

BAB II

TEORI POLITIK HUKUM

A. Pengertian dan Cakupan Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Berbagai pengertian atau definisi dari politik hukum yang akan dijelaskan dalam beberapa paragraf dibawah ini. 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.

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.²⁹ Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum

²⁹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Cet.II, hal. 160

adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³⁰ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³¹

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: i. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; ii. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; iii. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; iv. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³² Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-

³⁰ Padmo Wahjono, "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", dalam majalah *Forum Keadilan* No.29, April 1991, hal. 65

³¹ Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam majalah *Prisma* No.62 Tahun II, Desember 1973, hal. 3

³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Cet.III hal. 352-353

citakan.³³ Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.³⁴

Pada dasarnya, pengertian politik hukum yang dikemukakan oleh berbagai ahli hukum tersebut di atas tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan. Perbedaan hanya terdapat pada ruang lingkup atau materi muatan politik hukum. Oleh karena itu, dalam penelitian ini politik hukum diartikan sebagai kebijaksanaan pemerintah yang dijadikan sebagai dasar untuk menetapkan arah pembangunan hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan negara Indonesia, yang meliputi struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

2. Hukum sebagai Alat

Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi mana yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan bahwa politik hukum itu merupakan *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan

³³ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*. (Bandung: Sinar Baru, 1983), hal. 20

³⁴ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 151

langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.³⁵

Dasar pemikiran dari berbagai definisi yang seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum-hukum sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita.

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.³⁶

Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya: pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada

³⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. (Bandung: Alumni, 1991), hal. 1

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), hal.3

periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

3. Cakupan Studi Politik Hukum

Studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yang pertama lebih bersifat formal pada kebijakan resmi sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya.

Studi Politik hukum mencakup sekurang kurangnya 3 hal yaitu; Pertama, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Kedua, Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya, atas lahirnya produk hukum. Ketiga, penegakan hukum dalam kenyataan dilapangan.³⁷

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Corak Isi Politik Hukum

Pembentukan politik hukum suatu negara dipengaruhi oleh beberapa faktor utama yang meliputi:³⁸

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Ibid.*, hal. 3-4

³⁸ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Penataran Dosen FH/STH PTS se Indonesia*. (Bogor: Cisarua, 1993), hal. 6-10

1. Dasar dan corak politik

Terdapat pandangan yang telah diterima secara umum bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik. Bukan hanya karena dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, peraturan perundang-undangan pada dasarnya juga mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh dalam negara yang bersangkutan. Pemikiran-pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh tersebut dapat bersumber pada ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu atau tekanan-tekanan yang kuat dari masyarakat.

Politik hukum di negara yang mendasarkan pada ideologi sosialis tentu akan berbeda dengan politik hukum negara kapitalis. Demikian pula politik hukum negara demokrasi akan berbeda dengan politik hukum negara diktator. Pada negara demokrasi, politik hukum akan lebih membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi menentukan corak dan isi politik hukum. Sebaliknya, negara diktator akan menghindari keikutsertaan masyarakat dalam penentuan corak dan isi politik hukum karena kuatnya peran dominan penguasa negara.³⁹

a. Tingkat perkembangan masyarakat

Bagir Manan menjelaskan bahwa penentuan corak dan isi politik hukum masyarakat agraris berbeda dengan masyarakat

³⁹ Bagir Manan, *Ibid.*, hal. 6-8

industri. Menurutnya, pada masyarakat agraris, tanah menjadi faktor dominan bagi kehidupan ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Masalah lapangan kerja pada masyarakat agraris lebih dikaitkan dengan sistem penguasaan tanah. Sedangkan pada masyarakat industri, lapangan kerja lebih ditekankan pada kemampuan keterampilan perorangan untuk bekerja di berbagai jenis industri. Oleh karenanya, isu perlindungan tenaga kerja menjadi lebih menonjol dibandingkan dengan kondisi pada masyarakat agraris. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa pembentukan politik hukum di negara industri juga ditujukan untuk percepatan pertumbuhan industri, disamping kebutuhan bagi para pelaku industri tersebut. Akibatnya, tidak jarang terjadi benturan kepentingan antara pelaku, negara dan tenaga kerja dalam pembentukan politik hukum di negara yang bersangkutan.

b. Susunan Masyarakat

Bagir Manan membedakan susunan masyarakat ini ke dalam dua susunan masyarakat, yakni: masyarakat homogen dan heterogen. Menurutnya politik hukum masyarakat yang relatif homogen tentu berbeda dengan masyarakat yang heterogen karena politik hukum yang serba menyamakan (*uniformalitas*) kecil kemungkinan dapat diterapkan pada masyarakat yang heterogen. Oleh karena itu politik hukum unifikasi harus dipertimbangkan secara matang oleh pemerintah, bahkan untuk bidang-bidang

hukum yang tidak bertalian dengan agama atau keluarga, misalnya hukum ekonomi. Hal ini disebabkan perbedaan kemampuan antara pengusaha kecil dan besar.⁴⁰

Apabila pemerintah tidak memberikan perlindungan kepada pengusaha kecil maka lambat laun kegiatan ekonomi akan terkonsentrasi pada golongan pengusaha besar, yang pada gilirannya akan memberikan pengaruh dominan terhadap pembentukan politik hukum. Oleh karena itu, Bagir Manan menegaskan bahwa:

Persamaan hukum tidak selalu berarti keadilan. Perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Keadilan dan kemanfaatan hukum akan terletak pada persamaan pada tempat dimana diperlukan persamaan dan perbedaan pada tempat dimana diperlukan perbedaan.

Atau dengan kata lain, menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan sesuatu yang semestinya sama.

c. Pengaruh global

Dalam konteks global, politik hukum suatu negara tidak lagi hanya memberikan perlindungan kepada negara semata tanpa mempertimbangkan perlindungan kepentingan masyarakat internasional. Misalnya: politik hukum terhadap hak kekayaan intelektual berupa perlindungan terhadap hak cipta dan paten dapat

⁴⁰ Bagir Manan, *Ibid.*, hal. 8-9

dipandang sebagai kebijaksanaan hukum yang ada kaitannya dengan perlindungan terhadap hak-hak orang asing di bidang ini. Dalam bidang hukum lain, misalnya, hukum perburuhan, kebijaksanaan hukum seringkali dipengaruhi oleh isu-isu global, antara lain: hak asasi manusia dan perlunya peningkatan kesejahteraan pekerja.⁴¹

⁴¹ Bagir Manan, *Ibid.*, hal.10