

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pendidikan memiliki peran yang sangat penting dalam membentuk keterampilan dan kecakapan seseorang untuk memasuki dunia kerja. Pendidikan yang dilakukan di perguruan tinggi masih terbatas pada pemberian teori dan praktek dalam skala kecil. Agar dapat memahami dan memecahkan setiap permasalahan yang muncul di dunia kerja, maka mahasiswa perlu melakukan kegiatan pelatihan kerja secara langsung di instansi/lembaga yang relevan dengan program pendidikan yang diikuti. Sehingga setelah lepas dari ikatan akademik di perguruan tinggi yang bersangkutan, mahasiswa/mahasiswi bisa memanfaatkan ilmu dan pengalaman yang telah diperoleh selama masa pendidikan dan masa pelatihan kerja untuk menerapkannya di dunia kerja yang sebenarnya. Salah satu program yang dapat ditempuh untuk dapat mewujudkan hal tersebut di atas adalah dengan melaksanakan Kuliah Kerja lapangan „KKN“ atau Magang. Kuliah Kerja lapangan KKN“ atau Magang adalah kegiatan mahasiswa yang terencana dan terbimbing dalam bentuk praktik kerja guna memberikan pengalaman belajar tentang aplikasi disiplin ilmu hukum pada institusi tempat KKN atau magang. hak-hak manusia sebagai makhluk sosial untuk mendapatkan haknya dan mendapatkan perlakuan yang adil dan sama di hadapan hukum. Maka sangatlah sinkron antara Kuliah Kerja lapangan /KKN“ atau magang dengan mata kuliah yang ditawarkan dan akan sangat berpengaruh dengan rencana masa depan penulis setelah menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen ini yaitu menjadi sarjana hukum yang mahir dan handal, khususnya dibidang hukum dan hak Asasi manusia. (bentuk kegiatan yang dilakukan adalah kerja praktek dengan mengikuti semua aktivitas yg ada.

Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Sri Soemantri M, yang mengatakan bahwa politik hukum sebagai bagian dari kajian hukum tata negara.<sup>1</sup>

Secara konseptual, kinerja disiplin politik hukum tidak berhenti pada tataran teoritis saja, tetapi sesuai dengan sifatnya yang praktis fungsional, disiplin hukum ini dimanfaatkan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang notabene menjadi wewenang dari segi khusus disiplin ilmu hukum yang dibentuknya. Bentuk khusus dalam kajian itu adalah hukum tata negara. Ada beberapa pandangan yang telah diungkapkan oleh para ahli hukum berkenaan dengan pengertian politik hukum diantaranya, menurut Padmo Wahdjono mendefinisikan politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>2</sup>

Politik Hukum diartikan sebagai “kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan.”

Adapun kata nasional sendiri diartikan sebagai wilayah berlakunya politik hukum itu. Dalam hal ini yang dimaksud adalah wilayah yang tercakup dalam kekuasaan Negara Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut, yang dimaksud dengan politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum akan sedang dan berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu:

1. Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak,
2. Penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut,

---

<sup>1</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. Ke-7 (Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2012), hal. 297S

<sup>2</sup>Prof Dr. H. Faried Ali SH. *Hukum Tata pemerintahan* (Yogyakarta: Akademika, 2003), hlm. 73

3. Materi hukum yang meliputi hukum akan, sedang dan telah berlaku,
4. Proses pembentukan hukum,
5. Tujuan politik hukum nasional.<sup>3</sup>

#### **A. Sendi-Sendi Hukum Nasional**

berkenaan dengan pengertian politik hukum di Indonesia menjadi modal dasar untuk lebih lanjut memahami tentang materi sendi-sendi hukum yang sudah menjadi kebijakan politik yang membentuk sistem hukum. Dimana sistem hukum yang dimaksud satu kesatuan komponen-komponen yang menjadi sendi-sendi didalam hukum, yang masing-masing komponen tersebut saling berhubungan satu sama lain dengan begitu hukum merupakan sebagai sebuah sistem, yang berarti didalamnya terdiri atas komponen-komponen yang saling bekerja sedemikian rupa sehingga membentuk suatu pola dengan ciri tersendiri. Komponen-komponen yang dimaksud didalam sistem hukum yang dikatakan sebagai sendi-sendi hukum nasional. Yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Adapun sendi-sendi hukum nasional Indonesia, yakni:

##### **a. Ide kedaulatan rakyat**

Bahwa yang berdaulat di negara demokrasi adalah rakyat. Ini menjadi gagasan pokok dari demokrasi yang tercermin pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “ kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan menurut ketentuan UUD”.

##### **b. Negara berdasarkan atas hukum**

Negara demokrasi juga negara hukum. Negara hukum Indonesia menganut hukum dalam arti meterial (luas) untuk mencapai tujuan nasional. Ini tercermin pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum “ .

---

<sup>3</sup> Imam Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 58

c. Berbentuk Republik

Negara dibentuk untuk memperjuangkan realisasi kepentingan umum (Republik). Negara Indonesia berbentuk republik yang memperjuangkan kepentingan umum. Hal ini tercermin pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

d. Pemerintah berdasarkan konstitusi

Penyelenggaraan pemerintahan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan berlandaskan konstitusi atau UUD yang demokratis. Ini tercermin pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

e. Pemerintahan yang bertanggungjawab

Pemerintah selaku penyelenggara negara bertanggungjawab atas segala tindakannya. Berdasarkan demokrasi pancasila, pemerintah kebawah/bertanggungjawab kepada rakyat dan keatas bertanggung jawab kepada tuhan yang maha Esa.

f. Sistem Perwakilan

Pada dasarnya, pemerintah menjalankan amanat rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan.

g. Sistem Pemerintahan Presidensial

Presiden adalah penyelenggara negara tertinggi. Presiden adalah kepala negara sekaligus keoala pemerintahan.

## **B. Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional**

Adapun Dalam kebijakan pembangunan hukum Nasiaonal, perlu kiranya terlebih dahulu memperoleh pemahaman menyeluruh tentang politik pembangunan hukum nasioanal, sebelumnya perlu dibahas pula tentang strategi pembangunan hukum, sehingga

apa yang menjadi realitas atas pembangunan hukum (politik hukum) nasional tidak hanya dilihat sebagai fenomena ketatanegaraan dan dan model perpolitikan yang dianut, tetapi juga harus dicermati pada pola-pola pilihan konsep pembangunan lainnya.<sup>4</sup> Diantaranya terdapat dua strategi pembangunan hukum, diantaranya:

### **1. Strategi Pembangunan Hukum yang *ortodoks*;**

Strategi Pembangunan Hukum yang *ortodoks* yaitu segala usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat yang berkenaan dengan bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik.

Strategi pembangunan hukum *ortodoks* memiliki ciri-ciri adanya peran yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah pembangunan hukum dalam suatu negara. Dengan demikian, maka baik tradisi hukum yang kontinental (*civil law*), maupun tradisi hukum yang sosialis (*socialist law*) dapat dikatakan sebagai penganut strategi pembangunan hukum yang *ortodoks*. Karena dalam tradisi hukum tersebut peran lembaga-lembaga negara sangat dominan dan monopolis dalam menentukan arah pembangunan hukum.

### **2. Strategi Pembangunan Hukum yang *responsive*;**

Strategi Pembangunan Hukum yang *responsive* yaitu usaha pembangunan hukum yang peran besarnya dilakukan oleh lembaga peradilan dan partisipasi luas oleh kelompok-kelompok sosial dan individu-individu dalam masyarakat. Dalam strategi pembangunan ini berarti bahwa peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlement) dalam menentukan arah pembangunan hukum menjadi lebih relatif karena adanya tekanan yang ditimbulkan oleh partisipasi yang luas dari masyarakat dan kedudukan yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan menjadi lebih kreatif. Keadaan demikian memungkinkan

---

<sup>4</sup> Opcit, Hartono, Sunaryati, Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional

menghasilkan produk politik yang lebih bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok sosial masyarakat. Dengan demikian, maka tradisi hukum adat (*common law*) dapat dikatakan menganut strategi pembangunan hukum *responsive*.<sup>5</sup>

Dari pembagian model strategi pembangunan hukum nasional tersebut, menurut M. Solly Lubis menegaskan terhadap landasan sosial dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah Pancasila dan UUD 1945 yang sudah diamandemen oleh MPR. Dengan demikian, yang menjadi fokus perhatian dalam penataan rambu-rambu strategi bagi manajemen pembangunan hukum nasional, ialah sejauh mana kebijakan politik hukum (*legal policy*) yang akan dikembangkan tetap konsisten dengan *value system* yang terdapat dalam pancasila dan UUD 1945, serta sejauh mana tujuan-tujuan nasional dalam pembukaan UUD 1945 dapat direalisasikan melalui penerapan hukum yang akan datang sebagai model strategi pembangunan hukum yang dipilihnya.<sup>6</sup>

Setelah adanya amandemen UUD 1945 yang didalamnya memberikan konstruksi baru pada sistem ketatanegaraan indonesia, dan hal tersebut berimplikasi pada penyusunan program pembangunan hukum, dan pembangunan pada umumnya, yang selama ini ditetapkan dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) oleh MPR.<sup>7</sup> GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dengan adanya Amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden, GBHN tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, UU no. 25/2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyatakan bahwa penjabaran

---

<sup>5</sup> Walter Lippmann, Filsafat Publik, Yayasan Obor, Jakarta, 1999, hal. 21

<sup>6</sup> Opcit, Hartono, Sunaryati, Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional.

<sup>7</sup> Mokhammad Najih, *Pengantar Hukum Indonesia*, cet.3 (Malang: Setara Press, 2013), hal. 83-85

dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.<sup>8</sup>

Dalam ketentuan yang baru berdasarkan amandemen UUD 1945, MPR masih berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, namun ia tidak berwenang dalam menetapkan GBHN serta memilih dan menetapkan presiden dan wakil presiden, karena pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Kemudian jika kita kaitkan dengan struktur lembaga-lembaga negara yang akan melaksanakan dan merumuskan tentang kebijakan politik hukum didalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah di maksudkan untuk menciptakan lembaga-lembaga negara yang demokratis, kuat, dan mandiri dalam mekanisme *check and balances*. Arah dan tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Pancasila itu sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, maka timbul konsekuensi-konsekuensi yang bersifat imperatif bagi negara dan penyelenggaraan negara. Konsekuensi yang bersifat imperatif itu, bahwa segenap aspek kehidupan negara dan penyelenggaraan negara serta setiap realisasi dan pelaksanaan sistem hukum positif Indonesia harus senantiasa sesuai

---

<sup>8</sup> Laboratorium Pancasila IKIP Malang, *Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi*, (Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1989), hal. 157

Pancasila. Secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum. Dari sudut metodologi, keduanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya masing-masing.

Hukum adalah produk politik adalah benar bila didasarkan pada das sein dengan mengonsepan hukum sebagai undang-undang.<sup>9</sup> Hukum adalah produk politik juga menjadi salah apabila yang menjadi adasnya das sein atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang. Indonesia merupakan negara hukum, seperti yang diterangkan dalam penjelasan UUD 1945, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum, sebagai barometer untuk mengukur suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah disepakati. Negara hukum merupakan suatu negara yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan- tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Oleh sebab itu maka hukum merupakan himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya dan Apabila negara yang menganut sistem demokrasi, maka semua peraturan harus dirumuskan secara demokrasi, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cet. Ke-27, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 31



masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang sedang bermain. Jadi negara, kekuasaan, hukum dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.<sup>10</sup> Berdasarkan hal-hal tersebut maka permasalahan dalam tulisan ini yaitu mengenai Produk Hukum di Indonesia dalam perspektif Politik Hukum. Hukum juga merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.<sup>11</sup> Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi. Meskipun dari sudut “das sollen” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut “das sein” bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Pada era Soekarno, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada zaman Soeharto. Pembangunanisme telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua

---

<sup>10</sup> Padmo Wahjono, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, hal 32.

<sup>11</sup>Wirjono Prodjodikoro, Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik, (Jakarta: Eresco,1991), hal 73.

perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa. Pada sisi lain, hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan.

Peran Politik Hukum di Indonesia Pasca Reformasi Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk tujuan negara yang dicita-citakan. Dengan demikian, sangat jelas bahwa politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia. Politik hukum yang akan, sedang dan telah diberlakukan di wilayah yurisdiksi Republik Indonesia itu sangat penting, karena hal itu akan menjadi sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan dan pembangunan hukum di Indonesia. Artinya, baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadikan politik hukum sebagai acuan pertama dan utama dalam proses-proses di atas. Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses pembentukan hukum adalah konsepsi dan kekuasaan politik, yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata “process” dan kata

“institutions,” dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuata-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiarjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.<sup>17</sup> Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan checks and balances, seperti yang dianut Undang-Undang dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara.

Sistem yang demikian disebut sistem “checks and balances”, Kenyataan di atas menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undangundang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas. Dalam kasus ini, mengingatkan kita kepada apa yang diutarakan oleh pakar filsafat publik Walter Lippmann, bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati. yaitu pembatasan

kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dengan sistem yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung. Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmunan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Bahkan UU. R.I. No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Bab. X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu yang diatur dalam Pasal 53 : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Satu catatan penting yang perlu dikemukakan disini untuk menjadi perhatian para lawmaker adalah apa yang menjadi keprihatinan Walter Lippmann, yaitu: ”Kalau opini umum sampai mendominasi pemerintah, maka disana terdapat suatu penyelewengan yang mematikan, penyelewengan ini menimbulkan kelemahan, yang hampir menyerupai kelumpuhan, dan bukan kemampuan untuk memerintah. Karena itu perlu

menjadi catatan bagi para pembentuk hukum adalah penting memperhatikan suara dari kelompok masyarakat yang mayoritas yang tidak punya akses untuk mempengaruhi opini publik, tidak punya akses untuk mempengaruhi kebijakan politik. Disinilah peranan para wakil rakyat yang terpilih melalui mekanisme demokrasi yang ada dalam struktur maupun infrastruktur politik untuk menjaga kepentingan mayoritas rakyat, dan memahami betul norma-norma, kaidah-kaidah, kepentingan dan kebutuhan rakyat agar nilai-nilai itu menjadi hukum positif. Perlu di jelas disini bahwa peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah Indonesia merdeka hingga pasca reformasi bangsa Indonesia telah berupaya untuk membenahi sistem hukum nasional sesuai dengan perkembangan negara Indonesia saat ini.<sup>12</sup>

Dalam sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (bedasarkan periode sistem politik) antara politik yang demokratis dan politik otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Terjadinya perubahan itu karena hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika politik yang melahirkannya berubah. a. Perubahan Berbagai UU Tampak jelas dan terbukti secara gamlang bahwa "hukum sebagai produk politik" sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Suharto jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berikut ini beberapa contohnya.<sup>20</sup> 1. UU tentang Partai Politik dan Gelongan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika semula rakyat dipaksa untuk hanya menerima dan memilih tiga organisasi sosial politik tanpa boleh mengajukan alternatif, maka sekarang

---

<sup>12</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, YLBHI, Jakarta, 1988, hal. 27

rakyat diperbolehkan membentuk partai politik yang eksistensinya di parlemen bisa dibatasi oleh rakyat melalui pemilu dengan memberlakukan electoral theshold dan/atau parliamentary threshold. 21 2. UU tentang Pemilu dibongkar dengan menghapus porsi anggota DPR dan MPR yang diangkat oleh presiden. Penyelenggara pemilu juga dilepaskan dari hubungan struktural dengan pemerintah, dari yang semula diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dialihkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dirombak sejalan dengan perubahan UU tentang Pemilu.<sup>13</sup> Perubahan atas UU ini sampai tahun 2004 berisi pengurangan terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat serta pengangkatan anggota MPR secara lebih terbuka, namun sejak pemilu 2004 perubahan atas UU sudah meniadakan pengangkatan sama sekali dan memasukkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang baru sejalan dengan amandemen atas UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). 4. UU tentang Pemerintah Daerah juga diganti, dari yang semula berasas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas, dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik.

---

<sup>13</sup> Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal.54

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Politik Hukum Nasional**

Setiap masyarakat yang memiliki tujuan yang perlu untuk dicapai, dan politik merupakan bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Struktur politik menaruh perhatian pada pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol. Memiliki tujuan, didahului oleh proses pemilihan tujuan diantara berbagai tujuan yang mungkin. Dengan demikian, dalam politik juga merupakan aktifitas yang memilih suatu tujuan sosial tertentu.

Dalam hukum, kita juga akan dihadapkan pada persoalan yang serupa, yaitu dengan keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Pada saat dibicarakan hukum sebagai fenomena sosial, persoalan-persoalan tersebut juga sedikit banyak telah disinggung. Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan pada kedudukan yang kait-mengait dengan sektor-sektor lain dalam kehidupan masyarakat. Salah satu segi dari keadaan yang demikian itu adalah bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Dengan demikian, hukum mempunyai dinamika. Politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika yang demikian itu, karena ia diarahkan kepada *iure constituendo*, hukum yang harus berlaku.

Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Sri Soemantri M, yang mengatakan bahwa politik hukum sebagai bagian dari kajian hukum tata negara.<sup>14</sup>

Secara konseptual, kinerja disiplin politik hukum tidak berhenti pada tataran teoritis saja, tetapi sesuai dengan sifatnya yang praktis fungsional, disiplin hukum ini dimanfaatkan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang notabene menjadi wewenang dari segi khusus disiplin ilmu hukum yang dibentuknya. Bentuk khusus dalam kajian itu adalah hukum tata negara. Ada beberapa pandangan yang telah diungkapkan oleh para ahli hukum berkenaan dengan pengertian politik hukum diantaranya, menurut Padmo Wahdjono mendefinisikan politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>15</sup>

Politik Hukum diartikan sebagai “kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan.”

Adapun kata nasional sendiri diartikan sebagai wilayah berlakunya politik hukum itu. Dalam hal ini yang dimaksud adalah wilayah yang tercakup dalam kekuasaan Negara Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut, yang dimaksud dengan politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum akan sedang dan berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu:

6. Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak,
7. Penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut,

---

<sup>14</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. Ke-7 (Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2012), hal. 297S

<sup>15</sup>Prof Dr. H. Faried Ali SH. *Hukum Tata pemerintahan* (Yogyakarta: Akademika, 2003), hlm. 73



8. Materi hukum yang meliputi hukum akan, sedang dan telah berlaku,
9. Proses pembentukan hukum,
10. Tujuan politik hukum nasional.<sup>16</sup>

### **C. Sendi-Sendi Hukum Nasional**

berkenaan dengan pengertian politik hukum di Indonesia menjadi modal dasar untuk lebih lanjut memahami tentang materi sendi-sendi hukum yang sudah menjadi kebijakan politik yang membentuk sistem hukum. Dimana sistem hukum yang dimaksud satu kesatuan komponen-komponen yang menjadi sendi-sendi didalam hukum, yang masing-masing komponen tersebut saling berhubungan satu sama lain dengan begitu hukum merupakan sebagai sebuah sistem, yang berarti didalamnya terdiri atas komponen-komponen yang saling bekerja sedemikian rupa sehingga membentuk suatu pola dengan ciri tersendiri. Komponen-komponen yang dimaksud didalam sistem hukum yang dikatakan sebagai sendi-sendi hukum nasional. Yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Adapun sendi-sendi hukum nasional Indonesia, yakni:

#### **h. Ide kedaulatan rakyat**

Bahwa yang berdaulat di negara demokrasi adalah rakyat. Ini menjadi gagasan pokok dari demokrasi yang tercermin pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “ kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan menurut ketentuan UUD”.

#### **i. Negara berdasarkan atas hukum**

Negara demokrasi juga negara hukum. Negara hukum Indonesia menganut hukum dalam arti meterial (luas) untuk mencapai tujuan nasional. Ini tercermin pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum “ .

---

<sup>16</sup> Imam Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 58

j. Berbentuk Republik

Negara dibentuk untuk memperjuangkan realisasi kepentingan umum (Republik). Negara Indonesia berbentuk republik yang memperjuangkan kepentingan umum. Hal ini tercermin pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

k. Pemerintah berdasarkan konstitusi

Penyelenggaraan pemerintahan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan berlandaskan konstitusi atau UUD yang demokratis. Ini tercermin pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

l. Pemerintahan yang bertanggungjawab

Pemerintah selaku penyelenggara negara bertanggungjawab atas segala tindakannya. Berdasarkan demokrasi pancasila, pemerintah kebawah/bertanggungjawab kepada rakyat dan keatas bertanggung jawab kepada tuhan yang maha Esa.

m. Sistem Perwakilan

Pada dasarnya, pemerintah menjalankan amanat rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan.

n. Sistem Pemerintahan Presidensial

Presiden adalah penyelenggara negara tertinggi. Presiden adalah kepala negara sekaligus keoala pemerintahan.

#### **D. Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional**

Adapun Dalam kebijakan pembangunan hukum Nasiaonal, perlu kiranya terlebih dahulu memperoleh pemahaman menyeluruh tentang politik pembangunan hukum nasioanal, sebelumnya perlu dibahas pula tentang strategi pembangunan hukum, sehingga

apa yang menjadi realitas atas pembangunan hukum (politik hukum) nasional tidak hanya dilihat sebagai fenomena ketatanegaraan dan dan model perpolitikan yang dianut, tetapi juga harus dicermati pada pola-pola pilihan konsep pembangunan lainnya.<sup>17</sup> Diantaranya terdapat dua strategi pembangunan hukum, diantaranya:

### **3. Strategi Pembangunan Hukum yang *ortodoks*;**

Strategi Pembangunan Hukum yang *ortodoks* yaitu segala usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat yang berkenaan dengan bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik.

Strategi pembangunan hukum *ortodoks* memiliki ciri-ciri adanya peran yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah pembangunan hukum dalam suatu negara. Dengan demikian, maka baik tradisi hukum yang kontinental (*civil law*), maupun tradisi hukum yang sosialis (*socialist law*) dapat dikatakan sebagai penganut strategi pembangunan hukum yang *ortodoks*. Karena dalam tradisi hukum tersebut peran lembaga-lembaga negara sangat dominan dan monopolis dalam menentukan arah pembangunan hukum.

### **4. Strategi Pembangunan Hukum yang *responsive*;**

Strategi Pembangunan Hukum yang *responsive* yaitu usaha pembangunan hukum yang peran besarnya dilakukan oleh lembaga peradilan dan partisipasi luas oleh kelompok-kelompok sosial dan individu-individu dalam masyarakat. Dalam strategi pembangunan ini berarti bahwa peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlement) dalam menentukan arah pembangunan hukum menjadi lebih relatif karena adanya tekanan yang ditimbulkan oleh partisipasi yang luas dari masyarakat dan kedudukan yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan menjadi lebih kreatif. Keadaan demikian memungkinkan

---

<sup>17</sup> Opcit, Hartono, Sunaryati, Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional

menghasilkan produk politik yang lebih bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok sosial masyarakat. Dengan demikian, maka tradisi hukum adat (*common law*) dapat dikatakan menganut strategi pembangunan hukum *responsive*.<sup>18</sup>

Dari pembagian model strategi pembangunan hukum nasional tersebut, menurut M. Solly Lubis menegaskan terhadap landasan sosial dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah Pancasila dan UUD 1945 yang sudah diamandemen oleh MPR. Dengan demikian, yang menjadi fokus perhatian dalam penataan rambu-rambu strategi bagi manajemen pembangunan hukum nasional, ialah sejauh mana kebijakan politik hukum (*legal policy*) yang akan dikembangkan tetap konsisten dengan *value system* yang terdapat dalam pancasila dan UUD 1945, serta sejauh mana tujuan-tujuan nasional dalam pembukaan UUD 1945 dapat direalisasikan melalui penerapan hukum yang akan datang sebagai model strategi pembangunan hukum yang dipilihnya.<sup>19</sup>

Setelah adanya amandemen UUD 1945 yang didalamnya memberikan konstruksi baru pada sistem ketatanegaraan indonesia, dan hal tersebut berimplikasi pada penyusunan program pembangunan hukum, dan pembangunan pada umumnya, yang selama ini ditetapkan dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) oleh MPR.<sup>20</sup> GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dengan adanya Amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden, GBHN tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, UU no. 25/2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyatakan bahwa penjabaran

---

<sup>18</sup> Walter Lippmann, *Filsafat Publik*, Yayasan Obor, Jakarta, 1999, hal. 21

<sup>19</sup> Opcit, Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*.

<sup>20</sup> Mokhammad Najih, *Pengantar Hukum Indonesia*, cet.3 (Malang: Setara Press, 2013), hal. 83-85

dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.<sup>21</sup>

Dalam ketentuan yang baru berdasarkan amandemen UUD 1945, MPR masih berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, namun ia tidak berwenang dalam menetapkan GBHN serta memilih dan menetapkan presiden dan wakil presiden, karena pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Kemudian jika kita kaitkan dengan struktur lembaga-lembaga negara yang akan melaksanakan dan merumuskan tentang kebijakan politik hukum didalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah di maksudkan untuk menciptakan lembaga-lembaga negara yang demokratis, kuat, dan mandiri dalam mekanisme *check and balances*. Arah dan tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Pancasila itu sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, maka timbul konsekuensi-konsekuensi yang bersifat imperatif bagi negara dan penyelenggaraan negara. Konsekuensi yang bersifat imperatif itu, bahwa segenap aspek kehidupan negara dan penyelenggaraan negara serta setiap realisasi dan pelaksanaan sistem hukum positif Indonesia harus senantiasa sesuai

---

<sup>21</sup> Laboratorium Pancasila IKIP Malang, *Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi*, (Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1989), hal. 157

Pancasila. Secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum. Dari sudut metodologi, keduanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya masing-masing.

Hukum adalah produk politik adalah benar bila didasarkan pada das sein dengan mengonsepan hukum sebagai undang-undang.<sup>22</sup> Hukum adalah produk politik juga menjadi salah apabila yang menjadi adasnya das sein atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang. Indonesia merupakan negara hukum, seperti yang diterangkan dalam penjelasan UUD 1945, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum, sebagai barometer untuk mengukur suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah disepakati. Negara hukum merupakan suatu negara yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan- tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Oleh sebab itu maka hukum merupakan himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya dan Apabila negara yang menganut sistem demokrasi, maka semua peraturan harus dirumuskan secara demokrasi, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari

---

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-27, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 31

masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang sedang bermain. Jadi negara, kekuasaan, hukum dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.<sup>23</sup> Berdasarkan hal-hal tersebut maka permasalahan dalam tulisan ini yaitu mengenai Produk Hukum di Indonesia dalam perspektif Politik Hukum. Hukum juga merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.<sup>24</sup> Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi. Meskipun dari sudut “das sollen” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut “das sein” bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Pada era Soekarno, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada zaman Soeharto. Pembangunanisme telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua

---

<sup>23</sup> Padmo Wahjono, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, hal 32.

<sup>24</sup>Wirjono Prodjodikoro, Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik, (Jakarta: Eresco,1991), hal 73.

perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa. Pada sisi lain, hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan.

Peran Politik Hukum di Indonesia Pasca Reformasi Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk tujuan negara yang dicita-citakan. Dengan demikian, sangat jelas bahwa politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia. Politik hukum yang akan, sedang dan telah diberlakukan di wilayah yurisdiksi Republik Indonesia itu sangat penting, karena hal itu akan menjadi sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan dan pembangunan hukum di Indonesia. Artinya, baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadikan politik hukum sebagai acuan pertama dan utama dalam proses-proses di atas. Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses pembentukan hukum adalah konsepsi dan kekuasaan politik, yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata “process” dan kata



“institutions,” dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuata-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiarto berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.<sup>17</sup> Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan checks and balances, seperti yang dianut Undang-Undang dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara.

Sistem yang demikian disebut sistem “checks and balances”, Kenyataan di atas menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undangundang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas. Dalam kasus ini, mengingatkan kita kepada apa yang diutarakan oleh pakar filsafat publik Walter Lippmann, bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati. yaitu pembatasan

kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dengan sistem yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung. Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmunan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Bahkan UU. R.I. No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab. X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu yang diatur dalam Pasal 53 : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Satu catatan penting yang perlu dikemukakan disini untuk menjadi perhatian para lawmaker adalah apa yang menjadi keprihatinan Walter Lippmann, yaitu: ”Kalau opini umum sampai mendominasi pemerintah, maka disana terdapat suatu penyelewengan yang mematikan, penyelewengan ini menimbulkan kelemahan, yang hampir menyerupai kelumpuhan, dan bukan kemampuan untuk memerintah. Karena itu perlu

menjadi catatan bagi para pembentuk hukum adalah penting memperhatikan suara dari kelompok masyarakat yang mayoritas yang tidak punya akses untuk mempengaruhi opini publik, tidak punya akses untuk mempengaruhi kebijakan politik. Disinilah peranan para wakil rakyat yang terpilih melalui mekanisme demokrasi yang ada dalam struktur maupun infrastruktur politik untuk menjaga kepentingan mayoritas rakyat, dan memahami betul norma-norma, kaidah-kaidah, kepentingan dan kebutuhan rakyat agar nilai-nilai itu menjadi hukum positif. Perlu di jelas disini bahwa peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah Indonesia merdeka hingga pasca reformasi bangsa Indonesia telah berupaya untuk membenahi sistem hukum nasional sesuai dengan perkembangan negara Indonesia saat ini.<sup>25</sup>

Dalam sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (bedasarkan periode sistem politik) antara politik yang demokratis dan politik otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Terjadinya perubahan itu karena hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika politik yang melahirkannya berubah. a. Perubahan Berbagai UU Tampak jelas dan terbukti secara gamlang bahwa ”hukum sebagai produk politik” sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Suharto jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara.

---

<sup>25</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, YLBHI, Jakarta, 1988, hal. 27

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN DAN PENGUMPULAN DATA**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu proses ilmiah untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang muncul dengan tujuan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya atas isu hukum yang muncul tersebut.<sup>26</sup> Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Adapun ruang lingkup penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui Bagaimanakah tindakan yang diambil kreditur terhadap permohonan pailit debitur pailit yang di tolak oleh pengadilan dan bentuk perlindungan hukum terhadap kreditur dalam hal permohonan pailit debitur ditolak oleh pengadilan

#### **B. Sumber Data**

Sumber data yang dipergunakan adalah sumber data primer dan sekunder.

- 1) Bahan hukum primer : yaitu bahan-bahan hukum mengikat seperti undang-undang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Undang-undang yang berkaitan disini adalah Undang-undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailian dan Penundaaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- 2) Bahan hukum sekunder : yaitu bahan-bahan bacaan yang dapat memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan hukum primer, misalnya hasil karya ilmiah,

---

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Yuridika, Jakarta, 2001, hal 103.

hasil penelitian, makalah dan bahan-bahan bacaan lainnya yang berhubungan erat dengan permasalahan dalam skripsi ini.

- 3) Bahan hukum tersier : yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya : kamus.

### **C. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data adalah cara-cara yang dilakukan untuk memperoleh data dalam suatu penelitian. Metode pengumpulan data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan (*Library Research*) yaitu metode penelitian yang didasarkan pada tinjauan literatur. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi perpustakaan, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen yang akan diteliti. Setiap data yang dikumpulkan kemudian diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dalam menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini yang penatalaksanaannya dilakukan dengan cara kritis, logis, dan sistematis.<sup>27</sup>

### **D. Metode Analisa Data**

Metode yang digunakan dalam analisis data pada penelitian ini adalah analisis deskriptif yaitu mengambil kebenaran yang diperoleh dari kepustakaan dengan menggabungkan antara peraturan-peraturan, yurisprudensi, buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian ini agar mendapatkan suatu pemecahan dan dapat ditarik kesimpulan. Adapun metode pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif yaitu bertujuan mendeskripsikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap kreditur yang dirugikan.

---

<sup>27</sup> Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Kencana, Jakarta, 2010, hal 42