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.

Dalam rangka pelembagaan fungsi legislasi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah :

- 1) Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- 2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial and regional representation*);
- 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representatives*), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representative and territorial representatives*). Sedangkan, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*). Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sedangkan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial atau regional representation. Sedangkan anggota utusan golongan dalam sistem

keanggotaan MPR di masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional (*functional representatives*).

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara.

Pada umumnya di suatu negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem itu secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelebagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktekkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*).

Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu selalu dilebagaikan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*). Sebagai pelaksana fungsi perwakilan, Parlemen Indonesia di dalamnya terdapat tiga unsur anggota, yaitu (i) anggota DPR sebagai perwakilan politik (*political representatives*), (ii) utusan daerah dari daerah provinsi (*regional representatives*), dan (iii) Utusan golongan yang berasal dari golongan fungsional (*functional representatives*).

2. Lembaga Eksekutif

a. Sistem Pemerintahan

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam hubungan ini, di

dunia dikenal adanya 3 (tiga) sistem pemerintahan negara, yaitu (i) sistem pemerintahan presidential, (ii) sistem parlementer atau sistem kabinet, dan (iii) sistem pemerintahan campuran. Sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat parlementer apabila :

- a. Sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah, dan
- b. Jika sistem pemerintahannya ditentukan harus bertanggung jawab kepada parlemen, sehingga dengan demikian
- c. Kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, dan sebaliknya
- d. Parlemen juga dapat dibubarkan oleh pemerintah, apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.

Adapun Sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat presidential apabila:

- a. kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan,
- b. Kepala negara tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya,
- c. Presiden sebaliknya juga tidak berwenang membubarkan parlemen,
- d. Kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator tertinggi.

Dalam sistem presidential, tidak dibedakan apakah presiden adalah kepala negara atau kepala pemerintahan tetapi yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja dengan segala hak dan kewajibannya atau tugas dan kewenangannya masing-masing.

Sementara itu, dalam sistem campuran, terdapat ciri-ciri presidentil dan ciri-ciri parlementer secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Sistem campuran ini biasanya oleh para ahli disebut sesuai dengan kebiasaan yang diterapkan oleh masing-masing negara. Misalnya, sistem yang diterapkan di Perancis biasa dikenal oleh para sarjana dengan sebutan hybrid sistem. Kedudukan sebagai kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen, seperti dalam sistem parlementer yang biasa, oleh karena itu, sistem Prancis ini, dapat pula kita sebut sebagai sistem quasi-parlementer.

b. Kementerian Negara

Dalam sistem pemerintahan kabinet atau parlementer, menteri tunduk atau bertanggung jawab kepada parlemen. Sedangkan dalam sistem presidential, paramenteri tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁴³ Dalam sistem parlementer jelas sekali bahwa, kedudukan menteri adalah bersifat sentral. Perdana menteri sebagai menteri utama, menteri koordinator, atau menteri yang memimpin para menteri lainnya dalam kabinet adalah kepala pemerintahan, yaitu yang memimpin pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan secara operasional sehari-hari.

Kinerja pemerintahan sepenuhnya berada di tangan para menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri itu. Dikarenakan sangat kuatnya, kedudukan para menteri, parlemen pun dapat dibubarkan oleh mereka. Sebaliknya, kabinet juga dapat dibubarkan oleh parlemen apabila mendapat

⁴³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), jilid III, cet, ke-5, 157.

mosi tidak percaya dari parlemen. Demikianlah perimbangan kekuatan diantara kabinet dan parlemen dalam sistem pemerintahan parlementer.

Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, maka dalam sistem presidential kedudukan menteri sepenuhnya tergantung kepada presiden, para menteri diangkat dan diberhentikan secara bertanggung jawab kepada presiden. Meskipun demikian, dalam pelaksanaan tugasnya tentu saja para menteri itu membutuhkan parlemen agar tidak setiap kebijakannya “dijegal” atau “diboikot” oleh parlemen. Namun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa para menteri dalam sistem pemerintahan presidential itu mempersyaratkan kualifikasi yang lebih teknis, professional daripada politis seperti dalam sistem parlementer.

Dalam sistem presidential, yang bertanggung jawab adalah presiden, bukan menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidential itu bersifat lebih professional daripada politis. Oleh sebab itu, untuk diangkat menjadi menteri, seharusnya seseorang, benar-benar memiliki kualifikasi teknis dan professional untuk memimpin pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan prinsip meritokrasi.

Sistem pemerintahan presidential lebih menuntut kabinetnya sebagai zaken kabinet daripada cabinet dalam sistem parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya. Oleh karena itu, dalam menetapkan seseorang diangkat menjadi menteri, sudah seharusnya presiden dan wakil presiden lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan daripada persyaratan dukungan politis.

Hal itu dipertegas lagi oleh kenyataan bahwa dalam sistem pemerintahan presidentil, menteri itu sendiri adalah pemimpin yang tertinggi dalam kegiatan pemerintahan di bidangnya masing-masing. Oleh karena dalam jabatan presiden dan wakil presiden tergabung fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, maka tentunya presiden dan wakil presiden tidak mungkin terlibat terlalu mendetil dalam urusan-urusan operasional pemerintahan sehari-hari.

Bahkan untuk kepentingan koordinasi, terbukti pula diperlukan adanya jabatan menteri senior, seperti para menteri koordinator. Artinya, untuk melakukan fungsi koordinasi teknis saja, presiden dan wakil presiden sudah tidak dapat lagi terlalu diharapkan efektif. Oleh karena itu, jabatan menteri untuk masing-masing bidang pemerintahan tersebut memang seharusnya dipercayakan penuh kepada para menteri yang kompeten di bidangnya masing-masing. Itulah sebabnya, dalam penjelasan UUD 1945 yang diberlakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 berdasarkan dekrit presiden 5 Juli 1959, dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat tinggi negara yang biasa.

Menteri itu adalah pemimpin pemerintahan yang sesungguhnya dalam bidangnya masing-masing. Oleh karena jabatan presiden jabatan presiden dan wakil presiden adalah jabatan simbolik, maka fungsi kepemimpinan dalam arti teknis memang seharusnya berada di pundak para menteri.

Oleh sebab itu, di katakana bahwa para menteri lah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan yang riil dan operasional dalam pengertian sehari-hari. Bahkan, dapat diidealkan bahwa perbedaan kualitas antar sifat-sifat kepemimpinan presiden dan para menteri dalam proses

pemerintahan adalah bahwa presiden dan wakil presiden adalah pemimpin pemerintahan dalam arti politik. Sedangkan, para menteri merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti teknis.

Siapa yang akan diangkat menjadi menteri, tentu merupakan sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden untuk menentukannya. Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 menyatakan,

“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”, “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Akan tetapi, pasal 17 ayat (4) menentukan pula bahwa “pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang”.

Maksudnya ialah meskipun mengenai orangnya merupakan kewenangan mutlak presiden, tetapi mengenai struktur organisasinya harus diatur dalam undang-undang. dengan demikian, organisasi kementerian negara itu tidak dapat seenaknya diadakan, diubah, atau dibubarkan hanya oleh pertimbangan keinginan atau kehendak pribadi seorang presiden belaka. Semua hal yang berkenaan dengan organisasi kementerian negara itu haruslah diatur dalam undang-undang. Artinya perubahan, pembentukan, atau pembubaran organisasi kementerian negara harus diatur bersama oleh presiden bersama-sama para wakil rakyat yang duduk di lembaga Dewan perwakilan rakyat. Itulah esensi dari ketentuan bahwa hal tersebut harus diatur dalam undang-undang.

3. Lembaga Yudikatif

Reformasi mengantarkan bangsa ini mengenal peradaban yang modern, yakni menjamin hak-hak rakyat seutuhnya, hal ini terbukti dengan berdirinya lembaga-lembaga seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Yudisial dan lain-lain yang merupakan bagian dari lembaga yudikatif. Lembaga-lembaga tersebut diatas secara tidak langsung juga diawasi oleh rakyat, disamping ada pengawasan yang khusus berasal dari fungsi kekuasaan legislatif atau yang kita kenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lembaga ini mempunyai alat kelengkapan yang bernama komisi, komisi-komisi yang merupakan bentukan dari partai politik ini memantau berbagai lembaga negara yang berada dalam ranah fungsi kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Komisi-komisi tersebut merupakan pengejawantahan dari partai politik yang mempunyai peranan penting di dalam pembentukan undang-undang.

Prinsip yang harus dipegang oleh badan yudikatif dalam setiap negara hukum adalah, badan ini haruslah terbebas dari intervensi oleh eksekutif dan badan-badan yang lain, ini dimaksudkan agar badan ini dapat berfungsi sebagaimana mestinya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjunjung tinggi nilai-nilai humanisme. Asas kebebasan badan ini diharapkan dapat melahirkan hakim yang memutuskan perkara tidak berat sebelah, adil, tidak memihak dan tetap berpedoman pada norma-norma hukum serta murni dari hati nurani hakim.

Secara umum dapat dikemukakan ada 2 (dua) prinsip yang biasa dipandang sangat pokok dalalam sistem peradilan, yaitu (i) the principle of judicial independence, dan (ii) the principle of judicial impartiality. Kedua

prinsip ini diakui sebagai prasyarat pokok sistem di semua negara yang disebut hukum modern atau “modern constitutional state.

Prinsip independensi itu sendiri antara lain harus diwujudkan dalam sikap para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang dihadapinya. Di samping itu, independensi juga tercermin dalam berbagai pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengangkatan, masa kerja, pengembangan karir, sistem penggajian dan pemberhentian para hakim.

Sementara itu, prinsip kedua yang sangat penting adalah prinsip ketidakberpihakan (the principle of impartiality). Bahkan oleh O. Hood Philips dan kawan-kawan dikatakan, “the impartiality of the judiciary is recognized as an important, if not the most important element, in the administration of justice.”⁴⁴ Dalam praktek, ketidakberpihakan atau impartiality itu sendiri mengandung makna dibutuhkannya hakim yang tidak saja bekerja secara imparial (to be impartial), tetapi juga terlihat bekerja secara imparial (to appear to be impartial).⁴⁵

Namun, di samping kedua prinsip tersebut, dari perspektif hakim itu sendiri berkembang pula pemikiran mengenai prinsip-prinsip lain yang juga dianggap penting. Misalnya, dalam forum Internasional Judicial Conferency di Bangalore, India, 2001, yang kemudian disebut the Bangalore draft. Selanjutnya, setelah akhirnya diterima luas oleh berbagai kalangan hakim di dunia sebagai pedoman bersama dengan sebutan resmi the Bangalore Principles of Judicial conduct.

Dalam The Bangalore Principles itu, tercantum adanya enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi para hakim di dunia, yaitu

⁴⁴O. Hold Philips dkk., *Constitutional and Administrative Law* (London: Sweet & Maxwell, 2001), 437.

⁴⁵Ofer Raban. *Modern Legal Theory and Judicial Impartiality* (Glass House Press, 2003), 1.

prinsip-prinsip independency, impartiality, integrity, propriety, equality, competency and diligency.⁴⁶

1. Mandiri (Independency)

Independensi hakim merupakan jaminan bagi terwujudnya hukum dan keadilan, dan prasyarat bagi terwujudnya cita-cita negara hukum. Independensi melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi yang berwibawa, bermartabat dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemandirian dan kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari berbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat mempengaruhi dengan halus, dengan tekanan, paksaan, kekerasan atau balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya.

2. Ketidakberpihakan (Impartiality)

Ketidakberpihakan merupakan prinsip yang melekat dalam hakikat fungsi hakim sebagai pihak yang diharapkan memberikan pemecahan terhadap setiap perkara yang diajukan kepadanya. Ketidakberpihakan mencakup sikap netral, menjaga jarak yang sama dengan semua pihak manapun,

⁴⁶Tentang prinsip-prinsip independensi peradilan dan hakim, selain terdapat dalam The Bangalore Principles, juga bisa dilihat dalam prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Independensi Lembaga Peradilan. Untuk lengkapnya lihat dalam. "Penguatan Integritas dan Kapasitas Sektor Peradilan di Indonesia" Kumpulan Dokumen Lokakarya Pertama Tingkat Propinsi untuk Sistem Peradilan di Sulawesi Tenggara (Jakarta: Mahkamah Agung RI dan BPHN Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2004), 117-129.

disertai penghayatan mendalam mengenai keseimbangan antar kepentingan yang terkait dengan perkara.

3. Integritas (Integrity)

Integritas Hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya. Keutuhan kepribadian mencakup sikap jujur, setia, dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalitasnya, disertai ketangguhan batin untuk menepis dan menolak segala bujuk rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas ataupun godaan-godaan lainnya. Sedangkan keseimbangan kepribadian mencakup keseimbangan rohani dan jasmani atau mental dan fisik, serta keseimbangan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan emosional dan kecerdasan intelektual dalam pelaksanaan tugasnya.

4. Kepantasan dan Sopan Santun (Propriety)

Kepantasan dan Kesopanan merupakan norma kesusilaan pribadi dan kesusilaan antar pribadi yang tercermin dalam menjalankan tugas profesionalnya, yang menimbulkan rasa hormat, kewibawaan dan kepercayaan. Kepantasan tercermin dalam penampilan dan perilaku pribadi yang berhubungan dengan kemampuan menempatkan diri dengan tepat, baik mengenai tempat, waktu, tata busana, tata suara atau kegiatan tertentu; sedangkan kesopanan terwujud dalam perilaku hormat dan tidak merendahkan orang lain dalam pergaulan antarpribadi, baik dalam tutur kata lisan, tulisan atau bahasa tubuh; dalam bertindak, bekerja dan

bertingkah laku; dalam bergaul dengan sesama hakim, dengan karyawan atau pegawai pengadilan, dengan tamu, dengan pihak-pihak dalam persidangan atau pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara.

5. Kesetaraan (Equality)

Kesetaraan merupakan prinsip yang menjamin perlakuan yang sama terhadap semua orang berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab. Tanpa membedakan satu dengan yang lain atas dasar agama, suku, ras, warna kulit, jenis kelamin, status perkawinan kondisi fisik, status sosial ekonomi, umur, pandangan politik, atau alasan-alasan lain yang serupa. Prinsip kesetaraan ini secara esensial melekat dalam sikap setiap hakim untuk senantiasa memperlakukan semua pihak dalam persidangan secara sama sesuai dengan kedudukannya masing-masing dalam proses peradilan.

6. Kecakapan dan Keseksamaan (Competence and diligency)

Kecakapan dan keseksamaan hakim merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan yang baik dan terpercaya. Kecakapan tercermin dalam kemampuan profesional hakim yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan dan/atau pengalaman dalam pelaksanaan tugas; sedangkan keseksamaan merupakan sikap pribadi hakim yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian dan kesungguhan dalam melaksanakan tugas profesional hakim.

Demikian enam prinsip yang berkaitan dengan dengan etika hakim dalam memerankan dirinya sebagai penegak hukum. Kekuasaan kehakiman dalam hal ini adalah lembaga yudikatif mempunyai beberapa bagian besar

dalam republik ini, dan tugas kewenangannya juga berbeda-beda sebagaimana gambaran yang ada dibawah ini, yakni;

a. Mahkamah Agung

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung berserta badan-badan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan di samping Mahkamah Agung, terdapat Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi tersendiri dengan kedudukan yang berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung.

Hampir semua negara demokrasi yang menganut sistem seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, fungsi peradilan konstitusi seperti yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, tidak dilembagakan tersendiri, tetapi terintegrasi dalam fungsi dan kewenangan Mahkamah Agung.⁴⁷ Karena itu, dalam sistem yang berlaku di Amerika Serikat dan di berbagai negara yang mengikuti sistem Amerika Serikat, yang disebut sebagai the Guardian of The Contitution adalah Mahkamah Agung. Atas dasar inilah Mahkamah Agung Amerika Serikat biasa disebut sebagai The Guardian of American Constitution.⁴⁸

Namun, negara-negara demokrasi aliaran Eropa Kontinental yang menerima prinsip-prinsip negara hukum modern, pada umumnya, memisahkan fungsi peradilan Konstitusi (constitutional adjudication) itu secara tersendiri di

⁴⁷Robert G. McCloskey. *The American Supreme Court* (Chicago: The University of Chicago Press, 2005) 4 th edition.

⁴⁸Alfred Kelly, Winfred A. Harbison, and Herman Belz, *The American Constitution*. (1991) 7 t William M. Wiecek. *Liberty under Law: The Supreme Court in Amerika Life*. (1988).

luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Semua negara jenis ini mengikuti jejak Austria sebagai negara pertama di dunia yang membentuk lembaga peradilan yang tersendiri dengan nama Verfassungsgerichtshof atau Mahkamah Konstitusi. Ada juga variasi yang berbeda seperti dikembangkan oleh Prancis, yaitu dengan membentuk dewan konstitusi (Conseil Constitutionnel), bukan Mahkamah Konstitusi (Court Constitutionnel). Namun, kedudukannya tetap bersifat tersendiri, berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung.⁴⁹

Berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang hanya ada di Jakarta sebagai Ibu Kota Negara, Mahkamah Agung Republik Indonesia merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan tersebut. Karena itu, jangkauan organisasinya sangat luas ke seluruh wilayah negara.

Karena itu dapat dikatakan bahwa, organisasi Mahkamah Agung inilah yang menjadi organisasi terbesar dan terluas jangkauan kegiatannya dewasa ini. Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tidak lagi memiliki kekuasaan mutlak untuk mengangkat atau memberhentikan gubernur, bupati atau walikota. Karena itu, seperti halnya presiden dan wakil presiden, sekarang ketiganya beserta wakilnya masing-masing telah dipilih langsung oleh rakyat di daerah.

b. Komisi Yudisial

Berawal pada tahun 1968 muncul ide pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang berfungsi untuk memberikan pertimbangan dalam mengambil keputusan akhir mengenai saran-saran dan

⁴⁹Baca Jimly Ashidiqie. Model-model Pengujian Konstitusi di Berbagai Negara (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) dan Jimly Ashidiqie dan Achmad Syahrizal. Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan/hukuman jabatan para hakim. Namun ide tersebut tidak berhasil dimasukkan dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman.

Baru kemudian tahun 1998-an muncul kembali dan menjadi wacana yang semakin kuat dan solid sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim, yang tentunya memerlukan pengawasan eksternal dari lembaga yang mandiri agar cita-cita untuk mewujudkan peradilan yang jujur, bersih, transparan dan profesional dapat tercapai.

Seiring dengan tuntutan reformasi peradilan, pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001 yang membahas amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disepakati beberapa perubahan dan penambahan pasal yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk di dalamnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan pada amandemen ketiga itulah dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang disahkan di Jakarta pada tanggal 13 Agustus 2004.

Setelah melalui seleksi yang ketat, terpilih 7 (tujuh) orang yang ditetapkan sebagai anggota Komisi Yudisial periode 2005-2010 melalui Keputusan Presiden tanggal 2 Juli 2005. Dan selanjutnya pada tanggal 2 Agustus 2005, ketujuh anggota Komisi Yudisial mengucapkan sumpah dihadapan Presiden, sebagai awal memulai masa tugasnya.

c. Mahkamah Konstitusi: Pengawal Konstitusi

Dalam Sejarah berdirinya lembaga (MK) diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (Constitutional Court) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK), MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi (MK) untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi.

Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003.

Lembaran perjalanan Mahkamah Konstitusi (MK) selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK), pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya

kegiatan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi, bukanlah bagian dari Mahkamah Agung dalam makna perkaitan struktur unity jurisdiction, seperti halnya dalam sistem Anglo Saxson, tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari Mahkamah Agung secara duality of jurisdiction. Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan Mahkamah Agung. Keduanya adalah penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman.⁵⁰

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, dengan adanya perubahan UUD 1945, maka selain Mahkamah Agung sebagai puncak pelaksanaan kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, juga terdapat Mahkamah Konstitusi yang secara fungsional juga sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, namun tidak mempunyai hubungan struktural dengan Mahkamah Agung. Kedua lembaga tersebut, memiliki fungsi yang sama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, namun dibedakan dalam yurisdiksi atau kompetensinya.

Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan tugas di bidang kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibu Kota Negara Indonesia.

Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Selain kewenangan seperti dijelaskan di atas, Mahkamah Konstitusi wajib memberhentikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau

⁵⁰Laica Marzuki. “*Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain) Sebuah Gagasan Cita Hukum*”. Dalam buku *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), cet. Ke-1. 83.

Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden. Diperolehnya kewenangan ini, mengingat Mahkamah Konstitusi karena lembaga ini yang memiliki tugas khusus yakni forum privilegium.⁵¹

Di samping ketiga lembaga tersebut mempunyai peranan pembentuk undang-undang, ada lembaga-lembaga non pemerintah seperti partai politik juga turut serta dalam pembentukan undang-undang di Indonesia juga merujuk kepada lembaga yang berwenang, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pemegang kekuasaan legislatif, Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, dan para hakim yang memegang kekuasaan yudikatif sebagai penegak undang-undang. Ketiga lembaga tinggi negara tersebut merupakan wakil dari unsur partai-partai politik yang memiliki tujuan untuk membangun negara berdasarkan konstitusi. Artinya bahwa orang-orang yang duduk dalam sebuah kabinet merupakan pengejawantahan orang-orang partai yang diutus untuk itu.

Dengan demikian bahwa partai politik memiliki peranan dan tanggung jawab yang penting dalam pembentukan undang-undang dan sebagai pemegang amanah konstitusi, dalam hal ini undang-undang dasar suatu negara atau undang-undang dasar 1945 untuk di Indonesia.

Dengan demikian bila kita perhatikan bahwa partai politik merupakan kepanjangan tangan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif

⁵¹ Forum Privilegium adalah peradilan yang khusus untuk memutus pendapat DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat serta memutus pendapat DPR bahwa Presiden telah melanggar hal-hal tertentu yang disebutkan dalam UUD sehingga dapat diproses untuk diberhentikan. Mahfud MD. Perdebatan... 115.

dimana ruang operasionalnya berada pada masyarakat di wilayah sekitarnya. Demikian pula sebaliknya bahwa lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif merupakan bagian pula dari kelompok anggota partai politik yang berada dalam pemerintahan negara baik sebagai pembuat, pelaksana, dan atau penegak undang-undang untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan tujuan negara yang citap-citakan berdasarkan konstitusi dan tujuan partai politik dari masing-masing yang sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik.

Tugas partai politik adalah mencari dan atau menerima aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk bangsa yang kemudian disampaikan badan pelaksana negara melalui parelemen untuk diwujudkan dalam bentuk yang real melalui undang-undang. Jadi peranan partai politik adalah sama dengan peranan dan kedudukan anggota badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang duduk menjadi perwakilan partai politik seperti yang telah peneliti uraikan di atas.

C. Teori Politik dan Hukum

Tidaklah mengherankan, ketika mengkomunikasikan kata politik dan hukum, maka diantara keduanya pasti akan ada yang tersisihkan pada saat disandingkan. Ketika politik menjadi sebagai initial, maka yang akan dipengaruhi adalah kata hukum. Hukum mejadi tersisihkan, dan memiliki kedudukan sebagai subordinat. Tetapi ketika hukum yang menjadi initial dan politik yang sebagai subordinate, maka politiklah yang akan terwarnai. Namum dalam bahasan disini politik yang akan mempengaruhi hukum dan hukum sebagai subordinate.

Politik bertujuan menggalang kekuatan masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan hukum adalah aturan-aturan tentang hak dan kewajiban masyarakat yang harus dipatuhi. Oleh karenanya hukum itu akan menjadi alat yang siap untuk dimanipulasikan, siap untuk mengkonsolidasikan kekuatan dan memenangkan kepatuhan warga negara.⁵² Demikian pula dengan politik diman, poliik mempunyai kedudukan yang lebih rendah atau menjadi objek ketika didahului dengan kata hukum.

Kemudian coba kita perhatikan bagaimana hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum. Suatu aspek yang menarik dari hubungan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan dalam konsentrasi energi (atau informasi) antara keduanya. Subsistem politik ternyata memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada subsistem hukum yang mengakibatkan apabila hukum harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada pada kedudukan lebih lemah.⁵³ Hubungan itu disebut sebagai hubungan yang mengkondisikan. Politik merupakan kondisi bagi dijalankannya hukum.

Adalah benar jika dikatakan bahwa hukum tidak steril dari subsitem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyka mengintervensi hukum, sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum.⁵⁴

Keadaan seperti di atas dapat ditemukan dengan baik pada tulisan Daniel S. Lev, yang mengatakan: Untuk memahami sistem-sistem hukum di tengah-tengah

⁵²Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak hukum Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), Cet. Pertama, 112

⁵³Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak hukum Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), Cet. Pertama, 130

⁵⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta, Rajawali Press, 2009), 9

transformasi politik, kita harus mengamatinya mulai dari bawah, untuk mengetahui macam peran sosial dan politik apakah yang diberikan orang kepadanya, fungsi-fungsi apakah yang boleh dilakukannya, yang didorong untuk dilakukannya, dan yang dilarang untuk dijalankannya.⁵⁵

Dalam pandangan para perencana sistem tanam paksa, pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa rakyat belum siap untuk memasuki masa kemerdekaan⁵⁶ yang diberikan kepada mereka.. Untuk menyegarkan ingatan kita, maka sistem yang disebut landeljik stelsel bertujuan untuk membebaskan rakyat dari beban feodalisme seperti tersebut di atas, dan diharapkan rakyat bisa lebih bergairah untuk bekerja bagi kepentingan mereka sendiri.

Atas penglihatan dan pertimbangan tersebut, maka merombak struktur feodal yang ada, pemerintah Belanda malahan mengukuhkannya demi memperoleh apa yang mereka inginkan, yaitu keuntungan dalam produksi pertanian.

Berkenaan dengan politik pemerintah Belanda untuk tetap memanfaatkan struktur feodal dan desa bagi kepentingannya sendiri, maka dengan sendirinya kedudukan dan fungsi kepala desa (yang lama) harus dipertahankan, dalam suatu struktur pemerintahan berhadap-hadapan dengan rakyat desa. Bertalian dengan langkah-langkah tersebut, mudah untuk dimengerti mengapa Belanda juga berusaha untuk mengukuhkan berlakunya hukum adat. Dengan demikian, maka pikiran yang diajukan oleh Lev di atas memperoleh verifikasi empirisnya, oleh karena berdasarkan logika pemikiran di atas, Belanda hanya mengukuhkan hukum adat disebabkan oleh kepentingan politik mereka.

⁵⁵Daniel S. Lev, *Islamic Court in Indonesia* (Berkeley, LA: University of California Press, 1972), 2

⁵⁶Berupa pembebasan dari tugas untuk bekerja bagi kepentingan para bangsawan, Lihat Satjipto Rahardjo, *Membangun dan merombak Hukum Indonesia sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Yougyakarta: Genta Publishing, 2009), Cet. Pertama, 104

Mengikuti proses bagaimana hukum adat dimasukkan sebagai bagian dari hukum positif Hindia Belanda pada waktu itu, dapat dilihat kebenaran dari kata-kata Lev, yaitu tempat dan peranan apa yang dilakukan oleh hukum dalam masyarakat, ditentukan oleh politik.⁵⁷

Praktek yang menyampingkan hukum adat apabila tidak bersesuaian dengan politik pemerintah pada waktu itu. Politik hukum Daendels, misalnya mengatakan:⁵⁸ Peradilan yang berlaku untuk orang pribumi hendaknya tetap dijalankan menurut undang-undang dan kebiasaan mereka sendiri. Pemerintah Hindia, dengan menggunakan cara-cara yang sesuai untuk itu, menjaga agar dalam wilayah kekuasaannya tidak kemasukan praktek-praktek tercela, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kebiasaan rakyat, dan untuk mencapai peradilan yang cepat dan baik).

Dalam kenyataannya, pikiran-pikiran yang tercantum dalam peraturan tersebut ditaati, sejauh tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang oleh pemerintah dianggap harus dilindungi. Politik Daendels tersebut tercermin pada penolakannya terhadap penerapan hukum adat, apabila hal itu berlawanan dengan perintah-perintah pemerintah pusat serta bertentangan dengan dasar-dasar asasi keadilan dan kepatutan ataupun apabila oleh karenanya, dalam hal penyelenggaraan hukuman jasmani, kepentingan keamanan umum tidak terjamin.

Diskusi mengenai hukum pada negara-negara sedang berkembang, dirasakan perlunya membicarakan hubungan antara hukum dan politik. Tentu tidak akan dikatakan pembahasan mengenai hubungan antara dua subsistem tersebut tidak

⁵⁷Sebagai contoh, mengapa penerimaan hukum adat oleh pemerintah Belanda dilakukan secara setengah-setengah, seperti melalui lembaga penundukan kepada hukum perdata Eropa (K.B. 15 September 1916 No. 26: S. 1917 No. 12). Lihat Satjipto Rahardjo, 106

⁵⁸Berdasarkan atas pikiran yang tercantum dalam *Charter voor de Aziatische bezittingen van de Bataafsche Republiek*, yang disahkan oleh pemerintah Belanda pada tanggal 27 September 1804, pasal 86. Lihat Satjipto Rahardjo, 107.

penting untuk negara-negara yang sudah disebut maju. Pernyataan tersebut hanya hendak mengatakan pada negara-negara yang sedang mengalami suatu transformasi politik yang berat, pembicaraan tersebut lebih-lebih dirasakan kebutuhannya.

Perhatian Nonet dan Selznick pertama-tama tertarik kepada hubungan antara hukum atau tata hukum dengan penindasan. Setiap tata hukum senantiasa mempunyai potensi untuk melakukan penindasan. Hukum dan kekuasaan berhubungan sangat erat, karena bagaimanapun, tata hukum senantiasa terikat kepada suatu status quo. Tata hukum tidak mungkin ada apabila ia tidak terikat kepada suatu tata tertentu, atau mempertahankan suatu tata tertentu, terlepas dari penilaian kita mengenai kualitas tata tersebut. Dengan mengikatkan diri dan mempertahankan suatu tata tertentu tersebut, hukum pun telah mengefektifkan kekuasaan.

Sejak saat itu, maka pihak yang berkuasa, dengan menggunakan baju otoritas, mempunyai kewenangan (yang sah) untuk menuntut warga negara mematuhi kekuasaan yang bertahta.

Tentunya akan timbul pertanyaan, bagaimana hukum dengan begitu saja bisa disamakan dengan penindasan? Memang, hukum dan penindasan dalam konteks pembicaraan kita disamakan, karena kita akan membicarakan suatu ikhwal kehidupan hukum pada peringkat tertentu. Kekuasaan yang memerintah bersifat menindas, apabila menyampingkan kepentingan-kepentingan dari mereka yang diperintah, yaitu tidak mau mengakui keabsahan dari kepentingan-kepentingan tersebut. Dalam keadaan demikian, maka kedudukan warga negara lemah dan mudah menjadi bulan-bulanan dari kekuasaan yang memerintah.

Potensi untuk melakukan penindasan pada suatu ketika bisa diperbesar, yaitu pada saat pemerintah dihadapkan kepada munculnya pengharapan-pengharapan dan kepentingan-kepentingan baru di kalangan rakyat. Munculnya hal-hal yang baru

tersebut bisa menyebabkan pemerintah mengambil keputusan untuk menolaknya dan yang akan dirasakan oleh warga negara sebagai suatu kerugian besar dan oleh karenanya akan dirasakan sebagai suatu efek yang menindas. Namun demikian, dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti keadaan darurat, pengabaian terhadap suatu tuntutan tidak dirasakan sebagai suatu penindasan, melainkan sesuatu hal darurat yang bisa dimengerti.

Sikap otoriter yang dilakukan oleh pemerintah masih bersifat terbatas, apabila tidak digunakan secara umum, melainkan secara diskriminatif, yaitu untuk menghadapi suatu ancaman tertentu; juga apabila kepada rakyat diberikan kemungkinan untuk mengajukan permintaan guna mendapatkan perlindungan bagi kepentingan-kepentingannya. Dengan singkat, kekuasaan tidak bersifat menindas, apabila integritas seseorang tetap dijaga, sekalipun terhadapnya digunakan kekerasan. Penggunaan kekuasaan juga tidak bersifat menindas, apabila rakyat memang mempunyai kebiasaan untuk mematuhi kekuasaan. Dalam ikhwal tersebut, paksaan pun terdorong kebelakang sebagai suatu upaya yang tidak diperlukan.

Politik memberikan nuansa yang sangat signifikan terhadap hukum. Derap dan langkah hukum sering terhambat jalannya menuju yang dicita-citakan hukum. Oleh karena itu, hukum terwarnai oleh politik dan kedudukan hukum tentu saja menjadi lemah dibandingkan dengan politik. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijakan⁵⁹ hukum (legal policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik

⁵⁹Kebijakan disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy* yang berbeda dengan kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Istilah *policy* (kebijaksanaan sering penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau amat kompleks, bersifat umum atau khusus, luar atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci berifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Kebijakan dalam makna seperti ini dapat disimpulkan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah atau tindakan tertentu, suatu program mengenai aktifitas-aktifitas tertentu atau suatu rencana. Lihat Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), Cet. Ke-6, 2.

memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum tersebut.⁶⁰

Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam pernyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi penegakannya.

Dengan menggunakan asumsi bahwa hukum merupakan produk politik maka dalam menjawab hubungan antara keduanya itu hukum dipandang sebagai *dependent variable* (*variable* terpengaruh) sedangkan, politik diletakkan sebagai *independent variable* (*variable* berpengaruh). Peletakkan hukum sebagai *variable* yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.

Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk huku pada hakikatnya merupakan adegan konstelasi politik agar kepentingan dan aspirasi terakomodir di dalam keputusan politik dan menjadi Undang-undang dan UU tersebut terlahir atas dasar keputusan bersama dan dipandang sebagai produk dan adegan konstelasi politik itu.⁶¹

Dalam merespon pertanyaan tentang politik yang bagaimana yang melahirkan produk hukum macam apa, jawabannya menggunakan dua konsep yang dichotomis baik untuk *variable* politik maupun untuk *variable* hukumnya. *Variable* politik dipecah atas konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter sedangkan produk

⁶⁰M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 9.

⁶¹M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 10.

hukum dibedakan atas produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter ortodoks. Indikator yang dipergunakan pada variable konfigurasi politik adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, peranan pers dan peranan eksekutif, sedangkan indikator bagi produk hukum adalah proses pembuatannya, pemberian fungsinya dan peluang untuk menafsirkannya.

Pada konfigurasi politik yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sangat berperan dalam menentukan arah, kebijakan dan program politik nasional, sehingga parlemen dapat benar-benar dipandang sebagai representasi rakyat yang diwakilinya, pers memiliki kebebasan yang relatif tinggi, sedangkan pemerintah melaksanakan keputusan-keputusan lembaga perwakilan rakyat dan menghormatinya sebagai representasi rakyat.

Pada konfigurasi politik yang otoriter, terjadi keadaan yang sebaliknya. Sementara itu pada produk hukum yang berkarakter responsif akan terlihat bahwa proses pembuatannya bersifat partisipatif, dalam arti menyerap partisipasi kelompok sosial maupun individu-individu di dalam masyarakat, menyerap aspirasi masyarakat secara besar-besaran sehingga mengkristalisasikan berbagai kehendak masyarakat yang saling bersaing, dan membatasi space bagi pemerintah untuk membuat tafsiran-tafsiran (interpretasi) yang terlalu banyak ditentukan oleh fisi dan kekuasaan politiknya sendiri.

Sedangkan pada produk hukum yang konservatif, terjadi hal yang sebaliknya. Sehingga konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif. Demokrasi dan otoriter adalah istilah-istilah yang mengandung pengertian yang ambigu. Dalam berbagai literatur, banyak ditemui perbedaan antara demokrasi normatif dan demokrasi empiris yang belum tentu berjalan seiring. Apa

yang secara normatif konstitusional demokratis belum tentu demokratis pula dalam kenyataan empirisnya.

Seperti apa yang diutarakan oleh Mahfud MD, bahwa menurut Amien Rais bahwa para ilmuwan politik telah lama mengingatkan adanya perbedaan antara format dan substansi demokrasi yang harus dilihat secara jeli agar kita tidak terkecoh oleh penampilan. Tampilan suatu sistem politik dapat saja kelihatan demokratis tetapi justru esensinya otoriter. Bahkan negara yang sangat otoriter pun dapat mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi karena pemerintahannya yang otoriter justru dibangun untuk melindungi kepentingan rakyat.

Di sinilah demokrasi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang dari, oleh dan untuk rakyat.⁶² Inilah yang menurut pendapat penulis sebagai kekuasaan otoriter yang amanah. Artinya sikap, pebuatannya hanya diperuntukkan untuk membangun dan membela kepentingan.

Konfigurasi Politik Hukum dan Produk Hukum

Kata konfigurasi atau *configuration* adalah kata yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti “bentuk” atau “susunan”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi kedua, konfigurasi adalah “bentuk”, “wujud” untuk menggambarkan orang atau benda. Artinya bahwa ketika hal itu dikaitkan dengan Konfigurasi Politik Hukum, maka akan mempunyai makna; suatu bentuk atau wujud politik hukum dalam suatu negara tentang bagaimana hukum itu diwujudkan atau dibentuk sesuai dengan keinginan si penguasa dengan memperhatikan socio-kultural dan yang berkembang di dalam masyarakat.

⁶²M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 11

Konfigurasi ialah suatu pola yang unsur-unsur atau bagian-bagiannya semua saling berkaitan. Dalam menelaah suatu konfigurasi, maka setiap unsur atau bagiannya diamati dan dianalisa dalam kaitannya satu dengan lain, dalam arti bukan sebagai unsur atau bagian yang tidak berhubungan atau berdiri sendiri.⁶³ Selanjutnya tinjauan dilakukan dengan memperhatikan keseluruhan susunan konfigurasi karena sesuatu itu memiliki sifat menyeluruh atau kesatuan bentuk (*Geltalt*) yang unik serta tidak mungkin diperhatikan menurut unsur demi unsur secara terpisah-pisah.

Sementara itu, frame work politik hukum adalah kebijakan pemerintah yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia meliputi: Pertama, pembangunan hukum yang berintikan perbuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Batasan itu menggambarkan bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁶⁴

Definisi lain diutarakan oleh Moh. Mahfud MD⁶⁵ yang mengartikan konfigurasi politik sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis. Menurut Bambang⁶⁶ sebenarnya bahasa konfigurasi politik tidak lebih dari bahasa trend yang digunakan oleh media masa, sebenarnya pengertian konfigurasi politik lebih dekat dengan pengertian peta kekuatan politik (dinamika politik).

⁶³Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Ciputat: Ciputat Press, 2005), Cet. Pertama, 12

⁶⁴Satria Effendi M. Zein, *Aliran-Aliran Pemikiran Hukum Islam*, Diktat Pada Program Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 9

⁶⁵M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta, LP3ES 1998), 24

⁶⁶Bambang Eka CW, *Makalah Bahan Kuliah Ilmu Pemerintahan* (Yogyakarta: UMY, 2003), tanpa halaman

Bintan Ragen Saragih⁶⁷ mendefinisikan konfigurasi politik hukum sebagai suatu kekuatan-kekuatan politik yang riil (nyata) dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya tergambar dalam wujud partai-partai politik. Bila partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambil kebijakan (keputusan) seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya maka disebutkan bahwa konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik yang demokrasi, sedangkan bila partai-partai politik yang ada itu tidak berperan dalam pengambilan keputusan atau mengambil kebijakan dalam sistem politik itu maka dikatakan bahwa konfigurasi politik yang ada itu adalah konfigurasi politik yang otoriter.

Dikatakan tergambar dalam partai-partai politik, karena ada kalanya disebutkan juga kekuatan-kekuatan politik tidak hanya tergambar melalui partai politik tetapi juga tokoh-tokoh berpengaruh, organisasi kepentingan dan sebagainya.

Studi tentang politik hukum tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijakan-kebijakan hukum dan rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya legal policy tersebut. Dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional umumnya, pada hukum Islam khususnya.

Dalam perspektif ini terlihat bahwa dalam hubungan tolak angsur antara politik dan hukum, maka hukum yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Jika pun berhadapan hukum berada dalam pihak yang lemah.⁶⁸ Politik sering

⁶⁷Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo, 2006), 33

⁶⁸Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum*

mengintervensi hukum, tak terkecuali hukum Islam. Politik mana yang lebih dominan, maka aspirasi hukumnya yang akan tersalurkan. Bila saja energi politik Islam yang dominan, ini berarti hukum Islam mempunyai peluang yang besar dalam legislasi hukum Islam.

Diskriminasi politik terhadap hukum ternyata bermuara pada tujuan; sebagai sarana legitimasi kekuasaan pemerintah; sebagai sarana untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi; sebagai sarana untuk memfasilitasi proses rekayasa sosial; karena lebih kuat konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstataasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi juga implementasinya.

Sehubungan dengan lebih kuatnya energi politik, maka hukum adalah kekuasaan. Bahkan menurut Apeldoorn sebagaimana dikutip Moh. Mahfud, misalnya mencatat, adanya beberapa pengikut paham bahwa hukum adalah kekuasaan. *Pertama*, kaum Sophis di Yunani yang menyatakan keadilan adalah apa yang berfaedah bagi orang yang kuat. *Kedua*, Lassalle mengatakan konstitusi suatu negara bukan undang-undang dasar yang tertulis yang hanya merupakan secarik kertas, melainkan hubungan-hubungan kekuasaan yang nyata di dalam suatu negara. *Ketiga*, Gumplowics mengatakan hukum berdasar atas penaklukan yang lemah oleh yang kuat, hukum adalah susunan definisi yang dibentuk oleh pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya. Keempat, sebagian pengikut aliran positivisme juga mengatakan kepatuhan kepada hukum tidak lain dari tunduknya orang yang

lebih lemah pada kehendak yang lebih kuat, sehingga hukum hanya merupakan hak orang yang kuat.⁶⁹

Untuk melihat hukum Islam dalam tataran politik hukum, maka beberapa unsur penting yang saling berhubungan adalah;

- 1) landasan konstitusional yakni Pancasila dan dioperasionalkan secara struktural dalam Undang-undang Dasar 1945,
- 2) Diimplementasikan norma-norma itu dalam bentuk politik hukum nasional yang dirumuskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu GBHN. Ia diarahkan pada perubahan tatanan hukum untuk menyelenggarakan negara hukum,
- 3) Perubahan masyarakat, watak alami dan abadi dalam suatu masyarakat ialah mengalami perubahan, baik struktur maupun pola budayanya,
- 4) Perubahan tata hukum itu dilakukan secara nasional, disengaja, berencana, dan berjangka, yang secara konkrit dirumuskan dalam rencana pembangunan nasional di bidang hukum. Ia berhubungan dengan berbagai faktor perubahan dan kesinambungan hukum Islam,
- 5) Perubahan itu sebagai hasil interaksi dari berbagai unsur dan potensi masyarakat yang majemuk, yaitu kalangan elite, untuk mewujudkan norma-norma dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan
- 6) Sejarah dan substansi Hukum Islam yang terkait dengan penguasa “langit”. Keenam unsur ini memiliki variasi hubungan fungsional (simetric), hubungan searah (assimetric), dan hubungan timbal balik (reciprocal).

⁶⁹M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), 13-14

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum sehingga kajian ini memposisikan politik sebagai variabel bebas dan hukum (hukum Islam) sebagai variabel terpengaruh.

Kajian ini berangkat dari perspektif bahwa dalam hubungan antara politik dan hukum, maka hukum yang terpengaruh oleh politik, karena sub sistem politik mempunyai energi yang paling kuat daripada hukum. Maka untuk melihat hukum dan lembaganya menurut Daniel S. Lev harus diamati dari bawah dan melihat peran sosial politik apa yang diberikan kepadanya.⁷⁰ Karena lebih kuatnya energi politik dan intervensi politik terhadap hukum, maka kerap kali otonomi hukum di bawah tekanan politik, bukan saja proses pembuatannya, tetapi juga implementasi hukum.

Sri Soemantri mengkonstatasikan hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan sebagai rel, maka politik sebagai lokomotifnya, maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang semestinya dilaluinya.⁷¹

Konfigurasi politik dalam kajian ini adalah sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Secara konseptual dan indikator-indikator variabel bebas in adalah;⁷²

⁷⁰Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, alih Bahasa Zaini Ahmad Noeh dari judul asli, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions*, Jakarta: Intermedia, 1986, 2

⁷¹Sri Soemantri Martossuwignyo, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif*, Makalah disampaikan pada seminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987, 6, Lihat juga Mo Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, 13

⁷²Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, 16

a. Konfigurasi Demokrasi

Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar jumlah mayoritas wakil-wakil rakyat dan didasarkan atas kesamaan politik serta diselenggarakan atas kebebasan politik. Dilihat dari hubungan pemerintah dengan wakil rakyat, dalam konfigurasi politik demokratis terdapat kebebasan rakyat untuk menyampaikan kritikan terhadap pemerintah.⁷³

Dari sejarah konfigurasi politik di Indonesia kita dapat melihat bagaimana konfigurasi itu sendiri, pada masa liberal contohnya konfigurasi politiknya demokrasi. Melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 pemerintah mengumumkan bahwa:⁷⁴

- 1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai politik istilah depan dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- 2) Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat.

Sejak dikeluarkan Maklumat Pemerintah tersebut maka berdirilah sejumlah partai-partai politik, partai-partai tersebut berperan penting dalam Komite Nasional Indonesia Pusat. Meskipun peran politik agak menurun pada masa RIS (Republik Indonesia Serikat) itu disebabkan kekuasaan negara saat itu berbagi antara pusat negara-negara bagian dan pemerintahan daerah yang berdiri sendiri.

⁷³ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 24

⁷⁴ Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945* (Yogyakarta: Total Media, 2009), Cet. I, 37

Begitu kuatnya peranan partai-partai tersebut sehingga dapat disebut (saat berlakunya UUDS 1950) masa itu adalah masa pemerintahan partai-partai politik, konfigurasi politik pada saat itu sangat demokratis, sehingga hukum diciptakan benar-benar sesuai dengan realitas masyarakat, dan jumlah hukum yang diciptakan begitu banyak. Tetapi dipihak lain, karena tidak ada satupun partai politik yang dominan maka kabinetpun jatuh. Masa liberal inipun dapat disebut sebagai masa jatuh banggunya kabinet, atau kabinet yang dibentuk selalu labil.⁷⁵

Alfian⁷⁶ mengatakan UUDS 1940 yang mencerminkan demokrasi liberal seperti yang terdapat di beberapa negara barat memberikan peranan yang sangat penting kepada Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (parlemen) karena ia yang menentukan hidup matinya kabinet, karena parlemen terdiri dari wakil-wakil partai, maka kekuasaan yang begitu besar langsung mencerminkan dominan parlemen berarti sama atau sejalan dengan peranan utama partai-partai politik di dalam sistem politik yang berlaku.

Pada periode ini pernah berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950, tetapi konfigurasi politik yang ditampilkan dapat diberi kualifikasi yang sama, yaitu konfigurasi politik yang demokrasi. Indikator pertama adalah, dominannya partai-partai politik, kedua, kedudukan pemerintah sangat lemah dan mudah dijatuhkan melalui “mosi” dilembaga perwakilan (parlement), ketiga, kehidupan pers cukup mendapatkan kebebasan untuk mengekspresikan temuan, opini, dan kritik-kritiknya.⁷⁷

⁷⁵ Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum*, 57

⁷⁶ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, (Gramedia, Jakarta, 1978), 249-250 dalam Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum*, 57

⁷⁷ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 374

Konfigurasi politik yang demokratis⁷⁸ mempunyai kelebihan dan kelemahannya, antara lain yaitu; *Pertama*, terciptanya suasana politik yang “fair”, kesempatan politik yang besar bagi rakyat untuk bermain secara langsung. *Kedua*, mendorong terbentuknya kompetisi yang sehat dalam aspek sosial, ekonomi, yang berujung kepada pembangunan ekonomi mikro yang stabil dan pasar yang kualitatif. *Ketiga*, penegakan hukum dipandang sebagai sebuah solusi, sedangkan kelemahannya adalah; *Pertama*, mahal dan kompleknya dalam mencapai suatu kebijakan terhadap publik. *Kedua*, kompetensi yang berlarut berimbas negatif kepada stabilitas yang bisa memburuk.

b. Konfigurasi Otoriter

Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara yang berperan aktif serta mengambil inisiatif hampir semua kebijakan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.⁷⁹

Artinya konfigurasi politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensional dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak

⁷⁸Demokrasi merupakan pengejawantahan dari nilai demokrasi dalam masyarakat. Demokrasi dapat diibaratkan sebagai pisau bermata dua, disatu sisi dapat menimbulkan masalah tetapi disisi lain mampu memberikan solusi. Tidak sedikit proses demokratisasi membawa perpecahan sebuah Negara seperti terjadi di Negara Balkan dan Uni Soviet. Hal ini dapat terjadi karena univikasi ideologi tidak mampu secara proposional menampung kepentingan atau keinginan kelompok dalam suatu populasi. Dalam Agus Suratana dan Tuhana Taufiq A, *Runtuhnya Negara Bangsa*, UPN Veteran, Yogyakarta, 2002, 185

⁷⁹M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 24

teragregasi dan teraktualisasi secara proposional bahkan, dengan peran pemerintahan yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan senantiasa berada dibawah kontrol pemerintah itu sendiri. Konfigurasi politik otoriter dapat dilihat peralihan dari masa liberal kemasa terpimpin.

Masa demokrasi terpimpin ini oleh penguasa disebut sebagai masa Orde Lama. Masa demokrasi terpimpin dimulai dengan dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959,⁸⁰ kehidupan demokrasi setelah dikeluarkan dekrit 5 Juli 1959 sangat merosot dan yang muncul adalah sistem politik otoriter dengan Soekarno sebagai aktor utama. Tampilnya sistem otoriter ini dipilih sebagai jawaban atas kegagalan periode sebelumnya dalam membangun stabilitas politik dan pembangunan.⁸¹

Konfigurasi politik yang otoriter mempunyai kelebihan yaitu; Pertama, corak yang otoritarian, cenderung menciptakan dominasi dalam berbagai aspek. Hal itu, tentu saja memudahkan negara dalam melakukan penyeragaman (uniform) dalam berbagai aspek kehidupan bernegara. Misalnya; penyeragaman hukum nasional, penyeragaman budaya, penyeragaman sistem politik. Kedua, karena corak yang otoritarian memiliki

⁸⁰Salah satu pertimbangan dikeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah gagalnya konstituente melaksanakan tugasnya hal ini dapat dilihat dari salah satu konsiferans dekrit tersebut berbunyi “bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar anggota siding pembuat undang-undang dasar untuk tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat Indonesia kepadanya”. Dalam Jueniarto, Sejarah Ketatanegaraan, RI, 1990. lahirnya dekrit 5 Juli 1959 sebetulnya tidak semata-mata karena gagalnya konstituente menetapkan UUD yang baru sebagaimana yang sering dikemukakan dan ditulis dalam banyak buku sejarah ketatanegaraan Indonesia. Tetapi lahirnya dekrit tersebut terutama karena kuatnya desakan militer dan Presiden Soekarno karena keduanya sama-sama berkepentingan untuk kembali ke UUD 1945. dan kekuatan ini lebih eksis di bawah UUD 1945. Benny K. Harman. *Konfigurasi Politik*, 103

⁸¹ M. Mahfud MD., *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999),

kekuatan yang dominan akan sangat mudah bagi negara untuk melakukan berbagai penyederhanaan dalam berbagai aspek kehidupan negara.

Sementara kelemahannya adalah; *Pertama*, tentu saja corak ini tidak demokratis. Secara politik, sosial dan ekonomi, sistem yang terbentuk tidak mungkin menciptakan suasana yang kompetitif, karena hanya didominasi saja. Sehingga tidak menciptakan persaingan yang sehat. Akibatnya adalah terjadinya kesenjangan dalam bidang sosial dan ekonomi yang tinggi. *Kedua*, sistem politik otoriter yang dibangun oleh pemerintah melalui akumulasi kekuasaan secara terus menerus dengan menggunakan konstitusi yang berlaku dapat pula melemahkan supremasi hukum karena hukum tidaklah lagi menjadi “supreme”. Supreme adalah kekuasaan yang dalam prakteknya sangat menentukan karakter isi dan penegakan hukum.

Konfigurasi yang demokrasi terdapat sistem politik yang demokrasi, dan sebaliknya yang otoriter terdapat pada sistem politik yang otoriter. Karena itu politik hukum dalam konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekati tata hukum dengan realita sosial, sedangkan pada konfigurasi politik yang otoriter umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realita sosial. Tetapi adakalanya pada konfigurasi politik yang otoriter dapat juga tercipta hukum yang mendekati tata hukum itu dengan realita sosial.

Pada suatu pemerintahan yang otoriter, adakalanya politik hukumnya dicantumkan dalam program kabinet yang ada, adakalanya juga tidak. Tetapi politik hukum dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari produk perundang-undangan yang dibuat, hingga bentuk yang

tampaknya demokratis dengan membentuk parlemen melalui pemilihan umum yang telah direkayasa dalam pemilihan umum tersebut untuk selalu memberikan persetujuannya dalam pembentukan undang-undang.

Walaupun pada demokrasi terpimpin dan Orde Baru sistem politik yang dibangun adalah autokrasi atau oligarki pembangunan, tetapi keberadaan

lembaga-lembaga politik dan kekuasaan kehakiman tetap dipertahankan, bukan dihilangkan. Hanya fungsinya yang diamputasi dan arahnya untuk mendukung kebijakan rezim yang berkuasa.

Lahirnya konfigurasi politik tidaklah mutlak tergantung pada konstitusi⁸² atau undang-undang dasar yang berlaku. Berlakunya undang-undang dasar dapat memperlihatkan konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda pula. Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku tahun 1945-1955 ternyata melahirkan konfigurasi politik demokrasi. Sedangkan setelah tahun 1966, UUD 1945 melahirkan konfigurasi politik yang otoriter.

Terbukti juga bahwa meskipun pernah berlaku tiga konstitusi yang berbeda yaitu UUD 1945 tetapi konfigurasi RIS, Undang-undang Dasar Sementara 1945 tetapi konfigurasi politik yang dilahirkan adalah sama yakni konfigurasi politik yang demokratis. Disini yang berlaku ditekankan adalah perlunya sinergi antara orang dan sistem yang sama-sama baik. Sistem yang

⁸²Konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis, Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi tertulis. Konstitusi dalam praktiknya dapat berarti lebih luas dari pada undang-undang dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-undang Dasar. Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan undang-undang dasar, sebenarnya sudah mulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai *istruement of government*, yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar. Konstitusi itu sendiri sebenarnya merupakan alat untuk membentuk system politik dan sistem hukum dalam suatu Negara itu sendiri. Dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Yogyakarta: Rajawali Press, 2006), 45.

baik bisa jelek dibawah orang yang jelek. Tetapi juga orang yang baik bisa menjadi jelek dibawah sistem yang jelek. Artinya sistem sangat berperan penting dalam suatu perubahan yang demokratis.

Dalam menentukan karakter produk hukum di Indonesia yang dijadikan sebagai studi kasus pada kajian ini meminjam teori yang digunakan oleh Moh. Mahfud. Ada dua karakter produk hukum;⁸³

1) Produk Hukum Responsif/Populistik

Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

2) Produk Hukum Konservatif/ortodok/elitis

Adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi relatif kecil.

Untuk mengkualifisir apakah produk hukum itu responsif atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat, fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

⁸³Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, 18

Semakin banyak partisipasi masyarakat semakin mendekati hukum yang responsif dan sebaliknya semakin kecil partisipasi kelompok masyarakat, semakin jauh pula hukum itu dari karakter hukum responsif. Maka untuk karakter produk hukum ini disebut, konservatif atau ortodoks/elitis.

D. Politik Hukum Nasional

Jelas bahwa politik hukum nasional dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal negara Republik Indonesia sesuai dengan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar Falsafah negara Republik Indonesia. Dalam politik hukum nasional memiliki beberapa tujuan yang harus dicapai. Tujuan tersebut antara lain meliputi dua aspek yang saling berkaitan:

1. Tujuan Politik Hukum Nasional

- b. Sebagai suatu alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; Mahfud MD. mengutarakan bahwa politik hukum adalah merupakan legal policy tentang hukum yang akan dibelakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini posisi hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.⁸⁴ Terkait dengan ini Sunaryati Hartono mengemukakan “Hukum sebagai Alat”, sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁸⁵

⁸⁴M. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, 2

⁸⁵C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju satu sitem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1991), 1.

- c. Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.⁸⁶ Sistem hukum nasional terdiri dari dua istilah sistem dan hukum. Sistem berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (whole compounded of several parts)⁸⁷ atau hubungan yang langsung antara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur (an organized, functioning relationship among units or components).⁸⁸ Dengan kata lain, bahwa sistem adalah sekumpulan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan.⁸⁹ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat komplek, terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan dan berkerja secara aktif unuk mencapai tujuan.⁹⁰

Sedangkan makna hukum nasional adalah hukum atau aturan perundang-undangan yang tertera dalam landasan ideologi negara yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau huku yang dibangun atas kreatifitas atau prakarsa bangsa Indonesia sendiri. Dengan demikian berarti hukum nasional adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai luhur budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang sampai sekarang.

2. Ruang lingkup Politik Hukum Nasional

Ruang lingkup atau wilayah kajian (domain) disiplin politik hukum adalah meliputi aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum lembaga

⁸⁶Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), Cet. Pertama, 59

⁸⁷Willian A. Shrode dan Dan Voich, *Organization and Management: Basic System Concept* (Malaysia: Irwin Book Co., 1974), 115

⁸⁸Elias M. Awad, *System Analysis and Design* (Homewood, Illiois Richard D. Irwin, 1979), 4.

⁸⁹Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Jakarta: rajawali Press, 1996, 1.

⁹⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Jakarta: Citra Aditya Bhakti 1991), cet. Ketiga, 48.

kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum dan faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara. Tiga permasalahan itu baru sebatas membahas proses pembentukan politik hukum, belum berbicara pada tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum yang merupakan konsekuensi politis dari sebuah politik hukum.

Politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.⁹¹

Permasalahannya sekarang, ketika kita berbicara tentang wilayah kajian (domain) sebuah disiplin ilmu yang akan dipergunakan para mahasiswa hukum, politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian di atas an sich tetapi mengkritisi juga produk-produk hukum yang telah dibentuk. Dengan demikian, politik hukum menganut prinsip double movement, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (legal policy) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan legal policy di atas. Berdasarkan uraian tersebut, ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;

⁹¹M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 13

- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara

Keenam hal tersebut di atas itulah yang seterusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Enam wilayah kajian itu tentu saja bersifat integral⁹² satu sama lain.

Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini kita ingin mengetahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya.

Kajian terhadap bidang ini penting untuk dilakukan karena secara substansial, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat yang

⁹²Kata integral berasal dari bahasa Belanda *Integraal* atau bahasa Inggris *integral* yang berarti mengenai keseluruhan; meliputi seluruh bagian yang perlu untuk menjadi lengkap, utuh, bulat dan sempurna. Katon Y. Stefanus, *Kajian Kritis Terhadap Teori Integralistik di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1998), 18

bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Itu artinya bila hukum itu dibangun diatas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu sangat kuat. Bila itu dikaitkan dengan teori keberlakuan hukum, hukum yang baik harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis dan yuridis.⁹³

Agar resistensi masyarakat itu tidak terjadi dan syarat keberlakuan hukum terpenuhi, para penyelenggara negara yang berwenang menarik dan merumuskan nilai-nilai dan aspirasi itu dalam bentuk tertulis harus peka terhadap kedua hal tersebut. Namun, disinilah letak permasalahannya, lembaga kenegaraan yang berwenang menentukan politik hukum atau legal framework yaitu sebuah kerangka umum yang memberikan bentuk dan isi dari hukum suatu negara,⁹⁴ bukan lembaga yang genuine dari berbagai kepentingan. Di dalam lembaga-lembaga itu berkumpul berbagai kelompok kepentingan yang terkadang lebih mementingkan aspirasi kelompoknya dari pada aspirasi masyarakat secara umum.

Dari asumsi dasar ini penulis hendak mengatakan bahwa hukum tidak boleh diterima begitu saja secara apa adanya (taken for granted) tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non-hukum yang kemudian

⁹³ Dalam khazanah ilmu hukum suatu peraturan perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahan dari sisi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya. (1) Keabsahan secara yuridis (*juristische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi; (2) Keabsahan sosiologis (*Seziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat; (3) Keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945 nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan Cita Hukum (*rechtsidee*). Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), 13-16; Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. II (Jakarta: Gunung Agung, 2002), 114-115; Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Edisi III, Cet. I (Yogyakarta: Leberty, 1991), 74-76

⁹⁴Radhie, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan*, dalam Artidjo Alkostar (ed), *Identitas Hukum Nasional* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997), 211

sangat determinan dalam mempengaruhi bentuk dan isi suatu produk hukum tertentu.⁹⁵

Bagian ini menjadi wilayah kajian kedua, ketiga, dan kelima dari disiplin politik hukum. Adapun wilayah kajian yang keempat merupakan konsekuensi logis dari wilayah kajian politik hukum kedua dan ketiga. Pada wilayah kajian keempat kita akan mengetahui pada tataran peraturan perundang-undangan yang mana suatu kebijakan hukum sebuah negara dapat ditemukan. Mengetahui hal ini akan bermanfaat bagi mahasiswa hukum untuk menentukan penghierarkian peraturan perundang-undangan, sehingga antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan.

3. Aspek Politik Hukum Nasional

Politik hukum nasional dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal negara Republik Indonesia tujuan itu meliputi dua aspek yang saling berkaitan (1) yaitu sebagai suatu alat (tool atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum yang dikehendaki, (2) dengan sistem hukum nasional akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar. Sistem hukum nasional diadaptasi dari istilah bahasa Yunani *systema* yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compounded of several parts*), atau hubungan yang berlangsung diantara satuan-satuan atau komponen-komponen

⁹⁵Penghierarkian peraturan perundang-undangan mengingatkan pada gagasan peningkatan hukum Kelsen. Kelsen mengatakan, hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), 81-82

secara teratur (*an organized, functioning realitionsip amoung units or components*).

Hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional negara, yaitu pancasila dan UUD 1945 atau hukum yang dibangun diatas kreativitas atau aktivitas yang di dasarkan atas cita rasa dan rekayasa bangsa sendiri. Sehubungan dengan itu, maka hukum nasional sebenarnya tidak lain adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang sekarang. Dengan kata lain, hukum nasional merupakan sistem hukum yang timbul sebagai buah usaha budaya rakyat indonesia yang berjangkauan nasional, yaitu sistem hukum yang meliputi seluruh rakyat sejauh batas-batas nasional negara Indonesia.

Perlu ditekankan bahwa hukum nasional tidak bisa dilepaskan dari konteks sejarah, sebagaimana di ketahui, setelah merdeka bangsa Indonesia belum memiliki hukum yang bersumber dari tradisinya sendiri tetapi masih memanfaatkan peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial belanda, kemudian atas dasar pertimbangan politik dan nasionalisme peraturan perundang-undangan itu mengalami proses nasionalisasi, seperti penggantian nama: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan nasionalisasi dari *Wetboek van Straafrechts*, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dari *Burgelijk Wetboek*, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dari *Wetboek van Koophandel*.

Selain penggantian nama, beberapa pasal yang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan sebuah negara yang merdeka, berdaulat dan religius turut pula

diganti dan ditambahkan yang baru.⁹⁶ Pendekatan seperti di atas dalam jangka pendek sangat bermanfaat karena dapat menghindarkan terjadinya kekosongan hukum (*reshtsvacuum*).

1. Hierarki Hukum Nasional

Dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undang, hierarki hukum di Indonesia adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD), (2) Undang-Undang (UU), (3) Peraturan Pemerintah Pengganti UU (perpu), (4) Peraturan Pemerintah (PP), (5) Peraturan Presiden (Perpres), dan (6) Peraturan Daerah (Perda).⁹⁷

Peraturan perundang-undangan yang berada di urutan teratas adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari yang berada di bawahnya. Karena itu, peraturan perundang-undangan yang berada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya (Penjelasan Pasal 7 ayat 5 UU No. 10 Tahun 2004).

Dengan adanya penentuan hierarki hukum di atas, maka sumber hukum lain, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak berlaku lagi. Selanjutnya, TAP MPR yang sudah diterbitkan dan bersifat mengatur ke luar harus diproses menjadi UU. Dengan demikian, pasca amandemen UUD, kekuasaan MPR di bidang peraturan perundang-undangan

⁹⁶Proses ini disebut Jaspas sebagai penggantian atau penambahan peraturan hukum ad hoc satu persatu pada hukum colonial. M. A. Jaspas 'mencari hukum baru : sinkritisme hukum di Indonesia yang membingungkan' dalam Mulyan W. Kusumah dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), 250-251

⁹⁷UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan-undangan dikutip dari Lembaran Negara Tahun 2004 No.53 sebagaimana dimuat dalam http://www.parlemen.net/site/docs/UU_NO_10_2004.pdf. (diakses pada tanggal 3 Januari 2019)

hanya mengubah dan menetapkan UUD yang berada dalam urutan teratas dalam hierarki hukum Indonesia.

UU sendiri merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (Pasal 20 ayat [1] UUD 1945) bersama presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di lembaga eksekutif. Pasal 20 ayat (2) sampai (5) UUD menyatakan bahwa: (2) setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama; (3) jika rancangan UU tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan UU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama; (5) jika presiden tidak mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama dalam 30 hari semenjak pengesahannya, rancangan UU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan.⁹⁸ Ketentuan di atas mengisyaratkan bahwa dalam pembentukan UU, DPR dan presiden harus mengutamakan kebersamaan, karena kalau salah satu pihak tidak menyetujui pasal-pasal dalam rancangan UU, maka rancangan UU tadi tidak bisa disahkan menjadi UU.

Di bawah UU ada Perpu. Penerbitan Perpu merupakan kewenangan presiden. Pasal 22 ayat 1-3 UUD menyatakan bahwa (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Perpu; (2) Perpu itu harus mendapat persetujuan DPR; (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Perpu itu harus dicabut. Jadi, syarat penerbitan Perpu ada dua, yaitu:

- 1) Adanya kegentingan yang memaksa dan
- 2) Mendapatkan persetujuan DPR. Istilah kegentingan yang memaksa sangat luas pengertiannya sehingga memberikan ruang yang cukup bagi Presiden

⁹⁸Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikutip dari, MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), 67.

untuk menafsirkannya. Kegentingan memaksa ini sudah diterjemahkan dalam berbagai makna, mulai dari adanya konflik dan bencana alam atau upaya mencegah terjadinya kerugian ekonomi (mencegah hengkangnya investasi asing) di masa mendatang.⁹⁹

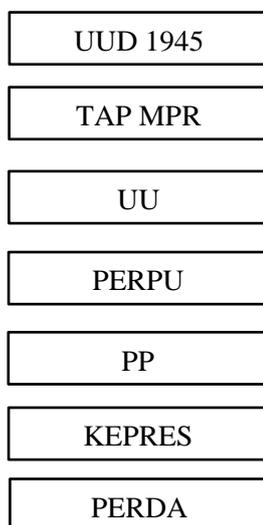
Di bawah Perpu ada PP dan Perpres. Kedua produk hukum ini merupakan kewenangan presiden. Hanya saja, PP diterbitkan presiden untuk melaksanakan UU dan berdasarkan perintah dari UU, seperti pasal yang berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut mengenai hal tertentu diatur lebih lanjut dalam PP." Sementara itu, Perpres bisa diperintahkan oleh UU sebagaimana juga bisa sebagai inisiatif presiden untuk menyelesaikan persoalan tertentu. Yang penting, Perpres itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Di bawah Perpres ada Perda. Perda terbagi ke dalam tiga macam, seperti diulas dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004, yaitu Perda provinsi yang dibuat oleh DPRD provinsi bersama gubernur, Perda kabupaten/kota yang dibuat DPRD kabupaten kota/bersama gubernur bupati/walikota, serta Peraturan Desa/peraturan atau yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa atau nama lainnya.

Walaupun Perda merupakan hasil dari lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di daerah, Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undanganyang ada di atasnya, maka Perda bisa dibatalkan oleh pemerintah melalui Perpres, 60 hari sejak disahkannya.

⁹⁹Contoh dari yang menjadikan ancaman kerugian ekonomi di masa mendatang sebagai hal ihwal kepentingan memaksa adalah perpu No. 1 Tahun 2007 tentang perubahan UU No. 36 Tahun 2000 Tentang Pelabuhan Dan Perdagangan Bebas.

Dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, disebutkan bahwa tata urutan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia secara hirarkis di Indonesia adalah:¹⁰⁰



*Gambar 1
Hirarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*

Pada gambar di atas tampak bahwa UUD 1945 menempati posisi tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan kemudian disusul di bawahnya secara berurutan: TAP MPR, UU, PERPU, PP, KEPRES dan terakhir PERDA, namun perlu diketahui bahwa kendati bersifat hirarkis seperti itu, bukan berarti dalam hal perumusan dan penetapan suatu peraturan perundang-undangan selalu bersumber atau merupakan perincian teknis dari peraturan perundang-undangan yang berada persis di atasnya seperti PERDA berasal dari KEPRES, PP, dari PERPU atau lainnya.

¹⁰⁰Republik Indonesia, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, Jakarta: Sekretariat Jendreal MPR RI, 2000), sebagaimana diketahui, ketetapan ini mencabut dan mengganti sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya, yaitu ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor: XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR-GR dan sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2000).

Penyusunan hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan itu semata-mata dalam rangka menyingkronkan atau menghindarkan konflik teknis pelaksanaan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundangan lainnya. Dengan demikian sebuah atau lebih peraturan perundang-undangan diharapkan akan berjalan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut.

4. Karakteristik Politik Hukum Nasional

Karakteristik yang dimaksud adalah kebijakan atau arah yang akan dituju oleh politik hukum nasional dalam masalah pembangunan hukum nasional, sebagai bentuk dari kristalisasi kehendak-kehendak rakyat. Untuk itu kita perlu untuk menengok kembali rumusan politik hukum nasional yakni: Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidak sesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.¹⁰¹

Berdasarkan kutipan di atas ada beberapa kesimpulan yang dapat kita tarik: (1) sistem hukum nasional yang dibentuk hendaknya bersifat menyeluruh dan terpadu; (2) sistem hukum nasional yang dibentuk tetap mengakui dan menghormati eksistensi hukum agama dan hukum adat; (3) melakukan pembaruan terhadap warisan hukum kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif dan tidak sesuai dengan tujuan reformasi.¹⁰²

¹⁰¹GBHN. pada butir ke-2 TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara mengenai Arah Kebijakan bidang hukum.

¹⁰²TAP MPR No. IV/MPR/1999 berbeda radaksinya dengan TAP-TAP MPR sebelumnya, seperti, TAP MPR No. IV/MPR/1978 butir (c)

Bila kita perhatikan rumusan politik hukum nasional yang berbunyi: 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.