

BAB II

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Konsepsi negara hukum yang diinginkan oleh founding fathers sejak awal perjuangan kemerdekaan ini terlihat jelas dengan dimuatnya pokok-pokok pikiran dasar dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan dan pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.²⁹

Hal ini memberikan arah dan harapan bahwa hukum akan melindungi segenap rakyat, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Hukum akan mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin.³⁰ Namun, sejarah menunjukkan bahwa selalu saja terdapat kesenjangan atas apa yang diharapkan dengan kenyataankenyataan yang dihadapi. Dalam hal ini, meskipun pemerintah telah memiliki idealisme dan langkah-langkah konkrit untuk mengatasi kesenjangan antara harapan dan cita-cita dengan kenyataan yang terjadi itu. Pemerintah juga telah berjuang, berusaha dengan sungguh-sungguh untuk mengatasi

²⁹ Andi Mattalatta, Politik Hukum Perundang-Undangn, *Jurnal Legislasi Indonesia Vol 6 Nomor 4*, 2009, hlm 572.

³⁰ *Ibid.*

keadaan itu, tetapi hasilnya hingga saat sekarang memang belum dapat memuaskan semua warga negara, masih banyak dari mereka yang belum memiliki akses terhadap keadilan (*access to justice*).³¹

Namun “kesenjangan” yang masih ada seperti itu tidak boleh membuat kita semua kehilangan energi, kehilangan semangat atau menyerah, apa lagi putus asa untuk tetap memperjuangkan. Perjuangan untuk mewujudkan suatu yang ideal memang memerlukan waktu yang sangat panjang, generasi demi generasi. Hal ini juga terjadi di negara-negara maju, seperti Eropa, Amerika dan Jepang di mana sebuaperadaban, tatanan dan sistem nilainya dibangun dalam waktu yang sangat panjang, generasi demi generasi.³² Oleh karena itu kita semua harus memiliki keyakinan bahwa suatu saat nanti, apa yang menjadi harapan itu akan menjadi kenyataan. Meskipun juga harus disadari bahwa problema kemanusiaan akan selalu muncul sepanjang kehidupan manusia. Karena itu setiap generasi, termasuk generasi sekarang harus berbuat secara maksimal untuk mengatasi masalah-masalah yang ada.³³ Sehingga apa yang telah dirintis dan telah diperbuat oleh generasi sekarang akan diteruskan oleh generasi-generasi yang akan datang. Tugas mereka nanti adalah mengatasi masalah yang muncul pada zamannya.³⁴ Tugas kita adalah menyelesaikan masalah-masalah yang sekarang kita hadapi, sambil memberikan landasan bagi penyelesaian

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hlm 573.

³⁴ *Ibid.*

masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Landasan itu salah satunya adalah peraturan perundang-undangan, yang merupakan bingkai pelaksanaan pembangunan nasional yaitu politik hukum.³⁵

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya. Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.³⁶

Padmo Wahjono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi

³⁵ *Ibid.*

³⁶ <http://digilib.unila.ac.id/6119/16/BAB%20II.pdf> (diakses pada hari Sabtu tanggal 28 November 2017 pukul 17.52 WIB)

dengan sebuah artikelnya yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu.³⁷ Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁸

Bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang sering berinteraksi dan bersaing.³⁹ Hal tersebut tidak dapat disangkal lagi, bahwa hukum adalah sebuah produk hukum yang terbentuk karena adanya proses persaingan dan pergulatan politik di dalamnya.

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Tumpang tindih dan inkonsistensi Peraturan perundang-undangan, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed.Revisi, Cetakan 6, Rajawali Perss, Jakarta, 2014, hlm. 10

mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan selain yang diakibatkan oleh ketiadaan peraturan pelaksanaan sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.

Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi UU. UU yang lahir dari kontestasi tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Inilah maksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.⁴⁰

Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip-prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi procedural dan demokrasi substantif juga dapat diwujudkan. Kalau diperhatikan secara menyeluruh, materi perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945 meliputi:⁴¹

1. Mempertegas pembatasan kekuasaan Presiden dimana jika sebelum perubahan, UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada kepresidenan begitu besar (*executive beavy*), yang meliputi kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif sekaligus, kini kekuasaan Presiden terbatas pada kekuasaan eksekutif saja;
2. Mempertegas ide pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, yang terlihat dalam pengaturan tentang kewenangan lembaga negara yang lebih terinci;
3. Menghapus keberadaan lembaga negara tertentu (dalam hal ini DPA) dan membentuk lembaga-lembaga negara yang baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, Yogyakarta, 2014, hlm..31.

Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Bank Sentral;

4. Mempertegas dan memperinci jaminan terhadap perlindungan HAM warga negara;
5. Mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat, yang selama ini lebih terkesan menganut teori kedaulatan negara. Hal ini terlihat dari dihapusnya klaim politik bahwa MPR adalah “pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya”, dimaksudkannya konsep pemilihan umum dalam mengisi jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta digunakannya sistem pemilihan langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pembaharuan UUD 1945 tersebut telah mencerminkan dan terlaksanakannya kerangka hukum (dasar) demokrasi, yaitu demokrasi prosedural berupa penetapan prosedur dan mekanisme pemilihan puncak jabatan politik eksekutif baik nasional maupun daerah melalui pemilihan umum langsung oleh rakyat. Pembaharuan tersebut membuat warga negara yang berperan sebagai subjek hukum yang memiliki makna dan nilai politik serta kekuasaan hukum dalam menentukan jabatan-jabatan politik.

Perubahan UUD 1945 bukan hanya perubahan redaksional, melainkan perubahan paradigma pemikiran yang sangat mendasar. Akan tetapi, mengenai bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu sejauh ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif. Membangun suatu negara hukum harus diletakkan dalam satu kesatuan sistem hukum yang mencakup elemen kelembagaan (elemen istitusional); elemen kaidah (elemen instrumental), dan elemen

prilaku para subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural).⁴²

Keanekaragaman tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (legal policy). Pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum sangat penting, paling penting, untuk dua hal. Pertama sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Pada tiap periode pemerintahan di Indonesia dari segi teknis perundang-undangan segala kehendak, aspirasi, dan kepentingan pemerintah pusat pasti akan menjadi politik hukum dalam membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Di sisi inilah politik hukum memainkan perannya untuk menciptakan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menciptakan sistem hukum yang transparan, independen dan tidak memihak, karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan.

Meskipun begitu bukan berarti Undang-Undang Dasar itu dapat dengan mudah diubah dengan *resultante* baru tanpa alasan dan prosedur yang ketat. Undang-Undang Dasar itu dirancang dengan muatan isi dan

⁴² *Ibid.*, hlm. 67

prosedur yang tidak mudah diubah. Perubahan hanya dapat dilakukan dengan alasan-alasan yang sangat penting dan dengan prosedur yang tidak mudah.⁴³

Oleh sebab itu, agar perubahan Undang-Undang Dasar itu tidak mudah dilakukan dan agar ia tidak sering diubah hanya berdasar kegenitan politik yang timbul dari perubahan konfigurasi politik maka para ahli konstitusi menyebutkan dua hal penting yang harus diperhatikan dalam pembuatan dan muatan konstitusi:

- 1) Muatan konstitusi harus bersifat mendasar dan abstrak-umum; tidak memuat hal-hal konkret, teknis, dan kuantitatif agar tidak terlalu sering menghadapi tuntutan perubahan. Hal-hal yang bersifat konkret, teknis, dan kuantitatif biasanya lebih mudah di persoalkan jika berhadapan dengan persoalan-persoalan baru yang muncul di tengah-tengah masyarakat.
- 2) Konstitusi harus memuat prosedur perubahan yang tidak mudah dilakukan kecuali dengan alasan-alasan yang sangat penting; misalnya harus ada ketentuan tentang jumlah minimal pengusul perubahan isi konstitusi dan korum minimal dalam pengambilan keputusan untuk mengubah isi konstitusi tersebut. Ada juga Undang-Undang Dasar yang perubahannya harus dilakukan melalui referendum.⁴⁴

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op. Cit.*, hlm. 380

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 380-381

Pembahasan dari peranan politik hukum dalam pembentukan Undang-Undang ialah. Politik sangatlah berperan penting dalam pembentukan Undang-Undang, karena pada dasarnya Undang-Undang terbentuk akibat adanya sebuah pemikiran dan kepentingan masyarakat yang tertampung melalui partai politik sebagai wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu langsung. Dengan kata lain, Undang-Undang tidak akan terbentuk apabila tidak ada campur tangan politik dalam pembentukannya.

B. Sejarah Perjalanan Politik Hukum di Indonesia

Sejarah dan perkembangan politik hukum di Indonesia dimulai pada saat diproklamákannya kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh sang proklamator Ir. Soekarno dan Muh. Hatta. Dari kemerdekaan itulah mulai dijalankannya suatu roda pemerintahan dengan menciptakan hukum-hukum yang baru yang terlepas dari hukum-hukum para penjajah yang selama hampir 3,5 abad menjajah negeri ini.

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale*

werkelijkheid).⁴⁵ Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu rulling class yang hendak menjajah tanpa.

Sudah banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam berbagai literatur. Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama, bahwa politik hukum adalah “legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.” Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.

Negara Indonesia dari awal kemerdekaan hingga sampai saat ini yang mengalami beberapa periode serta era kepemimpinan yang berkuasa di dalamnya, campur tangan politik dalam pelaksanaannya sangat mempengaruhi hasil dari produk hukum tersebut, mulai dari era Orde lama yang menganut sistem demokrasi terpimpin oleh Ir Soekarno sebagai presiden. Ke era Orde baru yang dikenal diktator dan otoriter.

⁴⁵<http://digilib.unila.ac.id/6119/16/BAB%20II.pdf> ,(diakses pada hari tanggal 28 November 2019 Pukul 15.00 WIB)

Sampai era Reformasi yang masih dipergunakan hingga saat ini di Indonesia.

1) Periode Orde Lama (1950-1959)

Saat diproklamirkannya kemerdekaan dimulailah tatanan hidup berbangsa dan bernegara Republik Indonesia. Seperti halnya suatu bangunan baru yang pertama dibangun adalah pondamen yang kuat begitu pula dalam bernegara diperlukan konsep-konsep dasar bernegara dan berbangsa yang menunjukkan bahwa bangsa ini memiliki suatu ideologi yang memberikan pandangan dalam bernegara serta memberikan ciri tersendiri dari bangsa-bangsa lainnya.

Konfigurasi politik pada era Orde lama atau yang dikenal dengan demokrasi terpimpin ini, bertolak belakang dengan yang terjadi pada era demokrasi parlementer. Sistem politik demokrasi terpimpin muncul secara resmi setelah konstituente dianggap gagal memenuhi tugasnya menyusun UUD yang tetap, dan dibubarkan dengan Dekrit

Presiden tanggal 5 juli 1959. Meskipun kesahihan atau pembenaran yuridis-konstitusional atas dekrit itu bermacam-macam, kerana menurut UUDS presiden tidak berwenang “memberlakukan” atau “mencabut berlakunya” sebuah UUD, tetapi praktiknya dekrit ini diterima dan dianggap final sebagai dasar berlakunya UUD dan

menjadi titik tolak munculnya demokrasi baru yang disebut demokrasi terpimpin.⁴⁶

Pada masa yang dipimpin oleh Soekarno ini memang dasar-dasar berbangsa dan bernegara yang dibangun memiliki nilai yang sangat tinggi yang dapat menggabungkan kemajemukan bangsa ini seperti Pancasila yang didalamnya melambangkan berbagai kekuatan yang terikat menjadi satu dengan semboyan negara bhineka tunggal ika. Serta merumuskan suatu undang-undang dasar 1945 yang dipakai sebagai kaedah pokok dalam perundang-undangan di Indonesia dan dalam pembukaannya yang mencerminkan secara tegas sikap bangsa Indonesia baik didalam maupun diluar negeri.

Demokrasi terpimpin merupakan penolakan terhadap sistem yang berlaku sebelumnya, ketika politik sangat ditentukan oleh politik partai-partai melalui sistem *free fight*.⁴⁷ Proses pengambilan keputusan dalam demokrasi terpimpin didasarkan pada musyawarah dan mufakat dan mufakat serta semangat gotong royong di bawah kepemimpinan Soekarno yang kemudian menampilkan Soekarno sebagai penguasa yang otoriter. Bersamaan dengan penjelmaan kepemimpinan otoriter Soekarno, ada dua kekuatan lain yang mengokohkan kekuatan politiknya (di atas melemahnya partai-partai lain), yaitu Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Sehingga pada masa itu

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op. Cit.*, hlm.129

⁴⁷ Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik, Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES, Jakarta, 1991, hlm. 42

ada tiga kekuatan politik yang saling tarik-menarik yaitu Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.⁴⁸

Dalam perjalanan sejarahnya bangsa Indonesia mengalami berbagai perubahan asas, paham, ideologi dan doktrin dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan melalui berbagai hambatan dan ancaman yang membahayakan perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan serta mengisi kemerdekaan.

Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang isinya pembubaran konstituante, diundangkan dengan resmi dalam Lembaran Negara tahun 1959 No. 75, Berita Negara 1959 No. 69 berintikan penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950, dan pembentukan MPRS dan DPAS. Sistem ini yang mengungkapkan struktur, fungsi dan mekanisme, yang dilaksanakan ini berdasarkan pada sistem "Trial and Error" yang perwujudannya senantiasa dipengaruhi bahkan diwarnai oleh berbagai paham politik yang ada serta disesuaikan dengan situasi

dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "Trial and Error" telah membuahkan sistem multi ideologi dan multi partai politik yang pada akhirnya melahirkan multi mayoritas, keadaan ini terus berlangsung hingga pecahnya pemberontakan DI/TII yang berhaluan theokratisme Islam fundamental (1952-1962) dan kemudian Pemilu 1955

⁴⁸*Ibid.*

melahirkan empat partai besar yaitu PNI, NU, Masyumi dan PKI yang secara perlahan terjadi pergeseran politik ke sistem catur mayoritas.

Dekret Presiden 5 Juli 1959 telah menjadi tonggak penutup bagi kehidupan demokrasi liberal yang menganut sistem demokrasi parlementer. Sejak dikeluarkan dekret itu, dimulailah langgam otoritarian dalam kehidupan politik di Indonesia di bawah bendera demokrasi terpimpin. Demokrasi terpimpin akan mengolah proses pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat dan berdasarkan semangat gotong royong. Implikasi sistem ini dijabarkan dalam amanat presiden tanggal 17 Agustus 1959 yang diberi nama Manifesto Politik (Manipol) yang rinciannya secara sistematis dikenal dengan akronim USDEK.⁴⁹

Wujud berbagai hambatan adalah disintegrasi dan instabilisasi nasional sejak periode orde lama yang berpuncak pada pemberontakan PKI 30 September 1945 sampai lahirnya Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama dimana masih terlihat kentalnya mekanisme, fungsi dan struktur politik yang tradisional berlandaskan ideologi sosialisme komunisme.

Era orde lama, apa yang dicapai para pendiri bangsa ini pada orde lama sebenarnya menjadi suatu kebanggaan bagi Indonesia sampai sekarang, hanya saja adanya keinginan yang begitu kuat dari para

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op. Cit.*, hlm.136

pendiri bangsa tersebut membawa kediktatoran untuk menjalankan politik didalam pemerintahannya membawa boomerang bagi dirinya sendiri kelemahan inilah yang dapat diambil kesempatan oleh rezim orde baru untuk menggulingkan pemerintahan. Selain itu politik nasional pada saat itu juga masih dipengaruhi besar oleh isu politik dunia se usai perang dunia kedua adanya ketakutan tumbuhnya kembali paham-paham komunis bagi negara barat juga membawa dampak baik itu yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Secara lebih spesifik lagi disini saya mencurigai adanya dorongan dari negara barat untuk menggulingkan rezim Soekarno.

2) Periode Orde Baru (1966-1998)

Meletusnya G 30 S/PKI pada tahun 1965 telah meruntuhkan konfigurasi politik era demokrasi terpimpin yang bercorak otoritarian itu. Penghianatan tersebut mengakhiri tolak-tarik di antara tiga kekuatan politik—Soekarno, Angkatan Darat, PKI—dalam dinamika era demokrasi terpimpin yang ditandai dengan tampilnya militer sebagai pemenang. Soekarno diberhentikan secara konstitusional oleh MPRS karena dianggap tidak dapat member pertanggungjawaban atas musibah nasional G30S/PKI, sedangkan PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang karena telah menghianati negara. Militer tampil sebagai pemeran utama dalam pentas politik pada awal era Orde Baru, suatu era yang dipakai sebagai nama resmi pengganti

era demokrasi terpimpin (1959-1966) yang kemudian disebut Orde lama.⁵⁰

Lahirnya supersemar di era pemerintahan menjadikan kekuasaan berada penuh ditangan Soeharto setelah Orde Baru dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966. Harapan pun banyak dimunculkan dari sejak orde baru berkuasa mulai dari konsistensinya menumpas pemberotakan PKI hingga meningkatkan taraf hidup bangsa dengan Program pembangunan.

Pada awal perjalanannya, pemerintahan Orde Baru menunjukkan langgam libertarian yang sebenarnya adalah langgam transisi sambil mencari format baru bagi konfigurasi politik. Program pembangunan yang menitikberatkan pada bidang ekonomi harus diamankan dengan “stabilitas nasional” yang dianggap sebagai prasyarat yang realisasinya ternyata menuntut langgam otoritarian. Sejak penemuan format baru penemuan politik Indonesia pada tahun 1969/1971, Indonesia mulai menampilkan konfigurasi politik yang otoriter birokratis yang diperlukan untuk mengamankan jalannya pembangunan. Dan karenanya produk hukum pun menjadi konservatif/ortodok.⁵¹

Pemerintahan Orde Baru pula menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op. Cit.*, hlm.195

⁵¹ *Ibid.*

terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional. Ada dua macam konsensus nasional, yaitu :

- 1) Pertama berwujud kebulatan tekad masyarakat dan pemerintah untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dan murni. Konsensus ini disebut juga dengan konsensus utama.
- 2) Konsensus kedua adalah konsensus mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Yaitu, kelahiran konsensus ini sebagai langkah lanjut dari konsensus pertama yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan.

Masyarakat Orde baru adalah masyarakat Indonesia yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Ada baiknya dikemukakan di sini cuplikan pengertian Orde Baru sebagaimana dirumuskan dalam Seminar II Angkatan Darat.⁵²

- 1) Musuh utama Orde Baru adalah PKI/pengikut-pengikutnya yaitu Orde Lama.
- 2) Orde Baru adalah suatu sikap mental.
- 3) Tujuan Orde Baru adalah menciptakan kehidupan politik, ekonomi, dan cultural yang dijiwai oleh moral Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa.
- 4) Orde Baru menghendaki pemikiran yang realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perjuangan.
- 5) Orde Baru menghendaki diutamakannya kepentingan nasional, walaupun tidak meninggalkan *commitment* ideology perjuangan antiimperialisme dan kolonialisme.
- 6) Orde Baru menginginkan suatu tata susunan yang lebih stabil, berdasarkan lembaga-lembaga (institusional), (misalnya; MPRS, DPR, Kabinet, dan musyawarah) dan yang kurang dipengaruhi oleh oknum-oknum yang dapat menimbulkan kultus individu; akan tetapi Orde Baru tidak menolak pimpinan yang kuat dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki cirri-ciri yang demikian dalam masa pembangunan.
- 7) Orde Baru menghendaki pengutamaan konsolidasi ekonomi dan social dalam negeri.
- 8) Orde Baru menghendaki pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari cita-cita demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

⁵²*Ibid.*, hlm.199

- 9) Orde Baru menghendaki suatu tata politik dan ekonomi yang berlandaskan Pancasila, UUD 1945, dan yang mempunyai prinsip idiil, operasional dalam ketetapan MPRS IV/1966.
- 10) Orde Baru adalah suatu tata politik dan ekonomi yang belum mempunyai kenyataan, yang ada baru suatu iklim yang cukup menguntungkan bagu pertumbuhan Orde Baru ini.
- 11) Orde Baru adalah suatu proses peralihan dari Orde Lama ke suatu susunan baru.
- 12) Orde Baru masih menunggu pelaksanaan dari segala Ketetapan MPRS IV/1966.
- 13) Orde Baru harus didukung oleh tokoh pimpinan yang berjiwa Orde Baru yang menduduki tempat-tempat strategis.
- 14) Orde Baru harus didukung oleh suatu imbangan kekuatan yang dimenangkan oleh barisan Orde Baru.⁵³

Tarik-menarik antara tiga kekuatan pada era Orde Lama tersebut setelah adanya peristiwa G30S/PKI itu menyebabkan Soekarno sebagai Presiden Orde Lama dan PKI terbuang dari pentas politik nasional. Dan sebagai pemeran utama dalam pentas politik nasional ialah diduduki oleh Angkatan Darat. Tampilnya militer bukanlah hal yang awam terlihat di era Orde Baru ini, sebab militer memang sudah terlibat dalam politik praktis pada era Orde Lama. Hal pertama yang dapat terlihat guna menjalankan kekuasaan adalah dengan menambahkan kekuatan TNI dan Polri didalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara dengan cara memasukkan kedua pilar ini ke dalam keanggotaan MPR/DPR.

Pada era Orde Baru, keadaan HAM di Indonesia jauh lebih buruk dibanding era Soekarno. Di era inim Soeharto menerapkan tiga kebijakan sekaligus, yaitu (1)mengkang hak berserikat, bereksepresi, dan berpendapat; (2)melakukan eliminasi dan kebijakan reduksionis

⁵³*Ibid., hlm.199-200*

konsep-terhadap konsep HAM; dan (3)melakukan pembunuhan dan penghilangan orang secara paksa tanpa alasan hukum. Ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan tindakan pelanggaran HAM sebagai bagian politik mempertahankan kekuasaan.⁵⁴

Semenjak dekade awal hingga akhir 1970-an, pemerintah Soeharto mulai melakukan langkah-langkah politik depolitisasi dengan pertama-tama mengekang kebebasan berorganisasi dengan melakukan kebijakan penyederhanaan partai politik, yaitu melebur sejumlah partai ke dalam dua partai dan satu Golongan Karya (GolKar). Partai-partai Islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai nasionalis sekuler dilebur menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).⁵⁵

Lalu dengan menguatkan salah satu parpol, Kericuhan dalam pembahasan RUU-RUU yang mengantarkan penundaan pemilu (yang seharusnya diselenggarakan tahun 1968) itu disertai dengan Emaskulasi yang sistematis terhadap partai-partai kuat yang akan bertarung dalam pemilu. Pengebirian ini sejalan dengan Sikap ABRI yang menyetujui peyelenggaraan pemilu, tetapi dengan jaminan bahwa “kekuatan orde baru harus menang”. Karena itu, disamping menggarap UU pemilu yang dapat memberikan jaminan atas dominasi kekuatan pemerintah, maka partai-partai yang diperhitungkan

⁵⁴ Suparman Marzuki, *Politik Hukum... Op., Cit.* hlm.106

⁵⁵ *Ibid., hlm.107*

mendapat dukungan dari pemilih mulai dilemahkan. Menghadapi pemilu 1971, selain meneggarap UU pemilu dan melakukan emaskulasi terhadap partai-partai besar, pemerintah juga membangun partai sendiri, yaitu Golongan karya (Golkar). Sejak awal orde baru Golkar sudah didesain untuk menjadi partai pemerintah yang diproyeksikan menjadi tangan sipil angkatan darat dalam pemilu. Sekretariat bersama (Sekber) Golkar adalah tangan sipil angkatan darat yang dulu berhasil secara efektif mengimbangi (kemudian menghancurkan (PKI).

Era orde baru, rezim Soeharto pada masa ini berlangsung sangat lama bahkan sangat tidak sehat karena seseorang yang sudah berkuasa terlalu lama cenderung merasa memiliki sepenuhnya dan tidak mengetahui yang sebenarnya bahwa ia menjalankan politik demi kepentingan rakyat. Terlihat dari bebabagai aturan hukum yang dibuat adanya kesan yang sangat kuat untuk mempertahankan kekuasaannya tanpa tersentuh oleh siapapun. Namun ada satu hal yang dilupakan oleh Soeharto yakni masih ada mahasiswa yang siap melakukan perubahan sebagai *agen of change*.

3) Periode Reformasi (1998-Sekarang)

Keberhasilan gerakan reformasi ialah karena adanya semangat yang satu dari komponen anak bangsa untuk menuntut reformasi politik di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Reformasi politik

suatu keniscayaan, ketika bangsa Indonesia berkeinginan untuk melakukan perbaikan sistem kehidupan bernegara. Kerena hal ini bercermin dari sistem ketatanegaraan yang dibangun pada masa pemerintahan Orde baru tidak mencerminkan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dengan keberhasilan tingkat reformasi politik, yang dibuktikan dengan adanya amandemen konstitusi (UUD 1945) sebagai arah kebijakan politik hukum yang diambilnya, di mana selama pemerintahan Orde Baru sangat disakralkan itu seperti kitab suci yang tidak boleh diganggu gugat. Maka politik hukum yang terpenting pada masa Orde Reformasi adalah diambilnya suatu keputusan politik untuk melakukan perubahan UUD 1945.⁵⁶

Bermula dari krisis ekonomi nasional yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang melumpuhkan segala sendi kehidupan mulailah muncul ketidakpercayaan terhadap pemerintahan orde baru dibawah kepemimpinan Soeharto. Ketidakpercayaan ini mulai memunculkan keinginan suatu perubahan yang menyeluruh sehingga mulailah dielu-elukan suatu yang dinamakan reformasi. Adapun tokoh-tokoh reformasi yang menjadi pelopor gerakan ini diantaranya Amien Rais, Adnan Buyung Nasution, Andi Alfian Malaranggeng dan tokoh-tokoh lainnya yang didukung oleh gerakan besar-besaran mahasiswa seluruh Indonesia serta berbagai lapisan masyarakat.

⁵⁶ Mokhammad Najih, *Pengantar Hukum Indonesia*, , Setara Press, Malang, 2012, hlm.45.

Gerakan ini berhasil menumbangkan orde baru dan rezim kepemimpinan Soeharto.

Salah satu agenda reformasi pemerintahan pasca pemerintahan Soeharto adalah penguatan penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM. Agenda tersebut direspon oleh DPR dan pemerintahan B.J Habibie, Gus Dur, Megawati, Dan SBY dalam bentuk kebijakan hukum di antaranya: (1) mencabut peraturan perundang-undangan yang melanggar atau tidak sejalan dengan HAM; (2) mengubah (mengamandemen) UUD1945; (3) membuat peraturan perundang-undangan yang seluruhnya baru, yang ditujukan kepada perlindungan HAM; dan (4) meratifikasi konvensi HAM internasional. Pemerintah juga memperbaiki dan membentuk lembaga-lembaga baru yang didasarkan pada perspektif penghormatan dan perlindungan HAM.⁵⁷

a) Era Kepemimpinan Habbie

Pengangkatan B.J. Habibie dalam Sidang Istimewa MPR yang mengukuhkan Habibie sebagai Presiden, ditentang oleh gelombang demonstrasi dari puluhan ribu mahasiswa dan rakyat di Jakarta dan di kota-kota lain. Gelombang demonstrasi ini memuncak dalam peristiwa Tragedi Semanggi, yang menewaskan 18 orang.

Konfigurasi politik di MPR dan DPR era B.J. Habibie secara formal masih dikuasai fraksi Golkar, fraksi TNI/Polri, Utusan

⁵⁷ *Ibid.*, hlm.120

Daerah, dan Utusan Golongan hasil Pemilu 1997. Namun demikian, kejatuhan Soeharto dan kuatnya tekanan nasional dan internasional memaksa konfigurasi politik orde baru itu mengeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai koreksi atas rezim orde baru, sekaligus memuat langkah-langkah hukum dan politik yang menjadi faktor kondisional lahirnya peraturan perundang-undangan berikutnya.⁵⁸

Masa pemerintahan Habibie ditandai dengan dimulainya kerjasama dengan Dana Moneter Internasional untuk membantu dalam proses pemulihan ekonomi. Selain itu, Habibie juga melonggarkan pengawasan terhadap media massa dan kebebasan berekspresi. Kejadian penting dalam masa pemerintahan Habibie adalah keputusannya untuk mengizinkan Timor Timur untuk mengadakan referendum yang berakhir dengan berpisahya wilayah tersebut dari Indonesia pada Oktober 1999. Keputusan tersebut terbukti tidak populer di mata masyarakat sehingga hingga kini pun masa pemerintahan Habibie sering dianggap sebagai salah satu masa kelam dalam sejarah Indonesia.

b) Era kepemimpinan Gus Dur

Abdurrahman Wahid atau dikenal dengan Gus dur memenangkan pemilihan presiden tahun 1999 yang pada saat itu masih dipilih oleh MPR walaupun sebenarnya partai pemenang

⁵⁸*Ibid.*, hlm.132

pemilu adalah partai Megawati Soekarno Putri yakni PDIP. PDIP berhasil meraih 35 % suara namun adanya politik poros tengah yang digagas oleh Amien Rais berhasil memenangkan Gus Dur dan pada saat itu juga megwati dipilih oleh Gus Dur sendiri sebagai wakil presiden.⁵⁹ Pemilu untuk MPR, DPR, dan DPRD diadakan pada 7 Juni 1999. PDI Perjuangan pimpinan putri Soekarno, Megawati Sukarnoputri keluar menjadi pemenang pada pemilu parlemen dengan mendapatkan 34% dari seluruh suara; Golkar (partai Soeharto - sebelumnya selalu menjadi pemenang pemilu-pemilu sebelumnya) memperoleh 22%; Partai Persatuan Pembangunan pimpinan Hamzah Haz 12%; Partai Kebangkitan Bangsa pimpinan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) 10%. Pada Oktober 1999, MPR melantik Abdurrahman Wahid sebagai presiden dan Megawati sebagai wakil presiden untuk masa bakti 5 tahun. Wahid membentuk kabinet pertamanya, Kabinet Persatuan Nasional pada awal November 1999 dan melakukan reshuffle kabinetnya pada Agustus 2000.⁶⁰

Masa pemerintahan Abdurrahman Wahid diwarnai dengan gerakan-gerakan separatisme yang makin berkembang di Aceh, Maluku dan Papua. Selain itu, banyak kebijakan Abdurrahman Wahid yang ditentang oleh MPR/DPR. Serta kandasnya kasus

⁵⁹ <https://belajarkukumonline.wordpress.com/2015/11/24/sejarah-dan-perkembangan-politik-hukum-di-indonesia/> (di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:00 WIB)

⁶⁰ https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Sejarah_Indonesia&action=edit§ion=47 (di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:10 WIB)

korupsi yang melibatkan rezim Soeharto serta masalah yang lebih modern yakni adanya serang teroris dikedubes luar negeri. Pada 29 Januari 2001, ribuan demonstran berkumpul di Gedung MPR dan meminta Gus Dur untuk mengundurkan diri dengan tuduhan korupsi dan ketidak kompetenan. Di bawah tekanan yang besar, Abdurrahman Wahid lalu mengumumkan pemindahan kekuasaan kepada wakil presiden Megawati Soekarnoputri.

c) Era kepemimpinan Megawati Soekarno Putri

Melalui Sidang Istimewa MPR pada 23 Juli 2001, Megawati secara resmi diumumkan menjadi Presiden Indonesia ke-5. Meski ekonomi Indonesia mengalami banyak perbaikan, seperti nilai mata tukar rupiah yang lebih stabil, namun Indonesia pada masa pemerintahannya tetap tidak menunjukkan perubahan yang berarti dalam bidang-bidang lain. Megawati yang merupakan anak dari Presiden terdahulu yakni Soeharto pada awalnya diharapkan dapat memberikan perubahan namun seiring sikapnya yang dingin dan jarang memberikan suatu paparan tentang politiknya dianggap lembek oleh masyarakat. Dan serangan teroris semakin sering terjadi pada masa pemerintahan ini.⁶¹

Pada Sidang Umum MPR pertama pada Agustus 2000, Presiden Wahid memberikan laporan pertanggung jawabannya. Pada 29 Januari 2001, ribuan demonstran menyerbu MPR dan

⁶¹ <https://belajarkukumononline.wordpress.com/2015/11/24/sejarah-dan-perkembangan-politik-hukum-di-indonesia/> (di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:12 WIB)

meminta Presiden agar mengundurkan diri dengan alasan keterlibatannya dalam skandal korupsi. Di bawah tekanan dari MPR untuk memperbaiki manajemen dan koordinasi di dalam pemerintahannya, dia mengedarkan keputusan presiden yang memberikan kekuasaan negara sehari-hari kepada wakil presiden Megawati. Megawati mengambil alih jabatan presiden tak lama kemudian. Kabinet pada masa pemerintahan Megawati disebut dengan Kabinet Gotong Royong. Tahun 2002, Masa pemerintahan ini mendapat pukulan besar ketika Pulau Sipadan dan Ligitan lepas dari NKRI berdasarkan keputusan Mahkamah Internasional.⁶²

Namun satu hal yang sangat berarti pada masa pemerintahan ini adalah keberanian megawati untuk menyetujui pemilihan Presiden Republik Indonesia secara langsung oleh rakyat. Pemilihan langsung dilaksanakan pada pemilu tahun 2004 dan Susilo Bambang Yudhoyono keluar sebagai pemenangnya.

d) Era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono

Pada 2004, pemilu satu hari terbesar di dunia diselenggarakan, dengan Susilo Bambang Yudhoyono terpilih sebagai presiden pertama yang dipilih secara langsung oleh rakyat, kemudian membentuk Kabinet Indonesia Bersatu. Pemerintah ini pada awal masa kerjanya telah menerima berbagai cobaan dan tantangan besar, seperti gempa bumi besar di Aceh dan Nias pada Desember

⁶²https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Sejarah_Indonesia&action=edit§ion=48
(di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:20 WIB)

2004 yang meluluh lantakkan sebagian dari Aceh serta gempa bumi lain pada awal 2005 yang mengguncang Sumatera.⁶³

Setelah memenangkan pemilu secara langsung SBY tampil sebagai presiden pertama dalam pemilihan yang dilakukan secara langsung. Pada awal kepemimpinannya SBY memprioritaskan pada pengentasan korupsi yang semakin marak di Indonesia dengan berbagi gebraknya salah satunya adalah dengan mendirikan lembaga super body untuk memberantas korupsi yakni KPK. Dalam masa jabatannya yang pertama SBY berhasil mencapai beberapa kemajuan diantaranya semakin kondusifnya ekonomi nasional.⁶⁴

Dengan keberhasilan ini pula ia kembali terpilih menjadi presiden pada pemilu tahun 2009 dengan wakil presiden yang berbeda bila pada masa pertamanya Jusuf Kalla merupakan seorang bersal dari parpol namun kini bersama Boediono yang seorang profesional ekonomi. Dimasa pemerintahannya yang kedua ini dan masih berjalan hingga kini mulai terlihat beberapa kelemahan misalnya kurang sigapnya menanggapi beberapa isu sampai isu-isu tersebut menjadi hangat bahkan membingungkan, lalu dari pemberantasan korupsi sendiri menimbulkan banyak tanda tanya sampai sekarang mulai dari kasus pimpinan KPK, Mafia

⁶³https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Sejarah_Indonesia&action=edit§ion=49 (di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:23 WIB)

⁶⁴<https://www.endriksafudin.com/politik-hukum-ham-di-indonesia/> (di Akses Pada Tanggal 29 November 2019 Pukul 11:30 WIB)

hukum, serta politisasi diberbagai bidang yang sebenarnya tidak memerlukan suatu sentuhan politik yang berlebihan guna pencitaraan.⁶⁵ Era setelah reformasi, pada era ini terlihat arah politik bangsa yang terjadi adalah kembali mencari dan menemukan jati dirinya yang setelah sekian lama hilang pada saat era orde baru. Ini terlihat dari gerakan-gerakan yang mengarah pada kebebasan namun yang terbatas serta mengexpresikan diri. Adanya suatu sistem hukum yang lebih transparan serta meningkatnya peran masyarakat baik sebagai pembuat, pelaku, dan pelaksana hukum atau lebih dikenal dengan demokrasi. Namun saya garis bawahi melihat perkembangan arah politik yang mengutamakan rakyat, banyak dari pelaku politik yang dengan segala kemampuan dan kekuasaanya namun belum tentu memiliki tujuan yang baik mencoba mengambil kesempatan ini. Jadi masyarakat haruslah jeli melihat mana yang benar-benar bekerja demi negara.

C. Hubungan Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum

Di kalangan ahli hukum dewasa ini berkembang dua pendapat tentang hubungan sebab akibat antara politik dan hukum⁶⁶. Pandangan yang pertama adalah Kaum Idialis, yang cenderung berpandangan dari sudut das

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Lintje Anna Marpaung, Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum (Suatu Telaah dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia), *Jurnal Pranata Hukum Vol 7 Nomor 1*, 2012, hlm 2.

sollen. Pandangan ini mengacu pada pendapat Roscoe Pound yang menyatakan bahwa *"law as a tool of social engineering"* Pendapatnya menyatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kehidupan politiknya.⁶⁷ Wajar jika secara idologis mereka meletakkan hukum sebagai pemandu dan penentu arah perjalanan masyarakat, karena memang pada dasarnya hukum difungsikan untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakatnya. Pandangan yang kedua mengacu pada pandangan Von Savigny. Yang menyatakan bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya, hukum tumbuh dan mati bersama masyarakatnya.⁶⁸

Hal ini didasarkan keyakinan bahwa pada dasarnya hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat. Artinya adalah bahwa hukum harus menjadi *dependent variable* atas keadaan luarnya, salah satunya adalah politik. Dalam bahasa lain dapat dinyatakan bahwa hukum adalah produk politik. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dengan subsistem hukum, akan tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang dominan. Mencerna pernyataan ini maka akan ditangkap suatu perspektif bahwa dalam kenyataan empirik, politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Pengaruh politik dalam berhukum, berarti berlaku juga pada penegakan

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta proses pembuatannya.⁶⁹ Hal di atas dapat dilihat dalam fakta ber hukum sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakkan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Hal ini akan tampak jelas jika ukuran pembangunan hukum di Indonesia adalah unifikasi dan kodifikasi hukum, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan baik dan stabil. Karena dari waktu ke waktu produktifitas perundangundangan mengalami peningkatan. Namun dari sisi yang lain, dari segi fungsi hukum telah terjadi kemerosotan.⁷⁰ Struktur hukum dapat berkembang dalam kondisi konfigurasi politik apapun dengan ditandai keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi hukum sebagaimana tampak dalam Program Legislasi Nasional. Tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung menjadi lemah. Sekalipun produk hukum yang dihasilkan jumlahnya secara kuantitatif meningkat, tetapi substansi dan fungsi hukumnyapun tidak selalu meningkat atau sesuai dengan aspirasi masyarakat.⁷¹ Hal ini terjadi ketidak sinkronan antara struktur hukum dengan fungsi hukum sebagaimana disebut di atas disebabkan oleh karena intervensi atau gangguan dari tindakan-tindakan politik. Hukum kadang tidak (dapat) ditegakkan karena adanya intervensi kekuasaan politik. Pengaturan tata pemerintahan daerah di Indonesia, ada seiring dengan berdirinya Negara Kesatuan R.I. Bahkan jika ditarik ke

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

belakang, sejak pemerintahan Hindia Belanda pun sudah ada. Dalam rentang waktu demikian, telah terjadi beberapa kali perubahan seiring dengan perubahan UUD dan/atau perubahan sistem politik.⁷² Oleh sebab itu politik sangat berpengaruh terhadap pembentukan aturan perundang-undangan.

Secara etimologis, konfigurasi (*configuration*) diartikan sebagai bentuk atau susunan ataupun wujud untuk menggambarkan suatu benda, atau diartikan juga sebagai bentuk horizontal dan vertical bagian bumi, kedudukan atom yang satu terhadap atom yang lain dalam molekul. Tafsir-tafsir semantic singkat tersebut bila dikaitkan dengan studi ini dapat diartikan bahwa konfigurasi politik adalah susunan atau tata letak atau konstelasi kehidupan politik yang terdapat pada suatu masa, yang menggambarkan suatu keadaan politik pada masa tersebut serta kaitan, relevansi, pengaruh atau arti pentingnya untuk memahai atau menjeleaskan penegakan hukum, khususnya dalam menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu.⁷³

Definisi atau pengertian politik hukum juga bervariasi, pengertian politik hukum tersebut terlihat mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁷⁴ Yaitu dengan meyakini adanya persamaan substansif antarberbagai pengertian yang ada. Bahwa, politik

⁷² *Ibid.*

⁷³ Suparman Marzuki, *Politik Hukum... Op., Cit.* hlm.85

⁷⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op.Cit.,* hlm.17

hukum adalah *legal policy* yang menjadi dasar pelaksanaan oleh Pemerintah Indonesia secara nasional, yang berupa pembangunan hukum terhadap materi-materi hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum dalam fungsi dan penegakan hukum.

Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalikan dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan. Dengan demikian, isi kehendak hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya seperti *Indische Staatsregeling* (IS), *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), *Burgerlijke Wetboek* (BW), *Werboek van Koophandel* (WvK), *Wetboek van Strafrecht* (WvS) dan segala ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila.⁷⁵

Moh. 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

⁷⁵*Ibid.*

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.⁷⁶ Ketiga bentuk ini memperlihatkan sebuah fenomena sistem politik yang dianut oleh tiap-tiap pemerintahan yang tidak akan sama di setiap pemerintahan di negara manapun.

Pada awalnya, Mahfud MD membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dan, dalam penelitiannya,⁷⁷ Mahfud menguraikan, variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom,

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik...*

⁷⁷ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, GamaMedia, Yogyakarta, 1999, hlm.

sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.

Berdasarkan indicator-indikator itu, maka Mahfud menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut.⁷⁸

- 1) *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
- 2) *Konfigurasi politik otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.
- 3) *Produk hukum responsif/otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga-lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
- 4) *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi

⁷⁸*Ibid.*, hlm.8

hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Dapat disimpulkan, konfigurasi politik suatu negara tidak dapat dipandang secara “hitam-putih” untuk disebut demokrasi atau otoriter. Tidak mungkin penyebutan mutlak itu akan terasa jika pilihan suatu negara atas suatu konfigurasi politik dikaitkan dengan tujuan atau keperluan pragmatisnya. Adakalanya otoriterisme yang dianut oleh suatu negara didasarkan pada alasan untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya sehingga kepentingan rakyat menjadi perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter seperti ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokrasi dalam melindungi kepentingan rakyatnya. Di negara-negara yang menganut wawasan welfare state misalnya, sangat jelas tujuan utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat, namun dengan pilihan strategi yang dari standar konvensional tidaklah demokratis.⁷⁹

Untuk mengualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang digunakan Moh. Mahfud MD adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan

⁷⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik... Op. Cit.*, hlm.25

lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi sebaliknya.⁸⁰

Konfigurasi Politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Dalam kaitannya dengan hukum, politik tidak hanya berpengaruh dalam pembuatan atau pembentukan hukum, tetapi juga dalam proses implementasinya. Konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif, sementara konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks.

D. Prinsip Dan Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam

Pemerintahan sebagai suatu kenyataan yang tidak dapat dihindarkan dalam hidup setiap warganegara yang memiliki banyak arti bagi mereka, secara perorangan atau secara bersama-sama. Pemerintah adalah harapan dan peluang untuk mewujudkan hidup yang sejahtera dan berdaulat melalui pengelolaan kebebasan dan persamaan yang dimiliki oleh warganegara.⁸¹

Pada sisi lain, pemerintah adalah tantangan dan kendala bagi warganegara terutama ketika pemerintah terjauhkan dari pengalaman etika pemerintahan. Suatu masyarakat tanpa pemerintahan adalah sebuah

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹ Joko Setyono, *Good Governance Dalam Perspektif Islam (Pendekatan Ushul Fikih: Teori Peningkatan Norma)*, *Jurnal Muqtasid Volume 6, Nomor 1, Juni, 2015*, hlm 26.

kekacauan massal. Di dalam masyarakat manusia beradab, diperlukan lebih banyak peraturan. Diperlukan juga lebih banyak upaya dan kekuatan untuk menjamin bahwa peraturan-peraturan itu ditaati. Harapan yang ingin diwujudkan oleh setiap warganegara melalui proses pemerintahan adalah berlangsungnya kehidupan secara wajar, dalam semua bidang dan ukuran kehidupan mereka. Pemerintahan pertama-tama diharapkan dapat membentuk kesepakatan warganegara tentang bingkai kepatutan dalam proses kehidupan kolektif warganegara.⁸²

Dengan demikian, kebutuhan akan kehidupan yang wajar mensyaratkan kewajiban pemerintah untuk membentuk hukum yang adil dan melakukan penegakkan hukum demi rasa keadilan tersebut pada semua warganegara. Untuk mewujudkan tujuan dan harapan tersebut, maka diperlukan suatu sistem pemerintahan yang baik dan efektif yang sesuai dengan prinsip-prinsip bersifat demokratis, konsep pemerintahan yang baik itu disebut dengan *good governance*. *Good governance* selalu menarik dan menjadi perhatian oleh para pakar keilmuan, bukan hanya pakar politik, melainkan juga para pakar hukum, ekonomi, manajemen pemerintahan, tata negara, dan bahkan hukum Islam atau *ushul fiqh*.⁸³

Secara ringkas *good governance* pada umumnya diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean governance*), menjadi perhatian karena peran pemerintah (*institution*) sangat mendominasi dalam berbagai sektor pembangunan negara. Reformasi yang

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, hlm 27.

diharapkan sebagai langkah awal untuk membangun good governance - pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel- masih banyak mengalami hambatan besar. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme masih banyak terjadi dan masih sangat kental. Secara historis, agama juga mempunyai peran besar dalam mewujudkan *civil society* untuk mewujudkan (tata kelola) pemerintahan yang baik (*good governance*).⁸⁴

Kata “*good*” (baik) disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidahkaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar good governance atau kalau dipadukan dengan hukum Islam sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum Islam, dalam hal konteks pendekatan ushul fiqh mempunyai teori peningkatan norma.⁸⁵

Dalam kamus, istilah “government” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. Government (pemerintahan) juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 28.

akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas.⁸⁶

Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri. Bank Dunia memberikan pengertian bahwa *good governance* adalah upaya penyelenggaraan manajemen pembangunan negara yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta *penciptaan legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha dalam rangka mengelola sumberdaya ekonomi dan sosial untuk kepentingan pembangunan dan masyarakat.⁸⁷

1) Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Perspektif Islam

Para Ahli sebenarnya mengakui bahwa tidak ada struktur pemerintahan terbaik yang dapat diidentifikasi dengan jelas untuk digunakan sebagai model universal bagi negara-negara berkembang. Akan tetapi setidaknya diakui bahwa *Good Governance* adalah suatu kondisi di mana terwujud hubungan tiga unsur yaitu pemerintah, masyarakat atau rakyat dan dunia usaha yang berada di sektor swasta

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 29.

yang sejajar, berkesamaan, dan berkeimbangan di dalam peran yang saling mengontrol.⁸⁸

Bila kita kaitkan dengan syariah, maka apakah hakekat Good Governance dalam prespektif hukum Islam. Tidak ada rumusan baku mengenai hal ini. Namun dari berbagai pernyataan yang terpencair di dalam berbagai ayat al-Qur'an maka kita dapat mengkonstruksi *Good Governance* menurut prespektif syariah. Di antara ayat tersebut adalah QS Hud : 61 dan QS al-Haj : 41 yang artinya: "Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah yang menjadikan kamu supaya memakmurkannya (membangunnya) [QS. 11:61]. Dan 22: 41...(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan (Q.22:41).

Ayat pertama menjelaskan misi utama manusia adalah membangun bumi. Ayat kedua menegaskan bahwa orang-orang beriman menggunakan kekuasaan yang mereka miliki untuk menegakkan shalat, membayar zakat dan menegakkan amar ma'ruf nahi mungkar.⁸⁹

Dari kedua ayat di atas kita dapat merumuskan *Good Governance* dalam prespektif hukum Islam yaitu suatu penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan yang berorientasi pada (1) penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat untuk pemenuhan

⁸⁸ Mishra, Satish Candra. "Pemerintah dan Pemerintahan: Memahami Ekonomi Politik Reformasi Institusi" Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol 1 (2), 2005, hlm 42.

⁸⁹ Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007, hlm 43.

kebutuhan spiritual dan rohaniyahnya sebagaimana disimbolkan penegakan shalat (2) Penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan dengan disimbolkan zakat (3) Penciptaan stabilitas politik diilhami dari amar ma'ruf dan nahi mungkar. Singkat kata dalam ayat tersebut terdapat tiga *governance* yaitu:⁹⁰

- (a) *Spiritual Governanace*;
- (b) *Economic Governance*; dan
- (c) *political Governance*.

Untuk dapat mewujudkan *good governance* dalam tiga aspek, diperlukan beberapa nilai dan dari nilai-nilai tersebut dapat diturunkan beberapa asas tatakelola pemerintahan yang baik. Dengan memperhatikan ayat-ayat al-Qur'an dan sunnah Nabi saw dapat ditemukan beberapa nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu: syura, meninggalkan yang tidak bernilai guna, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, serta orientasi ke hari depan. Nilai dasar pertama adalah syura yang ditegaskan dalam Q. 3: 159 yang artinya:⁹¹ Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Dari nilai dasar syura ini dapat diturunkan asas hukum mengenai penyelenggaraan pemerintahan berupa asas partisipasi masyarakat. Nilai dasar berikutnya dalam hukum Islam adalah penegasan Nabi saw mengenai meninggalkan segala yang tidak bernilai guna, Nabi bersabda, yang artinya: Sebaik-baik Islam seseorang adalah bahwa ia meninggalkan hal-hal yang tidak

⁹⁰ *Ibid.*, hlm 4.

⁹¹ *Ibid*

berguna (HR at-Tirmizi, Ahmad). Dari hadis ini dapat diturunkan asas efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Nilai dasar lain dalam hukum Islam adalah keadilan.⁹²

Penegasan mengenai keadilan dalam sumber-sumber Islam banyak sekali, misalnya dalam Q. 5: 8 yang artinya: Berbuat adillah kamu, (karena) berbuat adil itu lebih dekat kepada taqwa (Q. 5: 8). Masalah keadilan secara umum dan masalah kepastian hukum merupakan jeritan seluruh masyarakat Indonesia saat ini. Tata kelola pemerintahan yang baik menghendaki adanya jaminan kesamaan akses seluruh warga masyarakat terhadap sumberdaya politik, ekonomi, dan administratif.⁹³ Tanggung jawab sebagai nilai dasar syariah dapat diturunkan asas responsivitas dalam pemberian pelayanan. Secara khusus asas ini dapat pula disimpulkan dari firman Allah yang menggambarkan pribadi Rasulullah saw yang sensitif terhadap penderitaan umatnya, (Q. 9: 128): “Telah datang kepadamu seorang utusan (rasul) dari kalanganmu sendiri, berat dirasakannya apa yang kamu derita, sangat memperhatikan kamu dan amat belas kasih lagi penyayang terhadap orang-orang mukmin” (Q. 9: 128) Responsivitas adalah kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta merencanakan program-program

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Selain itu nilai dasar hukum Islam lainnya adalah amanah.⁹⁴

Di dalam konsep amanah itu terdapat suatu asas akuntabilitas. Dalam hal ini, al-Qur'an menegaskan (Q. 2: 42) yang artinya: Dan janganlah kamu menyembunyikan kebenaran, padahal kamu mengetahui (Q. 2: 42). Salah satu pengertian yang dapat ditarik dari keumuman pernyataan ayat ini adalah adanya asas transparansi termasuk di dalam transparansi dalam penyelenggaraan birokrasi untuk pelayanan publik. Akuntabilitas dan transparansi adalah kriteria lainnya yang penting dalam suatu *good governance*. Nilai dasar lainnya dalam ajaran dan hukum Islam adalah orientasi ke hari depan. Islam sangat menekankan kepada umatnya agar mereka memperhatikan hari esok dan membuat perencanaan dan persiapan untuk menghadapi hari depan. Di dalam al-Qur'an ditegaskan: ...dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang dipersiapkan untuk hari esok (Q. 59: 18).⁹⁵

Dalam Islam diajarkan dua macam hari depan, yaitu akhirat dan hari esok, diajarkan pula dalam Islam bahwa hari depan itu harus lebih baik dari hari ini. Dalam al-Qur'an terdapat isyarat-isyarat mengenai hal itu seperti dalam Q. 93: 3-4 Artinya: tiadalah tuhanmu meninggalkan kamu dan tidak pula dia membencimu; dan sesungguhnya hari esok adalah lebih baik bagimu dari hari yang telah

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 45.

⁹⁵ *Ibid.*

lalu (Q. 93: 3-4) Keseluruhan kutipan diatas menjelaskan keharusan adanya visi yang jelas dalam hidup setiap orang.⁹⁶



⁹⁶ *Ibid.*