

BAB II

POLITIK HUKUM DALAM NEGARA DEMOKRASI

A. Politik Hukum

1. Politik dan Hukum

Dalam sebuah negara antara politik dan hukum memiliki keterkaitan, sehingga sering diibaratkan seperti dua sisi mata uang. Pengibaran tersebut mempunyai makna bahwa antara politik dengan hukum menjadi pembahasan utama ketika berbicara tentang struktur negara maupun penyelenggaraan negara. Kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan dan ketidakberlakuan hukum sesuai dengan tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara.

Politik menurut Miriam Budiardjo adalah bermacam-macam kegiatan (seseorang, sekelompok orang, lembaga-lembaga politik) dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan yang telah dipilih.²⁸ Politik sendiri memiliki ilmu tersendiri yang dinamakan dengan ilmu politik. Ilmu politik menurut Soltau adalah ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara, dan lembaga-lembaga negara

²⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit., Dasar.....*, hlm. 6.

yang akan melaksanakan tujuan itu, hubungan antar negara dan warga negaranya serta dengan negara lain.²⁹

Secara lebih spesifik ilmu politik dapat dikatakan sebagai ilmu yang juga mempelajari atau mengkaji politik baik menyangkut sistem politik (negara), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan umum (*public policy*), kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*), dan pembagian (*distribution*) dan alokasi (*allocation*).³⁰

Berbeda dengan politik, hukum bagi para pakar sangat sulit untuk memberikan definisinya. Hukum sangat banyak seginya, dan sangat luas juga ruang lingkungannya sehingga hal inilah yang membuat hukum sulit untuk didefinisikan. Hal tersebut sama seperti apa yang disampaikan oleh Sjachran Basah yang mengatakan bahwa memang sulit untuk memberikan suatu rumusan yang dapat diterima secara umum, atau *communis opinio doctorum* mengenai apakah yang dimaksudkan dengan hukum, sehingga pendapat Immanuel Kant yang mengatakan *noch suchen die juristen einedefinition zu ihrem begriffe von recht* (tidak seorang ahli hukum pun yang mampu membuat definisi tentang hukum), menurut anggapan saya masih tetap berlaku walaupun demikian tidaklah berarti tidak ada definisi mengenai hukum, karena batasan mengenai hukum itu ada, bahkan batasan-batasan yang ada termaksud aneka ragam macam tergantung dari pangkal tolak keahlian si pemberi batasan itu sendiri.³¹

Kalau kita berbicara tentang hukum pada umumnya yang dimaksudkan adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau

²⁹ Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum*, CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm. 6.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hlm. 8.

kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.³²

Adanya definisi-definisi dari para pakar, dan salah satu pakar yang mendefinisikan hukum adalah Utrecht. Menurut Utrecht hukum adalah himpunan petunjuk hidup (yang biasa disebut norma ataupun kaidah) perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah atau penguasa masyarakat itu. Agar sesuatu petunjuk hidup harus dilengkapi, atau diperkuat dengan analisis yang memaksa (*elemen van dwang*). Kaedah itu sendiri adalah petunjuk hidup yang memaksa.³³

Hukum juga memiliki ilmu tersendiri seperti halnya dengan politik yang memiliki ilmu tersendiri untuk mempelajarinya yang dinamakan ilmu politik. Dalam hukum dikenal adanya ilmu hukum. Kalau ilmu politik mempelajari politik maka ilmu hukum mempelajari hukum. Menurut Logeman ilmu pengetahuan hukum mengambil obyeknya hanya fakta-fakta yang bermakna hukum, yaitu keputusan. Berhadapan dengan ilmu-ilmu ini (misalnya sosiologi, sejarah, dan ilmu politik) tentang kenyataan hukum, terdapatlah ilmu pengetahuan tentang hukum positif sebagai suatu ilmu pengetahuan tentang norma-norma.³⁴ Sedangkan dalam ilmu politik

³² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 49.

³³ Utrecht, E, *Pengantar Dalam Hukum Indoneia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm. 45.

³⁴ Bintan Ragen Saragih, *Op.Cit.,Politik.....*, hlm. 11.

sering diartikan sebagai cara yang dipakai untuk untuk mewujudkan tujuan. Pada dasarnya politik mempunyai ruang lingkup negara, membicarakan politik pada galibnya adalah membicarakan negara, karena teori politik menyelidiki negara sebagai lembaga politik yang mempengaruhi hidup masyarakat, jadi negara dalam keadaan bergerak. Selain itu politik juga menyelidiki ide-ide, asas-asas, sejarah pembentukan negara, hakikat negara serta bentuk dan tujuan negara, di samping menyelidiki hal-hal seperti *pressure group*, *interest group*, elit politik, pendapat umum (*public opinion*), peranan partai politik dan pemilihan umum.³⁵ Pada sisi lain juga ilmu politik menyelidiki dan menguraikan hidup negara itu, sikap dan tindak tanduknya dalam kehidupan warganya serta pergaulan antar negara. Dikatakan juga, bahwa ilmu politik menurut Prof Hoetink ialah sosiologi negara.³⁶

Maka jika dilihat dari pengertian dan ruang lingkup kajian dari hukum dan politik memiliki keterkaitan yang bisa memberikan jawaban atas hal kenegaraan. Persoalan yang terjadi banyak yang melibatkan kedua sumber ilmu tersebut, dan dalam literatur juga banyak mengaitkan antara hukum dengan politik.

2. Definisi, Ruang Lingkup, dan Obyek Politik Hukum

Banyak pendapat para ahli yang isinya menjelaskan mengenai definisi politik hukum. Dari penjelasan itulah dipastikan pengertian atau definisi dari politik hukum itu ada, sehingga terdapat beberpa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan definisi tersebut.

³⁵ Inu Kencana Syafii, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 18.

³⁶ M. Hutauruk, *Garis Besar Ilmu Politik*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 15.

Sejumlah ahli pernah mengemukakan definisi tentang politik hukum. Mantan kepala BPHN, T.M. Radhie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.³⁷

Mahfud MD dalam bukunya politik hukum Indonesia mengartikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.³⁸ Sedangkan menurut Prof Bintan Ragen Saragih mengertikan politik hukum sebagai kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaga dan pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud.³⁹

Ada perbedaan definisi politik hukum diatas dengan Bellefroid, menurutnya politik hukum itu menyelidiki perubahan-perubahan apakah yang akan diadakan pada hukum yang ada sekarang, supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan. Ia melanjutkan

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit., Membangun.....*, hlm. 13.

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 1.

³⁹ Bintan Ragen Saragih, *Op.Cit.,Politik.....*, hlm. 17.

perkembangan tertib hukum, karena dia menjadikan *ius constitutum* yang diperkembangkan dari stelsel-stelsel hukum yang lama, menjadi *ius constituendum* atau hukum untuk masa yang akan datang (hukum yang dicita-citakan).⁴⁰

Pada tataran empiris, Mahfud MD berusaha menjelaskan hakekat politik hukum dengan langsung menggunakan pendekatan politik hukum dalam penelitiannya. Mahfud MD melihat hukum dari sisi yuridis, sosiologis, dan politis, yaitu menghadirkan sistem politik sebagai variabel yang mempengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum. Menurutnya, hukum tidak bisa dijelaskan melalui pendekatan hukum semata, tetapi juga harus memakai pendekatan politis.⁴¹

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

⁴⁰ Abdul Latif, Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2014, hlm. 10.

⁴¹ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 10.

menyertakan kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat agar kepentingan mereka dapat terakomodasi.⁴²

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 supayaa menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). 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 memperhatikan kenyataan sosial itu.⁴³

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

Objek kajian politik hukum menurut Padmo Wahyono menjadikan sistem pemerintahan sebagai sasaran pokok bahasan, sedangkan Purnadi

⁴² *Ibid.*, hlm. 11, 35.

⁴³ Dikutip dari <http://digilib.unila.ac.id/6119/16/BAB%20II.pdf> tanggal 5 november pukul 03.21 WIB.

Purbacaraka menyebutkan politik hukum meliputi strategi (politik sebagai etik) dan taktik (politik sebagai teknik) kegiatan pembentukan hukum maupun penemuan hukum, dengan syarat mencerna hukum Indonesia dan dogmatik hukum Indonesia.⁴⁴ Moh. Mahfud MD menyatakan implementasi politik hukum itu meliputi *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan hukum dan pembaharuan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan, *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, terutama penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum.⁴⁵

3. Sifat dan Tujuan Politik Hukum

Politik hukum tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisonal yang terdapat di negara kita dan di lain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, maka politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realitas dan politik hukum internasional.⁴⁶ Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia, sosio kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan *particular* (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, itu bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.⁴⁷

⁴⁴ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia Permata, Yogyakarta, 2014, hlm. 9.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

⁴⁷ Abdul Latif, Hasbi Ali, *Op.Cit.*, *Politik.....*, hlm. 28.

Mengutip Sunarti Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritis belaka, tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan politik hukum nasional.⁴⁸

Objek politik hukum adalah hukum, yaitu hukum yang berlaku di waktu yang lalu, yang berlaku sekarang, maupun yang seharusnya berlaku di waktu yang akan datang. Sedangkan yang dipakai untuk mendekati atau mempelajari objek politik hukum adalah praktis ilmiah bukan teoretis ilmiah. Dengan kata lain adanya politik hukum menunjukkan eksistensi negara tertentu, begitu pula sebaliknya, eksistensi hukum menunjukkan eksistensi politik hukum dari negara tertentu.⁴⁹ Pada akhirnya dapat disebutkan bahwa politik hukum harus mempercepat hapusnya *repressive laws* dan terciptanya lebih banyak *facilitative laws*. Hal lain politik hukum menuju kepada perubahan sosial yang mengidentifikasi kebutuhan hukum rakyat yang bersifat laten, yaitu suatu kebutuhan hukum yang tidak secara jelas kelihatan tapi dalam jangka panjang sangat penting.⁵⁰

Jika dalam penjelasannya kebutuhan perubahan dan pembangunan hukum sebagai objek kajian politik hukum maka sifat politik hukum itu sendiri terbagi menjadi dua, *pertama*, politik hukum yang bersifat tetap

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Ahmad Muliadi, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 10.

⁵⁰ *Ibid.*

(permanen) yang berarti berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum, *kedua*, politik hukum yang bersifat temporer yang dimaksudkan sebagai kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.⁵¹

B. Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum

1. Intervensi Politik Terhadap Hukum

Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan politik yang sangat penting artinya serta mempunyai pengaruh yang luas, karena itu undang-undang akan memberi bentuk, mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu untuk mengespresikan nilai, dan fungsi instrumental, sehingga hukum bukan saja merupakan tujuan, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan.⁵²

Realita sekarang hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang *tumpul*, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 10-11.

⁵² Dikutip dari <http://www.panoramapagi.com/2014/09/opini-dr-muhammad-suharjono-mh.html> pada 7 November pukul 23.10 WIB.

Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.⁵³

Sehubungan pentingnya fungsi hukum dalam mengatur kehidupan manusia untuk mencapai kehidupan yang bermartabat, maka hukum atau undang-undang yang dibuat harus memiliki tujuan, arah dan cita-cita yang jelas. Berkenaan dengan itulah politik hukum hendak mengawal pelaksanaan hukum di suatu wilayah. Politik hukum sebagai suatu kebijakan hukum dan produk hukum yang dibentuk oleh kekuasaan yang berwenang dan diberlakukan dalam suatu negara tentunya mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai. Sedemikian pentingnya peranan politik ini sehingga dapat menentukan keberpihakan suatu produk hukum dan kebijakan. Pemaknaan politik hukum selanjutnya sering mengalami disfungsi karena peranan politik praktik kerap menjadi lebih dominan. Unsur kepentingan golongan dan pencapaian target-target tertentu telah mengalihkan makna politik hukum yang sebenarnya.⁵⁴

Untuk mengetahui dominasi dan hegemoni politik dalam proses pembentukan hukum di Indonesia dapat dilihat dari produk undang-undang yang dihasilkan. Kentalnya dominasi dan intervensi politik acap kali menjadikan undang-undang yang dihasilkan tidak sesuai dengan ekspektasi masyarakat, hal tersebut di aminkan oleh pendapat Mahfud MD yang mendasarkan pada realitas yang terjadi di Indonesia dimana politik kerap mengintervensi proses hukum. Bahkan pandangan yang cukup ekstrem disampaikan oleh Satjipto Rahardjo beliau mengatakan bahwa

⁵³ Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*, *Politik.....*, hlm. 9.

⁵⁴ Dikutip dari <http://www.panoramapagi.com/2014/09/opini-dr-muhammad-suharjono-mh.html> pada 7 November pukul 23.22 WIB.

kalau melihat hubungan antara subsitem politik dan subsitem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah.⁵⁵ Artinya banyak sekali praktik politik yang secara substansif hal-hal di atas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa di dalam kenyataan empirik politik sangat menentukan bekerjanya hukum.

Sebenarnya intervensi politik telah dimulai pada saat penyusunan peraturan hukum (in abstracto) itu sendiri. Ada satu penelitian yang menemukan bahwa di Indonesia untuk hukum-hukum publik yang terkait dengan kekuasaan (gezagverhouding) ternyata produknya berwatak sangat konservatif. Watak konservatif ini ditandai oleh, *pertama*, pembuatannya didominasi oleh pemerintah secara sentralistik, DPR sebagai lembaga perwakilan dari rakyat dalam hal ini tidak membawa aspirasi dari masyarakat, sehingga peraturan yang dibentuk tidak berdasarkan atas kerakyatan, *kedua*, isinya yang positivistik-instrumentalistik dalam arti selalu membenarkan atau member justifikasi atas tindakan dan program pemerintah, *ketiga*, jangkauannya yang interpretatif dalam arti hanya memuat yang pokok-pokok sehingga dapat ditafsirkan oleh pemerintah dengan peraturan pelaksanaan berdasarkan visi dan kekuatan politiknya sendiri. watak konservatif produk hukum ini timbul dari sistem politik yang sebenarnya tidak demokratis.⁵⁶

⁵⁵ Dikutip dari <http://www.negarahukum.com/hukum/hukum-dalam-pusaran-politik-dan-kuasa.html> pada 7 November pukul 23.35.

⁵⁶ Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoneisa*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 326.

2. Hukum Sebagai Produk Politik

Prospektif hukum kami tafsirkan sebagai sistem hukum yang menjadi idaman untuk masa depan, yang diupayakan melalui pembinaan dan pembaharuan hukum, yang mampu merubah suasana hukum dari sistem hukum yang sedang berjalan kepada sistem hukum yang diinginkan dan berorientasi kepada pandangan hidup, wawasan dan kepentingan bangsa, sebagai bangsa yang sedang membangun menurut suatu konsep pengelolaan nasional.⁵⁷

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan bagian dari sistem hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme. Termasuk dalam komponen struktur hukum antara lain lembaga pembuat undang-undang, pengadilan, dan lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum serta lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum. Substansi hukum merupakan hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil ini dapat berwujud hukum *in concreto* atau kaidah hukum khusus dan *in abstracto* atau kaidah hukum umum. Sementara itu, budaya hukum diartikan keseluruhan sistem nilai, serta sikap yang mempengaruhi hukum.⁵⁸

Atas intervensi yang dilakukan politik terhadap hukum terutama dalam hal pembuatan perundang-undangan pastilah wajar apabila peraturan perundang-undangan tersebut dikatakan sebagai produk politik. Istilah hukum sebagai produk politik ini dapat dicontohkan sebagai bentuk intervensi politik terhadap hukum. Namun menurut Mahfud MD mengacu

⁵⁷ Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 98.

⁵⁸ Otong Rosadi, Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 20.

pada istilah tersebut dapat dikatakan benar bahwa politik mengintervensi hukum dan dapat pula dikatakan benar bahwa bukan politik mengintervensi hukum melainkan hukum yang mengintervensi politik. Dasar beliau mengutarakan hal tersebut adalah karena didasarkan pada kebenaran ilmiah yakni kebenaran yang hanya benar menurut asumsi dan konsep serta indikator yang dipergunakan untuk istilah atau variabel tertentu dalam suatu karya ilmiah.⁵⁹

Istilah tersebut dapat dikatakan sebagai hal yang benar bahwa politik mengintervensi hukum apabila dilihat dari sudut pandang orang yang mengasumsikan hal tersebut, namun benar juga apabila terdapat orang yang mengartikan bahwa istilah tersebut berarti hukumlah yang mengintervensi politik apabila orang tersebut memang mengasumsikan atas apa yang disampaikan tersebut.⁶⁰

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meskipun dari sudut *das sole nada* pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, kajian ini lebih melihat *das sein* atau empiriknya bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatar belakanginya.⁶¹

⁵⁹ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 4.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Pergulatan.....*, hlm. 4.

Untuk kasus Indonesia terjadi juga fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya, bahkan dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan, dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi, dan sosial.⁶²

3. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula. Tulisan ini membagi variabel bebas (konfigurasi politik) maupun variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas.⁶³

Adanya konstelasi bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung selalu lemah terutama jika berhadapan dengan subsistem politik. Konsentrasi ini dapat dilihat dari fakta bahwa pelaksanaan fungsi penegakan hukum tidaklah berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Dikatakan demikian jika program pembentukan hukum dijadikan ukuran, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan

⁶² *Ibid.*

⁶³ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Membangun.....*, hlm. 66.

dengan cukup baik dan stabil karena dari waktu ke waktu ada peningkatan produktivitas meskipun pada sisi lain fungsi hukum cenderung merosot.⁶⁴

Struktur hukum dapat berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan peraturan perundang undangan di berbagai bidang hukum, tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung semakin melemah. Ketidaksinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum ini disebabkan oleh terjadinya gangguan tindakan politik terhadap upaya pengakan fungsi hukum.

Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum² Berdasarkan indikator-indikator itu, maka Mahfud menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut:⁶⁵

- a. *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.

⁶⁴ Dikutip dari <http://www.rumahbangsa.net/2015/01/konfigurasi-politik-dan-karakter.html> pada tanggal 15 november pukul 22.00.

⁶⁵ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 30.

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

C. Arah Produk Hukum Dalam Negara Demokrasi

1. Definisi Negara Hukum

Sebelum akan menjelaskan negara hukum, ada dua kata dalam negara hukum yaitu negara dan hukum. Antara negara dan hukum memiliki arti dari masing-masing kata. Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia hendak bergaul antara seorang dengan orang lainnya dalam rangka

menyempurnakan kebutuhan hidupnya. Semakin luas pergaulan manusia dan semakin banyak kebutuhannya kepada suatu organisasi negara yang akan melindungi dan memelihara keselamatan hidupnya. Menurut Bellefroid, mengatakan bahwa negara itu suatu persekutuan hukum yang menepati suatu wilayah untuk selama-lamanya dan yang dilengkapi dengan suatu kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.⁶⁶

Sedangkan pengertian hukum yang kita maksud dalam kaitannya dengan negara di sini adalah hukum positif yang berlaku mengikat sebagaimana dasar negara dan peraturan perundang-undangan yang ditaati dan diterapkan oleh warga negara dan lembaga-lembaga negara secara sama tanpa mengenyampingkan teori-teori hukum yang ada.⁶⁷

Menurut para ahli negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Gagasan warha negara hukum ini sesungguhnya terlahir sebagai reaksi negara polisi (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat ini. Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus salutus est, salus publica suorema lex*. Sebelum dilakukannya amandemen undang-undang dasar 1945 yang kemudian membentuk lembaga baru bernama mahkamah konstitusi yang diberi kewenangan

⁶⁶Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 62.

⁶⁷*Ibid.*

menguji konstitusioanalitas undang-undang terhadap undang-undang. Dengan demikian pernah terjadi ruang kosong pengujian konstitusionalitas undang-undang yang cukup lama dalam sejarah konstitusionalisme di Indonesia.⁶⁸ Meskipun demikian, gagasan ini sudah di sampaikan oleh Muhammad Yamin pada saat penyusunan UUD 1945 dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Yamin mengusulkan agar ada lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang, tetapi usulan tersebut ditolak oleh Soepomo dengan argumen undang-undang dasar yang hendak dibentuk tidak ada mengenal pembedaan kekuasaan (*trias politica*) dan pada masa itu belum banyak ahli hukum, apalagi ahli hukum yang berpengalaman dibidang tersebut.

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap konsep yang universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik yang beragam. Pemikiran – pemikiran tentang konsep negara hukum berkembang seperti sekarang ini, awalnya dikemukakan oleh beberapa ahli filsuf dari Eropa yaitu Plato, Aristoteles, Machiavelli, Jean Bodin dan Thomas Hobbes. Setelah mengalami beberapa perkembangan pemikiran konsep negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum diantaranya :

- Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

⁶⁸ Manafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Jakarta, 2012, hlm. 31.

- Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah penangaruh eksekutif.
- Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mngawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.
- Adanya sistem perekonomian yang dapat dijamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.⁶⁹

Bagir Manan dengan mengutip pendapat J.T. Van Den Berg mengemukakan bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki syarat minimal (negara hukum klasik) yaitu:

- Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
- Ada pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- Ada pemencaran kekuasaan negara/ pemerintah.
- Ada jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).
- Ada jaminan persamaan dimuka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
- Ada asas legalitas. Pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus idasarkan atas hukum.⁷⁰

Indonesia juga merupakan negara hukum dengan di implimentasikannya nilai-nilai atau kaidah-kaidah hukum kedalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 dijelaskan bahwa indonesia merupakan negara hukum, didalam pembukaan dicantumkan bahwa pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa segala warga negara indonesia bersamaan kedudukannya didalam hukum

⁶⁹ Hargiyan Kevin, Negara Hukum dan Demokrasi dalam www.kevinunidha.blogspot.co.id pada 14 November 2016 pukul 22.00.

⁷⁰ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Cetakan Kedua*, Intrans Publishing, Malang, 2011, hlm. 56-57.

pemerintah dan wajib menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali dan masih banyak lagi penjelasan negara hukum di dalam UUD 1945.

2. Demokrasi Dalam Negara Hukum

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke 5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarkhi dan kediktatoran di negara-negara Kota di zaman Yunani kuno. Ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide Negara Kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang Konstitusi Negara dan Liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1755), kemudian idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778).⁷¹

Kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-* *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat.⁷²

Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, yakni

⁷¹ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 60-61.

⁷² *Ibid.*, hlm. 61.

kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.⁷³

Sementara itu secara terminologis demokrasi sebagai berikut:

- a. Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- b. Menurut Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintah dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- c. Menurut Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintah dimana pemerintah dimintai tanggungjawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil mereka yang terpilih.⁷⁴

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi. Ada dua kelompok yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaan, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada rule of law. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan bersifat totaliter.⁷⁵

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 162.

⁷⁵ Nimatul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 201.

Miriam Budiardjo berpandangan demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang pada warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).⁷⁶ Pandangan demikian sejalan dengan tujuan dibentuknya konstitusi sebagai langkah konkret melakukan pembatasan kekuasaan.

Sementara itu menurut David Held dalam model-model demokrasi, dalam sejarah teori demokratis terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warganegara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Atena kuno, diantara tempat-tempat yang lain. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari pada warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan

⁷⁶ Miriam Budiarto, *Op.Cit.*, *Dasar.....*, hlm. 105.

hukum". *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Hingga kini Uvi Soviet, Masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsep ini.⁷⁷

Selain itu, Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

- 1) Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan.
- 2) Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur.
- 3) Semua orang mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat.
- 4) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan.
- 5) Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman.
- 6) Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif.
- 7) Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relatif independent*.⁷⁸

Negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dimana dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat. Bahwa kekuasaan pemerinta berada ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal; *pertama*, pemerintah dari rakyat (*goverment of the people*); *kedua*, pemerintah oleh rakyat (*goverment by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*goverment for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal diatas dapat dijadikan dan ditegakkan dalam tatanan pemerintahan.

⁷⁷ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5-6.

⁷⁸ Ni'matul Huda, Op.Cit., *Negara.....*, hlm. 21.

3. Arah Produk Hukum Dalam Negara Demokrasi

Menurut Moh. Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu pertama, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.⁷⁹

Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal), kedua, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.⁸⁰

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks

⁷⁹ Dikutip dari <http://digilib.unila.ac.id/6119/16/BAB%20II.pdf> pada 18 November pukul 23.10.

⁸⁰ Moh Mahfud MD, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 19, 23.

bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.⁸¹

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis.

Adapun produk hukum yang berkarakter ortodoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter

⁸¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit.*, *Politik.....*, hlm. 30.

responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.⁸²

4. Pandangan Islam Terhadap Demokrasi

Sekarang ini istilah demokrasi bagi banyak orang dianggap sebagai kata yang mengimplikasikan nilai-nilai, perjuangan untuk kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik. Demokrasi bukan hanya merupakan metode kekuasaan mayoritas melalui partisipasi rakyat dan kompetisi yang bebas, tetapi juga mengandung nilai-nilai universal, khususnya nilai-nilai persamaan, kebebasan dan pluralisme, walaupun konsep-konsep operasionalnya bervariasi menurut kondisi budaya negara tertentu.⁸³

Sejak awal kebangkitan nasional awal abad ini, para pemimpin dan intelektual Muslim di Indonesia telah merespon demokrasi sebagai sistem yang harus dijalankan dalam kehidupan sosial dan politik. Muhammad Natsir, Ketua Masyumi (1952-1958), misalnya, mendukung demokrasi walaupun dia mempunyai penafsiran tersendiri tentang demokrasi.⁸⁴ Menurutnya, Islam adalah demokratis, dalam pengertian bahwa Islam menolak *istibdad* (despotisme), absolutisme, dan otoritarianisme. Hal ini tidak berarti bahwa semua hal dalam pemerintahan Islam diputuskan melalui Majelis Syura (Dewan Permusyawaratan). Menurut Natsir, Islam mempunyai konsep dan karakteristik sendiri. Islam tidak harus 100% demokratis, dan tidak harus 100% otoriter, Islam

⁸² Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 31.

⁸³ Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi: Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 72.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 73.

adalah Islam.⁸⁵Islam bisa jadi merupakan sintesis antara demokrasi dan otokrasi. Di antara para intelektual lain yang mendukung demokrasi yaitu Z.A. Ahmad. Di negara Islam menurut Ahmad, rakyat mempunyai dua hak, yaitu hak untuk menyusun undang-undang dan hak untuk memilih kepada negara.

Sementara itu, Fazlur Rahman yang menelaah hubungan konsep *syura* dan demokrasi, melihat keduanya merupakan bagian dari perintah-perintah Al-Qur'an. Fazlur berpendapat bahwa *syura* telah ada pada masyarakat Arabia pra Islam. Waktu itu para pemuka suku dan kota menjalankan suatu urusan melalui musyawarah.⁸⁶ Istilah inilah yang kemudian didemokrasikan oleh Al-Qur'an, yang kemudian disebut dengan *nadi* atau *syura*.

Adapun konsep musyawarah sebagaimana yang sudah digariskan oleh Al-Qur'an dapat dijumpai QS. *Ali 'Imran* (3): 15: "*dan bermusyawarahlah dengan mereka (rakyat) di dalam persoalan-persoalan negara*"; QS. *Asy-Syura* (42): 38: "... yang menjalankan pemerintahannya dengan musyawarah di antara mereka...;" dan QS. *An-Nisa'* (4): 59: "...mengenai konsep *ulul amri minkum* (penguasa di antara kamu)..."

Ayat *As-Syura* diturunkan setelah kaum Muslimin terpukul mundur dalam perang Uhud, setelah rasul memakai pendapat mayoritas massa dan meninggalkan pendapatnya sendiri, dalam rangka menerapkan prinsip musyawarah. Dari peristiwa perang Uhud di atas dapat diambil kesimpulan pertama, Rasulullah SAW agar diperintahkan bermusyawarah

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 9, Raja Grafindo, 2014, hlm. 221.

dengan para sahabatnya, kedua, beliau diperintahkan bermusyawarah berperang agar beliau mempunyai kepastian pendapat yang benar, ketiga, beliau diperintahkan supaya bermusyawarah dengan mereka, karena di dalam musyawarah terdapat manfaat dan masalah, keempat, beliau diperintahkan untuk bermusyawarah, agar diteladani oleh generasi berikutnya.⁸⁷



⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 224.