

## **Faktor yang Mempengaruhi Politik Hukum dalam Suatu Pembentukan Undang-Undang**

**Abdul Latif Mahfuz**

**Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang  
Jalan Jenderal Ahmad Yani, 13 Ulu, Palembang, 30263, Indonesia.**

**HP. 085225988680**

**E-mail : mahfuz\_abdul@yahoo.com**

### **Abstraction**

*The law is a set of behavioral rules that contain commands / recommendations, prohibitions, and there are sanctions (coercive measures) for violators. Various factors affecting legal products in Indonesia are considered to be more repressive (oppressive) than responsive.*

*Law is a very complex entity, encompassing multiple social realities, having many aspects, dimensions, and phases.*

*Law is a political product so that the character of each legal product will be very determined or colored by consideration of the power or political configuration that gave birth to it.*

*in the new paradigm, law is no longer seen as a stand-alone entity, but must be able to interact with other entities with the main objective to adopt the interests that exist in society. For this reason, it is not surprising that the law can interact with politics.*

**Keywords:** *Law, Politics, Society*

### **Abstraksi**

*Hukum adalah seperangkat peraturan tingkah laku yang berisi perintah/anjuran, larangan, dan ada sanksi (upaya pemaksa) bagi para pelanggarnya. Berbagai faktor memengaruhi produk hukum di Indonesia dianggap lebih bersifat represif (menindas) dibandingkan responsif.*

*Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase.*

*Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.*

*Alam paradigma baru, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri, melainkan harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Untuk itu, tidaklah heran jika hukum bisa berinteraksi dengan politik.*

**Kata Kunci:** *Hukum, Politik, Masyarakat*

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>19</sup>

Hukum adalah seperangkat peraturan tingkah laku yang berisi perintah/anjuran, larangan, dan ada sanksi (upaya pemaksa) bagi para pelanggarnya. Untuk dapat memenuhi kebutuhan hukum bagi masyarakat Indonesia di masa ini dan masa yang akan datang dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang mempunyai tujuan negara yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan dengan sendirinya hukumnya akan mengarah pada pencapaian tujuan hukum tersebut.

Hukum merupakan ranah yang nyata yang melihat sesuatu itu berdasarkan norma hukum yang mempunyai sifat pemaksaan. Hukum adalah wilayah “hitam putih” yang salah harus dihukum, yang benar harus dibebaskan bahkan mendapat penghargaan (rewards). Sedangkan politik adalah ranah “kepentingan” sebagai *corestone* nya, “*politic is a goal attainment*” politik adalah alat untuk mencapai tujuan. Politik menggunakan segala cara untuk mencapai tujuan, tak peduli legal atau illegal sepanjang cara itu bisa mewujudkan tujuannya maka cara itulah yang ditempuh. Yang menarik justru antara kedua topik yang berbeda itu ternyata mempunyai sifat yang saling mempengaruhi. Pada tataran realitas kedua topik tersebut kadang-kadang menunjukkan bahwa hukum dapat mempengaruhi politik atau sebaliknya politik dapat mempengaruhi hukum.

Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung cukup lama, yang mana sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan menyeluruh terhadap model hukum yang dibentuk sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan menciptakan keadilan serta kepastian hukum. Akibatnya, hukum yang dihasilkan lebih banyak berjalan tidak efektif, karena hukum tersebut dirasa oleh masyarakat tidak mencerminkan aspirasi mereka.

Berbagai faktor memengaruhi produk hukum di Indonesia dianggap lebih bersifat represif (menindas) dibandingkan responsif. Romli Artasasmita, berpendapat bahwa proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan

---

<sup>19</sup> Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersebut dikenal dengan sebutan penegakan hukum atau *law enforcement*, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.

Mahfud MD mengemukakan tentang hal tersebut bahwa terdapat tiga macam jawaban untuk melihat hubungan antara hukum dan politik. Pertama, hukum merupakan determinan politik, kegiatan politik harus tunduk pada hukum, Kedua, pandangan yang melihat bahwa politik determinan atas hukum karena sesungguhnya hukum adalah produk politik yang sarat dengan kepentingan dan konfigurasi politik, dan ketiga pandangan yang melihat bahwa hukum dan politik merupakan dua elemen subsistem kemasyarakatan yang seimbang, karena walaupun hukum merupakan produk politik maka ketika ada hukum yang mengatur aktivitas politik maka politikpun harus tunduk pada hukum.

Ketiga macam jawaban di atas adalah bangunan teori yang dibangun berdasarkan realitas relasi antara dua sistem tersebut. Pada kesimpulan akhir tulisanya Mahfud MD menyimpulkan bahwa sesungguhnya politik determinan atas hukum, hukum yang lahir merupakan cerminan konfigurasi politik. Dalam hubungan tarik menarik antara hukum dan politik maka sesungguhnya politik mempunyai energi yang cukup kuat untuk mempengaruhi hukum. Untuk itu perlu dikaji suatu tulisan dengan judul "*Pengaruh Politik dalam Pembentukan Hukum Dan Penegakan Hukum*".

## **2. Rumusan Masalah**

- A. Bagaimana hubungan kausalitas antara antara politik dan hukum?
- B. Bagaimana pengaruh politik dalam pembentukan hukum nasional?
- C. Bagaimana pengaruh politik dalam penegakan hukum ?

## **HUBUNGAN KAUSALITAS ANTARA POLITIK DAN HUKUM**

Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase. Bila diibaratkan benda ia bagaikan permata, yang tiap irisan dan sudutnya akan memberikan kesan berbeda bagi setiap orang yang melihat atau memandangnya. Bernard Arief Sidharta menyebutkan bahwa, hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dan sebagainya) dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya, namun sekaligus ikut menentukan sifat masyarakat itu sendiri.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2010. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 2.

Dalam pembentukan suatu norma hukum, termasuk di dalamnya adalah undang-undang dapat berlaku beberapa faktor yang dapat merumuskan politik hukum di dalamnya, yaitu:

### **Politik Hukum Karena Faktor Filosofis**

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*gerund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorm*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.

Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan bhineka-tunggal-ika, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Politik Hukum Karena Faktor Juridis**

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sesuatu dogma. yang dilihat dari pertimbangan bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau Theorie des Recht*" (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

### **Politik Hukum Karena Faktor Politis**

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riële machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

### **Politik Hukum Karena Faktor Sosiologis**

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya. Inilah yang dijadikan dasar Christian Snouck Hurgronje menyatakan bahwa di Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Menurutnya, walaupun hukum Islam itu secara sosiologis dapat dikatakan berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat.

Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (faktisitas hukum), yaitu sejauh mana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara juridis formal memang berlaku, diakui (*recognized*), dan diterima (*received*) oleh masyarakat sebagai sesuatu yang

memang ada (*exist*) dan berlaku (*valid*), tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat berlaku secara sosiologis apabila norma dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.

Dalam perspektif implementasi hukum bidang politik, kajian sosiologis hukum menjadi lebih menarik, terutama dalam penyelesaian sengketa politik, yang memperlihatkan banyaknya variabel yang ikut berpengaruh, namun sekaligus memperlihatkan keefektifan penyelesaian perkara politik di luar jalur pengadilan, yang dilakukan dengan melalui mediasi oleh pihak ketiga. Hal itu menunjukkan, bahwa keadilan tidak hanya dapat diperoleh di pengadilan, tetapi lebih jauh dari itu, keadilan yang sebenarnya muncul kesepakatan-kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi. Meskipun dari sudut "*das sollen*" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut "*das sein*" bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya.

Pada era Soekarno, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada zaman Soeharto. Pembangunanisme (*developmentalism*) telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa. Pada sisi lain, hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan. Dikalangan ahli hukum, minimal ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum.

Mahfud MD mengatakan, bahwa relasi hukum dan politik dapat dibagi menjadi tiga model hubungan. Pertama sebagai *das sollen*, hukum determinan atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, sebagai *das sein*, politik determinan atas hukum karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum yang ada di depan kita tak lebih dari kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum berhubungan secara interdeterminan karena politik

tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawasan akan lumpuh. Melihat kategorisasi yang ada, secara normatif konsep relasi ketiga adalah yang paling sesuai.

Akan tetapi, kalau melihat dari iklim politik Indonesia. Saat ini negara kita sedang terjadi relasi *Das sein*, dimana politisasi dominan terhadap produk hukum. Sehingga produk yang dihasilkan tak lebih dari kristalisasi tawar-menawar antar elite politik. Ilmu hukum juga merupakan ilmu bantu dalam ilmu politik. Hal ini dapat dipahami karena sejak dahulu terutama di Eropa barat ilmu hukum dan politik memang sudah demikian erat. Kedua-duanya memiliki persamaan daya “mengatur dan memaksakan undang-undang” (*law enforcement*) yang merupakan salah satu kewajiban negara yang begitu penting. Di samping itu analisis-analisis mengenai hukum serta hubungannya dengan negara, mulai diperkembangkan pada abad ke-19, tetapi pada itu masih terbatas pada penelitian mengenai negara–Negara Barat saja.

Sebaliknya para sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau institusi dan menganggapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak-hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara adalah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang semata-mata sebagai tata hukum. Manusia dilihatnya sebagai obyek dari sistem hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak serta kewajiban politik semata-mata. Ilmu hukum tidak melihat manusia sebagai makhluk sosial-budaya.

Akibatnya adalah bahwa ada kecenderungan pada ilmu hukum untuk “meremehkan” kekuatan-kekuatan social dan budaya. Namun, dari aspek-aspek daya yang “memaksa” inilah ilmu politik memandang perlu untuk mengungkap dalam kaitannya seperti dengan kesadaran maupun partisipasi politik. Hal ini sesuai dengan pendapat Hans Kelsen, bahwa negara sebagai suatu badan hukum atau *Rechtsperson (juristicperson)*. Dalam pengertian tersebut badan hukum merupakan sekelompok orang yang oleh hukum diperlakukan sebagai suatu kesatuan sebagai suatu person yang mempunyai hak dan kewajiban. Setelah mengurai mengenai hubungan antara politik dan hukum, maka penulis mengambil satu asumsi determinan, yaitu politik yang determinan terhadap hukum, karena penulis berpendapat bahwa asumsi inilah yang secara nyata menggambarkan kondisi di Indonesia saat ini.

## **PENGARUH POLITIK DALAM PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL.**

Dalam paradigma baru, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri, melainkan harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Untuk itu, tidaklah heran jika hukum bisa berinteraksi dengan politik. Hukum yang demikian ini akan lebih

mampu memahami atau menginterpretasi ketidaktaatan dan ketidakteraturan yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian, didalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog untuk memberikan wacana dan adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas.

Moh. Mahfud dalam disertasinya yang berjudul "Perkembangan Politik Studi tentang Pengaruh Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia, menunjukkan bahwa ada pengaruh cukup signifikan antara konfigurasi politik terhadap produk hukum di Indonesia. Karena itu, kata Mahfud, kebanyakan produk hukum sudah terkooptasi kekuasaan.<sup>21[3]</sup>

Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah. Menurut Pasal 1 Angka 1 UU No.12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari hukum dan memiliki nilai yang urgen bagi perkembangan sistem hukum Indonesia kedepannya. Adapun yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah<sup>22</sup> Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, dalam praktiknya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan secara optimal landasan, asas dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan banyak memunculkan permasalahan kedepannya khususnya permasalahan penegakan hukum. Bahkan, tidak dapat dinafikan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan dimintakan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi dan sosial, dan seterusnya.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. 1993. *Perkembangan Politik: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*" (Disertasi Doktor), Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, halaman 26.

<sup>22</sup>.Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

5. Daniel S. Lev. 1990. *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Cet I. Jakarta: LP3S Halaman xii



Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Dengan demikian, maka adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum.

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.<sup>24</sup> Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang *vacum* tanpa diisi oleh mereka diberikan kewenangan untuk itu. karena itu institusi politik hanya alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik.

Kekuatan- kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik adalah seperti: partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.

Menurut Bagir Manan, ada 3 (tiga) landasan dalam menyusun peraturan perundang-undangan, yaitu: landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan sosiologis.<sup>25</sup> Disamping itu menurut Jimly Asshiddiqie ada 5 (lima) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni:<sup>26</sup>

- a. Landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan

---

<sup>24</sup>.Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet. ke 27. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, halaman 182

<sup>25</sup>.Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: halaman14

<sup>26</sup>. Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*. Jakreta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI MK, halaman170-174.

- b. Landasan Sosiologis. Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.
- c. Landasan Politis. Dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan.
- d. Landasan Yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis haruslah ditempatkan dalam konsiderans atau mengingat.
- e. Landasan Administratif. Dasar ini bersifat fakultatif sesuai dengan kebutuhan, terdapat dalam konsiderans dengan kata memperhatikan. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

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

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang-undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas.

Problematika peraturan perundang-undangan tidak pernah jauh dari ditolaknya peraturan perundang-undangan tersebut oleh masyarakat, karena dianggap tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, tidak ada kepastian hukum dan mencerminkan rasa keadilan. Sering terjadi, permintaan pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung

maupun Mahkamah Konstitusi dengan dalih pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan aturan yang ada atau substansi dari peraturan perundang-undangan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan melanggar hak asasi manusia.

Adapun faktor penyebab munculnya permasalahan tersebut adalah kurang mepedomani landasan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, kajian naskah akademik yang tidak mendalam, penyusunan prolegnas yang tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat serta tidak adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Meskipun masih ada faktor lain, misal sumber daya manusia yang merancang undang-undang yang tidak profesional, kurangnya partisipasi publik dalam memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **PENGARUH POLITIK DALAM PENEGAKAN HUKUM**

Penegakan hukum di Indonesia dinilai masih belum lepas dari intervensi politik. Intervensi tersebut tidak hanya pada proses pembentukan produk hukum, namun juga pada proses-proses pelaksanaannya di lembaga peradilan. Menurut Ikrar Nusa Bakti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Todung Mulya Lubis, Ketua Dewan Pengurus *Transparency International* Indonesia, diungkapkan dalam Diskusi Intervensi Politik Terhadap Penegakan Hukum dan HAM di Kantor Komisi Yudisial, Jakarta, Rabu (25/2).

Menurut Ikrar, meski Indonesia sudah lepas dari era pemerintahan otoriter, namun adanya intervensi politik masih belum dapat dilepaskan. Hal ini bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Sementara Todung menjelaskan, Independensi peradilan itu hanya mitos yang tidak pernah ada dalam kenyataan. Todung mencontohkan, dalam pemilihan hakim agung. Calon hakim yang diseleksi Komisi Yudisial pada akhirnya diserahkan ke Dewan Perwakilan Rakyat. "Di sinilah transaksi politik terjadi. orang-orang yang dikirimkan ke Mahkamah Agung merupakan hasil kompromi politik. Memang ada hakim karir, tapi bahkan mereka pun tidak bebas dari transaksi politik. Menurut Todung, independensi peradilan ini akhirnya akan bermuara pada lembaga-lembaga peradilan. Kata dia, lembaga-lembaga tersebut perlu ditata ulang lagi. Selain lembaga peradilan, reposisi terhadap Dewan Perwakilan Rakyat juga harus dilakukan.<sup>27</sup>

Produk hukum yang dihasilkan masih lebih mementingkan kepentingan dan kompromi politik dibandingkan rakyat. Hal ini dapat terlihat banyak produk hukum yang dihasilkan di

---

9. <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/09/02/26/33863-penegakan-hukum-masih-diintervensi-politik> Selasa, 2 Muharram 1435 / 05 November 2013.

DPR justru kemudian diujikan ke Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, menurut Wahyudi Jafar dari Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), proses pembentukan UU memang tidak dapat dilepaskan dari adanya transaksi politik. Namun yang terpenting juga adalah bagaimana agar proses pelaksanaan penegakan hukum oleh lembaga peradilan menjadi mandiri.<sup>28</sup>

Adanya diskriminasi penegakan hukum. Harus diakui bahwa proses hukum kasus korupsi, khususnya yang berhubungan dengan korupsi DPRD dan Kepala Daerah kental dengan nuansa diskriminasi. Namun diskriminasi ini harus dipandang dalam konteks keadilan masyarakat, yakni ketika para koruptor diberikan kekhususan penanganan dibandingkan dengan kejahatan lainnya. Tidak mengeksekusi anggota DPRD yang telah dinyatakan bersalah dan mendapatkan putusan tetap (*in kraht*) merupakan kebijakan diskriminatif. Tidak memproses secara adil semua pelaku korupsi APBD juga diskriminatif.<sup>29</sup>

Akan tetapi, penyikapan politik dengan meminta pembersihan nama baik anggota DPRD/Kepala Daerah akibat dari perlakuan diskriminatif aparat penegak hukum merupakan agenda yang telah keluar dari visi pemberantasan korupsi. Sebaliknya, penyikapan politik demikian tak lebih dari upaya untuk melindungi politisi daerah dari jangkauan hukum, dengan berlindung dibalik kewenangan mengawasi penegakan hukum yang dimiliki anggota DPR RI. Seharusnya ketika praktek diskriminasi terjadi, DPR RI secara konsisten mendesak aparat penegak hukum untuk menjerat semua pelaku yang terlibat. Tidak justru sebaliknya, menierakkan adanya diskriminasi, akan tetapi membuat rekomendasi yang diskriminatif pula.

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memberikan kontribusi pengaruh pada mekanisme penegakan hukum, yaitu *pertama*, faktor hukum (*substance*) atau peraturan perundang-undangan. *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>30</sup>

Sementara itu Satjipto Rahardjo, membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

11. Intervensi Politik Ancam Penegakan Hukum Pernyataan Pers Bersama Indonesia Corruption Watch dan Imparsial

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto. 1983. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali, halaman 4-5.

agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. *Pertama*, unsur pembuatan undang-undang cq. lembaga legislatif. *Kedua*, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan *ketiga*, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial.<sup>31</sup>

Kedua pandangan di atas tampaknya saling berkesesuaian. Kelima unsur sebagaimana disebutkan oleh Soerjono Soekanto dapat direduksikan menjadi tiga unsur sebagaimana disebutkan oleh Satjipto Rahardjo. Sebaliknya ketiga unsur yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dapat pula dirinci lebih lanjut menjadi lima unsur seperti dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

Telah lazim diungkapkan bahwa hukum khususnya dalam bentuknya sebagai undang-undang merupakan produk politik, artinya ialah bahwa undang-undang dibentuk sebagai hasil kompromi dari berbagai kekuatan sosial dan kemudian diberlakukan dan ditegakkan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang ada. Secara ideal kepentingan-kepentingan yang dilindungi tersebut meliputi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Moh. Mahfud MD mengatakan dalam bukunya yang berjudul Politik Hukum, bahwa dalam kenyataannya produk hukum itu selalu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dengan kata lain kalimat-kalimat yang ada di dalam hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak yang saling bersaing. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa dalam hubungan antara subsistem hukum dan subsistem politik hukum, politik ternyata memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah<sup>32</sup>. Kondisi demikian mengeksplisitkan bahwa perjalanan politik di Indonesia tidak ubahnya seperti perjalanan kereta api di luar relnya, artinya banyak sekali praktik politik yang secara substantif bertentangan aturan-aturan hukum.

Statemen-statemen di atas memberikan penegasan, bahwa di dalam realitas empirisnya politik sangat menentukan bekerjanya hukum, mulai sejak proses pembentukan sampai dengan tahap implementasinya. Menurut Moh Mahfud, pengaruh politik akan berpengaruh pada karakteristik produk-produk dan proses pembuatannya. Hubungan kausalitas antara hukum dan politik, khususnya dalam bidang hukum publik tampak dengan jelas bahwa sistem politik yang demokratis senantiasa melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau

---

<sup>31</sup>Satjipto Rahardjo. 1983. *Masalah Penegakan Hukum*. Jakarta: Sinar Baru, halaman 23-24.

<sup>32</sup>Satjipto Rahardjo. 1985. *Beberapa Pemikiran tentang Ancaman Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, halaman 71.

populistik sedangkan sistem politik yang otoriter senantiasa melahirkan hukum yang berkarakter ortodoks atau konservatif.

## **KESIMPULAN**

Bahwa relasi hukum dan politik dapat dibagi menjadi tiga model hubungan. Pertama sebagai *das sollen*, hukum determinan atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, sebagai *das sein*, politik determinan atas hukum karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum yang ada di depan kita tak lebih dari kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum berhubungan secara interdeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawalan akan lumpuh.

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang vacuum tanpa diisi oleh mereka diberikan kewenangan untuk itu. karena itu institusi politik hanya alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik.

Sementara itu Satjipto Rahardjo, membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. *Pertama*, unsur pembuatan undang-undang cq. lembaga legislatif. *Kedua*, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan *ketiga*, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2010. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Moh. Mahfud MD. 1993. *Perkembangan Politik: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia” (Disertasi Doktor)*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada
- Daniel S. Lev. 1990. *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Cet I. Jakarta: LP3S

- Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet. ke 27. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*. Jakreta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI MK,  
<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/09/02/26/33863-penegakan-hukum-masih-diintervensi-politik> Selasa, 2 Muharram 1435 / 05 November 2013.
- Intervensi Politik Ancam Penegakan Hukum Pernyataan Pers Bersama Indonesia Corruption Watch dan Imparsial
- Soerjono Soekanto. 1983. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali,
- Satjipto Rahardjo. 1983. *Masalah Penegakan Hukum*. Jakarta: Sinar Baru
- Satjipto Rahardjo. 1985. *Beberapa Pemikiran tentang Ancaman Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru.