



---

# ETIKA POLITIK *dalam suatu* NEGARA DEMOKRASI

---

DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.

PENERBIT PERDANA PUBLISHING, MEDAN

---

# **ETIKA POLITIK** *dalam suatu* **NEGARA DEMOKRASI**

Oleh:

**DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.**

**PENERBIT PERDANA PUBLISHING, MEDAN**

**ETIKA POLITIK DALAM SUATU NEGARA DEMOKRASI**

Penulis:

**DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.**

**ISBN: 978-602-8935-34-0**

Editor:

**DEWI SETYANINGSIH, S.H.**

Disainer Sampul:

**DEWI SETYANINGSIH, S.H.**

©Penerbit Perdana Publishing, Medan

Cetakan 1, Juli 2010

Cetakan 2, September 2020

**Hak Cipta dilindungi Undang-Undang**

Dilarang mengutip atau memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku dalam bentuk apapun (seperti cetakan, fotokopi, mikrofilm, VCD, CD-ROM, dan rekaman suara) tanpa izin tertulis dari Penulis atau Penerbit.

# **ETIKA POLITIK** *dalam suatu* **NEGARA DEMOKRASI**

Oleh:

**DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.**

**PENERBIT PERDANA PUBLISHING, MEDAN**

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

#### **Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3(tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau ppidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



Dicetak oleh CV. Zahira Utama, Batam

Isi di luar tanggung jawab Percertakan

## KATA PENGANTAR

Semenjak Penulis aktif di lembaga Legislatif dari tahun 2000 hingga 2010 baik selaku Wakil Ketua 1 maupun sebagai Ketua DPRD Kota dan di Wakil Ketua di DPRD Provinsi, telah banyak merangkum, menelaah dan menyelesaikan berbagai permasalahan dan kemelut yang terjadi dan berasal baik dari masyarakat maupun dari pemerintah daerah yang berkaitan dengan bidang politik dan pemerintahan.

Pemanfaatan fungsi legislasi di lembaga DPRD yang diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah maupun kebijakan-kebijakan, peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan masalah politik. Seperti halnya pendapat dari Moh. Mahfud MD yang mengatakan bahwa Politik kerap kali melakukan intervensi-intervensi atas pembentukan dan pelaksanaan hukum dari proses pembentukannya sampai dengan penerapannya. Hal ini tidak saja terjadi dalam proses pembentukan Undang-undang oleh pemerintah pusat namun juga terjadi di daerah dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warganegara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga Negara. Walaupun aturan hukum itu lebih sarat dengan kepentingan politik yang bersumber dari kesepakatan politik diantara penyelenggara Negara, namun seharusnya

segala kegiatan-kegiatan politik yang diatur, harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku.

Negara Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 artinya, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), ketentuan ini mengandung konsekwensi, bahwa setiap warga negara harus menjunjung tinggi atas supremasi hukum, dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum. Ketentuan tersebut harus dimaknai dan dijadikan sebagai landasan dasar bahwa segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Termasuk juga setiap aturan-aturan hukum yang akan dibuat oleh penyelenggara Negara harus terdapat kejelasan tujuan dan mengandung asas-asas keterbukaan, pengayoman, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta memberikan keluasaan kepada masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dengan memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Asas-asas yang mewarnai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan prinsip dasar dari Negara Demokrasi yaitu adanya kekuasaan yang dijalankan atas dasar ketaatan terhadap hukum dan adanya pengakuan serta jaminan terhadap Hak Asasi Manusia. Demokrasi adalah kedaulatan rakyat

dan keterwakilan. Yang harus dituntut ialah agar pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Itulah realisme demokrasi modern. Rakyat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Jadi demokrasi memerlukan sebuah sistem penterjemah kehendak rakyat kedalam tindakan politik yang dalam hal ini dilaksanakan melalui wakil-wakilnya di Lembaga-lembaga Negara. Oleh karena itulah wakil-wakil rakyat yang terpilih hendaknya selalu memperhatikan rakyat yang diwakilinya, mengakomodir kepentingannya.

Pokok dasar dalam pembahasan buku ini adalah *pertama*, bagaimana menjelaskan keterkaitan antara hukum dan kekuasaan, dengan adanya pandangan bahwa sebenarnya hukum dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan eksternal, termasuk sub system politiknya. Dimana dalam kenyataan dimasyarakat memang nampak bahwa politik lebih dominan atau lebih banyak melakukan intervensi kedalam hukum, sehingga dapat dilihat bahwa bukan saja materi hukum itu sarat dengan konfigurasi kekuasaan, juga penerapannya seringkali diintervensi oleh kekuasaan, sehingga yang semestinya hukum berfungsi sebagai pedoman atau petunjuk tata kehidupan masyarakat menjadi terabaikan. Dari kenyataan empirik yang seperti itulah kemudian muncul teori bahwa "hukum sebagai produk kekuasaan (politik)". Sehingga menjadi suatu pembuktian bahwa ternyata politik merupakan aspek yang menonjol dalam proses pembentukan hukum. *Kedua* bagaimana kita mencari cara pandang atau kerangka berpikir didalam memahami politik dan hukum. Tidak saja terhadap hukum yang sudah berlaku dan akan diberlakukan tetapi juga untuk membangun Paradigma

pemikiran Hukum di Indonesia menuju modernisasi hukum yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia yang demokratis. *Ketiga*, Indonesia sebagai Negara hukum (Rechtstaat) yang menuju faham demokrasi didalam mewujudkan tujuan-tujuan Negara harus mempunyai suatu konsep pemerintahan yang baik dimana segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum, diantaranya harus terdapat unsur adanya adanya suatu system pemerintahan Negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga Negara), adanya pembagian kekuasaan dalam Negara. Adanya peran-peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga Negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah, serta adanya system perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga Negara.

Disamping itu bahwa diantara para penguasa atau elit politik di pusat senantiasa harus selalu menjaga hubungan dan jalinan komunikasi dengan masyarakat, termasuk dalam pembuatan berbagai aturan harus berpijak pada pola dasar etika berpolitik, sehingga setiap produk hukum yang dibuat selalu pas baik untuk kepentingan Negara maupun kesejahteraan masyarakat luas.

Batam, 2 Maret 2010

Dr. HM. Soerya Respationo, SH.MH.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Pengertian Etika Politik.....	10
C. Ruang Lingkup Politik dan Hukum.....	13
D. Hakekat dan Tujuan Politik Hukum.....	16
<b>BAB 2 ETIKA POLITIK DAN KEKUASAAN...</b>	<b>19</b>
A. Hukum dan Kekuasaan.....	24
B. Dimensi-dimensi Etika Politik.....	28
1. Sense of Crisis.....	29
2. Peranan Institusi dan Kecurangan dalam Pemilu.....	38
3. Media dan Opini Publik.....	42
4. Lima Pola Etika Politik dan Peluangnya...	44
C. Aspek-aspek Pembentukan Hukum.....	48
1. Hubungan Hukum dan Politik.....	58
2. Peranan Partai Politik.....	65
3. Pengaruh Masyarakat dan LSM.....	69
D. Konvergensi sistem Hukum dan Kekuasaan....	71
<b>BAB 3 PARADIGMA BIDANG POLITIK DAN HUKUM.....</b>	<b>79</b>
A. Pengertian Paradigma.....	79
B. Paradigma Bidang Politik.....	82
C. Paradigma Bidang Hukum.....	85
D. Urgensi Paradigma Politik dan Hukum.....	90

<b>BAB 4 KONSEP HUKUM DALAM NEGARA</b>	
<b>DEMOKRASI.....</b>	<b>98</b>
A. Perkembangan Politik Hukum di Indonesia...	98
1. Politik Hukum Pemerintahan Hindia Belanda.....	101
2. Politik Hukum Pemerintahan Pasca Kemerdekaan RI.....	108
3. Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru..	111
4. Politik Hukum Pasca Pemerintahan Orde Baru.....	114
B. Makna Negara Hukum. ....	119
1. Pengertian tentang Negara Hukum.....	119
2. Ciri-ciri Negara Hukum.....	124
3. Indonesia sebagai Negara Hukum.....	128
4. Perkembangan Demokrasi di Indonesia....	130
5. Hubungan Negara Hukum dengan Demokrasi.....	135
C. Demokratisasi dan Reformasi Hukum.....	140
D. Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi...	150
1. Hubungan Demokrasi dan Supremasi Hukum.....	152
2. Permasalahan dalam Negara Demokrasi...	155
3. Langkah-langkah yang Dilakukan.....	163
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>171</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kemerdekaan Indonesia yang diproklamlirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, dimana para Pendiri Bangsa (*The Founding Fathers*) melalui UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 telah menetapkan Negara Indonesia untuk menganut faham atau ajaran demokrasi. Didalam Negara Demokrasi kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat yang sepenuhnya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Prinsip dasar dari Negara Demokrasi adalah adanya kekuasaan yang dijalankan atas dasar ketaatan terhadap hukum dan adanya pengakuan serta jaminan terhadap Hak Aasasi Manusia. Demokrasi adalah kedaulatan rakyat dan keterwakilan. Kedaulatan rakyat tidak berarti bahwa segala keputusan harus diambil langsung oleh rakyat. Demokrasi langsung tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu. Yang harus dituntut ialah agar pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Itulah realisme demokrasi modern. Rakyat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Jadi demokrasi memerlukan sebuah sistem penterjemah kehendak rakyat kedalam tindakan politik yang dalam hal ini dilaksanakan melalui wakil-wakilnya di Lembaga-lembaga Negara.

Dalam perjalanan sejarah pemerintahan Indonesia, baik sejak pasca kemerdekaan sampai dengan era orde baru implementasi dari faham demokrasi ini tidaklah berjalan sebagaimana semestinya sebuah Negara demokrasi. Dari awal pemerintahan Indonesia, Presiden Soekarno sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan, menerapkan konsep “demokrasi terpimpin” (1059-1965), sebagai pengganti dari “demokrasi parlementer” yang diakhiri karena adanya ketidak pastian politik saat itu, dan mengembalikan pada konstitusi 1945 sehingga membekukan fungsi parlemen. Tapi apa yang dikatakannya sebagai demokrasi asli Indonesia tersebut tidaklah nampak dalam penerapannya bahkan yang terjadi justru munculnya sikap otoriterisme. Pemerintahan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya akhirnya jatuh melalui proses yang tidak normal menyusul Gerakan 30 September 1965. Setelah jatuhnya pemerintahan Soekarno muncullah pemerintahan orde baru, dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Di era orde baru ini, pemerintah berusaha untuk mengembalikan citra Bangsa Indonesia yaitu sebagai Negara Hukum terutama dalam bidang Hukum dan Politik. Dan untuk meyakinkan bahwa revolusi belum selesai, dan UUD 1945 dijadikan landasan idiil/Konstitusional, maka dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret pada Tahun 1967 serta dibentuknya kabinet baru dengan sebutan Kabinet Pembangunan, disinilah merupakan titik awal dimulainya perubahan kebijakan pemerintah secara menyeluruh.

Memang pada awalnya orde baru ini dapat menampilkan pemerintahan yang demokratis tetapi ternyata demokrasi ini hanya berlangsung kira-kira selama 3 tahun saja yakni selama pemerintah baru ini

menyiapkan format politik baru melalui penyusunan Undang-undang bidang politik. Setelah pemilu tahun 1971, pemerintah kembali otoriter.<sup>1</sup> Diantaranya terlihat adanya penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan ciri dan prinsip Demokrasi Pancasila, seperti penyelenggaraan Pemilu yang tidak jujur dan adil, pengekangan kebebasan berpolitik bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), kurangnya kebebasan mengungkapkan pendapat, system kepartaian yang tidak otonomi, maraknya praktek KKN dan lain sebagainya. Otoriterisme negara ini berlangsung terus hingga dijatuhkannya rezim orde baru oleh gerakan reformasi pada Juli 1998.

Lengsernya presiden Soeharto merupakan awal dimulainya tahapan baru bagi masyarakat Indonesia, yaitu terjadinya perubahan dalam system politik Indonesia yang kemudian dikenal dengan era reformasi, yaitu suatu proses untuk membuka ruang-ruang politik, hukum, ekonomi, sosial yang selama hampir 32 tahun tertutup. Ketika gerakan reformasi bergelora banyak yang mengatakan bahwa “keberhasilan gerakan reformasi di Indonesia pada tahap permulaan dewasa ini merupakan dasar kebangkitan demokrasi di Indonesia” yang harus dimanfaatkan dan didorong oleh berbagai kelompok masyarakat agar peluang tersebut tidak terlepas dari tangan bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Pada saat itu proses reformasi berusaha mengubah ketentuan-ketentuan politik yang dihasilkan oleh pemerintahan Soeharto. Habibie, yang ditunjuk oleh Soeharto menjadi Presiden, banyak mempunyai kelemahan - kelemahan politik sebagai akibat kedekatannya dengan

---

<sup>1</sup> Moh.Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Cet. Pertama, UII Press, Yogyakarta, Agustus 1999, hlm. 5-6.

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Ibid.* hlm. 9.

pemerintahan masa lalu. Sehingga tidak ada jalan lain bagi Habibie untuk segera melakukan Pemilu, yang kemudian diadakan pada tahun 1999.<sup>3</sup>

Pada masa pemerintahan Soeharto hanya ada 3 partai politik yang diperbolehkan ikut dalam pesta demokrasi (Pemilu), yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ketiga partai ini, disahkan dengan Undang Undang Politik tahun 1965, dimana Undang Undang tersebut telah mengebiri sembilan partai politik lainnya yang terlibat dalam pemilu 1971.<sup>4</sup>

Setelah proses pemilu ditetapkan oleh BJ. Habibie, maka kemudian bermunculan partai-partai politik baru, dimana setiap partai politik membawa aspirasi dan kepentingan sekelompok orang atau golongan tertentu. Munculnya partai-partai politik baru yang mengikuti Pemilu 1999 ini jumlahnya cukup banyak, sehingga Pemilu tahun 1999 dapat disebut juga sebagai pemilu multipartai kedua setelah pemilu 1955. Dan pada pemilu-pemilu berikutnya, yaitu pemilu tahun 2004 dan pemilu tahun 2009, system kepartaian yang digunakan di Indonesia tetap menerapkan system multipartai. Hal ini membuktikan bahwa telah terjadi reformasi dalam bidang politik, sebagai sebuah negara demokrasi yang memberikan kebebasan kepada warga negaranya untuk berserikat, mengeluarkan pendapat dan aspirasinya.

---

<sup>3</sup> Edward Aspinall, *“Indonesia Setelah Soeharto”* dalam Edward Aspinall, Herbert Feit dan Gerry Van Kliken (editor), *Titik Tolak Reformasi, Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto*, Ctk.Pertama, LKIS, Yogyakarta, Juli 2002, hlm. 338.

<sup>4</sup> David Bourchier, *“Sistem Pemilu Pada Masyarakat Transisi”* dalam Erward Aspinal, Herbert Feit dan Gerry Van Kliken (editor), *Titik Tolak Reformasi, Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto*, Ctk. Pertama, LKIS, Yogyakarta, Juli 2000, hlm. 343.

Penerapan sistem multipartai di Indonesia dianggap merupakan salah satu bentuk dari demokratisasi yang selalu berjalan mencari bentuk yang tepat sesuai dengan kondisi rakyat Indonesia. Namun dalam kurun waktu selanjutnya penerapan system multipartai di Indonesia setelah reformasi ini, masih juga menimbulkan permasalahan, hal ini dikarenakan berdasarkan teori, sistem kepartaian yang diterapkan dalam suatu negara harus selaras dengan sistem pemerintahan yang dianut di negara tersebut. Dan juga karena adanya keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dalam rangka penyelenggaraan negara dengan terwujudnya system pemerintahan yang baik.

Sistem pemerintahan itu sendiri merupakan salah satu cermin dari jati diri suatu bangsa. Namun suatu system politik yang baik sekalipun juga sangat tergantung kepada pelaksana (pemimpin/penguasa) siapa yang menjalankan system tersebut. Dalam era sekarang penerapan system multipartai tetap rentan dengan berbagai permasalahan. Banyak muncul partai baru yang tidak jelas ideologinya. Warganegara sebagai konstituen para Calon Pemimpin dalam Pemilu layaknya seperti konsumen yang hanya terlibat sejauh menguntungkan dirinya, tanpa memperhatikan secara serius visi dan misi serta apa yang akan diperjuangkan oleh partai yang bersangkutan. Perilaku konsumtif masyarakat yang demikian ini ikut menentukan sikap politik. Demokrasi dalam arti tertentu diarahkan oleh pasar sehingga warganegara diperlakukan seperti konsumen, yaitu politik menjadi tawaran untuk membeli. Pembelian tergantung pada pencitraan dan pasar. Maka demokrasi perlu memperhitungkan masyarakat yang cenderung konsumernis.

Disini Politik pencitraan jadi sangat biasa. Teknik-tehnik merayu seperti iklan digunakan untuk memasarkan tokoh, gagasan politik dan program menjelma menjadi budaya.

Keadaan yang demikian itu, pada akhirnya menjadi pemicu munculnya Politik Uang dan korupsi. Pada pelaksanaan Pemilu Legislatif Tahun 2009, Keputusan Mahkamah Konstitusi yang diterbitkan disaat masa sosialisasi para Caleg yang mensahkan keterpilihan atas dasar suara terbanyak bagai pedang bermata dua. Disatu sisi selain menimbulkan kekecewaan para Caleg yang memiliki nomor urut jadi, juga membuka persaingan terbuka yang justru terjadi di antara sesama Caleg separtai, di lain sisi telah memicu politik uang dan persaingan yang tidak sehat, tetapi bisa menjadi awal dinamika baru di mana kepentingan konstituen lebih diperhatikan dengan melemahkan daya tawar partai.

Uang menjadi motivasi logika waktu pendek dan uang juga dicari untuk menopang konsumsi massa, yang mana sejalan dengan logika ini, uang juga mengarahkan sistem demokrasi. Buah reformasi politik melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang melahirkan konsep desentralisasi dan meninggalkan masa lalu yang serba sentralistis, dalam perkembangannya ternyata masih harus dilakukan perbaikan-perbaikan juga dituntut sikap baru dari para pelaksana pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembuatan kebijakan dan pembentukan rancangan peraturan pada umumnya. Desentralisasi membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat-daerah dan antar lembaga di daerah. Masih banyak ditemukan bahwa berbagai perubahan membuka peluang maraknya "*money politics*" oleh kepala daerah untuk memperoleh dan

mempertahankan dukungan dari legislatif, pemanfaatan berbagai sumber pembiayaan oleh anggota legislatif sebagai setoran bagi partai politik serta yang paling umum, adalah keinginan untuk memperkaya diri sendiri. Peluang korupsi semakin terbuka dengan adanya perbedaan/inkonsistensi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah, kerjasama antara legislatif dan eksekutif serta minimnya porsi partisipasi dan pengawasan publik. Sebenarnya, tidak ada yang terlalu baru dalam modus operandi korupsi pemerintahan daerah. Kasus korupsi Legislatif hasil penelitian selama ini ditandai dengan modus antara lain:

- i) memperbanyak dan memperbesar mata anggaran;
- ii) menyalurkan dana APBD bagi lembaga/yayasan fiktif; dan
- iii) manipulasi perjalanan dinas.

Sementara di lembaga eksekutif terjadi modus korupsi sebagai berikut:

- i) penggunaan sisa dana (UUDP) tanpa prosedur;
- ii) penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah;
- iii) sisa APBD dan
- iv) dimanipulasi dalam proses pengadaan.

Dalam konteks ini, korupsi bisa dilihat sebagai akibat liberalisasi ekonomi dan institusi-institusi publik dan politik yang tidak terselesaikan. Maka perbaikan sektor publik sebaiknya bukan hanya menekankan tujuan good governance, tetapi juga harus membidik pendasaran secara esensial institusi-institusi politik dan ekonomi.

Dari uraian di atas dapat diketahui sistem kepartaian dan system pemerintahan apa dan yang bagaimana yang diterapkan di Indonesia. Dan dengan

melihat teori serta fakta sejarah, dimana sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara harus didukung dengan sistem kepartaian yang sesuai atau ideal dengan sistem pemerintahan tersebut sehingga terjadi keselarasan antara system pemerintahan dengan sistem kepartaian, karena hal tersebut akan berdampak pada perwujudan sistem pemerintahan itu sendiri dalam rangka penyelenggaraan Negara yang baik. Di Indonesia sendiri seperti yang telah dijelaskan diatas, merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil dengan menerapkan sistem multi partai di dalamnya.

Selain daripada itu persoalan produk hukum yang diciptakan oleh penguasa masih banyak peraturan hukum didalam penerapannya menjadi lemah tanpa kekuatan untuk menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai landasan atau pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai masalah yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Hukum disini lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dari pemegang kekuasaan dominan. Undang-undang No. 10 Tahun 2004 yang mengamanahkan Lembaga Legistalif untuk membuat aturan-aturan hukum bersama dengan eksekutif, tidak sebagaimana mestinya melahirkan produk-produk hukum yang berlandaskan pada etika dasar berpolitik yang seharusnya dijadikan sebagai landasan dasar didalam menciptakan aturan hukum atau kebijakan-kebijakan pemerintah menuju pemerintahan yang ideal. Kegiatan legislatif dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum. Dengan perkataan lain kegiatan legislatif lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri, seringkali otonomi hukum

diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya.

Persoalan yang akan dijadikan pembahasan dalam buku ini adalah apa yang harus dilakukan oleh para elit politik bersama-sama dengan penyelenggara Negara didalam menciptakan suatu sistem hukum dan pemerintahan yang ideal dalam suatu Negara yang Demokratis, artinya sebuah system yang menganut dan menjalankan prinsip dasar dari suatu Negara Demokrasi yaitu adanya kekuasaan yang dijalankan atas dasar ketaatan terhadap hukum dan adanya pengakuan serta jaminan terhadap Hak Asasi Manusia.

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. UUD 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, artinya, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Sebagai konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 tersebut, terkandung 3 (tiga) prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu supremasi hukum; kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.

Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warganegara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga

negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.

Dengan demikian, penegakan hukum dan ketertiban merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan, maka kepastian, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Ketiadaan penegakan hukum dan ketertiban akan menghambat pencapaian masyarakat yang berusaha dan bekerja dengan baik untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara damai, adil dan sejahtera. Untuk itu perbaikan pada aspek keadilan akan memudahkan pencapaian kesejahteraan dan kedamaian.

## **B. Pengertian Etika Politik**

Istilah "*Etika*" diartikan, sebagai suatu pemikiran kritis yang mendasar tentang ajaran-ajaran dan pandangan-pandangan moral. *Etika* adalah suatu ilmu yang membahas tentang bagaimana dan mengapa kita mengikuti suatu ajaran moral tertentu, atau bagaimana kita harus mengambil sikap yang bertanggung jawab berhadapan dengan berbagai ajaran moral (Suseno, 1987). *Etika* termasuk kelompok filsafat praktis dan dibagi menjadi "etika khusus" dan "etika umum". *Etika khusus* yaitu etika yang membahas prinsip dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Sedangkan *Etika umum*, yaitu mempertanyakan

prinsip-prinsip yang berlaku bagi setiap tindakan manusia (Suseno, 1987).

Menurut Kattsoff, 1986 Etika lebih banyak berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar pembenaran dalam hubungan dengan tingkah laku manusia, dan juga berkaitan dengan dasar filosofis dalam hubungan dengan tingkah laku manusia.

Sedangkan untuk Pengertian *politik* sendiri berasal dari kosa kata "*Politics*" yang memiliki makna bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik atau Negara, yang menyangkut proses penentuan tujuan-tujuan dari sistem itu dan diikuti dengan pelaksanaan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan atau *decision making* mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu adalah menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih.

Untuk melaksanakan tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum atau public policies. Yang menyangkut pengaturan dan pembagian atau distributions dari sumber-sumber yang ada. Untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu diperlukan suatu kekuasaan (*Power*) dan kewenangan (*authority*) yang akan dipakai baik untuk membina kerjasama maupun menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini. Cara-cara yang dipakai dapat bersifat persuasif, dan jika perlu dilakukan pemaksaan (*Coercion*). Tanpa adanya suatu paksaan kebijaksanaan ini hanya merupakan perumusan keinginan belaka (*Statement of intent*) yang tidak akan pernah terwujud.

*Politik* selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*) dan bukan tujuan

pribadi seseorang (*privat goals*). Selain itu *politik* juga merupakan kegiatan berbagai kelompok termasuk partai politik, lembaga masyarakat maupun perseorangan. Berdasarkan pengertian-pengertian pokok tentang politik maka secara operasional bidang politik menyangkut konsep-konsep pokok yang berkaitan dengan negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijaksanaan (*policy*), pembagian (*allocation*).<sup>5</sup>

Selanjutnya pengertian etika politik secara substantif tidak dapat dipisahkan dengan subyek sebagai pelaku etika yaitu manusia. Oleh karena itu etika politik berkait erat dengan bidang pembahasan moral. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa pengertian moral senantiasa menunjuk kepada manusia sebagai subyek etika. Maka kewajiban moral dibedakan dengan pengertian kewajiban-kewajiban lainnya, karena yang dimaksud adalah kewajiban manusia sebagai manusia. Walaupun dalam hubungannya dengan masyarakat bangsa maupun negara, Etika politik tetap meletakkan dasar fundamental manusia sebagai manusia. Dasar ini lebih meneguhkan akar etika politik bahwa kebaikan senantiasa didasarkan kepada hakikat manusia sebagai makhluk yang beradab dan berbudaya. Berdasarkan suatu kenyataan bahwa masyarakat, bangsa maupun negara bisa berkembang kearah keadaan yang tidak baik dalam arti moral. Aktualisasi etika politik harus senantiasa mendasarkan kepada ukuran harkat dan martabat manusia sebagai manusia. (Lihat Suseno, 1987: 15).

Etika politik yang telah dijemakan dalam bentuk aturan-aturan hukum, akan dijadikan sebagai pedoman

---

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu Politik*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.

tidak saja kepada masyarakat, tetapi juga kepada penyelenggara Negara. Sebagaimana pendapat M. Hamdan, melihat dari sisi hukum pidana, yang dijelaskan dalam bukunya "*Politik Hukum Pidana*", Hamdan menyatakan bahwa Politik hukum merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik, dan untuk memberi pedoman, tidak saja kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>6</sup>

### **C. Ruang Lingkup Politik dan Hukum**

Setelah memahami latar belakang dan pengertian etika politik, maka dapat disimpulkan sbahwa untuk menuju pada pemerintahan yang baik harus dapat menerapkan suatu system pemerintahan yang sesuai dan ideal dengan pemerintahan itu sendiri. Upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan terwujudnya system pemerintahan yang baik akan menentukan baik buruknya system pemerintahan yang demokratis. Sistem pemerintahan itu sendiri merupakan salah satu cermin dari jati diri suatu bangsa dan merupakan salah satu aspek yang menentukan penyelenggaraan negara.

Sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensiil yang terdapat dan diatur di dalam UUD 1945 baik sebelum dan sesudah amandemen.

---

<sup>6</sup> M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Dengan penerapan system multi partai dalam penyelenggaraan Pemilu sejak tahun 1999, telah membuktikan terjadinya reformasi dalam bidang politik, dimana merupakan sebuah perwujudan negara yang demokrasi yang memberikan kebebasan warga negaranya untuk berserikat, mengeluarkan pendapat dan aspirasinya.

Etika dalam berpolitik dimaksudkan untuk dijadikan landasan berpikir dan bertindak dengan meletakkan dasar fundamental manusia sebagai manusia. Oleh karena etika politik berkaitan erat dengan bidang pembahasan moral, maka didalam menentukan arah kebijakan pada system pemerintahan tidak melepaskan pada pola dasar pemikiran Etika yang memposisikan manusia sebagai subyek.

Berkenaan dengan perkataan Politik dan Hukum, kedua variable tersebut merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Politik dan hukum sama-sama sebagai bentuk kebijakan dari penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Politik dan hukum membuahkan suatu bentuk kebijakan dan aturan hukum untuk diterapkan pada masyarakat. Aturan-aturan hukum tersebut dipersiapkan oleh ilmu pengetahuan untuk kemudian ditetapkan oleh pembentuk Undang-undang menjadi sebuah peraturan hukum untuk diberlakukan kepada masyarakat. Politik hukum tidak saja dipakai sebagai sarana untuk pengendalian social yang mencakup segala proses baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan atau merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antar anggota masyarakat atau yang mengatur kepentingan

masyarakat, termasuk juga dalam segala kegiatan politik. Juga tidak saja berbicara pada tingkat proses dari hukum-hukum yang sedang atau akan diberlakukan, tetapi juga berbicara pada hukum yang telah berlaku.

Walaupun aturan hukum itu lebih sarat dengan kepentingan politik yang bersumber dari kesepakatan politik diantara penyelenggara Negara, namun seharusnya segala kegiatan-kegiatan politik yang diatur, harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku.

Berangkat dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa ruang lingkup atau wilayah kajian (*domain*) dari politik hukum, adalah meliputi aspek kewenangan kelembagaan baik eksekutif maupun legislatif sebagai pihak penyelenggara negara, pembuat kebijakan dasar politik hukum, dan factor lain yang mempengaruhi pembentukan politik hukum.

Diatas telah disebutkan juga bahwa selain membicarakan hukum yang sedang dan akan diberlakukan kemudian, Politik Hukum juga mempunyai wilayah kajian untuk mengkritisi hukum yang telah berlaku, sehingga dikatakan bahwa politik hukum menganut prinsip "*double movement*". Dalam wilayah kajian (*domain*) yang *double movement* ini, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari dalam bukunya "*Dasar-dasar Politik Hukum*", menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian Politik Hukum, sebagai berikut : <sup>7</sup>

1. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan politik hukum;

---

<sup>7</sup> Imam Syaukani, A.Ahsin Thohari, "*Dasar-dasar Politik Hukum*", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. hal 51.

2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam sebuah bentuk rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. Penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang dan telah ditetapkan;
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu Negara.

#### **D. Hakekat dan Tujuan Politik Hukum**

Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom<sup>8</sup>, melainkan berada pada kedudukan yang kait mengait dengan bidang-bidang kehidupan lain dalam masyarakat. Begitu juga sebagai salah satu bidang disiplin ilmu akan saling berkaitan dan berhubungan dengan disiplin ilmu yang lainnya. Oleh karena itu, hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap kepentingan dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat, dengan demikian, hukum mempunyai dinamika. Dalam ranah politik, meskipun penyelenggara mempunyai kepentingan-kepentingan politik hendaknya harus diseiramakan dengan

---

<sup>8</sup> Soerya Respationo, *Politik Hukum*, Citapustaka Media Perintis, Cet-1, Bandung 2011.

kepentingan publik atau masyarakat. Politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika. Apabila Politik Hukum dimaknai secara positif maka yang terwujud adalah tujuan hukum. Namun, apabila politik hukum dimaknai secara negatif maka yang terwujud adalah penyimpangan (deviasi).

Satjipto Rahardjo, dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Hukum” menjelaskan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yg lemah. Namun demikian, kondisi itu tidak boleh membuat kita lalai atau abai dalam menegakkan hukum.

Disini Satjipto Rahardjo tetap menunjukkan adanya perhubungan dalam system antara politik dengan hukum, walaupun politik lebih dominan dari pada hukum. Sedikit berbeda dengan apa yang dinyatakan oleh Sri Sumantri yang lebih tegas menyatakan bahwa hubungan antara politik dan hukum di Indonesia ibarat perjalanan kereta api di mana lokomotif beserta gerbongnya berjalan ke luar dari rel yg seharusnya dilalui. Artinya, seringkali praktek politik yang secara substantif bertentangan dengan aturan-aturan hukum yang berlaku. Disini politik sudah benar-benar menguasai hukum, tidak lagi mengintervensi atau berpengaruh terhadap sendi-sendi hukum, tetapi politik sudah mendominasi aturan-aturan hukum sesuai dengan kehendak pembentuknya.

Politik hukum yang diantaranya bersumber dari kesepakatan politik diantara penyelenggara negara, yaitu legislatif dan eksekutif seharusnya tetap pada sendi-sendi hukum dan dalam proses pembentukannya harus senantiasa memperhatikan etika dasar berpolitik. Meskipun pengaruh

politik terhadap hukum dapat berlaku terhadap karakteristik produk-produk hukum beserta pembuatannya dan penegakan hukumnya, namun segala kegiatan-kegiatan politik yang diatur, tetap harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku, walaupun aturan hukum itu lebih sarat dengan kepentingan politik. Artinya implementasi politik di masyarakat harus tetap berjalan pada koridor hukum. Disini Politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan satu sama lain. Memang Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan. Namun kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman<sup>9</sup>. Ini tidak bisa kita pungkiri bahwa dalam tingkat pengembangan masyarakat tertentu ketimpangan ini dapat mempengaruhi pola penegakan hukumnya. Dan masyarakat sendiri sudah dapat menilai bahwa berlakunya suatu aturan hukum yang didalamnya walaupun sarat dengan kepentingan politik namun nilai kepatutan di masyarakat akan dirasakan apakah aturan-aturan tersebut juga telah mengakomodir kepentingan masyarakat atau tidak.

---

<sup>9</sup> Mochtar Kusumaatmaja, "*Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum*", Bina Cipta, Bandung, 1976.

## BAB II

### ETIKA POLITIK DAN KEKUASAAN

Etika Politik merupakan hal yang sangat penting ditengah perkembangan politik sekarang. Politik tak hanya berkaitan dengan prosedur kekuasaan, bagaimana ia diraih, dijalankan atau pun dipertahankan, namun telah merasuk sejak pengambilan keputusan dan atau kebijakan dari proses pemerintah, seperti masuknya politik pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai dengan bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan dasar guna mengendalikan masyarakat dan roda pemerintahan yang sesuai tujuan yang hendak dicapainya. Untuk menciptakan pemerintahan yang baik, pemerintahan yang menjunjung tinggi demokrasi, disetiap pengambilan keputusan dan kebijakan tidak dapat mengabaikan dasar etika-etika berpolitik, jika tidak maka akan terjebak pada permainan kekuasaan saja. Seperti halnya munculnya istilah politik "*dagang-sapi*", hal ini dapat terjadi ketika para politisi sudah mengabaikan dasar etika berpolitik. Untuk itu, etika politik menjadi penting di tengah perkembangan politik sekarang ini untuk mengantisipasi pihak-pihak tertentu yang hanya mementingkan prosedur dan permainan kekuasaan belaka tanpa meletakkan dasar-dasar kesetaraan, komitmen, kebersamaan dalam ruang publik, dan pengakuan antara hal satu dengan yang lain.

Sebagai contoh untuk gambaran konkrit yang bersinggungan dengan masalah etika politik adalah Pertikaian antara Israel dan Palestina, dimana dari

peristiwa pertikaian yang berlangsung begitu lama tersebut, telah menelan korban nyawa dan harta benda yang tidak dapat dinilai jumlahnya, serta menyisakan duka, penderitaan, dan kengerian yang sangat mendalam. Bagi kita yang hanya dapat mengikuti peristiwa tersebut dari berita, sudah dapat menyimpulkan dan menilai betapa kejamnya pertikaian itu. Peristiwa tersebut merupakan cermin yang paling nyata semakin tidak berharganya manusia di satu sisi, dan ambruknya pondasi dan citra moral manusia di sisi lain. Fenomena ini sekaligus merupakan representasi yang sangat jelas bahwa politik dan kekuasaan tidak lagi diintesisikan untuk mengabdikan pada manusia, tapi justru sebaliknya manusialah yang harus mengabdikan pada politik dan kekuasaan. Jika logika semacam ini dikembangkan, maka citra manusia tidak akan lebih dari sebuah “barang” tidak berharga yang bisa diperalat untuk mempertahankan politik dan kekuasaan, sekalipun itu harus ditempuh dengan mengorbankan jiwa-jiwa yang tidak berdosa dengan menghalalkan segala cara.

Apakah penjabaran politik dan kekuasaan semacam ini legitim? Untuk mengkaji lebih dalam tentang permasalahan tersebut, perlu kiranya diketengahkan referensi sebagai pegangan mendasar selama 400 tahun tentang politik, kenegaraan dan kekuasaan yaitu sebuah buku “*The Prince*” yang ditulis oleh seorang bangsawan Florentine yaitu Niccolo Machiavelli. Buku ini merupakan hasil pemikiran dari Machiavelli mengenai studi klasik tentang kekuasaan mengenai bagaimana memperolehnya, memperluas dan menggunakannya secara maksimal, oleh karena itu nilai utama yang ditekankan oleh Machiavelli adalah kebutuhan akan stabilitas dalam wilayah seorang penguasa. Teori-teori yang terdapat dalam buku “*The Prince*” sering dipuja dan

digunakan sebagai referensi para ahli sebagai metode-metode cerdas yang dapat digunakan oleh penguasa yang sedang mencari kekuasaan untuk memperoleh tahta, atau oleh seorang penguasa untuk mengukuhkan kekuasaannya. Seperti contoh sebagian pandangan Machiavelli yang menyatakan bahwa :

*“kebaikan moral yang terbesar adalah sebuah Negara, yang bijak (vitous) dan stabil, dan tindakan-tindakan untuk melindungi negara, betapapun kejamnya, dapat dibenarkan. Yang sangat penting bahwa ia melakukan segala sesuatu yang perlu untuk dipertahankan kekuasaannya; namun demikian, Machiavelli sangat menganjurkan bahwa terutama sekali, Sang Penguasa tidak boleh dibenci”.*<sup>10</sup>

Kalau kita berpedoman pada apa yang dipikirkan oleh Machiaveli tersebut maka fenomena pengejawantahan politik dan kekuasaan seperti yang saat ini diterapkan oleh Israel adalah sah. Sah, karena bagi Machiaveli yang juga salah satu pendiri filsafat politik modern, menurutnya politik harus terpisah dari etika. Politik merupakan ranah yang incompatible dengan etika. Politik memiliki hukum dan keutamaannya sendiri, yang berbeda dengan hukum dan keutamaan yang dikedepankan oleh etika. Etika lebih mengedepankan bagaimana manusia dapat hidup dengan baik sesuai dengan tatanan, kaidah-kaidah, dan nilai-nilai manusiawi. Sedangkan politik adalah ranah yang berurusan dengan soal bagaimana seorang penguasa menata negaranya, membela dan mempertahankan kekuasaannya, menjaga stabilitas keamanan negaranya,

---

<sup>10</sup> Machiavelli, Niccolo. *“The Prince” (Sang Penguasa)* diterjemahkan Natalia Trijaji. Surabaya: Selasar Surabaya Publishing 2008..

dan membela kepentingan dan kesejahteraan rakyatnya sendiri.

Machiaveli setuju dan mengakui bahwa etika dengan segala atribut keutamaannya adalah sesuatu yang baik, terpuji dan luhur. Akan tetapi politik bukanlah persoalan yang dapat digandengkan atau bahkan disatukan dengan dunia etika. Jika seorang penguasa berani menempatkan etika di atas pertimbangan politis, maka pada saat itu juga dia harus siap dengan konsekuensi kehancuran kekuasaannya. Dalam tataran real, tidak satu pun penguasa menghendaki kehancuran kekuasaannya atau kehancuran negaranya. Karenanya seorang penguasa harus berani menyingkirkan pertimbangan-pertimbangan etis demi keutuhan negara dan kekuasaannya.

Berbeda dengan pandangan dari Aristoteles seorang filsuf Yunani yang ternyata memiliki pendapat yang berbeda dengan Machiaveli. Aristoteles, yang dikenal sebagai filosof klasik, ia berpendapat bahwa politik memiliki relasi yang tak terpisahkan dari etika. Pendapat Aristoteles ini mendasarkan pada kodrat manusia. Manusia dalam kodratnya adalah makhluk sosial (*Zoon Politicon*). Sebagai makhluk sosial, manusia secara individu pada dasarnya selalu saling membutuhkan hubungan dan kerjasama dengan manusia lain, manusia tidak akan mungkin dapat hidup tanpa berkomunikasi, berhubungan dan bekerjasama dengan manusia lain dalam suatu ikatan masyarakat. Pengertian ini bermakna bahwa manusia dituntut untuk berinteraksi dalam kehidupan masyarakat, karena segala pemenuhan kebutuhan hidup seorang manusia tidak akan mungkin dapat diperoleh sendiri tanpa bantuan dari orang lain, manusia dalam hidupnya pasti akan saling membutuhkan satu sama lain. Seorang petani

pasti akan membutuhkan dan berhubungan dengan ibu rumah tangga sebagai pemberli padi (beras), dan ibu rumah tangga untuk memasak beras pasti membutuhkan kompor dan peralatan dapur lainnya yang dibuat oleh orang lain, dan pembuat kompor ini pasti membutuhkan bahan baku dari orang lain juga dan seterusnya. Pengertian ini merupakan representasi dari kesempurnaan jati diri manusia. Kesempurnaan manusia tercermin pada relasi harmonis dengan manusia sesamanya. Bertolak dari kenyataan ini, Aristoteles berpendapat bahwa setiap tindakan yang berusaha merusak dan menghancurkan sesamanya merupakan tindakan yang tidak hanya kejam, melainkan juga tindakan yang bertentangan dengan kodrat manusia sebagai makhluk sosial.

Dalam konteks ini yang menjadi tugas negara atau pemerintah adalah mengupayakan hidup dan berkembangnya relasi antar manusia, selain mencegah terjadinya peperangan atau pertumpahan darah, juga agar setiap manusia dimungkinkan untuk merealisasikan kesempurnaan dirinya. Disinilah letak ukuran legitimasi sebuah kekuasaan pemerintahan atau negara. Menurut Aristoteles, sebuah kekuasaan dapat dikatakan legitim jika mengedepankan kaidah-kaidah kebenaran etis agar setiap manusia bertumbuh kembang dan menjadi sempurna dalam jalinan hubungan antar manusia. Seperti telah dijelaskan di Bab Pendahuluan bahwa etika politik secara substantif tidak dapat dipisahkan dengan subyek sebagai pelaku etika yaitu manusia, walaupun dalam hubungannya dengan masyarakat bangsa maupun negara, Etika politik tetap meletakkan dasar fundamental manusia sebagai dasar manusia. Dasar ini lebih meneguhkan akar etika politik bahwa kebaikan senantiasa didasarkan kepada hakikat

manusia sebagai makhluk yang beradab dan berbudaya. Oleh karena itu untuk menuju kesempurnaan hubungan inilah, khususnya hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang diperintahnya sangat diperlukannya suatu keharmonisan, mengedepankan kaidah-kaidah secara etis. Oleh karena itu di dalam memainkan peranannya hendaknya para penguasa Negara tidak mengabaikan etika dasar berpolitik.

## **A. Hukum dan Kekuasaan**

Etika dasar berpolitik sangat penting dijadikan landasan dasar didalam menciptakan aturan hukum atau kebijakan-kebijakan pemerintah menuju pemerintahan yang ideal dengan tetap meletakkan dasar fundamental manusia sebagai subyek bukan sebagai obyek semata. Hanya sangat disayangkan antara etika dan hukum yang dibuatnya tidak selalu sejalan sebagaimana mestinya. Hukum dalam teori dan hukum yang dijumpai dalam penerapannya di pemerintahan dan masyarakat tidak selalu sama, artinya hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin dari kepastian hukum, penegakan hak-hak masyarakat atau penjamin keadilan untuk para pencari keadilan. Banyak sekali peraturan hukum didalam penerapannya menjadi lemah tanpa kekuatan untuk menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai landasan atau pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai masalah yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Hukum disini lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dari pemegang kekuasaan dominan, bahkan pembentukan

peraturan perundang-undangan di tingkat daerah atau dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah, aturan-aturan yang dimuat di Peraturan Daerah terlihat justru lebih dominan merupakan kesepakatan - kesepakatan politik antara eksekutif dan legislatif ketimbang murni untuk kepentingan hukum itu sendiri.

Produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan - keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum, itulah sebabnya lembaga legislative juga disebut sebagai lembaga politik. Dengan perkataan lain kegiatan legislatif lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri. Seringkali otonomi hukum diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya. Yang menjadi persoalan apakah intervensi politik ke ranah hukum sudah dilandasi dengan etika. Meskipun dalam proses pembentukan peraturan hukum diwajibkan oleh undang-undang (UU No. 10 Tahun 2004) untuk mengakomodir kepentingan masyarakat, namun dalam prakteknya pemerintah undang-undang tersebut sering diabaikan.

Dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didalam Bab X pasal 53 ditentukan bahwa : *“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”*. Dari ketentuan ini sudah jelas bahwa masyarakat diberi hak untuk memberikan aspirasinya sejak awal pembahasan

sampai dengan penetapan suatu peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya proses pembentukan peraturan itu sendiri. Undang-undang No. 10 Tahun 2004 lebih banyak hanya diterapkan pada bagian mekanisme pembentukannya saja, artinya lebih tepat hanya dipergunakan sebagai formalitas belaka, sedangkan kepentingan politiklah yang lebih dikedepankan, sehingga dasar etika berpolitik yang sebenarnya jelas-jelas tersirat dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tersebut tidak diterapkan sebagaimana mestinya. Hal ini senada dengan pendapat Moh. Mahfud yang menyatakan bahwa Politik kerap kali melakukan intervensi-intervensi atas pembentukan dan pelaksanaan hukum, sehingga timbul beberapa persoalan yakni sub sistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, apakah politik hukum, merupakan bagian dari ilmu politik atau bagian dari ilmu hukum.<sup>11</sup>

Untuk mencari kejelasan dari kedua persoalan diatas, sudah barang tentu harus dimulai dengan mencari asal-usul timbulnya politik hukum dan bagaimana implementasinya.

Menurut pandangan Penulis yang pernah berperan langsung di dunia politik, dapat merasakan bahwa munculnya politik hukum ini bermula dari pemegang kekuasaan dominan terhadap ketentuan-ketentuan hukum yang masih belum mampu menjangkau berbagai masalah kompleks yang terjadi di kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, sehingga aturan-aturan hukum yang dibuatnya membatasi ruang geraknya dalam rangka

---

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, " *Politik Hukum di Indonesia*", Cet.1, Jakarta, LP3ES,1998. hal 1

mengatur pemerintahan dengan mengakomodir kepentingan masyarakat umum, sehingga akhirnya selalu berusaha menciptakan peraturan-peraturan hukum baru atau membuat kebijakan hukum yang sifatnya hanya diberlakukan sementara waktu atau melakukan perubahan-perubahan terhadap aturan-aturan hukum yang sudah berlaku, agar peraturan-peraturan yang hukum baru tersebut dapat menjangkau kepentingan-kepentingan tersebut, baik kepentingan pemerintah itu sendiri maupun kepentingan masyarakat.

Van Apeldorn dalam bukunya *“Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia”* bahkan mengatakan bahwa hukum adalah kekuasaan, kekuasaan yang mencita-citakan keadilan, karena keadilan yang sungguh-sungguh tidak dapat dicapai oleh hukum, sehingga terpaksa hukum mengorbankan keadilan sekedarnya untuk mencapai tujuannya, jadi hukum bersifat kompromi.<sup>12</sup> Pendapat van Apeldorn ini mengartikan bahwa hukum diatur sepenuhnya atau berada dibawah kendali kekuasaan atau politik.

Disisi lain dengan penciptaan peraturan-peraturan oleh pihak penguasa tersebut menimbulkan dampak ketidakpuasan para teoretisi hukum terhadap model pendekatan hukum yang selama ini sering berbenturan dengan kepentingan tersebut, dimana peraturan tersebut tidak selalu tepat waktu, didalam mengikuti segala perubahan yang terjadi di masyarakat, bahkan kadang justru menimbulkan kerancuan dalam penerapannya yang

---

<sup>12</sup> C.S.T. Kansil, *“Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia”*, ibid hal.36

tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya peraturan tersebut.

## **B. Dimensi-dimensi Etika Politik**

Salah satu sumber permasalahan dewasa ini adalah luhunya roh hukum, yaitu keadilan yang dari banyak proses penegakan hukum hanya dihayati dan diterapkan sebagai tehnik prosedural semata. Banyak pelanggaran etika dan moral yang terjadi, namun si pelanggar merasa seakan-akan tidak merasa bersalah karena belum diproses secara hukum atau belum ada keputusan bersalah dari pengadilan. Padahal pada waktu yang bersamaan di lembaga peradilan juga menghadapi masalah besar karena banyak dihindangi oleh penyakit *judicial corruption*.

Akibatnya hukum kemudian menjadi alat permainan untuk mencari kemenangan disetiap perkara dan bukan lagi untuk mencari keadilan atau penegakan hukum. Pada akhirnya penegak hukumpun ikut nimbrung dalam permainan norma tanpa mempedulikan manusianya selaku subyek yang harus dilayani berdasarkan hukum keadilan yang berlandaskan etika dan moral. Disini ternyata etika politik tidak hanya terdapat pada prilaku politikus, tetapi juga berhubungan dengan praktek institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, sarana dan aksi politik itu sendiri.

Selanjutnya didalam pembahasan berikut ini akan nampak bahwa rasa *sense of crisis*, peranan institusi, media, opini publik maupun tekanan dari pihak lain

mempengaruhi kondisi politik Indonesia, perilaku para politikus serta para penguasa itu sendiri.

### 1. *Sense of Crisis*

Bangsa Indonesia yang sudah tersohor dengan masyarakat yang santun serta rasa kegotong-royongan yang mengakar dan terpatrit sebagai budaya bangsa, namun apakah budaya bangsa tersebut masih dapat diandalkan dan dipertahankan hingga sekarang ini, apakah masih inheren dalam jiwa dan nurani bangsa Indonesia? apabila kita lihat pada beberapa waktu sekarang masih dijumpai banyak kasus korupsi, *money politic* yang justru melibatkan para pejabat Negara, penguasa dan para penegak hukum itu sendiri. Tidak bisa kita pungkiri bahwa politik uang (*money-politics*), kekerasan dan penyalahgunaan jabatan telah lama mewarnai kehidupan politik di Indonesia. Nuansa perpolitikan ini mengesankan bahwa kepentingan pribadi, golongan lebih dikedepankan, begitu juga kepedulian wakil rakyat dan pejabat terhadap penderitaan rakyat dirasakan semakin luntur, termasuk praktek politik kekuasaan yang tidak terlepas dari roda pemerintahan di Negara Indonesia. Obsesi kekuasaan para politikus mencerminkan bahwa rasa "*sense of crisis*" telah surut dari dinegeri ini. Meskipun pada saat-saat tertentu rasa "*sense of crisis*" dari para Pejabat Negara muncul, seperti pada saat Negara sedang mengalami musibah dengan terjadinya gempa bumi yang berpusat di Tasikmalaya Selatan di awal September 2009 lalu, disusul dengan meletusnya Gunung Merapi di Jawa Tengah akhir tahun 2010. Turun

gunungnya para pejabat ke lapangan bertatap-muka dan berdialog secara langsung dengan para korban musibah nasional tersebut merupakan wujud dari *"sense of crisis"* terhadap suasana yang tengah terjadi saat itu. Boleh jadi, kalau tidak ada bencana, sangatlah sulit untuk dapat berbincang-bincang secara langsung dengan para pejabat bangsa ini. Persoalannya adalah apakah munculnya sikap *"sense of crisis"* itu harus dimulai dengan adanya sebuah bencana ? Apakah *"sense of crisis"* itu tidak dapat kita lebur dalam sebuah kebudayaan bangsa ? Dan sampai sejauh mana pula *"sense of crisis"* ini betul-betul mampu diejawantahkan dengan penuh ketulusan khususnya dalam ranah politik?

Kalau kita berpikiran dari budaya dan karakter asli bangsa Indonesia, dimana Indonesia sebagai suatu bangsa yang pernah mengalami pahitnya penjajahan selama 350 tahun oleh bangsa Belanda dan 3,5 tahun oleh Jepang, sudah sepantasnya bila dalam nurani kita senantiasa terpatri falsafah *"sense of crisis"* ini. *"Sense of crisis"* benar-benar inheren dalam jiwa dan nurani bangsa kita. Oleh karena itu, diminta atau pun tidak, rasa kepedulian tentu akan muncul secara otomatis. Karena, selain bangsa kita dikenal mempunyai sifat kegotongroyongan atau tolong menolong, ternyata di beberapa daerah terdapat pula nilai-nilai kearifan lokal yang menopang ke arah pemenuhan maksud diatas. Contoh di Suku Jawa terdapat istilah *"Tepo Seliro"* yang secara harfiah berarti *"mengukur diri sendiri"* dan juga istilah *"melu handarbeni"* yang mempunyai arti ikut memiliki, kedua falsafah Jawa ini mempunyai makna penanaman jiwa sebagai suatu konsekwensi dan kewajiban untuk mencintai alam lingkungan seisinya termasuk kehidupan

masyarakatnya yang diwujudkan dengan kepedulian, selalu tanggap dan peka terhadap kondisi dan segala perubahan yang terjadi diwilayahnya. Artinya, *"sense of crisis"* memang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari *"sense of belonging"* dan *"sense of responsibility"*. Terketuknya nurani untuk memberi bantuan atau doa kepada mereka yang dilanda musibah, boleh jadi merupakan bukti bahwa kita adalah bangsa yang menaruh perhatian dan peduli atas penderitaan orang lain.

Dengan mengandalkan sifat dan karakter khusus masyarakat Indonesia yang demikian, hendaknya juga dapat dimanifestasikan kedalam kehidupan berpolitik di Negara ini. Etika politik, biasanya terfokus pada perilaku politikus dalam hal kejujuran, korupsi, premanisme, manipulasi. Bila etika politik hanya menekankan perilaku politikus, pertaruhannya direduksi menjadi sekadar masalah kehendak baik. Masalah terlalu disederhanakan, *"Semua tergantung orangnya"*. Ini tidak berbeda dari pernyataan *"Bila semua orang jujur, Indonesia makmur"*. Dari segi kebenaran (koherensi), pernyataan ini tak terbantahkan. Masalahnya, pernyataan itu tidak mencerminkan realitas masyarakat.

Etika politik yang memfokuskan pada perilaku politikus dalam hal kejujuran, tidak ada jalan lain selain dikembalikan kepada fitrah manusia sebagai umat beragama, yaitu dengan mengupayakan perbaikan perilaku melalui penyadaran norma agama atau moral. Namun juga tidak dapat dipungkiri dari apa yang telah terjadi didalam praktek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, bahwasanya ketaatan dalam praktik formal kehidupan agama bukan jaminan tegaknya integritas kehidupan politik. Justru sering kita lihat bahwa simbol-simbol agama

sering disalahgunakan untuk kedok dan pembenaran kepentingan politikus. Kita sering menyaksikan banyak orang yang berlatar belakang pendidikan keagamaan, dapat terperangkap pada jeratan korupsi, money-politics, pelecehan moral dan obsesi kekuasaan ketika pada gilirannya memperoleh kesempatan.

Memang pendidikan agama dan moral itu penting dan wajib guna mencetak bangsa yang moralis dan agamis, namun sepertinya upaya ini tidak maksimal, dan hanya menghasilkan satu aspek pemecahan, sehingga masih diperlukan dorongan dan kebutuhan aspek-aspek lainnya. Perilaku politikus hanya salah satu dimensi etika politik. Kehendak baik perlu ditopang institusi yang adil. Kehendak baik berfungsi mempertajam makna tanggungjawab, sedangkan institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) berperan mengorganisir tanggung jawab.

Disini memang amat perlu menciptakan institusi-institusi yang adil untuk dipadukan dengan masalah moral. Dengan demikian, etika politik tidak direduksi hanya menjadi masalah perilaku individu, namun masih memiliki komponen lain, etika politik sekaligus etika individual dan etika sosial. Etika individual karena membahas masalah kualitas moral pelaku, sedangkan etika sosial karena merefleksikan masalah hukum, tatanan sosial, dan institusi yang adil.

Seperti halnya yang pernah diutarakan oleh Bernhard Sutor dalam bukunya *Politisce Ethik (1991)*, dikatakan bahwa di lain pihak, etika politik sekaligus etika institusional dan etika keutamaan. Institusi dan keutamaan merupakan dua dimensi etika yang saling mendukung. Keutamaan merupakan faktor stabilisasi tindakan yang

berasal dari dalam diri pelaku; sedangkan institusi menjamin stabilitas tindakan dari luar diri pelaku.<sup>13</sup> Lebih lanjut Bernad Sutor berpendapat bahwa Etika politik mengandung tiga dimensi yang menentukan dinamika politik<sup>14</sup> yaitu: *pertama* adalah tujuan politik; *kedua* menyangkut masalah pilihan sarana; *ketiga* berhadapan dengan aksi politik.

a. *Dimensi tujuan*, dimensi ini diarahkan pada tercapainya kesejahteraan masyarakat agar hidup damai yang didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Kedua tujuan tersebut merupakan komitmen dan tanggungjawab pemerintah sebagai Negara yang menganut azas demokrasi. Hanya persoalannya bagaimana upaya penerapan kebijakan umum (policy) dalam manajemen public, dimana masalah-masalah negara, kebijakan umum pemerintah harus dirumuskan secara jelas dalam prioritas, program, metode, dan pendasaran filosofisnya, sehingga apa yang harus dipertanggung jawabkan menjadi terarah dan transparan. Atas dasar kebijakan umum inilah, nantinya wakil rakyat dan kelompok-kelompok masyarakat bisa membuat evaluasi tentang pelaksanaan kinerja pemerintah dan menuntut pertanggungjawaban. Kejelasan tujuan kebijakan publik menunjukkan ketajaman visi seorang pemimpin dan kepedulian suatu partai politik terhadap aspirasi masyarakat. Dimensi moralnya terletak pada kemampuan menentukan arah yang jelas terhadap kebijakan umum dan akuntabilitasnya.

---

<sup>13</sup> Bernhard Sutor, *Politische Ethik*, 1991, hal 65.

<sup>14</sup> *ibid*, hal 86.

b. *Dimensi sarana*, yaitu dimensi yang berfungsi untuk menggoalkan dimensi tujuan (*polity*). Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip dasar pengorganisasian praktek penyelenggaraan Negara dan institusi-institusi sosial. Hal terakhir ini ikut menentukan pengaturan perilaku masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah dasar. Pola-pola itu mengandung imperatif normatif. Dimensi sarana (*polity*) mengandung dua pola normatif: *pertama*, tatanan politik (hukum dan institusi) harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiaritas, penerimaan pluralitas; struktur sosial ditata secara politik menurut prinsip keadilan. Maka asas kesamaan dan masalah siapa yang diuntungkan atau siapa dirugikan oleh hukum atau institusi tertentu relevan dibahas; *kedua*, kekuatan-kekuatan politik ditata sesuai prinsip timbal-balik. Sehingga perlu dicapai kesepakatan koordinasi diantara masing-masing pihak untuk mencapai tujuan yang dikehendaknya masing-masing.

Tiga prinsip pola normatif yaitu prinsip *subsidiaritas*, *solidaritas*, dan penerimaan *pluralitas* perlu penjelasan. Prinsip *subsidiaritas*, mengatur hubungan antara individu, kelompok, dan negara. Campur tangan kelompok lebih besar atau negara terhadap kelompok lebih kecil hanya terjadi bila kelompok yang kecil tidak mampu menyelesaikan dengan sarana dan kemampuan yang dimiliki. Negara hanya campur tangan sejauh membantu kesejahteraan umum dan keadilan distributif. Prinsip ini akan mengubah orientasi politik dari bias kepada negara menuju politik yang memihak warga negara. Tolak ukur

keberhasilan politik ini ialah pemenuhan hak-hak sipil, politik, dan ekonomi warga negara. Landasan etika UU Otonomi Daerah adalah prinsip subsidiaritas ini. Prinsip ini harus diimbangi prinsip solidaritas untuk menghindarkan kesenjangan sosial-ekonomi.

Prinsip *solidaritas*, mengandaikan keterlibatan warga negara untuk mewujudkan kesejahteraan bersama, bisa dalam pembentukan lembaga-lembaga bantuan, asosiasi-asosiasi kesejahteraan, koperasi, dan organisasi profesi. Solidaritas juga diterjemahkan dalam mekanisme distribusi kekayaan melalui pajak progresif, subsidi silang, dana solidaritas, pendidikan sumber daya manusia.

Namun, kedua prinsip itu mengandaikan penerimaan yang lain, yaitu penerimaan *pluralitas*. Ini berarti dihargainya ruang kebebasan politik dan kesamaan. Ruang publik ini tercipta bila warga negara bertindak bersama dalam koordinasi melalui wicara dan persuasi, bukan dengan kekerasan dan intimidasi. Ruang publik menumbuhkan pemikiran kritis yang memberi kejelasan bahwa berpikir bersama tidak hanya berpikir bersama-sama, tetapi sungguh menempatkan diri pada posisi orang lain atau dalam istilah Jawa "*Tepo Seliro*".

Kebanyakan politikus kita mengabaikan dimensi etika ini. Mereka hanya berpikir untuk dirinya, tidak mampu menempatkan pada posisi orang lain. Masuk akal bila mereka tidak peka terhadap jeritan rakyat. Legitimisasi representasi mereka perlu dipertanyakan. Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada peran etika dalam menguji dan mengkritisi

legitimitas keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik, yang pada gilirannya akan membentuk struktur-struktur.

Bila tekanan diarahkan pada pendekatan struktural, ada implikasi etis, yaitu kesulitan dalam menentukan tanggung jawab pelaku karena otonomisasi tindakan. Tindakan lepas dari maksud awal pelaku dan bergerak dengan dinamikanya sendiri. Pelaku mengelak bertanggung jawab atas tindakannya karena rentang waktu dan jarak pelimpahan tugas. Meski para jenderal dalam kasus Trisakti lepas dari tuntutan hukum, secara moral mereka bisa dipersalahkan *in causa* (penyebab dalam konteks waktu). Bila hukum positif belum memiliki pasal yang merumuskan jenis kejahatan ini, hakim bisa mengacu pada rasa keadilan dengan argumen kesalahan *in causa* itu. Masalahnya, sulit menentukan batas tanggung jawab. Hukum penal yang menekankan individualisasi kesalahan mempersulit penentuan batas tanggung jawab itu.

Tanggung jawab moral adalah masalah subyek moral, bukan masalah struktur. Dimensi moral dalam menghadapi struktur terletak pada persetujuan atau penolakan terhadap tatanan sosial, ekonomi, dan politik hidup bersama. Semoga para anggota legislatif ketika mengadopsi Undang-Undang politik atau sistem ekonomi tertentu memperhitungkan implikasi moralnya karena menentukan nasib banyak orang.

- c. Dimensi etika politik ketiga, adalah *aksi politik* (politics). Pelaku menentukan rasionalitas politik.

Rasionalitas politik terdiri rasionalitas tindakan dan keutamaan (kualitas moral pelaku). Tindakan politik disebut rasional bila pelaku mempunyai orientasi situasi dan paham permasalahan. Ini mengandaikan kemampuan mempersepsi aneka kepentingan yang dipertaruhkan berdasar peta kekuatan politik yang ada. Disposisi kekuasaan ini membantu memperhitungkan dampak aksi politiknya. Menghindari kekerasan menjadi imperatif moral, penguasaan manajemen konflik adalah syarat aksi politik yang etis. Aksi mengandaikan keutamaan: penguasaan diri dan keberanian memutuskan serta menghadapi risikonya. Etika identik dengan tindakan rasional dan bermakna. Politik bermakna karena memperhitungkan reaksi yang lain: harapan, protes, kritik, persetujuan, penolakan. Makna moral semakin dalam ketika tindakan politikus didasari belarasa dan keberpihakan kepada yang lemah atau korban.

Perilaku konsumtif masyarakat dewasa ini ikut menentukan sikap politik. Demokrasi dalam arti tertentu diarahkan oleh pasar sehingga warganegara diperlakukan seperti konsumen, yaitu politik menjadi tawaran untuk membeli. Pembelian tergantung pada pencitraan dan pasar. Teknik-teknik merayu melalui media iklan digunakan untuk memasarkan tokoh, gagasan politik dan program. Warganegara juga berperilaku layaknya konsumen, yaitu membeli yang menguntungkan. Maka banyak warganegara tidak segan menerima uang tanpa memedulikan warna politik pemberinya. Disini konsumsi telah menjadi mesin produksi. Konsumsi

menjadi motor organisasi keseharian. Jadi tidak ada lagi pemisahan antara ekonomi, ideologi dan kebudayaan. Ideologi sendiri tidak lagi bisa memberi janji karena bukan lagi motor sejarah. Ideologi lemah kemampuannya dalam memobilisasi massa. Banyak muncul partai baru yang tidak jelas ideologinya. Warganegara seperti konsumen terlibat sejauh menguntungkan, tanpa memperhatikan secara serius apa yang diperjuangkan partai.

Praktek konsumsi menyamakan yang riil dengan tanda-tanda yang mewakili, menyamakan sejarah dengan tanda-tanda perubahan. Maka demokrasi perlu memperhitungkan masyarakat yang cenderung konsumersis. Politik pencitraan jadi sangat biasa. Bagaimana nasib pembangunan institusi-institusi yang adil?

## **2. Peranan Institusi dan Kecurangan dalam Pemilu**

Dr. Haryatmo dalam tulisannya yang berjudul Demokrasi, Korupsi, dan Peluang Etika Politik (18 Muharram 1431) menyatakan bahwa : Demokrasi yang efektif tergantung pada partisipasi yang terbuka dan kompetitif. Konstituen bisa memberi sanksi terhadap pemerintah yang tidak memperjuangkan nasib rakyat dan bisa menarik dukungan terhadap wakil rakyat jika tidak peduli kepentingan konstituen. Daya tawar seperti itu hanya berjalan bila institusi politik dan ekonomi efektif. Kualitas partisipasi terstruktur dalam politik dan ekonomi harus dijamin, artinya institusi-institusi yang sah bisa efektif melindungi serta mengendalikan kegiatan-kegiatan

di arena tersebut dengan melalui penentuan batas-batas dan pintu aksesnya.

Memang benar bahwa terbitnya Keputusan Mahkamah Konstitusi yang mensahkan keterpilihan atas dasar suara terbanyak sebagai pedang bermata dua. Keputusan Mahkamah Konstitusi yang digulirkan ditengah perjalanan masa sosialisasi para Caleg dalam pelaksanaan Pemilu 2009 telah membuka persaingan terbuka bahkan di antara sesama anggota partai, memicu politik uang dan persaingan yang tidak sehat, juga menimbulkan kekecewaan dan keresahan dari para Caleg, khususnya yang telah berhasil menempatkan dirinya pada urutan jadi di partainya masing-masing. Tetapi pada sisi lain kondisi bisa menjadikan awal dari sebuah dinamika baru di mana kepentingan konstituen lebih diperhatikan dengan melemahkan daya tawar partai. Tantangan terberat terletak pada politik uang dan rendahnya kualitas dari para caleg.

Lebih lanjut dalam tulisannya, Dr. Haryatmo juga menyertakan Empat sindrom dari (F. Lordon, 2008:6) yang mencerminkan kombinasi partisipasi, institusi ekonomi dan politik , yaitu :

- a) Korupsi Pengaruh Pasar melibatkan upaya dari kepentingan swasta untuk menyewa akses dan pengaruh di dalam proses kebijakan yang terinstitusionalisasi secara baik, sering melalui tokoh politik yang berperan sebagai perantara. Korupsi ini khas di dalam demokrasi pasar yang sudah maju.
- b) Korupsi Kartel Elite biasanya terjadi di antara dan mendapat dukungan, jaringan politik, ekonomi, militer, birokrasi atau elite komunal dan etnis, tergantung pada jenis masyarakatnya. Korupsi

membantu mereka mempertahankan hegemoni dalam suasana persaingan politik di mana institusi-institusi tidak terlalu kuat. Politik uang mendapat pembeayaan dari korupsi jenis ini. Banyak partai terlibat pencarian dana melalui jabatan atau badan usaha pemerintah, tetapi sulit dilacak atau lemahnya political-will untuk memeriksa karena hampir semua pihak terlibat.

- c) Korupsi Oligarki dan Klan terjadi di dalam kesempatan yang sangat beresiko karena perkembangan ekonomi dan politik cepat, sementara institusi-institusi masih lemah. Korupsi ini didominasi tokoh-tokoh pemerintahan, pengusaha, tetapi yang kekuasaannya pribadi dan menarik keikutsertaan yang luas.
- d) Korupsi Pejabat-Pejabat penting: para pejabat atau anak buah mereka, yang menjarah ekonomi tanpa kena sanksi hukum. Institusi-institusi lemah dan persaingan politik sangat lemah dalam semua kategori dan kesempatan ekonomi jarang ada yg melawan.

Apa yang dapat dicermati di lapangan, praktek korupsi dalam moment ini sering mengambil bentuk jaringan kerjasama yang menyangkut seluruh kehidupan politik dan pemerintahan. Meskipun terdapat beberapa parpol atau anggota partai yang membuat kebijakan atas nama partai, tapi anggota partai politik tidak lagi bertanggung jawab secara individual atas tindakan-tindakan mereka. Walaupun terdapat beberapa oknum anggota partai yang menggunakan kesempatan memanfaatkan moment Pemilu atau politik kekuasaan untuk mencari keuntungan pribadi, namun sejauh posisi partai tidak terancam, anggota yang korupsi biasanya akan aman-aman saja. Partai atau institusi akan berusaha menghindar atau ekstremnya buang badan agar tidak

terseret terhadap dampak dari tindakan-tindakan anggota-anggotanya, meskipun menurut kesaksian koruptor tidak sedikit uang yang masuk ke kas partai. Jadi kalau bukti-bukti sudah terlanjur kuat, partai politik cenderung membiarkan yang terlibat menghadapi sendiri tuduhan korupsi atau bahkan dilepas dari partai.

Praktek money politic, korupsi dan kecurangan dalam pemilu juga nampak khususnya didaerah-daerah dengan modus memberikan sembako, makanan, pakaian atau barang kebutuhan lain yang diperlukan sebagai bentuk kampanye terselubung. Bisa juga partai dengan membuat janji-janji pemberian yang akan dilaksanakan setelah hari pemilihan bila masyarakat memilih partainya, atau pemberian sejumlah uang pada malam hari sebelum pemilihan umum atau yang sering disebut dengan serangan fajar, bahkan sering terjadi juga praktek jual beli kertas suara yang tersisa karena tidak diketahui siapa pemilik kertas suara tersebut, yang dalam prakteknya baik secara langsung kepada konstituen (pemilih) juga bermain dengan para petugas TPS. Pembagian pemberian-pemberian sebelum hari pemilihan tidak mudah untuk dilacak untuk dituduhkan sebagai politik uang. Bahkan dalam tataran pemilihan kepala daerah (lurah, bupati, gubernur) politik uang sudah menjadi praktek biasa sekali seakan-akan sudah diterima sebagai atmosfir politik di Indonesia ini. Tetapi masyarakat juga tidak bodoh, ada yang menerima pemberian-pemberian itu dan merasa tak terikat untuk mencoblos/ mencontreng partai atau caleg yang bersangkutan.

Bentuk-bentuk kecurangan lain juga terjadi seperti itu memilih dua kali, memasukkan ke kotak suara kertas-kertas yang sudah dicontreng untuk partai tertentu,

mengganti kotak yang sudah dicontreng untuk partai tertentu atas caleg tertentu pada saat pengangkutan, menggunakan nama dan tempat tinggal yang berbeda, mendaftarkan orang yang sudah meninggal, menghindari untuk tidak mendaftarkan kelompok yang ditengarai tidak akan berpihak pada partainya. Kecurangan juga dilakukan saat penghitungan kertas suara baik dari tingkat perhitungan suara di TPS, PPS, PPK sampai di tingkat KPU atau manipulasi di dalam proses komputerisasi.

### **3. Media dan Opini Publik**

Media juga memiliki peranan yang menentukan di dalam mengawal demokratisasi, karena media besar pengaruhnya terhadap opini yang terbentuk di masyarakat luas. Tidak bisa dipungkiri bahwa setiap media juga memiliki kepentingan dan sebagian besar dinamikanya sangat ditentukan untuk memperoleh keuntungan dalam setiap penerbitannya. Dalam arena politik, pemberitaan dan komunikasi mengarah kepada kepentingan dan keuntungan. Maka kepemilikan (ekonomi, budaya, dan simbolik) akan menentukan keberpihakan media massa.

Media dapat dipergunakan dalam berbagai maksud dan tujuan. Dalam dunia politik, media berperan baik sebagai penyampai visi-misi maupun sebagai ajang debat dari pihak-pihak yang membutuhkan. Oleh karena itu media dapat mengangkat citra maupun membunuh citra seseorang atau pihak-pihak yang terlibat dalam suatu permasalahan.

Selanjutnya dalam pelaksanaan jajak pendapat tidak saja dapat dipergunakan untuk membentuk opini bersama, tetapi juga merupakan panggung debat publik.

Menjawab jajak pendapat berarti mengungkapkan pandangan di ruang publik. Hal ini dimungkinkan karena responden menyadari bahwa hasil dari jajak pendapat tersebut biasanya dipublikasikan dan menjadi bahan komentar publik, disini jajak pendapat juga menjadikan sebagai cakrawala yang didefinisikan oleh publikasi opini memberi bentuk terhadap posisi sikapnya.

Dalam dunia politik, jajak pendapat sering dikaitkan dengan upaya elite untuk mengontrol dan mengawasi opini publik. Jadi upaya mengukur dan mengetahui opini publik tidak lain kecuali upaya untuk menjinakkannya. Politisi sering menggunakan hasil jajak pendapat untuk komunikasi politiknya di media sehingga memberi bentuk realitas kepada opini publik. Jadi hasil jajak pendapat digunakan untuk mengarahkan opini publik. Opini yang dikumpulkan dalam jajak pendapat bisa dipertanyakan ciri “publik”-nya karena bukan buah pertimbangan dan diskusi publik. Jajak pendapat seharusnya diarahkan untuk menemukan kembali dinamika perdebatan publik melalui interaksi antara pertanyaan tertutup dan terbuka. Jawaban-jawaban mereka (posisi dan dasar pembenaran) mencerminkan dinamika perdebatan publik. Maka statistik bukan untuk menggambarkan representasi politik (satu orang satu suara), tetapi harus dilihat dalam kerangka demokrasi deliberatif, yaitu memberi kesempatan kepada suatu suara mengungkap alasan-alasannya.

Komunikasi efektif dengan masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan perlu diarahkan ke bentuk konsultasi publik demi operasionalnya *public policy*. Media diharapkan menyediakan saluran komunikasi antara pemerintah dan masyarakat untuk membantu menjelaskan

tujuan, merumuskan kebijakan dan menkoordinasi aktivitas. Jadi proses pengambilan keputusan menyertakan banyak pihak.

#### **4. Lima Pola Etika Politik dan Peluangnya**

Korupsi lekat dengan praktek kekuasaan. Prilaku ini semakin menyadarkan penerapan etika politik perlu dikedepankan. Etika politik mau mengarahkan ke hidup baik bersama dan untuk orang lain dalam kerangka memperluas lingkup kebebasan dan menciptakan institusi-institusi yang lebih adil (Paul Ricoeur, 1990). Tujuan etika politik ini kritis terhadap praktek kekuasaan. Etika politik mau membantu mematangkan argumen yang mendasari legitimasi kebijakan publik. Jadi sasarannya adalah mengarahkan opini publik untuk menguji dan mengkritik legitimasi keputusan-keputusan politik, institusi-institusi dan praktek-praktek politik, terutama praktek kekuasaan.

Etika politik sebagai pemikiran kritis mengajak tidak hanya berpikir bersama-sama, tetapi menempatkan diri pada posisi orang lain, yang didalam budaya Jawa dikenal dengan istilah “tepo seliro”. Cara refleksi seperti ini memperhitungkan dimensi moral karena posisi orang lain sangat diperhitungkan. Dalam debat publik, etika politik mengungkap praandaian-praandaian dan ambiguitas keyakinan pengambil keputusan. Sumbangan ini menghindarkan etika politik tergelincir menjadi ideologi, meskipun masih tetap berpihak ke korban. Refleksi etika politik semakin ditantang karena ada ketidakadilan, salah satunya korupsi. Hanya dalam kehidupan politik etika dituntut operasional, berarti diterjemahkan ke dalam hukum positif.

Hubungan etika dan hukum dapat dibagi dalam lima pola (J.Ladrière, 1984):

- a) *Pertama*, etika dimengerti sebagai yang menghubungkan hukum dengan ideal kehidupan sosial-politik, kesejahteraan bersama dan keadilan sosial. Upaya-upaya nyata dilakukan untuk mencapai ideal itu, tapi sesempurna apapun usaha itu tidak akan pernah bisa menyamai ideal tersebut. Ini merupakan pola hubungan hukum kodrat dan hukum positif. Hukum kodrat merupakan ideal yang menjadi inspirasi atau jiwa hukum positif.
- b) Kedua, hanya perjalanan sejarah nyata, antara lain melalui kodifikasi hukum positif yang berlaku, sanggup memberikan bentuk moral dan eksistensi kolektif. Pewujudan cita-cita moral tidak hanya dipahami sebagai cakrawala yang tidak mempunyai eksistensi (kecuali dalam bentuk gagasan). Dalam pola kedua ini, pewujudan etika pertama-tama bukan melalui tindakan moral seperti model Kant, tetapi dalam perjuangan di tengah-tengah pertarungan kekuatan dan kekuasaan, di dalam konflik kepentingan. Melalui perjuangan itu dibangun realitas moral, yaitu melalui partai politik, birokrasi, hukum, institusi-institusi, pembagian sumber-sumber ekonomi. Etika menjadi kongkrit bila memperhitungkan pewujudannya dalam hukum tapi sadar berhadapan dengan kepentingan-kepentingan yang berlawanan dengan keyakinan moral kita.
- c) Pola ketiga adalah voluntarisme moral. Di satu pihak, hanya dalam kehidupan nyata moral bisa memiliki makna; di lain pihak, moral dimengerti juga sebagai sesuatu yang transenden yang tidak

dapat direduksi ke dalam hukum dan politik. Satu-satunya cara untuk menjamin kesinambungan antara moral dan hukum atau kehidupan kongkrit adalah menerapkan pemahaman kehendak sebagai kehendak murni, seakan-akan kehendak adalah identik dengan tindakan. Ada dua pilihan yang berbeda: Di satu pihak, pilihan reformasi yang terus menerus. Pilihan ini merupakan keprihatinan agar moral diterapkan dalam kehidupan kongkrit, tetapi sekaligus sangsi akan keberhasilannya. Maka yang bisa dilakukan adalah melakukan reformasi terus menerus. Di lain pihak, pilihan lain berupa revolusi puritan. Dalam revolusi puritan, misalnya Taliban di Afganistan, kehendak moral yakin bahwa penerapan tuntutan moral bisa dilakukan dengan memaksakannya kepada semua anggota masyarakat. Kecenderungannya ialah menggunakan metode otoriter dan kekerasan.

- d) Kerangka pemahaman lain ialah menempatkan moral sebagai sesuatu yang di luar politik dan tidak dapat direduksi menjadi politik. Moral dilihat sebagai suatu bentuk kekuatan yang tidak dapat dihubungkan langsung dengan sejarah atau politik kecuali dengan melihat perbedaannya. Dalam kelompok ini ada dua pola hubungan antara moral dan hukum, yaitu pola keempat, moral nampak sebagai di luar politik. Dimensi moral menjadi semacam penilaian yang diungkapkan dari luar. Moral sebagai ungkapan kewibawaan tertentu. Tetapi kewibawaan ini tidak memiliki kekuatan yang efektif, karena tidak memiliki organ atau jalur langsung untuk menentukan hukum. Pola hubungan ini mirip dengan posisi kenabian. Nabi dimengerti

sebagai orang yang mengetahui atau dapat meramalkan apa yang akan terjadi dan apa yang sedang berlangsung, tetapi tidak bisa berbuat apa-apa karena berada di luar permainan politik. Tetapi nabi memiliki kewibawaan tertentu. Dalam perspektif ini, hubungan antara moral dan hukum atau politik biasanya bersifat konfliktual.

- e) Dalam pola kelima, politik dikaitkan dengan campur tangan suatu kekuatan dalam sejarah seperti partai politik, organisasi buruh, militer yang masuk ke kekuasaan. Kekuatan ini adalah tindakan kolektif yang berhasil melandaskan diri pada mesin institusional. Moral dianggap sebagai salah satu dimensi sejarah, sebagai etika kongkrit bukan hanya bentuk tindakan. Dalam konteks ini, yang sangat dominan adalah interaksi kekuasaan dan sanksi (moralitas). Hubungan keduanya membentuk struktur yang ambigu. Bila kekuasaan yang tampil maka dominasi akan menentukan bentuk legitimasi. Padahal yang ideal ialah bila legitimasi menentukan kekuasaan. Dengan demikian moral berbagi lahan dengan politik. Di satu pihak, moral hanya bisa dipahami melalui praktek politik. Melalui politik itu moral menjadi efektif: melalui hukum, lembaga-lembaga negara, upaya-upaya dalam masalah kesejahteraan umum. Tetapi moral tetap tidak bisa direduksi ke dalam politik. Yang sesuai dengan hukum tidak selalu sesuai dengan tuntutan keadilan. Sering hukum merupakan hasil negosiasi dan konsesi. Di lain pihak, politik curang terhadap moral. Politik mempermainkan moral ketika politik menggunakan moral hanya untuk mendapatkan

legitimasi masyarakat. Pada jaman Orde Baru, Pemilu hanya alat legitimasi kekuasaan. Agama dibutuhkan untuk mendukung kekuasaan.

Melihat ke lima pola hubungan antara etika dan hukum ini kelihatan bahwa peluang etika untuk membantu dalam perubahan lebih banyak pada pola kedua dan kelima. Tentu saja peluang itu mengandaikan adanya keterlibatan langsung pelaku dalam upaya menciptakan institusi-institusi yang lebih adil dengan tetap mempedulikan upaya untuk memperluas lingkup kebebasan. Maka perjuangannya harus difokuskan pada dimensi sarana (polity) meskipun sekaligus harus selalu mengevaluasi aksi atau tindakan politik itu sendiri.

Etika politik berhubungan dengan praktek institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik, ekonomi. Menurut Bernhard Sutor sebagaimana telah dijeaskan diatas, Etika politik memiliki tiga dimensi: tujuan, sarana dan aksi politik itu sendiri. Kehendak baik perlu ditopang institusi yang adil. Kehendak baik berfungsi mempertajam makna tanggungjawab, sedangkan institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) berperan mengorganisir tanggungjawab.

### **C. Aspek-aspek Pembentukan Hukum**

Hukum mengandung banyak segi dan bentuk, sehingga orang didalam memberikan definisi apakah hukum itu selalu berbeda satu sama lain, namun *Drs.E.Utrecht* dalam bukunya yang berjudul "*Pengantar dalam Hukum Indonesia*" (1953) berusaha memberikan batasan yang lengkap tentang apakah hukum itu, dengan

maksud untuk dapat dijadikan pegangan bagi orang yang sedang mempelajari hukum, yakni: *“Hukum itu adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu”*.

Dari segi terbentuknya hukum, peraturan-peraturan hukum tersebut dapat berupa hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Hukum tertulis, adalah hukum yang dibuat oleh instansi atau lembaga yang berwenang dalam suatu Negara yang diwujudkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hukum tertulis ini biasanya berbentuk kodifikasi dalam jenis hukum tertentu yang disusun secara sistematis. Sedangkan Hukum Tidak tertulis biasanya bersumber dari kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat yang selanjutnya diakui sebagai suatu hukum yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Hukum tidak tertulis ini biasanya berlaku dalam system Common Law, sedangkan di Indonesia hukum tidak tertulis dikenal dengan Hukum adat.

Baik Hukum Tertulis maupun Hukum Tidak tertulis mempunyai fungsi sebagai landasan atau aturan tentang tingkah laku, terhadap hal-hal yang harus dilakukan, hal-hal yang tidak harus dilakukan dan hal-hal yang dilarang untuk dilakukan. Hukum juga sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat kearah yang lebih baik, dan juga merupakan alat control terhadap tingkah laku dan perbuatan masyarakat agar mereka tidak melakukan pelanggaran norma hukum, agama dan susila.

Oleh karena itu agar fungsi hukum dapat tercapai sebagaimana mestinya, maka hukum tidak boleh statis, tetapi harus dinamis yang mengikuti perubahan dan perkembangan dinamika kehidupan masyarakat. Konsekuensinya adalah bahwa hukum senantiasa harus dilakukan penyesuaian dan atau perubahan sejalan dengan tuntutan perkembangan jaman dan dinamika kehidupan masyarakat. Sebagaimana halnya pendapat dari Ahmad Musthafa-al Maraghi<sup>15</sup> yang mengemukakan bahwa sesungguhnya hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia itu tidak sama tapi berbeda satu sama yang lain. Oleh karena itu apabila hukum harus dilakukan perubahan atau harus diganti dengan hukum yang baru, maka diperlukan beberapa aspek perubahan/pembentukan hukum, agar hukum tersebut disesuaikan dengan kondisi serta dapat berlaku secara efektif dalam kehidupan masyarakat. H. Abdul Manan<sup>16</sup> dalam bukunya tentang “Aspek-aspek Pengubah Hukum”, menjelaskan bahwa agar Hukum baru, efektif berlaku ditengah-tengah kehidupan masyarakat, maka perubahan hukum itu harus memperhatikan tiga hal, yaitu : *pertama* perubahan hukum itu tidak dilakukan secara parsial, melainkan perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi zaman; *kedua*, perubahan itu harus mencakup dalam cara penerapannya. Pola pikir yang statis dalam cara penerapan hukum hendaklah ditinggalkan;

---

<sup>15</sup> Ahmad Musthafa al Maraghi, *Tafsir al Maraghi*, Bab I al Halabi, Juz 1, Cairo, hal. 182.

<sup>16</sup> H. Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta Cet.1 2005, hlm 5.

*ketiga*, perubahan juga harus memperhatikan kaidah yang sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia. Agar kaidah (aturan) itu dapat dipatuhi oleh masyarakat, maka dalam kaidah itu harus memuat sanksi sebagai daya paksa dan untuk itu harus dibuat oleh instansi yang berwenang. Oleh karena itu perubahan atau pembentukan hukum baru hendaknya diarahkan kepada penciptaan kondisi yang lebih mantap, sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan.

Pada dasarnya Aspek pengubah atau pembentukan hukum membicarakan berbagai hal atau keadaan yang pada saatnya berpengaruh dan kemudian menjadi penyebab terjadinya perubahan terhadap hukum. Banyak faktor atau aspek yang dapat berpengaruh terhadap perubahan dan atau pembentukan hukum yang disesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat, namun dalam pembahasan buku ini akan lebih difokuskan pada aspek etika dan politik, karena dalam sistem politik mencerminkan bagaimana kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan bagaimana mekanisme pengisian jabatan dalam lembaga-lembaga negara itu dilakukan. Inilah dua hal penting mengenai sistem politik yang terkait dengan pembentukan hukum.

Seperti telah dikemukakan di Bab Pendahuluan, bahwa *Politik* yang diartikan sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik atau Negara, selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*) dan bukan tujuan pribadi seseorang (*privat goals*). Selain itu *politik* juga merupakan kegiatan berbagai kelompok termasuk partai politik, lembaga masyarakat maupun perseorangan. Atau dapat dikatakan bahwa

politik hadir dimana-mana disekitar manusia, politik ikut mempengaruhi kehidupan manusia yang berlangsung dari sejak lahir sampai meninggal dunia, seperti halnya pendapat dari seorang filsuf Yunani, yaitu Arestoteles yang mengatakan bahwa politik itu merupakan “*master of science*” dan merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat dalam suatu Negara.<sup>17</sup>

Dalam Bab ini, akan diuraikan mengenai tinjauan teoritis mengenai politik dan hukum dalam otonomi segi keilmuan masing masing, serta hubungan antara politik dan hukum dalam satu kesatuan sistem sosial dalam suatu Negara.

Politik adalah salah satu cabang dari ilmu sosial atau ilmu tidak pasti, politik mempunyai banyak definisi sebanyak jumlah manusia (quot homines, tot sententiae). Namun, dalam tulisan ini, penulis mencari pengertian politik yang sesuai dengan hubungannya dengan hukum, yaitu mengenai penyelenggaraan Negara, sebagaimana yang disampaikan oleh Miriam Budiharjo<sup>18</sup>, yang menyatakan bahwa pada umumnya politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan sistem tersebut. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum (*legal policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (distribution) atau alokasi (allocation) kekuasaan. Apabila kata Politik dikaitkan dengan hukum, maka munculah

---

<sup>17</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, cet.ke-4, 1999, hlm. 5

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, “*Dasar-dasar Ilmu Politik*”, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.

istilah Politik Hukum. Ada beberapa pendapat para ahli yang mendefinisikan apakah Politik Hukum itu.

<sup>19</sup>Diantaranya adalah Padmo Wahyono yang mendefinisikan politik Hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan Negara tertentu yang dapat meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan. Atas beragam definisi politik hukum, rumusan sederhana dibuat oleh Moh. Mahfud MD, yang menyatakan bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan Negara.

Dari beberapa definisi diatas apabila disimpulkan maka *“Politik Hukum adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah yang berbentuk kebijakan penyelenggara Negara baik di pusat maupun didaerah yang diekspresikan kedalam aturan hukum, guna menselaraskan dua kepentingan saat ini maupun mendatang, yaitu*

---

<sup>19</sup> Lihat HM Soerya Respationo, “Politik Hukum” Citapustaka Media Perintis, Cet.1 Bandung 2011 hlm 8.

*kepentingan penyelenggara Negara dan kepentingan masyarakat”.*

Dari definisi-definisi diatas dapat diketahui bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggara Negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan. Dimana menurut H. Abdul Manan terdapat lima agenda yang perlu ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu *pertama*, masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letah; *kedua*, penyelenggara Negara pembentuk kebijakan dasar tersebut; *ketiga*, materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang dan telah berlaku; *keempat*, proses pembentukan hukum dan *kelima*, tujuan politik hukum nasional.<sup>20</sup>

Perjalanan Politik Hukum pada Pemerintahan Pasca Orde Baru, atau periode saat runtuhnya pemerintahan Orde Baru hingga saat ini (reformasi), dalam konteks politik di Indonesia menunjukkan perubahan yang sangat signifikan, yaitu adanya perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan system ketatanegaraan di Indonesia, yakni dengan menguatnya ide-ide demokrasi yang diimplementasikan dalam bentuk gerakan sosial pada tahun 1998. Era ini menandai hancurnya sistem pemerintahan otoritarianisme Orde Baru menuju pemerintahan demokrasi, serta perubahan format pemerintahan hubungan pusat dan daerah yang selama Orde Baru sangat sentralistik, dan pada masa reformasi menjadi desentralistik dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>20</sup> H. Abdul Manan, ibid hlm. 104

Prof .Dr. Praktikono, M. Soc. Sc, dalam Pidato Penguksuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, memberikan beberapa penjelasan mengenai pergeseran politik Indonesia pada masa reformasi. Secara garis besar, ada pergeseran format politik Indonesia pada zaman orde baru ke reformasi. Pada saat orde baru, format pemerintahan Indonesia masih tersentralistik dan mencederai cita-cita demokrasi. Meskipun demokrasi secara procedural sudah ada, sebagaimana diberlakukannya Pemilu dan partai politik, namun teknisnya sangat jauh dari prinsip-prinsip demokratis dengan instrument yang cenderung intimidatif. Struktur pemerintahanpun dibangun atas dasar hierarki yang ketat dengan menjadikan Presiden sebagai pengendali pusat yang mampu mengendalikan proses politik di DPR maupun MPR.

Seluruh pengambilan keputusan krusial daerah, seperti APBD, harus memperoleh persetujuan pemerintah pusat sebelum dijalankan. Selain itu, aktifitas politik di masyarakat juga dikontrol dengan ketat agar selalu loyal dengan pemerintah dan memaksa bisnis untuk berpatron kepada pemerintah.

Setelah runtuhnya rezim orde baru, proses politik mulai berjalan dengan prinsip-prinsip demokratis yang sarat dengan kompetitif dan terbuka. Mulai muncul jaminan hukum untuk berpendapat dan berorganisasi sehingga lahirlah media massa dan organisasi masyarakat sipil yang mandiri dan kritis terhadap negara. Selain itu, ratusan partai politik mulai muncul sehingga Komisi Pemilihan Umum harus melakukan penyaringan terhadap partai politik tersebut. Bukan hanya partai politik saja yang bisa berkompetisi, tetapi calon perseorangan-pun

dibuka untuk Pemilihan Kepala daerah. Prosesi pemilihan juga sudah tidak lagi di pilih oleh MPR atau DPR tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Selanjutnya Pasca Amandemen UUD 1945 yang dilakukan empat kali dalam kurun waktu yang pendek, terjadi pergeseran struktur pemerintahan, yakni karakter struktur pemerintahan yang sebelumnya bersifat hierarkis menjadi lebih horizontal dengan pemeran yang semakin banyak sehingga MPR, DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung memiliki kedudukan yang setara. Tidak ada perbedaan antar lembaga negara secara hierarkis, melainkan perbedaan fungsi saja. Selain horisontalisasi kelembagaan juga dilakukan dispersi kekuasaan pemerintah dengan dibentuknya DPD sebagai penyeimbang DPR dan Mahkamah Konstitusi yang menjalankan sebagian fungsi yang sebelumnya dilakukan oleh MA. Tidak hanya itu, dispersi kelembagaan pemerintah juga dilakukan antar lembaga negara dengan semi-negara atau state auxiliary institutions, seperti KOMNAS HAM sebagai penyeimbang kekuasaan negara dalam penegakan HAM, Komisi Yudisial sebagai penyeimbang Mahkamah Agung, KPU (Komisi Pemilihan Umum) yang dibentuk untuk menggantikan peran Depdagri, KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) untuk melengkapi peran Kepolisian dan Kejaksaan, dan Komisi Nasional Ombudsman yang dibentuk untuk mengimbangi fungsi pengawasan terhadap kinerja birokrasi dalam pelayanan publik. Kehadiran lembaga-lembaga ini merupakan bukti pergeseran struktur politik dan pemerintahan di Indonesia dari *single actor rule* di era orde baru menjadi *multi actors rule* di masa reformasi ini.

Namun, buah dari keberhasilan reformasi tersebut menimbulkan permasalahan besar, yakni pembangunan

ekonomi menjadi stagnan dan efektifitas pemerintah yang belum memadai. Meskipun hak politik semakin terbuka lebar bagi seluruh masyarakat, namun dalam hak-hak ekonomi masih belum tersebar luas kepada masyarakat. Hal ini menjadi bumerang bagi demokrasi karena rentan dijadikan biang keladi kegagalan tersebut. Oleh karena itu, permasalahan sekarang ini bukan mengukur seberapa pluralkah Indonesia akan tetapi mempertanyakan kembali seberapa derajat demokrasi dan efektifitas model pemerintahan Indonesia saat ini. Kedua pertanyaan tersebut memaksa kita untuk berfokus tidak lagi melalui perspektif pluralisme, tapi muncul cara baru yaitu perspektif *governability*. Perspektif *governability* mempertanyakan kapasitas kepemimpinan dan manajerial aktor dalam memelihara pluralitas aktor yang telah diraih.

Dengan adanya permasalahan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemaduan antara demokrasi dan pembangunan sangat dibutuhkan, artinya selain pemenuhan hak-hak politik yang lebih merata untuk berbagai komponen masyarakat juga dilakukan pembangunan ekonomi yang memungkinkan untuk memenuhi hak-hak ekonomi sosial masyarakat.

Dari uraian diatas, maka untuk memahami lebih lanjut mengenai berbagai faktor, khususnya yang berkaitan dengan etika politik, dalam sub bab ini akan diuraikan lebih lanjut tentang aspek-aspek yang mendasari dan mempengaruhi perubahan dan atau pembentukan hukum baru, yang berkaitan dengan berbagai permasalahan yang timbul dewasa ini perlu kiranya diuraikan lebih jelas lagi bagaimana hubungan antara politik dan hukum (kekuasaan), peranan partai politik, adanya lembaga swadaya

masyarakat dan tekanan internasional dalam bidang tertentu dan hal lain yang berpengaruh.

## **1. Hubungan Hukum dan Politik**

Pembahasan mengenai Hubungan antara hukum dan politik masih terus menjadi persoalan diantara para ahli dan politikus. Perbincangan tentang hukum dan politik ini adalah sebuah tema yang walaupun saling berkait namun memiliki dimensi yang amat kompleks. Pokok persoalan ini terutama mempersoalkan manakah yang lebih dominan, kekuasaan hukum atau kekuasaan politik. Ada diantara para ahli mempunyai pendapat yang berbeda dalam memandang persoalan ini, seperti yang dijelaskan pada bagian berikut ini.

Jika kita berpandangan non-dogmatik, dan memandang hukum bukan sekedar peraturan yang dibuat oleh kekuasaan politik, maka tentu saja persoalan lebih lanjut tentang hubungan kekuasaan hukum dan kekuasaan politik masih bisa berkepanjangan. Namun jika kita menganut pandangan “positif” yang memandang hukum semata-mata hanya produk kekuasaan politik, maka rasa tidak relevan lagi dipertanyakan tentang hubungan antara kekuasaan hukum dan kekuasaan politik, karena pada akhirnya mereka mengidentikkan antara hukum dan politik tersebut.

Perbincangan tentang hukum dan politik adalah sebuah tema yang walaupun saling berkait namun memiliki dimensi yang amat kompleks. Ketidaksederhanan hubungan di antara keduanya justru terletak pada berkembangnya kepercayaan bahwa kedua wilayah itu

semestinya tidak bercampur meskipun dalam kenyataan sejarahnya sungguh memang selalu dan akan selalu demikian. Pemilihan tentang siapa yang menjadi orang nomor satu misalnya di lembaga kepolisian atau kejaksaan, selalu mengundang pertanyaan politik. Jawabannya amat jelas, kedua lembaga ini sangat penting perannya dalam menentukan apakah sebuah produk hukum itu akan berhenti sekedar sebagai naskah hukum atau menjadi sebuah hukum yang hidup. Hanya dalam lingkungan pemerintahan yang relatif bersih sajalah proses penentuan kedua jabatan puncak itu secara relatif dapat dijauhkan dari pertimbangan politik yang berorientasi pada kekuasaan.

Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik yang berpengaruh terhadap terbentuknya suatu produk hukum. Dalam permasalahan ini terdapat dua factor yang perlu dicermati dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik, yaitu factor “proses” dan factor “institusi”. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiardjo dalam bukunya *“Dasar-dasar Ilmu Politik”* berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan. Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik, peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu sangat menentukan warna dari

produk hukum itu sendiri. Institusi politik yang secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang semu, yang berusaha untuk menggoalkan kepentingan sekelompok saja (individu dan partai), sehingga institusi politik tersebut hanya sebagai alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik. Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik), yang dalam hal ini tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kedua adalah sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik seperti: partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.

Seperti telah diuraikan dalam bagian terdahulu bahwa teori-teori hukum yang berpengaruh kuat terhadap konsep-konsep dan implementasi kehidupan hukum di Indonesia adalah teori hukum positivisme. Pengaruh teori ini dapat dilihat dari dominannya konsep kodifikasi hukum dalam berbagai jenis hukum yang berlaku di Indonesia bahkan telah merambat ke sistem hukum internasional dan tradisional. Demikian pula dalam praktek hukum pun di tengah masyarakat, pengaruh aliran positifis adalah sangat dominan. Apa yang disebut hukum selalu dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, di luar itu, dianggap bukan hukum dan tidak dapat dipergunakan

sebagai dasar hukum. Nilai-nilai dan norma di luar undang-undang hanya dapat diakui apabila dimungkinkan oleh undang-undang dan hanya untuk mengisi kekosongan peraturan perundang-undang yang tidak atau belum mengatur masalah tersebut.

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*", 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.

Dalam bukunya, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Mochtar Kusumaatmadja membuat adagium “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman” (R. Otje Salman, 1992 : 31). Adagium ini sederhana namun tepat menggambarkan betapa erat kaitan antara kekuasaan dan hukum.

Dalam hubungan kekuasaan (politik) dan hukum, juga dipandang perlu untuk mencermati pendapat dari Sutandyo Wigjosoebroto, yang menyatakan bahwa bukanlah menurut idealnya (yang dinamakan konstitusionalisme), atau apa yang disebut konstitusi selalu dimaksudkan untuk mengatur hubungan yang fungsional antara “kekuasaan” (yang dipercayakan ke tangan para pejabat penyelenggara negara) dan “kebebasan” (yang tetap diakui sebagai bagian dari eksistensi kodrati manusia-manusia warga negara). Itu berarti bahwa besar kecilnya kekuasaan yang akan dipercayakan ke tangan para pejabat penyelenggara negara itu amat ditentukan oleh luas-sempitnya ranah kebebasan yang tetap dikukuhkan para warga (Soetandyo Wignjosoebroto, 2002 : 415). Pandangan Soetandyo Wigjosoebroto tersebut sesuai dengan konsep filsafat hukum ditinjau dari segi negara yang lahir sebagai produk perjanjian bersama oleh masyarakat sebagaimana yang dicetuskan oleh Thomas Hobbes dan J.J Rosseau. Maka, memperluas pandangan filsuf ini, menurut Soetandyo, konstitusi sebagai hukum tertinggi merupakan suatu kehendak bersama warga masyarakat mengenai luas atau sempitnya kebebasan yang diingini oleh para warga tersebut.

Dalam prespektif keilmuan, maka Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, maka filsafat merupakan

akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum, seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan sebagainya (Moh. Mahfud MD, 1998 : 7-8). Jadi, sebagai suatu kesatuan pohon, jenis atau perbuatan akar akan mempengaruhi batang pohon yang kemudian juga mempengaruhi cabang dan ranting pohonnya.

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas anantara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum, maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada, maka kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum (Moh. Mahfud MD : 1998 : 7-8). Salah satu unsur penting dalam politik dan hukum yang menentukan hubungan antara keduanya adalah dalam hal pencapaian tujuan negara. Tujuan negara ditentukan oleh proses politik pada masa kemerdekaan dan dirumuskan dalam pembukaan konstitusi, yang merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia (UUD 1945).

Pola hubungan diatas kemudian disistematisasi menjadi suatu ajaran baru, suatu ilmu pengetahuan yang dinamakan politik hukum. Padmo Wahyono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang dapat meliputi :

- 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada;
- 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru;
- 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan
- 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Atas beragam definisi politik hukum, rumusan sederhana dibuat oleh Moh. Mahfud MD, yang menyatakan bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan Negara (Moh. Mahfud MD, 2006 : 13). Menurut penulis, definisi yang diberikan oleh Moh. Mahfud MD adalah definisi yang paling jelas didalam menjelaskan hubungan antara politik dan hukum dalam suatu ilmu yang dinamakan politik hukum.

Hal penting lainnya dalam perumusan hubungan antara politik dan hukum adalah bahwa keduanya

merupakan sub sistem dari masyarakat. Politik pada segi idea merupakan kehendak masyarakat. Dari proses politik, dihasilkan suatu consensus (kecuali dalam hukum raja, yang bukan merupakan suatu konsensus) yang mengatur masyarakat melalui hukum. Sedangkan hukum dapat berfungsi sebagai alat untuk merubah masyarakat.

Setelah mengurai mengenai hubungan antara politik dan hukum, maka penulis mengambil satu asumsi determinan, yaitu politik yang determinan terhadap hukum, karena tidak dapat dipungkiri didalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa asumsi inilah yang secara nyata menggambarkan kondisi di Indonesia saat ini.

## **2. Peranan Partai Politik**

Apabila kita merujuk dari apa yang didefinisikan Prof. Miriam Budiardjo tentang partai politik, dalam bukunya “Dasar-dasar Ilmu Politik” yang menyatakan bahwa Partai politik secara umum adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya. Lebih lanjut Miriam Budihardjo menjelaskan bahwa berdasarkan pada fungsinya, maka partai politik merupakan suatu asosiasi yang terorganisir yang memiliki sistem nilai dan tujuan yang sama, yang mana asosiasi ini berperan sebagai media untuk mengekspresikan kepentingan anggotanya, mengelola konflik dalam kaitannya dengan

upaya memperoleh maupun mempertahankan kekuasaan termasuk mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan umum. Pengertian tersebut setidaknya dapat menjadi gambaran bahwa kebijaksanaan atau program partai dapat terwujud apabila kekuasaan pemerintahan dapat digenggam. Selanjutnya, dalam rangka mencapai tujuannya partai politik yang berkuasa harus dapat memfungsikan dirinya tidak hanya sekedar sebagai sarana pendidikan politik, namun juga harus menjadi jembatan aspirasi yang mampu mereduksi konflik di masyarakat atas kebutuhan-kebutuhan yang belum terpenuhi. Sehingga partai politik ini harus dapat merekrut dan melakukan pengkaderan anggota-anggota partai untuk menjadi penjamin didalam mempertahankan pemimpin yang memegang tampuk kekuasaan.

Pada tataran ideal hasilnya akan tampak jelas. Apabila pemimpin (dari partai) yang telah memegang tampuk kekuasaan belum atau tidak mampu menjalankan kebijaksanaan politik partai, maka dapat dikatakan salah satu penyebabnya adalah partai kurang atau bahkan tidak berfungsi partai sebagaimana mestinya.

Sistem politik dewasa ini telah menempatkan parpol Politik sebagai pilar utama penyangga demokrasi. Artinya, tak ada demokrasi tanpa Partai Politik. Partai Politik adalah alat demokrasi untuk mengantarkan rakyat menyampaikan artikulasi kepentingannya. Tidak ada demokrasi sejati tanpa Partai Politik. Meski keberadaan Partai Politik saat ini dianggap kurang baik, bukan berarti dalam sistem ketatanegaraan kita menghilangkan peran dan eksistensi Partai Politik. Begitu juga menurut Undang-undang tentang Partai Politik dan Undang-undang tentang Pemilihan umum yang berlaku saat ini, Partai Politik

yang juga merupakan tulang punggung pelaksanaan pemilu, meski telah dibuka celah perseorangan untuk turut serta dalam ajang pemilu. Sebagai tulang punggung, partai politik berarti juga ikut serta berperan menyangga tegaknya ide dasar pelaksanaan fungsi negara, melindungi dan melayani rakyat. Sehingga perlindungan dan pelayanan terhadap rakyat akan efektif ketika partai menjadikan rakyat adalah sasaran utama tiap programnya. Program tersebut akan semakin efektif manakala ada perwakilan dari partai yang menjadi pemimpin negara di tiap level tingkatannya dengan prinsip mengutamakan pelayanan publik.

Apabila pemahaman peran partai akan membawa pada pola pikir dimana rakyatlah yang didahulukan. Maka sudah barang tentu sikap atas pemahaman ini akan berpengaruh dalam perilaku partai, baik ketika memegang tampuk kepemimpinan ataupun diluar lingkaran kekuasaan. Namun dalam kenyataannya belakangan ini, tidak sedikit parpol yang belum mampu berperan sebagaimana prinsip diatas. Salah satu penyebabnya adalah parpol lebih sering dirundung konflik internal ketimbang menjalankan fungsinya. Singkatnya, parpol belum selesai dengan orientasi dan nilai yang diusungnya. Biasanya Partai politik hanya baru aktif dan berperan taatkala dalam ajang pemilihan umum belaka. Jika ini terus terjadi, maka tidak tertutup kemungkinan partai yang demikian akan tereliminasi dari kompetisi dengan partai lainnya yang lebih solid. Kemudian akan menjadi sebuah negara yang kurang beruntung, ketika partai-partai yang bertarung didalamnya kurang memahami peran mereka sebagai selayaknya partai, tak terkecuali Indonesia.

Karena begitu pentingnya peran Partai Politik, maka sudah selayaknya peraturan perundang-undangan mengenai Partai Politik diharapkan mampu menjamin pertumbuhan Partai Politik yang baik, sehat, efektif dan fungsional, dan keinginan seperti ini harus dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kondisi Partai Politik yang sehat dan fungsional, maka memungkinkan untuk melaksanakan rekrutmen pemimpin atau proses pengkaderan, pendidikan politik dan kontrol sosial yang sehat.

Seperti diketahui bahwa dalam pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 2004 yang dilaksanakan dengan berpedoman kepada Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam perjalanannya, undang-undang ini di anggap belum mampu mengantarkan sistem kepartaian dan demokrasi perwakilan yang efektif dan fungsional. Undang-undang ini juga belum mampu melahirkan Partai Politik yang stabil dan akuntabel. Masyarakat juga masih belum percaya pada keberadaan Partai Politik, padahal fungsi Partai Politik salah satunya adalah sebagai alat artikulasi kepentingan rakyat. Untuk menciptakan Partai Politik yang efektif dan fungsional diperlukan adanya kepercayaan yang penuh dari rakyat. Tanpa dukungan dan kepercayaan rakyat, Partai Politik akan terus dianggap sebagai pembawa ketidakstabilan politik sehingga kurang berkah bagi kehidupan rakyat.

Untuk menciptakan sistem politik yang memungkinkan rakyat menaruh kepercayaan, diperlukan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menjadi landasan bagi tumbuhnya Partai Politik yang efektif dan fungsional. Dengan kata lain, diperlukan perubahan terhadap

peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem Politik Indonesia .

### **3. Pengaruh Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)**

Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat memegang peranan yang sangat penting didalam mewarnai proses pembentukan dan atau perubahan peraturan perundang-undangan. Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lain sebagai pencerminan suatu Negara yang menganut system demokrasi, yakni dengan memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut terdiri dari berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmunan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain.

Seperti telah dijelaskan di sub bab diatas, bahwa Jaminan hukum yang diberikan untuk kalangan ini tercantum dalam Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab. X yang diatur dalam Pasal 53 ditegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu:

*"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah".*

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa peranan masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat dalam keikut-sertaannya dalam proses pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas dari sejak proses pembahasannya sampai dengan tahap penetapannya. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang- undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas kepada masyarakat.

Kenyataan yang perlu disadari, bahwa intensnya pengaruh tuntutan masyarakat dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat terhadap pembentukan hukum dan lahirnya keputusan-keputusan hukum dapat terjadi jika tuntutan rasa keadilan dan ketertiban masyarakat tidak terpenuhi atau terganggu. Karena rasa ketidakadilan dan terganggunya ketertiban umum akan memicu efek opini yang bergulir seperti bola salju yang semakin besar dan membahayakan jika tidak mendapat salurannya melalui suatu kebijakan produk hukum atau keputusan yang memadai untuk memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Begitu pentingnya dampak yang ditimbulkan apabila keadilan dan kepentingan masyarakat yang tidak terpenuhi terhadap ketertiban umum, sehingga perlu untuk menjadi catatan bagi para pembentuk hukum untuk memperhatikan suara dari kelompok masyarakat atau Lembaga Swadaya 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 di lembaga legislatif 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.

#### **D. Konvergensi Sistem Hukum dan Kekuasaan**

Hukum adalah sebuah sistem yang terpenting untuk melaksanakan serangkaian kekuasaan kelembagaan pemerintahan, baik dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan politik terhadap hukum, ekonomi dan masyarakat dengan berbagai cara dan tindakan, maupun sebagai perantara utama dalam menerapkan hukum materiil dibidang pidana, perlindungan hak asasi manusia atau memperluas kekuasaan politik melalui produk hukum. Namun dalam kenyataan empirisnya justru politik yang lebih dominan didalam mengintervensi hukum.

Seperti yang diutarakan oleh Moh. Mahfud dalam bukunya, "*Politik Hukum di Indonesia*", Cet.1, Jakarta, *LP3ES*, 1998. yang menyatakan bahwa Politik kerap kali melakukan intervensi-intervensi atas pembentukan dan pelaksanaan hukum, sehingga timbul beberapa persoalan, yakni sub sistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, apakah politik hukum, merupakan bagian dari ilmu politik atau bagian dari ilmu hukum.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. "Politik Hukum di Indonesia" Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenangan, tidak mampu menegakka keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam

Politik hukum tidak dapat dilepaskan dari unsur kepentingan, yakni kepentingan dari penyelenggara negara dan kepentingan yang terserap dari masyarakat. Meskipun Produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik dari saat pembuatannya sampai dalam penerapannya atau Badan legislatif yang dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum. Namun kedua kepentingan tersebut harus sejalan dan sesuai dengan tujuan dan kehendak yang ingin dicapai untuk menjangkau kepentingan bersama.

Sebelum kita membahas lebih dalam mengenai hubungan antara Hukum dan Politik dalam sebuah sistem, perlu kiranya Penulis utarakan kembali tentang pengertian dan hubungan antara hukum dan politik yang telah diterapkan dan berlaku di Negara Indonesia. Dimana pada prinsipnya hubungan hukum dan politik telah diatur dalam Sistem pemerintahan negara sebagaimana yang telah dicantumkan dalam Penjelasan UUD 1945 diantaranya menyatakan prinsip “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar)” Elemen pokok Negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan

---

menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul pertanyaan, subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak menintervensi hukum, jenis politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa.

terhadap “*fundamental rights*” tiada negara hukum tanpa pengakuan & perlindungan terhadap “*fundamental rights*” Hukum Historis.

Adapun Pengertian Politik Hukum itu sendiri ada beberapa definisi yang disampaikan oleh beberapa ahli diantaranya adalah :

- Satjipto Rahardjo, dalam bukunya: “Ilmu Hukum“ yang menyatakan bahwa Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.
- Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus mendefinisikan Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.
- L. J. Van Apeldorn menyatakan, Politik hukum sebagai politik perundang–undangan. Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang–undangan . (pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja).
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Politik Hukum sebagai kegiatan – kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.
- Moh. Mahfud MD. Mendefinisikan Politik Hukum dengan mengkaitkan negara Indonesia, adalah sebagai berikut :
  - a) Bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antara berbagai

pengertian yang ada, diartikan bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia, yang meliputi pembangunan hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum;

- b) Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>22</sup> Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan Bellefroid dalam *bukunya "Inleiding Tot de Fechts Weten Schap in Nederland"*.

Politik Hukum bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru didalam kehidupan masyarakat. Disini hubungan antara hukum dan politik sangat erat sekali, bila kita ibaratkan seperti tubuh manusia, hukum tulangnya sedangkan politik dagingnya. Kajian tentang politik di Indonesia berhubungan erat dengan kebijakan di bidang hukum. Karena dalam kenyataan bahwa hukum merupakan produk politik, yang diciptakan untuk mengatur tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Di dalam studi mengenai hubungan antara politik dengan hukum terdapat 3 (tiga) asumsi yang mendasarinya. *Pertama*, hukum determinan terhadap politik dalam arti bahwa hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan das sollen ( keinginan, keharusan

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud, ibid hlm 9.

dan cita). *Kedua*, politik determinan terhadap hukum dalam arti bahwa dalam kenyataannya baik produk normative maupun implementasi penegakannya hukum itu sangat dipengaruhi dan menjadi dependent variable atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan das sein (kenyataan, realitas) dalam studi hukum empiris. *Ketiga*, politik dan hukum terjalin dalam hubungan interdependent atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adugium, bahwa “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan atau anarkis, hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh”. Di dalam buku Politik Hukum di Indonesia karangan Mahfud MD dikonstruksikan secara akademis dengan menggunakan asumsi yang kedua, bahwa dalam realitasnya “politik determinan (menentukan) atas hukum”. Jadi hubungan antara keduanya itu hukum dipandang sebagai dependent variable (variable terpengaruh).

Von Savigny berpendapat kekuatan untuk membentuk hukum terletak pada rakyat yang terdiri dari kompleksitas individu dan perkumpulan. Pembuat undang-undang harus mendapat bahannya dari rakyat dan ahli hukum dengan mempertimbangkan perasaan hukum dan perasaan keadilan masyarakat. Hal ini di pertegas pernyataan dari John Austin, yang menyatakan bahwa Hukum merupakan perintah dari kekuasaan politik yang berdaulat dalam suatu Negara.<sup>23</sup>

Dari pendapat para ahli hukum diatas, dapat dipahami bahwa mengenai politik dan hukum dalam suatu negara dalam kenyataannya ada di tangan pemerintah walaupun dalam pembentukan produk hukumnya melibatkan masyarakat. Sebagai pihak yang berwenang

---

<sup>23</sup> Kansil,C.S.T. Pegantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia” Balai Pustaka, Jakarta 1989.

menjalankan roda pemerintahan, pemerintah berhak untuk mengeluarkan produk hukum yang sesuai dengan corak politik yang berlaku pada saat itu, dengan tujuan untuk menciptakan suatu aturan yang mengarah kepada keadilan dan kesejahteraan. Masyarakat disini merupakan subyek dan sekaligus obyek, dimana dalam satu sisi masyarakat harus ikut andil didalam proses pembentukan produk hukum, dan disisi lain juga berkewajiban menaati peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh pemerintah demi menuju kesejahteraan masyarakatnya sendiri.

Masyarakat adalah mahluk sosial, yang dalam peranannya juga mempunyai dimensi politik, dengan kata lain manusia adalah makhluk social yang mengenal kepentingan bersama. Dalam kerangka demikian, maka hukum merupakan lembaga penata kehidupan bersama yang normatif, sedangkan pemerintah dipandang sebagai lembaga penata kehidupan yang efektif. Dari pernyataan ini dapat dilihat bahwa negara selaku lembaga politik harus secara dinamis melakukan pengaturan terhadap manusia yang ada di dalam negara supaya tidak terjadi kekacauan dan pertentangan satu dengan yang lainnya.

Apabila negara tidak mampu secara dinamis melakukan hal tersebut maka berkecenderungan akan terjadi pertentangan. Oleh karena itu ketentuan hukum yang ditetapkan harus bernuansa pemenuhan kepentingan rakyat yang harus diperjuangkan tanpa ada diskriminasi atau perbedaan. Sehubungan dengan hal ini maka perlu diadakan penataan terhadap lembaga politik yang diarahkan untuk terciptanya suatu kepemimpinan yang berwibawa, aparat penegak hukum yang bersih, jujur, efisien dan bertanggungjawab, demokratis dan

memiliki komitmen yang tinggi dengan nasib rakyat banyak.

Sebagaimana yang dikemukakan di atas, bahwa melalui hukum hendak ditujukan kepada tercapainya ketertiban umum dan keadilan. Namun harus disadari, bahwa ketertiban umum dan keadilan yang hendak dicapai melalui hukum itu harus dapat dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses sosial yang diterima oleh masyarakat. Dari segi sosiologis sering dikatakan oleh para ahli sosiologi hukum, bahwa proses pembuatan undang-undang hingga pada pelaksanaan undang-undang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial budaya. Di Indonesia terlihat bahwa kekuatan politik sangat mempengaruhi pembentukan dan penegakan hukum, sehingga para pengamat hukum dan masyarakat berpendapat bahwa perkembangan struktur sosial di Indonesia tidak sesuai dengan hukumnya. Oleh karena itu pemerintah selaku penyelenggara negara secara politis harus dapat memberikan patokan atau batasan terhadap produk hukum yang akan dikeluarkan, sehingga tidak terjadi salah tafsir antara berbagai pihak dan kalangan, demi terciptanya kepastian hukum.

Kepastian hukum harus mempunyai bobot yang formal dan materil. Kinerja yang formal dihasilkan oleh konsistensi dalam penerapan cara dan prosedur yang relatif sama terhadap suatu perilaku yang menyimpang dari norma hukum, sehingga hukum dapat memberi jaminan bagi keadilan yang substansial. Namun saat ini tidak dapat kita pungkiri bahwa hukum memberikan desain institusional bagi tindakan otoritas politik negara. Pembentukan dan realitas kerja hukum sangat

dipengaruhi oleh sifat serta karakter negara, dan terikat erat pada hubungan-hubungan kekuasaan politik serta proses perubahan tatanan sosial. Dari kenyataan ini dapat dilihat bahwa stabilitas politik sangat perlu dijaga agar jangan sampai terjadi kekacauan dan ketegangan politik, sehingga dapat menciptakan keresahan dalam masyarakat. Secara teoritis, stabilitas politik banyak ditentukan oleh tiga variabel yang berkaitan satu sama lain, yakni perkembangan ekonomi yang memadai, perkembangan kelembagaan baik struktur maupun proses politik yang positif, dan partisipasi politik. Adapun yang penting menurut tinjauan kebijakan strategis, ialah sejauh mana lembaga perumus kebijakan dan penyusun peraturan hukum, secara konsisten tetap mengacu kepada sistem nilai yang filosofis supaya setiap garis kebijakan dan aturan hukum yang tercipta, dinilai akomodatif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, secara adil dan merata. Kearifan politis dengan pendekatan kultural merupakan tuntutan konstitusional seluruh rakyat Indonesia yang struktur sosialnya penuh keanekaragaman, pluralis dan heterogen, beragam-ragam sub etnik, agama, adat istiadat dan unsur-unsur kulturalnya. Apabila stabilitas politik dan perhatian terhadap kultur masyarakat dapat dijaga, maka hukum senantiasa dapat ditegakkan secara pasti sesuai dengan prosedurnya, tetapi apabila sebaliknya maka tidak mungkin hal tersebut dapat dicapai dengan baik.

# BAB III

## PARADIGMA DIBIDANG POLITIK DAN HUKUM

### A. Pengertian Paradigma

*Paradigma* dalam bahasa Inggris disebut “*paradigm*” dan dalam bahasa Perancis disebut “*paradigm*”, istilah tersebut berasal dari bahasa Latin, “*para*” dan “*deigma*”. Yang secara etimologis, “*para*” berarti (di samping atau di sebelah) dan “*deigma*” berarti (memperlihatkan, yang berarti, model, contoh, arketipe, ideal). Sedangkan “*deigma*” yang dalam bentuk kata kerja “*deiknynai*” berarti menunjukkan atau mempertunjukkan sesuatu. Berdasarkan penjelasan tersebut, secara epistemologis *paradigma* berarti *di sisi model, di samping pola atau di sisi contoh*. Selanjutnya, secara sinonim, arti paradigma bisa disejajarkan dengan *guiding principle*, *basic point of view* atau dasar perspektif ilmu atau gugusan pikir, terkadang juga ada pula yang menyejajarkannya dengan konteks (Zumri, 2003: 28).

Sedangkan Pengertian Paradigma menurut Kamus besar Bahasa Indonesia bahwa paradigma diartikan sebagai model teori ilmu pengetahuan, kerangka berpikir. Pedoman yang dipakai untuk mengajukan gugusan sistem pemikiran, bentuk kasus dan pola pemecahannya. Sedangkan menurut istilah, paradigma adalah suatu model percontohan, representatif, tipikal, karakteristik atau

ilustrasi dari solusi permasalahan atau pencapaian dalam satu bidang ilmu pengetahuan (Dep.Dik-Bud, 1990: 648).

Selanjutnya Ritzer dalam Zamroni, juga memberikan pengertian, bahwa yang dimaksud dengan paradigma yaitu *pandangan yang mendasar dari para ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh salah satu cabang atau disiplin ilmu pengetahuan*. Dari pengertian ini dapat diasumsikan bahwa, dalam suatu cabang ilmu pengetahuan dimungkinkan terdapat beberapa paradigma. Artinya dimungkinkan adanya beberapa komunitas ahli pikir yang masing-masing berbeda sudut pandangnya tentang apa yang menurutnya menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari dan diteliti oleh cabang ilmu pengetahuan tersebut.<sup>24</sup> Sedangkan Lorens Bagus (2005: 779) dalam *Kamus Filsafat* memaparkan beberapa pengertian tentang paradigma secara lebih sistematis. Paradigma dalam beberapa pengertian adalah sebagai berikut :

- 1) Cara memandang sesuatu;
- 2) Dalam ilmu pengetahuan artinya menjadi model, pola, ideal. Dari model-model ini fenomena yang dipandang dijelaskan;
- 3) Totalitas premis-premis teoritis dan metodologis yang menentukan atau mendefinisikan suatu studi ilmiah konkret. Dan ini melekat di dalam praktek ilmiah pada tahap tertentu;
- 4) Dasar untuk menyeleksi problem-problem dan pola untuk memecahkan problem-problem riset.

Kemudian istilah *paradigma ilmu*, pertama kali diperkenalkan oleh Thomas Kuhn melalui bukunya yang berjudul "*The Structur of Science Revolution* ". Disini Kuhn

---

<sup>24</sup> Ahmad Sihabudin, Jurnal Kampus Tercinta, 1996 : 43.

menjelaskan paradigma dalam dua pengertian, yaitu : *Pertama*, paradigma berarti keseluruhan konstelasi kepercayaan, nilai, teknik yang dimiliki bersama oleh anggota masyarakat ilmiah tertentu. *Kedua*, paradigma menunjukkan sejenis unsur pemecahan teka-teki yang kongkrit yang jika digunakan sebagai model, pola, atau contoh dapat menggantikan kaidah-kaidah yang secara eksplisit dipakai menjadi dasar bagi pemecahan permasalahan dan teka-teki normal sains yang belum tuntas.

Lebih lanjut Thomas Khun berpendapat bahwa Paradigma merupakan elemen primer dalam progress sains. Seorang ilmuwan selalu bekerja dengan paradigma tertentu, dan teori-teori ilmiah dibangun berdasarkan paradigma dasar. Melalui sebuah paradigma seorang ilmuwan dapat memecahkan kesulitan-kesulitan yang lahir dalam kerangka ilmunya, sampai muncul begitu banyak anomali yang tidak dapat dimasukkan ke dalam kerangka ilmunya, sehingga menuntut adanya revolusi paradigmatis terhadap ilmu tersebut. Khun lebih lanjut menyatakan bahwa, ilmu dapat berkembang secara *open-ended* (sifatnya selalu terbuka untuk direduksi dan dikembangkan). Kuhn disini berusaha menjadikan teori tentang ilmu lebih cocok dengan situasi sejarah, dengan demikian diharapkan filsafat ilmu lebih mendekati kenyataan ilmu dan aktifitas ilmiah sesungguhnya. Menurut Kuhn ilmu harus berkembang secara revolusioner bukan secara kumulatif sebagaimana anggapan kaum rasionalis dan empiris klasik sehingga dalam teori Kuhn, faktor sosiologis historis serta psikologis ikut berperan.

Paradigma membantu seseorang dalam merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan

apa yang harus dijawab dan aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan jawaban yang diperoleh. Jadi secara singkat pradigma dapat diartikan sebagai "keseluruhan konstelasi kepercayaan, nilai dan teknik yang dimiliki suatu komunitas ilmiah dalam memandang sesuatu (fenomena)".<sup>25</sup>

Jika mengikuti pendapat Kuhn diatas, dapat dikatakan bahwa ilmu pengetahuan itu terikat oleh ruang dan waktu, maka sudah jelas bahwa suatu paradigma hanya cocok dan sesuai untuk permasalahan yang ada pada saat tertentu saja. Sehingga apabila dihadapkan pada permasalahan yang berbeda dan pada kondisi yang berlainan, maka perpindahan dari satu paradigma ke paradigma yang baru dan lebih sesuai adalah suatu keharusan.

Sebagaimana dalam ilmu-ilmu sosial yang berparadigma ganda, usaha-usaha dalam menemukan paradigma yang lebih mampu menjawab permasalahan yang ada sesuai perkembangan zaman terus dilakukan.

## **B. Paradigma Bidang Politik**

Sebagaimana telah dijelaskan dimuka, bahwa paradigma dijadikan sebagai pola dasar untuk membantu mendapatkan apa yang akan dicari, dijawab dan memandang sesuatu hal sehingga akan melahirkan suatu cara, teknik, metode, strategi hingga teori pada suatu jenis ilmu. Sehingga apa yang disebut dengan Paradigma politik

---

<sup>25</sup> Lili Rsyidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Citra ditya, Bandung, 1996.

ini adalah suatu kerangka berfikir untuk mendapatkan pengertian tentang politik dan kemudian akan menyeluruh pada bagian-bagian lainnya dalam ilmu politik.

Terdapat beberapa konsep paradigma yang dapat memberikan gambaran pemahaman pola pikir kita didalam mencari pengertian tentang Politik secara menyeluruh, yakni sebagai berikut :

1. Suatu asumsi dasar bahwa segala sesuatu bentuk yang terjadi, dihasilkan melalui sebuah proses. Evolusi adalah suatu proses perubahan yang membutuhkan waktu yang tidak pasti dan tidak bisa ditentukan batas lamanya. Dalam paradigma politik evolusi, prinsip dasar yang diusung adalah bahwa politik itu adalah perubahan yang alamiah. Sehingga dalam cara pandang ini, semua proses kehidupan terjadi tidak secara tiba-tiba, namun melalui proses dialektika sewajarnya, melalui tahapan-tahapan yang seharusnya.

Bahwa terjadinya negara yang baik, sejahtera, aman, dan makmur itu tidak bias serta merta terwujud. Untuk menuju suatu negara yang baik akan melewati suatu perjalanan dan perjuangan yang panjang, pemimpin-pemimpin negara akan selalu bercermin pada pengalaman dan perjalanan sejarah bangsa untuk mengemudikan pemerintahannya.

2. Melalui Paradigma Struktural dan fungsional dapat dilihat bahwa politik dipandang sebagai sebuah sistem. Sedangkan suatu sistem itu terdiri dari subsistem-subsistem yang harus saling mengisi satu sama lain didalam menjalankan fungsi masing-masing dan berkordinasi secara struktural secara

baik. Jadi dalam suatu tatanan politik negara, maka kita akan menemui subsistem-subsistem yang lain seperti sosial, ekonomi, budaya, pendidikan dan sebagainya. Dalam pemerintahan sendiri terdiri dari subsistem-subsistem yaitu Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif. Dimana masing-masing subsistem tersebut tidak bisa berdiri sendiri, tetapi harus berjalan seluruhnya sesuai dengan fungsinya agar tercipta sistem politik yang baik.

3. Dalam dunia perpolitikan berkecenderungan terjadi suatu konflik. Karena politik adalah pergulatan antara beberapa kepentingan yang berbeda dan berasal dari komponen yang berbeda juga. Prinsip dasar dari paradigma ini adalah kepentingan, sehingga yang paling penting dalam politik menurut paradigma ini adalah bagaimana memenangkan pertempuran. Setiap elite politik akan berusaha mengunggulkan kepentingannya diatas kepentingan orang lain. Disinilah nantinya konflik kepentingan akan terjadi dan kemudian akan terbentuk kekuasaan, kekuasaan lebih lanjut akan menciptakan kepemimpinan.

Untuk memenangkan dipergulatan politik, seseorang atau kelompok harus mempunyai modal finansial, sosial, komunikasi, personality dan sebagainya. Dengan modal finansial yang cukup kita mampu mensosialisasikan diri, membentuk kepribadian seperti apa yang kita inginkan dihadapan masyarakat. Dan interaksi sosial yang telah dijalani akan membantu dalam meraih kemenangan karena akan mendapat simpati masyarakat luas. Begitu

pula cara berkomunikasi yang baik, dan keribadian yang perfect akan lebih banyak menarik dukungan. Untuk menghindari terbentuknya sistem politik suatu negara yang tidak terkendali, maka perlu dibentuk *rule of the game*, aturan main dalam menjalankan pola perpolitikan suatu negara. Karena tanpa peraturan ataupun perundang-undangan, sebuah negara kesatuan tidak akan terbentuk.

4. Paradigma berikutnya adalah penggunaan system interaksi secara simbolik. Prinsip dasar dalam paradigma ini adalah bahwa politik merupakan pertukaran simbol. Berbeda dengan tiga paradigma diatas yang mementingkan substansi nyata dalam berpolitik. Di paradigma ini regulasi perpolitikan menjadi semakin tersamar, bahkan kadang sesuatu yang tidak kita sadari merupakan iklan politik. Dimana-mana orang menciptakan realitas buatan, di pamflet, baleho, selebaran, koran, radio, televisi, alat komunikasi, dan kini merambah dunia maya orang-orang ramai memasang bermacam simbol untuk kepentingan politik. Sehingga di dunia politik tidak ada sesuatu yang monosemi (bermakna satu). Semuanya bermakna ganda (ambiguitas), bahkan bisa saja dalam satu pesan politik mengandung ribuan makna tersirat (polisemi).

### **C. Paradigma Bidang Hukum**

Memperhatikan perkembangan sistem hukum Indonesia, kita akan melihat adanya ciri-ciri yang spesifik dan menarik untuk dikaji. Ketika pertama kali bangsa

Belanda datang di Indonesia, telah ada suatu tatanan hukum sendiri, yaitu tatanan hukum asli masyarakat atau yang disebut dengan Hukum Adat, yang berbeda dengan tatanan hukum bangsa Belanda. Bangsa Belanda yang saat itu menduduki beberapa wilayah di Indonesia, Belanda tidak meniadakan tatanan hukum asli tersebut (hukum adat), tetapi juga tidak menundukkan diri pada Hukum Adat. Memasuki tahun 1860 dimulai penataan organisasi peradilan dan kegiatan bidang legislasi dengan melakukan kodifikasi-kodifikasi hukum seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdt) yang dahulu lebih dikenal dengan BW (*Burgelijk Wetboek*) dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*) tak lain merupakan peninggalan penjajah yang mengatur hukum privat (perdata) dan untuk orang-orang Eropa yang berada di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut pada hakekatnya merupakan penjiplakan dari BW dan WK yang pada tahun 1838 diundangkan di negeri Belanda. Berlakunya BW tersebut sebagai Kitab Undang-undang Hukum Perdata didasarkan pada prinsip *concordantie*, yaitu prinsip penyesuaian di daerah hukum negara Indonesia. Pada masa itu berlaku pluralisme hukum yaitu membiarkan hukum adat itu berlaku bagi golongan masyarakat Indonesia asli dan hukum Eropa berlaku bagi kalangan golongan Eropa yang bertempat tinggal di Indonesia (Hindia Belanda).

Karena itu, dalam melihat persoalan hukum di Indonesia harus dipandang dari kenyataan sejarah dan perkembangan hukum Indonesia itu. Pada saat sekarang ini terdapat perbedaan cara pandang terhadap hukum diantara kelompok masyarakat Indonesia. Berbagai ketidakpuasan atas penegakkan hukum dan penanganan

berbagai persoalan hukum bersumber dari cara pandang yang tidak sama tentang apa yang dimaksud hukum dan apa yang menjadi sumber hukum. Dalam bagian ini akan mengkaji permasalahan ini dari sudut pandang teori positivisme yang berkembang dalam ilmu hukum.

Positivisme merupakan salah satu aliran dalam paham filsafat yang berkembang di Eropa kontinental, khususnya di Perancis. Positivisme adalah suatu paham yang menuntut agar setiap metodologi yang dipikirkan untuk menemukan kebenaran hendaklah memperlakukan realitas sebagai sesuatu yang eksis, suatu obyek yang harus dilepaskan dari segala macam para konsepsi metafisis yang bersifat subyektif. Hukum positif menghendaki dilepaskannya pemikiran meta yuridis mengenai hukum sebagaimana dianut oleh para eksponen aliran hukum kodrat. Karena itu setiap norma hukum haruslah eksis pada alamnya yang obyektif sebagai norma-norma yang positif, ditegaskan sebagai wujud kesepakatan kontraktual yang konkrit sebagai kesepakatan antara warga masyarakat (atau wakil-wakilnya).<sup>26</sup>

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut positivisme dalam paradigma pembentukan hukumnya, atau paradigma yang hanya menganggap bahwa hukum itu adalah norma-norma yang di positifkan saja, sudah barang tentu mempunyai kelemahan dalam penerapan hukumnya, dalam pandangan positivisme, yang dikatakan hukum adalah suatu norma-norma yang telah dipositifkan, sedangkan norma-norma yang tidak tertulis sekalipun itu baik dan bagus bukan disebut sebagai hukum. Hal inilah yang sering kali menimbulkan

---

<sup>26</sup> Soestandyo, W, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam, Jakarta, 2002.

persoalan, dimana disaat harus menghadapi kejahatan-kejahatan internasional, seperti kejahatan terorisme misalnya mau tidak mau dengan tekanan Internasional Bangsa Indonesia harus memikirkan tatacara pemberantasan kejahatan terorisme tersebut. Namun yang menjadi masalah adalah ternyata Indonesia dalam hukum positifnya belum mampu mengakomodir kejahatan tersebut. Sehingga mengharuskannya dalam waktu singkat membuat aturan hukumnya, walaupun itu harus melanggar asas-asas umum dalam hukum Indonesia. Sebagai contoh peledakan Bom di Bali merupakan bukti bahwa, ternyata Indonesia juga mengalami permasalahan terorisme. Dengan adanya peledakan bom Bali tersebut mengharuskan Indonesia berpikir untuk dapat mengadili tersangka kasus bom Bali tersebut. Karena dalam prinsip hukumnya Indonesia memakai asas legalitas dan asas *Nulum Delictum sine privea lege poenaly*.

Menurut asas ini tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan pidana dalam Undang-undang yang ada sebelum munculnya suatu peristiwa hukum. Namun dalam prakteknya dalam kasus bom Bali, asas tersebut disimpangi, sehingga terjadi banyak perdebatan yang mengatakan bahwa penerapan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 8 Januari 2002 terhadap kasus bom Bali tersebut melanggar asas Non retroaktif. Namun pada kenyataannya dalam kasus bom Bali tersebut tetap dilakukan pemeriksaan dengan kewenangan Kepolisian yang diberikan oleh UU nomor 2 tahun 2002, dengan melanggar asas non retroaktif. Indonesia yang lebih dikenal memakai paradigma positivisme dalam hukum, seharusnya tidak dapat

memberi peluang undang-undang berlaku surut. Permasalahan diatas merupakan permasalahan paradigma dalam studi hukum yang harus didiskusikan demi terwujudnya hukum yang baik dengan berlandaskan kepada paradigma hukum menuju cita hukum Indonesia yang lebih baik.

Untuk membangun Paradigma pemikiran Hukum di Indonesia menuju modernisasi hukum, Teori positivisme hanya mampu untuk menjelaskan keadaan serta proses-proses normal seperti diantisipasi oleh hukum positif dan oleh karena sangat terbatas untuk mengakomodir berbagai kemelut dan keguncangan seperti yang terjadi di Indonesia. Oleh sebab itu Indonesia tidak boleh berlarut-larut dalam cara penegakan hukum sebagaimana selama ini dijalankan. Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya "*Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*", mengatakan bahwa Indonesia membutuhkan suatu tipe penegakan hukum progresif, karena pengamatan selama ini menunjukkan meski bangsa meneriakkan supremasi hukum dengan keras namun hasilnya tetaplah mengecewakan.<sup>27</sup>

Begitu juga dalam dunia pemikiran hukum, secara dialektika terjadi pemikiran baru yang selalu berujung pada perubahan, misalnya reformasi 1998, terjadi perubahan paradigmatic yaitu dari tatanan kehidupan yang dibangun berdasarkan paradigma *kekuasaan* digantikan oleh paradigma *moral akal budi* selain itu juga Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum bukan suatu

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.

institusi yang selesai tetapi sesuatu yang diwujudkan secara terus menerus.

Bahwa selain adanya keterbatasan dari teori positivisme, juga pemahaman hukum secara legalistik positivistik dan berbasis peraturan perundang-undangan tidak mampu menangkap kebenaran, karena paradigma ini memang tidak mau melihat dan mengakuinya. Dalam ilmu hukum yang legalistik positivistik, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, mekanistik dan deterministik terutama untuk kepentingan profesi dalam konteks hukum Indonesia. Oleh karena itu untuk mulai membangun hukum Indonesia, maka paradigma yang harus dipakai dalam pemikiran tersebut adalah dengan mencoba meninggalkan paradigma positivis menuju kepada paradigma sosial, artinya menempatkan hukum pada konteks sosialnya yang lebih besar. Dengan kata lain, hukum tidak dipahami sebagai institusi yang esoterik dan otonom tetapi sebagai bagian dari proses sosial yang lebih besar, sehingga terbangun konstruksi hukum yang benar-benar responsif terhadap kemungkinan yang akan terjadi.

#### **D. Urgensi Paradigma dibidang Politik dan Hukum**

Politik dan Hukum adalah dua hal yang tidak bisa kita pisahkan keberadaannya satu sama lain karena keduanya adalah satu kesatuan sistem yang saling bergantung satu sama lain. Semua Produk hukum merupakan implementasi dari kebijakan politik penguasa. Hukum merupakan produk yang dibuat oleh penguasa,

dimana kekuasaan ini diberikan oleh rakyat melalui perwakilannya dieksekutif maupun legislatif. Sedangkan proses menuju kursi kekuasaan secara demokrasi diatur mekanismenya oleh hukum, yakni produknya adalah Undang-undang, dan perundang-undangan lain di daerah. Masyarakat adalah tempat berlakunya hukum yang dibuat oleh penguasa, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Di era demokrasi ini tidak bisa dipungkiri bahwa antara Hukum dan kekuasaan hampir selalu terjadi penyalahgunaan posisi hukum oleh penguasa demi kepentingan pribadi dan kelompok yang sifatnya sesaat. Masyarakat dianggap sebagai pijakan kepentingan, artinya pada saat dibutuhkan masyarakat disanjung-sanjung, diberikan janji muluk, setelah kepentingan dan tujuannya terpenuhi, masyarakat tidak diperhatikan lagi. Misalnya ketika PILKADA dan PEMILU, seorang kandidat untuk memperoleh apa yang diinginkannya sudah barang tentu akan memberikan sanjungan dan harapan-harapan kepada masyarakat agar dapat dipilih atau mendapat dukungan masyarakat, namun disaat telah memenangkan Pemilu tersebut, kandidat yang bersangkutan tidak akan mungkin dapat memperhatikan berbagai kepentingan dari konstituennya. Sehingga disini nampak bahwa nilai-nilai moral dan etika serta kepentingan rakyat dalam kenyataan-kenyataan sosial di masyarakat hanya dipakai sebagai pendorong untuk terbentuknya kekuasaan politik belaka.

Demikian pula dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah telah menjadi suatu fakta yang tidak terbantahkan bahwa proses pembentukan suatu undang-undang atau peraturan daerah tersebut, walaupun masih

dalam koridor dan proses demokrasi, dalam arti ada penyerapan aspirasi masyarakat, tapi acapkali sarat dengan muatan-muatan politis dan kepentingan tertentu. Kepentingan atau motif-motif politik tersebut seringkali bertabrakan dengan norma-norma konstitusi (*constitutional norms*). Padahal, konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara (*the supreme law of the land*) tidak boleh disimpangi oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Melalui uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa dalam Memahami hukum Indonesia harus dilihat dari akar falsafah pemikiran yang dominan dalam kenyataannya tentang pengertian apa yang dipahami sebagai hukum serta apa yang diyakini sebagai sumber kekuatan berlakunya hukum. Karena itu akan mempengaruhi hubungannya dengan politik. Apa yang dipahami sebagai hukum dan sumber kekuatan berlakunya hukum sangat dipengaruhi oleh aliran positivisme dalam ilmu hukum yang memandang hukum itu terbatas pada apa yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau yang dimungkinkan berlakunya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, bahkan aliran ini akan terus mengkokohkan dirinya dalam perkembangan sistem hukum Indonesia ke depan.

Dalam corak sosiologis fungsi hukum adalah memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, menjaga hak-hak manusia, dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama, oleh karena itu masyarakat harus diatur secara baik dan dengan suatu tatanan hukum yang baik. Oleh karena itu hukum yang dibentuk harus mempunyai kepastian berlaku (*legalitas*). Kepastian hukum merupakan hal yang penting karena berpengaruh kepada perkembangan pembangunan.

Sebagaimana yang dikemukakan di atas bahwa melalui hukum manusia hendak mencapai ketertiban umum dan keadilan. Namun harus disadari, bahwa ketertiban umum dan keadilan yang hendak dicapai melalui hukum itu harus dapat dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses social yang diterima oleh masyarakat. Dari segi sosiologis sering dikatakan oleh para ahli sosiologi hukum, bahwa proses pembuatan undang-undang, pelaksanaan undang-undang, maupun peranan-peranan yang tersangkut di dalamnya sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial budaya.

Di Indonesia terlihat bahwa kekuatan politik sangat berpengaruh terhadap hukum, mulai dari proses pembentukannya sampai kepada penerapannya, sehingga para pengamat hukum dan masyarakat berpendapat bahwa perkembangan struktur sosial di Indonesia tidak sesuai dengan hukumnya. Disini peranan pemerintah selaku penyelenggara negara secara politis harus dapat memberikan patokan atau batasan terhadap produk hukum yang dikeluarkan, sehingga tidak terjadi salah tafsir antara berbagai pihak dan kalangan, demi terciptanya kepastian hukum. Perubahan hukum muncul dari proses politik dan tidak dari tindakan kebijaksanaan oleh lembaga-lembaga hukum untuk memenuhi tuntutan para pejuang politik. Dalam hal ini pemisahan antara hukum dan politik harus jelas, dan pelanggaran hukum harus ditindak dengan tegas tanpa adanya perbedaan.

Kepastian hukum harus mempunyai bobot yang formal dan materil. Kinerja yang formal dihasilkan oleh konsistensi dalam penerapan cara dan prosedur yang relatif sama terhadap suatu perilaku yang menyimpang

dari norma hukum. Namun saat ini terlihat bahwa hukum memberikan desain institusional bagi tindakan otoritas politik negara. Pembentukan dan realitas kerja hukum sangat dipengaruhi oleh sifat serta karakter negara, dan terikat erat pada hubungan-hubungan kekuasaan politik serta proses perubahan tatanan sosial.

Dari kenyataan tersebut dapat dilihat bahwa stabilitas politik sangat perlu dijaga agar jangan sampai terjadinya kekacauan dan ketegangan politik, sehingga dapat menciptakan keresahan dalam masyarakat. Secara teoritis, stabilitas politik banyak ditentukan oleh tiga variabel yang berkaitan satu sama lain, yakni *perkembangan ekonomi yang memadai, perkembangan perlembagaan baik struktur maupun proses politik, dan partisipasi politik*. Adapun yang penting menurut tinjauan kebijakan strategis, ialah sejauh mana lembaga perumus kebijakan dan penyusun peraturan hukum, secara konsisten tetap mengacu kepada sistem nilai yang filosofis supaya setiap garis kebijakan dan aturan hukum yang tercipta, dinilai akomodatif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, secara adil dan merata. Kearifan politis dengan pendekatan kultural merupakan tuntutan konstitusional seluruh rakyat Indonesia yang struktur sosialnya penuh keanekaragaman, pluralis dan heterogen, beragam-ragam sub etnik, agama, adat istiadat dan unsur-unsur kulturalnya. Apabila stabilitas politik dan perhatian terhadap kultur masyarakat yang majemuk tersebut dapat dijaga, maka hukum senantiasa dapat ditegakkan secara pasti sesuai dengan prosedurnya, tetapi apabila sebaliknya maka tidak mungkin hal tersebut dapat dicapai dengan baik.

Dalam negara hukum, sebagaimana halnya di Indonesia kekuasaan pemerintah diselenggarakan berdasarkan atas hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan. Kesenambungan sikap, konsistensi dan tindakan dari lembaga-lembaga kenegaraan itu sangat menentukan kadar kepastian hukum. Rapuhnya kesinambungan sikap dan konsistensi dalam tindakan, akan mengakibatkan kaburnya kepastian hukum. Karena lembaga-lembaga kenegaraan senantiasa bertanggungjawab dan berwenang terhadap penyelenggaraan hukum, yang pada akhirnya merupakan produk dari proses politik. Kesenambungan sikap dan konsistensi tindakan mereka juga sangat tergantung dari stabilitas politik.

Kriteria bagi suatu negara modern adalah apabila kekuasaan memerintah dalam suatu negara diselenggarakan berdasarkan hukum. Dengan pengertian bahwa suatu negara hukum, pemerintah dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, harus sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati bersama demi tegaknya negara hukum. Dalam hal ini semua komponen bangsa, baik masyarakat, organisasi sosial dan politik, maupun lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif selaku instrumen politik, harus secara sadar melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum. Namun hukum hanya memberikan kerangka ideologis dalam perubahan-perubahan sosial yang dikehendaki, yaitu jaminan orang akan diperlakukan sama. Hal ini sangat penting, karena tanpa jaminan tersebut, maka perubahan-perubahan sosial yang dikehendaki oleh masyarakat hampir tidak mungkin, karena orang tidak percaya lagi kepada negara (pemerintah), kepada struktur dalam masyarakat, atau kepada siapa saja.

Keadaan tersebut dapat dilihat sekarang, bahwa sikap-sikap dari elit politik yang masih berperan pada kepentingan politik yang sempit dan partisan, daripada memperjuangkan kepentingan masyarakat luas. Retorika populis yang disampaikan hanya sebatas pada mencari popularitas dan dukungan politik, bukan sebagai langkah untuk menciptakan budaya politik yang demokratis dan egaliter. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan krisis yang berkepanjangan di Indonesia, karena runtuhnya penghormatan institusi negara terhadap ketentuan hukum sebagai kerangka pengaturan kehidupan sebuah masyarakat modern. Akibatnya suhu politik meningkat terus, sehingga dapat menghilangkan kepercayaan masyarakat, baik dari dalam negeri maupun dunia Internasional. Padahal secara normative UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga secara tegas menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, bukan negara kekuasaan. Artinya bahwa segala tindak tanduk dari masyarakat termasuk didalamnya adalah segala sesuatu kebijakan yang diambil oleh penguasa sebagai pemegang kekuasaan dan institusi Negara lainnya harus tunduk kepada hukum.

Dengan demikian konstitusi yang telah diciptakan tersebut untuk mengatur dan membatasi tindakan-tindakan pemerintah dan rakyat dalam melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing, walaupun konstitusi yang dibuat itu tidaklah statis namun dinamis, yaitu mengikuti perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu konstitusi dapat saja diubah karena tidak sesuai lagi dengan kondisi yang ada, sebagaimana yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 yang diamandemen mulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, melalui

perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, hal ini dengan tujuan untuk menjaga stabilitas roda kenegaraan, agar tidak terjadi kekacauan.

Suatu sistem hukum yang modern haruslah merupakan hukum yang baik, dalam arti hukum tersebut harus mencerminkan rasa keadilan bagi semua pihak dan sesuai dengan kondisi masyarakat. Dari pernyataan ini dapat dipahami bahwa konstitusi (hukum) suatu negara, harus dibuat berdasarkan keseimbangan politik yang ada, sehingga hukum itu dapat mengakomodir semua kalangan dan tidak cenderung menguntungkan salah satu pihak. Disinilah perlu adanya kesamaan pandangan atau persepsi terhadap kandungan dari peraturan hukum yang diciptakan dari berbagai pihak, baik dari unsur masyarakat, partai politik, organisasi sosial maupun pemerintah dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya.

Dr. Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* : Paham Positivisme hukum tidak menerima begitu saja prinsip yang mengatakan bahwa “yang legal belum tentu moral”. Positivisme hukum mau menjamin kepastian hukum, tetapi argument kepastian hukum sering disalahgunakan oleh mereka yang kuat. Sedangkan hukum kodrat dan pendekatan moral lainnya lebih memberi prioritas pada rasa keadilan. Pendekatan ini sering dituduh tidak menjamin kepastian hukum. Kedua pendekatan hukum itu mendorong kontekstualisasi ke dalam masyarakat yang majemuk seperti di Negara Indonesia.

## **BAB IV**

# **KONSEP HUKUM DALAM NEGARA DEMOKRASI**

### **A. Perkembangan Politik Hukum di Indonesia**

Hukum dalam pengertiannya sebagai kaidah-kaidah yang berlaku, merupakan suatu tatanan hidup yang tidak lahir begitu saja akan tetapi dibentuk melalui suatu proses. Dalam proses pembentukan hukum tidaklah dapat dilepaskan dari kebijakan dan politik. Bahkan didalam realitanya politik sangat dominan sekali terhadap hukum yang diciptakan. Karena hukum berasal dari suatu proses politik didalamnya maka demi menjaga kerangka cita hukum (*rechtside*) perlu adanya suatu acuan yakni Politik Hukum. Pengertian politik hukum sebagai ilmu studi (ilmu politik hukum) adalah studi tentang kebijakan hukum dan latar belakang politik dan lingkungan yang nantinya mempengaruhi lahirnya hukum itu sendiri. Kebijaksanaan disini tentang menentukan bagian aspek-aspek mana yang diperlukan dalam pembentukan hukum.

Pembentukan hukum dalam suatu sistem hukum sangat ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum, juga oleh kualitas pembentuknya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat dengan bentuk konsep baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau

sebagai proses pembentukan atau pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat itu, yang di Indonesia dikenal dengan Hukum Adat, yaitu hukum yang tidak tertulis. Dalam masyarakat Eropa Kontinental pembentukan hukum dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masyarakat common law (Anglo Saxon) kewenangan terpusat pada hakim (Yurisprudensi).

Negara Indonesia sebagai Negara hukum, konsep hukumnya mengikuti Eropa Kontinental, dimana pembentukan hukumnya dilakukan oleh badan legislative (DPR). Landasan yuridis pemberian kewenangan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada badan legislative didasarkan pada *pertama*, Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945 :

- Ayat 1: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.
- Ayat 2: “Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.
- Ayat 5: “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Selanjutnya Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang peraturan pembentukan perundang-undangan dipakai sebagai landasan yuridis kedua. Kewenangan DPR/DPRD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam BAB IV tentang “perencanaan penyusunan undang-undang” dan BAB V tentang “pembentukan peraturan perundang-undangan”.

Dilihat dari perkembangan sejarah politik hukum di Indonesia sejak dari jaman penjajahan Belanda kemudian beranjak sampai pasca kemerdekaan hingga sampai saat ini, Politik Hukum di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan mengikuti periode serta era kepemimpinan yang berkuasa didalamnya dan ternyata telah terjadi tolak tarik atau dinamika antara konfigurasi politik otoriter (nondemokratis). Demokrasi dan Otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linier disetiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan hal itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadi tolak tarik antara produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linier yang sama.

Tolak tarik karakter hukum menunjukkan bahwa karakter produk hukum senantiasa berkembang seirama dengan perkembangan konfigurasi politik. Meskipun kepastiannya bervariasi, konfigurasi politik yang demokratis senantiasa diikuti munculnya produk hukum yang responsive/otonom, sedang konfigurasi politik yang otoriter senantiasa disertai oleh munculnya hukum yang berkarakter konserfatif/ortodoks.

Dari latar belakang itulah perlunya suatu kajian terhadap perkembangan dan sejarah politik hukum di Indonesia yang dalam Bab ini Penulis awali dari Sejarah dan perkembangan politik hukum yang akan diklasifikasikan dalam 4 (empat) periode, yakni :<sup>28</sup> 28)

- a. Politik Hukum Pemerintahan Hindia Belanda atau pada era penjajahan kolonial Belanda.

---

<sup>28</sup> HM Soerya Respationo, Politik Hukum ibid hlm 20.

- b. Politik Hukum Pemerintahan Pasca Kemerdekaan atau sejak diproklamirkannya kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh sang proklamator Ir. Soekarno dan Muh. Hatta.
- c. Politik Hukum pada era Pemerintahan Orde Baru, dan
- d. Politik Hukum era Pemerintahan Pasca Orde Baru.

## 1. Politik Hukum Pemerintahan Hindia Belanda

Dari tinjauan kesejarahan, Indonesia pertamakali lahir mulai dari kedatangan bangsa Belanda melalui perusahaan dagang kompeni VOC (Vereenigde Oostindische Compagnie) pada abad ke-17. Dari sudut pandang pusatnya di Amsterdam, VOC sebenarnya hanya merupakan usaha bisnis, namun dengan melihat kegiatannya di Indonesia, VOC telah memanfaatkan keadaan di Indonesia dengan memainkan perannya sebagai lembaga Negara, yang menyelenggarakan tentara, perjanjian, pajak, menghukum para pelanggar hukum, dan lain-lain.

Sebelum tahun 1846, hukum yang berlaku untuk golongan Eropah belum dikodifikasi dalam bentuk undang-undang. Politik hukum dari pemerintah kolonial Belanda secara tegas baru nampak pada tahun 1848, di tahun tersebut di negeri Belanda dikeluarkan peraturan yang disebut "*Grondwet*" yang berisi ketentuan bahwa peraturan-peraturan hukum yang diberlakukan di wilayah jajahan harus berbentuk Undang-undang.

Dan dalam pelaksanaannya dibentuklah "Regeringsreglement" tahun 1854 sebagai landasan

konstitusional untuk legitimasi pemerintahan jajahan dihadapan kaum liberal.

Regeringsreglement 1854 ini disatu sisi membatasi wewenang eksekutif (Residen dan aparat kepolisian), disisi lain menjamin terwujudnya suatu peradilan yang bebas. Dan terdapat 3 (tiga) ketentuan pokok yang sangat penting yang merupakan penjelmaan dari ciri-ciri negara hukum, yaitu adanya pemisahan kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif), adanya legalitas disegala bidang khususnya pada proses pemidanaan, dan adanya perlindungan hak asasi manusia.

Berdasarkan Regeringsreglement 1854, saat memasuki tahun 1860 pemerintah kolonial Belanda mulai melakukan penataan organisasi peradilan dan kegiatan bidang legislasi dengan melakukan kodifikasi-kodifikasi hukum seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdt) yang dahulu lebih dikenal dengan BW (Burgelijk Wetboek) dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel) yang tak lain merupakan peninggalan penjajah yang mengatur hukum privat (perdata) dan untuk orang-orang Eropa yang berada di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut pada hakekatnya merupakan penjiplakan dari Burgelijke Wetboek dan Wetboek van Koopenhandel yang pada tahun 1838 diundangkan di negeri Belanda.

Pada saat itu perdagangan hasil bumi orang-orang Belanda, yang kebanyakan melalui perantaraan tengkulak-tengkulak Tionghoa, maka untuk memudahkan pembuatan kontrak-kontrak dagang sebagai jaminan kepastian hukum dengan orang-orang Tionghoa, ditempuhlah politik menundukkan orang-orang Tionghoa tersebut kepada Hukum Eropah. Penundukkan orang-orang Tionghoa

kepada Hukum Eropah ini dapat dilihat bahwa dalam tahun 1855 sebagian dari Burgelijke Wetboek tadi, yaitu bagian yang memuat Hukum Kekayaan (Hukum Benda dan Hukum Perjanjian), termasuk Wetboek van Koopenhandel dinyatakan berlaku juga untuk orang Tionghoa. Sedangkan untuk orang-orang Indonesia, menurut politik hukum tersebut dibiarkan hidup di bawah hukumnya sendiri, yaitu hukum asli masyarakat Indonesia (Hukum Adat).

Meskipun Pemerintah Kolonial Belanda masih tetap memberlakukan Hukum Adat, karena selain belum memahami tentang bagaimana Hukum Adat itu juga belum mempunyai kepentingan dengan hukumnya masyarakat Indonesia. Baru setelah kontak dengan “orang-orang pribumi” (Inlanders) mulai meningkat, yaitu ketika perusahaan-perusahaan perkebunan teh, kopi, karet dan gula milik orang-orang Belanda mulai berkembang di Indonesia dan menghasilkan barang-barang dagangan untuk pasar dunia, barulah timbul persoalan tentang bagaimana Pemerintah Kolonial Belanda menerapkan Politik Hukumnya agar dapat membantu kepentingan perusahaan-perusahaan Belanda tersebut terhadap hukumnya orang-orang pribumi atau hukum adat yang tidak tertulis ini.

Maka timbullah pemikiran untuk memberikan kepastian hukum bagi perusahaan-perusahaan Belanda dengan menciptakan hukum tertulis untuk diberlakukan bagi orang-orang pribumi. Penciptaan hukum tertulis yang

akan diberlakukan untuk orang-orang Indonesia ini terdapat dua konsepsi, yaitu :<sup>29</sup>

*Pertama*, hendak menundukkan orang Indonesia kepada Hukum Eropah atau Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang sudah ada (yaitu yang berlaku bagi orang Belanda) dengan cara seperti yang dilakukan terhadap golongan Tionghoa pada tahun 1855; dan

*Kedua*, membuat Kitab Undang-undang Hukum Perdata tersendiri, yang baru sama sekali untuk orang Indonesia dengan mencontoh wetboek Belanda.

Politik Hukum Pemerintah Belanda di Indonesia tersebut dapat diketemukan dalam pasal 131 Indische Staatsregeling (peraturan ketatanegaraan Hindia Belanda tahun 1927), yang pada pokoknya mengenai hukum di Indonesia itu menetapkan sebagai berikut :

- a. Hukum perdata dan dagang, begitu pula hukum pidana beserta hukum acara perdata dan pidana harus “dikodifisir”, yaitu diletakkan dalam kitab-kitab undang-undang;
- b. Untuk golongan bangsa Eropah untuk itu harus dianut (dicontoh) peraturan-peraturan yang berlaku di Negeri Belanda (asas konkordansi);
- c. Untuk golongan bangsa Indonesia asli dan Timur asing (dimaksudkan: Tionghoa, Arab, India, dan sebagainya) jika ternyata bahwa kebutuhan kemasyarakatan mereka menghendaknya, maka peraturan-peraturan untuk bangsa Eropah tersebut dapatlah dinyatakan berlaku bagi mereka, baik seutuhnya maupun dengan perubahan-perubahan, dan juga diperbolehkan membuat suatu peraturan baru

---

<sup>29</sup> C.S.T. Kansil, “Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia”  
ibid hlm 126.

bersama; sedangkan untuk yang lain-lain harus diindahkan aturan-aturan yang berlaku di kalangan mereka, dengan catatan aturan-aturan tersebut dapat dilakukan penyimpangan seperlunya apabila kepentingan umum atau kebutuhan kemasyarakatan mereka menghendakinya;

- d. Orang Indonesia asli dan Timur asing, sepanjang mereka belum ditundukkan dibawah suatu peraturan bersama dengan orang Eropah, diperbolehkan menundukkan diri pada hukum yang berlaku untuk orang Eropah, penundukkan mana boleh dilakukan baik seluruhnya maupun sebagian, yaitu terbatas hanya mengenai sesuatu perbuatan tertentu;
- e. Sebelum hukum untuk orang Indonesia itu ditulis didalam undang-undang, maka bagi mereka tetap berlaku "hukum yang sekarang berlaku bagi mereka". (maksudnya adalah Hukum Adat).

Selain dalam bidang Perdata juga diberlakukan 2 (dua) aturan hukum Pidana, yakni "Wetboek van Strafrecht Voor Europeanen" (Stbl. 1866/55) yang diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1867 untuk golongan Eropa, dan "Wetboek van Strafrecht voor Inlander" (Stbl. 1872/85) yang diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1873 untuk golongan pribumi dan Timur asing. Kedua aturan Pidana tersebut memiliki perbedaan yang cukup menyolok yaitu bahwa ancaman pidana untuk golongan Eropa (Wetboek van Strafrecht voor Europeanen) lebih ringan daripada ancaman pidana untuk golongan pribumi dan timur asing (Wetboek van Strafrecht voor Inlander).

Namun pada tahun 1915 Pemerintah Kolonial Belanda menghapuskan diskriminasi tersebut dengan menghadiahkan sebuah Kitab Undang-undang Hukum

Pidana yang diberlakukan untuk semua golongan penduduk, yaitu dengan melakukan unifikasi dibidang hukum pidana, dengan melalui Koningkelijke Besluit (KB) disahkanlah “Wetboek van Strafrecht voor Nederlands Indie” (WvS) yang berlaku mulai tanggal 1 Januari 1918 untuk golongan Eropa maupun bukan.

Selanjutnya apabila dilihat dari pedoman yang tertuang dalam pasal 131 "Indische Staatsregeling" sebagaimana tersebut diatas, dijamin Pemerintahan Kolonial Belanda sudah terdapat beberapa peraturan Undang-undang Eropah yang telah “dinyatakan berlaku” untuk Bangsa Indonesia, seperti :<sup>30</sup> 30)

- Pasal 1601-1603 Burgelijke Wetboek, yaitu perihal perjanjian kerja atau perburuhan (Staatsblad 1879 No.256) dan beberapa bagian dari Wetboek van Koopenhandel, misalnya sebagian besar dari hukum laut (Staatsblad 1933 No. 49), berlaku khusus untuk orang pribumi.
- Ordonansi Perkawinan Orang Indonesia Kristen (Staatsblaad 1933 No. 74), berlaku khusus untuk orang pribumi.
- Ordonansi tentang Maskapai Andil Indonesia atau I.M.A. (Staatsblaad 1939 No. 569), berlaku khusus untuk orang pribumi.
- Ordonansi tentang Perkumpulan Orang Indonesia (Staatsblaad 1939 No. 570), berlaku khusus untuk orang pribumi.
- Undang-undang Hak Pengarang (Auteurswet tahun 1912) berlaku untuk semua golongan warganegara.

---

<sup>30</sup> C.S.T. Kansil, “Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia”  
ibid hlm 128-129

- Peraturan umum tentang Koperasi (Staatsblaad 1933 No. 108), berlaku untuk semua golongan warganegara.
- Ordonasi Woeker (Staatsblaad 1938 No. 98), berlaku untuk semua golongan warganegara.
- Dan beberapa peraturan undang-undang lainnya yang diberlakukan untuk golongan Timur asing, golongan Tionghoa, Timur Asing Tionghoa dan Timur asing bukan Tionghoa, serta Timur asing lainnya seperti Arab, India dan lainnya.

Berhubung dengan berlakunya bermacam-macam hukum untuk berbagai golongan penduduk di wilayah Indonesia itu, timbulah persoalan-persoalan, yaitu tentang hukum manakah yang berlaku dalam hubungan-hubungan "campuran", artinya hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan berbagai kelompok hukum yang sama-sama berlaku di wilayah Indonesia itu. Sehubungan dengan keadaan tersebut, maka lahirlah apa yang dinamakan "intergentiel-recht", yaitu hukum antar golongan atau yang dinamakan hukum perselisihan.

Hukum Antar Golongan ini ada yang terdapat dalam peraturan-peraturan tertulis, seperti dalam Ordonansi perkawinan Orang Indonesia Kristen (Staatsblaad 1933 No. 74) yang dalam pasal-pasal terakhirnya memberi ketentuan-ketentuan mengenai perbedaan atau peralihan agama dalam perkawinan; Dan pasal 1603 X dari Burgelijke Wetboek yang memberikan peraturan dalam suatu perjanjian perburuhan diantara orang-orang yang tunduk pada hukum yang berlainan, dan peraturan-peraturan tertulis lain-lain. Tetapi boleh dikatakan bahwa sebagian terbesar dari peraturan-peraturan intergentiel ini diciptakan dan diperkembangkan oleh jurisprudensi,

yaitu oleh para Hakim dan Pengadilan yang ditugaskan memeriksa dan memutusi perkara-perkara.

## **2. Politik Hukum Pemerintahan Pasca Kemerdekaan (Era Orde Lama)**

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

Pada era orde lama dibawah kepemimpinan Soekarno telah berhasil menggali dasar-dasar berbangsa dan bernegara yang kemudian dijadikan sebagai dasar negara kesatuan Indonesia, yaitu Pancasila. Pancasila yang dibangunnya memiliki nilai yang sangat tinggi yang dapat menggabungkan kemajemukan bangsa ini, dimana didalamnya melambangkan berbagai kekuatan yang terikat menjadi satu yang utuh dengan semboyan negara Bhineka Tunggal Eka. Disamping itu juga dirumuskan suatu undang-undang dasar 1945 yang dipakai sebagai kaedah pokok dalam perundang-undangan di Indonesia dan dalam pembukaannya yang mencerminkan secara tegas sikap bangsa Indonesia baik didalam maupun diluar negeri.

Disamping itu Salah satu tugas penting pasca kemerdekaan Indonesia tahun 1945 yang diteruskan dengan pertahanan kemerdekaan terhadap serangan Belanda hingga tahun 1949, adalah mencari model

pemerintahan dalam mengatur hubungan antara pusat dan daerah. Pada waktu itu, model kesatuan menjadi pilihan yang lebih disukai oleh para founding fathers saat itu. Meskipun begitu tetap ada hasrat untuk mengikut sertakan daerah-daerah untuk mengatur urusannya sendiri dibawah sistem negara kesatuan. Dengan kata lain, desentralisasi merupakan pondasi konstitusional di Indonesia.

Semenjak periode awal kemerdekaan, pemerintah memperkenalkan undang-undang No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948, bermaksud untuk mengatur hubungan pusat dan daerah yang memberi kebebasan terhadap daerah untuk mengatur urusannya sendiri. Ironisnya, undang-undang tersebut gagal untuk diterapkan secara efektif karena adanya kekurangan kekuatan pemerintah pusat yang mengakibatkan pada ketidak pastian politik akibat dari peperangan di daerah-daerah dalam mendapatkan kemerdekaan. Ternyata dengan adanya undang-undang No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang desentralisasi, namun sangat disayangkan bahwa saat itu Indonesia mengalami ketidak pastian politik, dimana terjadi gejolak di berbagai daerah seperti Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan yang ingin memerdekakan diri, akhirnya Presiden Soekarno mendeklarasikan negara darurat pada Tahun 1959 dan mengakhiri periode demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin (1959-1965) dengan mengembalikan pada konstitusi 1945 sehingga membekukan fungsi parlemen yang pada akhirnya berakibat pada disfungsi UU No. 1 Tahun 1957. Dan mulai saat itu desentralisasi di Indonesia berakhir dan semua kekuasaan kembali berada di pusat.

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya bangsa Indonesia mengalami berbagai perubahan asas, paham, ideologi dan doktrin dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pada saat itu Indonesia mengalami berbagai hambatan dan ancaman yang membahayakan perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan serta mengisi kemerdekaan. Sehingga diputuskan Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang isinya pembubaran konstituante, yang diundangkan dengan resmi dalam Lembaran Negara tahun 1959 No. 75, Berita Negara 1959 No. 69 berintikan penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950, dan pembentukan MPRS dan DPAS. Sistem ini yang memperlihatkan struktur, fungsi dan mekanisme, yang dilaksanakan ini berdasarkan pada sistem "*Trial and Error*" yang perwujudannya senantiasa dipengaruhi bahkan diwarnai oleh berbagai paham politik yang ada serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "*Trial and Error*" telah membuahkan sistem multi ideologi dan multi partai politik yang pada akhirnya melahirkan multi mayoritas, keadaan ini terus berlangsung hingga pecahnya pemberontakan DI/TII yang berhaluan theokratisme Islam fundamental (1952-1962) dan kemudian Pemilu 1955 melahirkan empat partai besar yaitu PNI, NU, Masyumi dan PKI yang secara perlahan terjadi pergeseran politik ke sistem catur mayoritas.

Wujud berbagai hambatan adalah disintegrasi dan instabilisasi nasional sejak periode orde lama yang berpuncak pada pemberontakan PKI 30 September 1945 sampai lahirnya Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru yang merupakan

koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama dimana masih terlihat kentalnya mekanisme, fungsi dan struktur politik yang tradisional berlandaskan ideologi sosialisme komunisme.

### **3. Politik Hukum pada Era Pemerintahan Orde Baru**

Masa orde lama dibawah pemerintahan Soekarno berakhir pada tahun 1966, dan selanjutnya digantikan dengan masa orde baru, setelah dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966, yaitu masa pemerintahan Soeharto dari tahun 1966 sampai tahun 1998.

Di era orde baru ini, pemerintah berusaha untuk mengembalikan Citra Bangsa Indonesia yaitu sebagai Negara Hukum terutama dalam bidang Hukum dan Politik, dan untuk meyakinkan bahwa revolusi belum selesai, dan UUD 1945 dijadikan landasan idil/Konstitusional, maka dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret pada Tahun 1967 serta dibentuknya kabinet baru dengan sebutan Kabinet Pembangunan, adalah merupakan titik awal terhadap perubahan kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Harapan pun banyak dimunculkan dari sejak orde baru berkuasa mulai dari konsistensinya menumpas pemberotakan PKI hingga meningkatkan taraf hidup bangsa dengan Program pembangunan (yang dikenal PELITA).

Dengan Ketetapan MPRS No. XX: telah ditetapkan sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, harus melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen,

yang maksudnya adalah melaksanakan Pancasila, Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit 5 Juli 1959, UUD Proklamasi dan Super Semar 1966. Sedangkan tata urutan serta tingkatan-tingkatan perundang-undangan tersebut yaitu: Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Pelaksanaan lainnya (Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri).

Pada masa Orde Baru pula pemerintahan menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional. Ada dua macam konsensus nasional, yaitu :

- Pertama berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus pertama ini disebut juga dengan konsensus utama.
- Sedangkan konsensus kedua program-program dan tata cara untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 (konsensus utama). Artinya, konsensus kedua lahir sebagai lanjutan dari konsensus utama dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Konsensus kedua lahir antara pemerintah dan partai-partai politik dan masyarakat.

Pada awal kehadirannya, orde baru memulai langkah pemerintahannya dengan corak libertarian, lalu sistem liberal bergeser lagi ke sistem otoriter. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, obsesi orde baru sejak awal adalah membangun stabilitas nasional dalam rangka melindungi kelancaran pembangunan ekonomi.

Hal pertama yang dapat terlihat guna menjalankan kekuasaan adalah dengan menambahkan kekuatan TNI

dan Polri didalam berbagi bidang kehidupan berbangsa dan bernegara dengan cara memasukkan kedua pilar ini ke dalam keanggotaan MPR/DPR. Tampilnya militer di pentas poiti bukan untuk pertama kali, sebab sebelum itu militer sudah teribat dalam politik praktis sejalan dengan kegiatan ekonomi menyusul dengan diluncurkannya konsep dwifungsi ABRI.

Lalu dengan menguatkan salah satu parpol, kericuhan dalam pembahasan RUU-RUU yang mengantarkan penundaan pemilu (yang seharusnya diselenggarakan tahun 1968) itu disertai dengan emaskulasi yang sistematis terhadap partai-partai kuat yang akan bertarung dalam pemilu. Pengebirian ini sejalan dengan sikap ABRI yang menyetujui peyelenggaraan pemilu, tetapi dengan jaminan bahwa “kekuatan orde baru harus menang”. Karena itu, disamping menggarap UU pemilu yang dapat memberikan jaminan atas dominasi kekuatan pemerintah, maka partai-partai yang diperhitungkan mendapat dukungan dari pemilih mulai dilemahkan. Menghadapi pemilu 1971, selain merenggarap UU pemilu dan melakukan emaskulasi terhadap partai-partai besar, pemerintah juga membangun partai sendiri, yaitu Golongan karya (Golkar). Sejak awal orde baru Golkar sudah didesain untuk menjadi partai pemerintah yang diproyeksikan menjadi tangan sipil angkatan darat dalam pemilu. Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar adalah tangan sipil angkatan darat yang dulu berhasil secara efektif mengimbangi (kemudian menghancurkan PKI).

Selain itu untuk menguatkan keotoriteranya pada masa ini sistem berubah drastis menjadi non demoratik dengan berbagi hal misalnya pembatasan pemberitaan,

kebebasan pers yang tertekan, dan arogansi pihak-pihak pemerintahan yang memegang kekuasaan.

#### **4. Politik Hukum era Pemerintahan Pasca Orde Baru**

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

Setelah runtuhnya rezim orde baru, proses politik mulai berjalan dengan prinsip-prinsip demokratis yang sarat dengan kompetitif dan terbuka. Pada periode ini mulai muncul jaminan hukum untuk berpendapat dan berorganisasi sehingga lahirlah media massa dan organisasi masyarakat sipil yang mandiri dan kritis terhadap negara.

Prof .Dr. Praktikono, M.Soc. Sc, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, memberikan

beberapa penjelasan mengenai pergeseran politik Indonesia pada masa reformasi. Secara garis besar, ada pergeseran format politik Indonesia pada zaman orde baru ke reformasi. Pada saat orde baru, format pemerintahan Indonesia masih tersentralistik dan menciderai cita-cita demokrasi. Meskipun demokrasi secara prosedural sudah ada, sebagaimana diberlakukannya Pemilu dan partai politik, namun teknisnya sangat jauh dari prinsip-prinsip demokratis dengan instrument yang cenderung intimidatif. Struktur pemerintahan pun dibangun atas dasar hierarki yang ketat dengan menjadikan Presiden sebagai pengendali pusat yang mampu mengendalikan proses politik di DPR maupun MPR. Seluruh pengambilan keputusan krusial daerah, seperti APBD, harus memperoleh persetujuan pemerintah pusat sebelum dijalankan. Selain itu, aktifitas politik di masyarakat juga dikontrol dengan ketat agar selalu loyal dengan pemerintah dan memaksa bisnis untuk berpatron kepada pemerintah.

Perjalanan Politik Hukum pada Pemerintahan Pasca Orde Baru, atau periode saat runtuhnya pemerintahan Orde Baru hingga saat ini (reformasi), konteks politik di Indonesia menunjukkan perubahan yang sangat signifikan, yaitu adanya perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan system ketatanegaraan di Indonesia, yakni dengan menguatnya ide-ide demokrasi yang diimplementasikan dalam bentuk gerakan sosial pada tahun 1998. Era ini menandai hancurnya sistem pemerintahan otoritarianisme Orde Baru menuju pemerintahan demokrasi, serta perubahan format pemerintahan hubungan pusat dan daerah yang selama Orde Baru sangat sentralistik, dan pada masa reformasi

menjadi desentralistik. Pada tahun 1998 di Indonesia juga telah terjadi reformasi pemerintahan yang membawa dampak implikasi terhadap tatanan kehidupan yang ada termasuk didalamnya adalah tuntutan untuk mereformasi konstitusi Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-undang Dasar 1945. Para reformis melihat bahwa dalam Undang-undang dasar 1945 tersebut banyak sekali celah yang dapat dimanfaatkan oleh penguasa Negara.

Pada masa pemerintahan BJ. Habibie, meskipun dalam Pengukuhan BJ. Habibie dalam Sidang Istimewa MPR sebagai Presiden, namun masih ditentang oleh gelombang demonstrasi dari puluhan ribu mahasiswa dan rakyat di Jakarta dan di kota-kota lain, namun proses politik mulai berjalan dengan prinsip-prinsip demokratis yang sarat dengan kompetitif dan terbuka. Masa pemerintahan BJ Habibie ditandai dengan dimulainya kerjasama dengan Dana Moneter Internasional untuk membantu dalam proses pemulihan ekonomi. Selain itu, Habibie juga melonggarkan pengawasan terhadap media massa dan kebebasan berekspresi. Kejadian penting dalam masa pemerintahan Habibie adalah keputusannya untuk mengizinkan Timor Timur untuk mengadakan referendum yang berakhir dengan berpisahnya wilayah tersebut dari Indonesia pada Oktober 1999. Keputusan tersebut terbukti tidak populer di mata masyarakat sehingga hingga kini pun masa pemerintahan BJ Habibie sering dianggap sebagai salah satu masa kelam dalam sejarah Indonesia.

Perkembangan politik hukum selanjutnya, muncul sosok Abdurrahman Wahid atau dikenal dengan Gus Dur yang berhasil memenangkan pemilihan presiden tahun 1999 yang pada saat itu masih dipilih oleh MPR walaupun

sebenarnya partai pemenang pemilu adalah partai Megawati Soekarno Putri yakni PDI Perjuangan. PDI Perjuangan berhasil meraih 35 % suara, namun karena adanya politik poros tengah yang digagas oleh Amien Rais berhasil memenangkan Gus Dur dan pada saat itu juga megawati dipilih oleh Gus Dur sendiri sebagai wakil presiden. Masa pemerintahan Abdurrahman Wahid diwarnai dengan gerakan-gerakan separatisme yang makin berkembang di Aceh, Maluku dan Papua. Selain itu, banyak kebijakan Abdurrahman Wahid yang ditentang oleh MPR/DPR. Serta kandasnya kasus korupsi yang melibatkan rezim Soeharto serta masalah yang lebih modern yakni adanya serangan teroris dikedubes luar negeri. Pada 29 Januari 2001, ribuan demonstran berkumpul di Gedung MPR dan meminta Gus Dur untuk mengundurkan diri dengan tuduhan korupsi dan ketidakkompetenan dalam menjalankan pemerintahan. Di bawah tekanan yang besar, akhirnya Abdurrahman Wahid mengumumkan pemindahan kekuasaannya kepada wakil presiden, yaitu Megawati Soekarnoputri.

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

masyarakat. Dan pada saat itu pula serangan teroris semakin sering terjadi pada masa pemerintahan ini.

Namun satu hal yang sangat berarti pada masa pemerintahan ini adalah keberanian Megawati untuk menyetujui pemilihan Presiden Republik Indonesia secara langsung oleh rakyat. Disini bukan hanya partai politik yang bisa berkompetisi, tetapi calon perseorangan-pun diperbolehkan untuk mencalonkan Pemilihan Kepala daerah. Prosesi pemilihan juga sudah tidak lagi di pilih oleh MPR atau DPR tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Presiden secara langsung dilaksanakan pada pemilu tahun 2004, yang dimenangkan oleh pasangan Capres dan Cawapres Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Yusuf Kala (YK).

Setelah memenangkan pemilu secara langsung SBY tampil sebagai Presiden pertama dalam pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pada awal kepemimpinannya, yang disambut dengan munculnya berbagai bencana alam ini, SBY memutuskan untuk memprioritaskan pada pemberantasan korupsi yang semakin marak diIndonesia. Upaya pemberantasan korupsi diawali dengan mendirikan lembaga super body untuk memberantas korupsi yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam masa jabatannya yang pertama SBY berhasil mencapai beberapa kemajuan diantaranya semakin kondusifnya ekonomi nasional. Dengan keberhasilan ini pula ia kembali terpilih menjadi presiden yang kedua kalinya, yaitu pada pemilu ditahun 2009 dengan berpasangan dengan Wakilnya Boediono yang seorang profesional ekonomi.

Dimasa pemerintahan SBY yang kedua ini dan masih berjalan hingga kini mulai terlihat beberapa

kelemahan misalnya kurang sigapnya menanggapi beberapa isu sampai isu-isu tersebut menjadi hangat bahkan membingungkan, lalu dari pemberantasan korupsi itu sendiri yang berlarut-larut sehingga menimbulkan banyak tanda tanya sampai sekarang, mulai dari kasus bank century, kasus pimpinan KPK, Mafia hukum, serta politisasi diberbagai bidang yang sebenarnya tidak memerlukan suatu sentuhan politik yang berlebihan guna pencitraan.

## **B. Makna Negara Hukum**

### **1. Pengertian Negara Hukum**

Landasan dasar bahwa negara Indonesia adalah negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*". Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah harus merupakan negara hukum.

Sebelumnya, landasan negara hukum Indonesia ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut :

1. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat). Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat).
2. Sistem Konstitusional. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Berdasarkan perumusan di atas, negara Indonesia memakai sistem *Rechtsstaat* yang kemungkinan dipengaruhi oleh konsep hukum Belanda yang termasuk dalam wilayah Eropa Kontinental.

Untuk pengertian negara hukum itu sendiri sebagaimana para ahli didalam memberikan definisi dan pengertian tentang apakah hukum itu, berbeda satu sama lain, begitu pula didalam membuat definisi atau pengertian tentang Negara hukum juga tidak ada kesamaan pendapat. Dari beberapa pendapat dapat di sampaikan disini, antara lain sebagai berikut :

Arestoteles :

*Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.*

Hugo Krabbe :

*Bahwa Negara seharusnya Negara Hukum (rechtsstaat) dan setiap tindakan Negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum.*

F.R.Bothlingk :

*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).*

Wirjono Prodjodikoro :

- 1.Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam negara saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;

2.Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sedangkan untuk Pengertian Negara Hukum di Indonesia disampaikan oleh Prof. R. Djokosutomo, SH. Negara Hukum menurut UUD 1945 adalah berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat. Negara adalah merupakan subjek hukum, dalam arti *rechtstaat* (badan hukum republik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut didepan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.

Prof. Dr. Ismail Suny, SH., M. CL dalam tulisan beliau yang berjudul “Mekanisme Demokrasi Pancasila” mengatakan, bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur:

- 1.Menjunjung tinggi hukum
- 2.Adanya pembagian kekuasaan
- 3.Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya.
- 4.Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Di Indonesia sendiri istilah Negara Hukum, sering diterjemahkan dengan istilah *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa yang didominasi oleh absolutisme raja. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey

pada tahun 1885 menerbitkan bukunya “Introduction to Study of The Law of The Constitution”. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau Common law system.

Selanjutnya konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya “*Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*”, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwacherstaats*.<sup>31</sup>

Pengertian negara hukum secara sederhana disampaikan oleh Mustafa Kamal Pasha (dalam Dwi Winarno, 2006) yang menyatakan bahwa Negara Hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum.

Kemudian ada pendapat lain lagi yang menyebutkan bahwa dalam negara hukum, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusi negara juga harus berisi gagasan atau ide tentang konstitusionalisme, yaitu adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara. Dengan

---

<sup>31</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm. 73-74.

demikian dalam Negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum, bukan kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai Negara hukum. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum harus tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”. Negara-negara komunis atau negara otoriter meskipun memiliki konstitusi, tetapi karena menolak gagasan tentang konstitusionalisme sehingga tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum dalam arti sesungguhnya.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie (dalam Dwi Winarno, 2006) juga menyatakan bahwa negara hukum adalah unik, sebab negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum. Dikatakan sebagai konsep yang unik karena tidak ada konsep lain. Dalam negara hukum nantinya akan terdapat satu kesatuan sistem hukum yang berpuncak pada konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan adanya hal tersebut, penyelenggaraan negara dan rakyat dapat bersatu di bawah dan tunduk pada sistem yang berlaku. Sehingga konstitusi negara merupakan sarana pemersatu bangsa. Dalam perkembangannya, negara hukum yang pertama terbentuk adalah negara hukum formil, yang merupakan negara hukum dalam arti sempit yaitu negara hukum yang membatasi ruang geraknya dan bersifat pasif terhadap kepentingan rakyat negara. Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negara. Namun seiring perkembangan zaman, negara hukum formil berkembang menjadi negara hukum materil yang berarti negara yang pemerintahannya

memiliki keleluasaan untuk turut campur tangan dalam urusan warga dengan dasar bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Negara bersifat aktif dan mandiri dalam upaya membangun kesejahteraan rakyat.

## 2. Ciri-ciri Negara Hukum

Indonesia sebagai Negara Hukum, artinya negara adalah berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka. Negara hukum didirikan berdasarkan ide kedaulatan hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Suatu Negara hukum memiliki ciri-ciri penting, dimana Negara Hukum yang merupakan terjemahan dari istilah *Rechtsstaat* atau *Rule of Law* mempunyai ciri-ciri, sebagaimana disampaikan oleh beberapa ahli, antara lain sebagai berikut:

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut.

- 1) Hak asasi manusia.
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Adapun AV Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberi ciri-ciri *Rule of Law* sebagai berikut.

- 1) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.

- 2) Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat
- 3) Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan pengadilan

Ciri-ciri Rechtsstaat atau Rule of Law di atas masih dipengaruhi oleh konsep negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit. Dari ciri-ciri di atas terlihat bahwa peranan pemerintah hanya sedikit karena ada dalil bahwa "Pemerintah yang sedikit adalah pemerintah yang baik". Dengan munculnya konsep negara hukum materiil pada abad ke-20 maka perumusan ciri-ciri negara hukum sebagaimana dikemukakan oleh FJ Stahl dan AV. Dicey di atas kemudian ditinjau lagi sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif. Sebuah komisi para juris yang tergabung dalam International Comunion of Jurits pada konferensi Bangkok tahun 1965 merumuskan ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah Rule of Law yang dinamis. Ciri-ciri tersebut adalah :

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain daripada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- 2) Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- 3) Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- 4) Pemilihan umum yang bebas;
- 5) Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi;
- 6) Pendidikan civics (kewarganegaraan)

Disamping perumusan ciri-ciri negara hukum seperti di atas, ada pula berbagai pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh para ahli.

Menurut Montesquieu, negara yang paling baik adalah negara hukum, sebab di dalam konstitusi di banyak negara terkandung tiga inti pokok, yaitu :

- 1) Perlindungan HAM;
- 2) Ditetapkan ketatanegaraan suatu negara; dan
- 3) Membatasi kekuasaan dan wewenang organ-organ negara

Frans Magnis Suseno (1997) mengemukakan adanya 5 (lima) ciri negara hukum sebagai salah satu ciri hakiki negara demokrasi. Kelima ciri negara hukum tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan sebuah undang-undang dasar.
- 2) Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan tersebut, hukum akan menjadi sarana penindasan. Jaminan hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk tindakan yang tidak adil atau tercela.
- 3) Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya taat pada dasar hukum yang berlaku.
- 4) Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
- 5) Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Selanjutnya Mustafa Kamal Pasha (2003) menyatakan adanya tiga ciri khas negara hukum, yaitu :

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, di dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa di dalam suatu negara hukum dijamin

adanya perlindungan hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum. Jaminan itu umumnya dituangkan dalam konstitusi negara bukan pada peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi negara. Undang-undang dasar negara berisi ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia. Inilah salah satu gagasan konstitusionalisme.

- 2) Peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain dan tidak memihak. Dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa pengadilan sebagai lembaga peradilan dan badan kehakiman harus benar-benar independen dalam membuat putusan hukum, tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain terutama kekuasaan eksekutif. Dengan wewenang sebagai lembaga yang mandiri terbebas dari kekuasaan lain, diharapkan negara dapat menegakkan kebenaran dan keadilan.
- 3) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya, bahwa segala tindakan penyelenggara negara maupun warga negara dibenarkan oleh kaidah hukum yang berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Sedangkan Prof. Sudargo Gautama mengemukakan 3 (tiga) ciri atau unsur dari negara hukum, yakni sebagai berikut :

- 1) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

- 2) Asas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.
- 3) Pemisahan kekuasaan, agar hak-hak asasi betul-betul terlindungi, diadakan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan badan yang mengadilin harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

### **3. Indonesia Sebagai Negara Hukum**

Negara Indonesia memakai sistem *Rechtsstaat* yang pada dasarnya dipengaruhi oleh konsep hukum kolonial Belanda yang termasuk dalam wilayah Eropa Kontinental, hal ini terlihat dari beberapa rumusan dibawah ini.

Dasar pijakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dapat ditemukan pada Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan negara hukum.

Seperti telah disampaikan diatas bahwa, landasan negara hukum Indonesia sebelumnya juga ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut :

1. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat). Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat).

2. Sistem Konstitusional. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Konsepsi negara hukum Indonesia dapat dimasukkan negara hukum materiil, yang dapat dilihat pada Pembukaan UUD 1945 Alenia IV. Dasar lain yang dapat dijadikan landasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yakni pada Bab XIV tentang Perekonomian Negara dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 dan 34 UUD 1945, yang menegaskan bahwa negara turut aktif dan bertanggung jawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.

Negara Hukum Indonesia menurut UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Norma hukumnya bersumber pada Pancasila sebagai hukum dasar nasional;
- 2) Sistem yang digunakan adalah Sistem Konstitusi;
- 3) Kedaulatan rakyat atau Prinsip Demokrasi;
- 4) Prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 (1) UUD 1945);
- 5) Adanya organ pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR);
- 6) Sistem pemerintahannya adalah Presidensiil;
- 7) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain (eksekutif);
- 8) Hukum bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial; dan

- 9) Adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia (Pasal 28 A-J UUD 1945).

#### **4. Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Seperti diketahui bahwa bentuk Demokrasi yang pernah berlaku di Indonesia beberapa kali mengalami perubahan dan penggantian sistem pemerintahan, ini menandakan bahwa kehidupan politik dan pemerintahan di Indonesia masih belum stabil. Sejak kemerdekaan hingga pada era reformasi terdapat 4 (empat) bentuk Demokrasi khususnya dalam pelaksanaan demokrasi dibidang politik, adalah :

##### **a. Demokrasi Liberal (Tahun 1945-1959)**

Demokrasi Liberal lebih sering disebut sebagai Demokrasi Parlementer, demokrasi ini dilaksanakan setelah keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 atau pada masa berlakunya UUD 1945 (1945-1949) yang kemudian diterapkan kembali pada masa berlakunya Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949 dan berlakunya UUDS 1950 dan secara yuridis Demokrasi Liberal ini berakhir pada tanggal 5 Juli 1959 atau bersamaan dengan berlakunya kembali UUD 1945.

Pada sistem ini bentuk negara berubah menjadi RIS dan UUD 1945 berubah menjadi Konstitusi RIS, hal ini berlangsung dari tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 atau saat mulai berlakunya UUDS. Penerapan UUDS 1950 tidak bertahan lama, hal ini ditandai dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959

kita kembali ke UUD 1945. Dengan kita melaksanakan UUD 1945 tersebut, maka berakhirlah Demokrasi Liberal. Pada sistem Demokrasi Parleментар menteri-menteri bertanggung jawab kepada parleментар, dan kedudukan negara berada di bawah DPR dimana keberadaannya sangat tergantung pada dukungan DPR.

Perjalanan berlakunya sistem demokrasi ini tidak berlangsung lama, pada masa itu terdapat banyak perbedaan yang mendasar diantara Partai Politik yang duduk di Lembaga ini, sehingga menimbulkan kemacetan politik. Oleh karena itu untuk menghindari memanasnya suhu politik dan timbulnya keadaan yang membahayakan negara. Dimana menurut sejarahnya Konstituante yang diberi tugas menyusun UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950 tidak berhasil menyelesaikan tugasnya, maka Presiden Soekarno mengambil keputusan untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 untuk memperkuat kepemimpinan negara dan mengganti Demokrasi Parleментар menjadi Demokrasi Terpimpin. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini yang berisi :

- Menetapkan pembubaran konstituante.
- Menetapkan berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950.
- Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

## **b. Demokrasi Terpimpin (Tahun 1959-1965)**

Sistem Demokrasi ini berlaku sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juni 1959 sebagai akibat dari gagalnya konstituante untuk membentuk Undang-undang Dasar baru serta sebagai upaya untuk mengatasi kemacetan

politik serta menghindari perpecahan masyarakat, baik dalam kehidupan politik maupun dalam tatanan kehidupan ekonomi.

Secara konseptual, pokok-pokok Demokrasi Terpimpin dilandaskan pada Pancasila dan UUD 1945 serta budaya bangsa Indonesia, hal ini tercermin pada amanat konstituante yang diungkapkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 22 April 1959, sebagai berikut :

- Demokrasi Terpimpin bukanlah dictator dan otoriter.
- Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
- Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi disegala soal tatanan kenegaraan dan kemasyarakatan yang meliputi bidang politik, ekonomi dan social.
- Inti daripada Pimpinan dalam Demokrasi Terpimpin adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan sesuai dengan Pancasila pada Sila keempat.
- Oposisi dalam arti melahirkan pendapat yang sehat dan yang membangun diharuskan dalam Demokrasi Terpimpin.

Dalam Demokrasi Terpimpin ini menggunakan sistem presidensiil, dimana dalam sistem presidensiil ini terdapat dua hal yang perlu diingat yaitu :

- 1) kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, dan
- 2) para menteri bertanggung jawab kepada presiden.

Hanya disayangkan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Sistem Demokrasi Terpimpin ini didalam prakteknya tidak dapat dijalankan sebagaimana

mestinya, karena adanya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada masa itu.

### **c. Demokrasi Pancasila (Tahun 1965-1998).**

Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Terpimpin dianggap tidak sesuai dengan azas kekeluargaan dan gotong royong yang sudah terpatri dan menyatu dengan jiwa dan budaya masyarakat Indonesia. Oleh karena itu Demokrasi yang diterapkan selanjutnya adalah Demokrasi Pancasila, berlaku semenjak lahirnya Orde Baru. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dianggap paling cocok diterapkan di Indonesia, karena demokrasi ini berlandaskan pada pola pikir dan tatanan sosial budaya, menghargai hak individu dan kepentingan sosial yang dijiwai, disemangati, dan didasari oleh Pancasila. Dengan kata lain Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang dijiwai kelima sila yang ada dalam Pancasila, yaitu :

- 1) Dilaksanakan dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa.
- 2) Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.
- 3) Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.
- 4) Berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan.
- 5) Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam prakteknya, meskipun prinsip Demokrasi Pancasila ini tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi konstitusional, namun prinsip demokrasi yang dilaksanakan oleh pemerintahan Orde Baru masih terjadi adanya

penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan ciri dan prinsip Demokrasi Pancasila, seperti penyelenggaraan Pemilu yang tidak jujur dan adil, pengekangan kebebasan berpolitik bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), kurangnya kebebasan mengungkapkan pendapat, system kepartaian yang tidak otonomi, maraknya praktek KKN dan lain sebagainya.

#### **d. Periode Demokrasi Pancasila Era Reformasi (Tahun 1998-Sekarang)**

Reformasi merupakan reaksi terhadap era orde baru yang dianggap telah menyimpang dari tujuan dan cita-cita Demokrasi Pancasila. Sebagai warga negara berharap bangsa Indonesia bisa belajar dari pengalaman sejarah, setiap demokrasi dapat berkembang menjadi lebih baik dari sebelumnya. Dalam orde ini sering kita sebut juga sebagai orde transisi demokrasi.

Dalam pelaksanaannya, perubahan yang dilakukan dalam era reformasi ini dilakukan secara bertahap, karena pada dasarnya konsep reformasi tidak sama dengan konsep revolusi yang berkonotasi kepada perubahan total dan mendasar pada semua sektor dalam suatu sistem politik.

Penerapan Demokrasi di era reformasi ini masih tetap dalam bingkai Demokrasi Pancasila hanya terdapat penekanan aturan pelaksanaan dan praktek penyelenggaraannya. Dimana pada era ini telah terjadi beberapa perubahan, antara lain: Pemilu yang lebih terbuka dan demokratis, keberadaan Partai Politik yang mandiri, jaminan terhadap Hak Asasi Manusia yang lebih baik, lembaga demokrasi semakin berfungsi dan sebagainya.

## **5. Hubungan Negara Hukum Dengan Demokrasi**

Antara Hukum dan demokrasi adalah sesuatu yang saling berkaitan dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi. Dalam suatu negara yang menerapkan sistem demokrasi secara baik, maka antara hukum dan demokrasi akan sejalan sesuai dengan sistemnya. Hukum dipergunakan untuk melegitimasi kekuasaan, agar kekuasaan tersebut bisa diakui, sebaliknya hukum dipergunakan untuk mengontrol kekuasaan agar tidak bertentangan dengan demokrasi. Penguasa dalam hal ini tidak bisa dengan semena-mena mempergunakan kekuasaannya tanpa dasar hukum dan atau atas nama demokrasi.

Hubungan antara negara hukum dengan demokrasi dapat dikatakan bahwa negara demokrasi pada dasarnya adalah negara hukum. Namun, negara hukum belum tentu negara demokrasi. Negara hukum hanyalah satu ciri dari negara demokrasi, sedangkan demokrasi itu sendiri adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah adanya pembagian kekuasaan politik Negara yang terpisah dan independen dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Sebagai Negara hukum, Indonesia telah menerapkan Demokrasi Pancasila, yang secara substansi sangat berbeda dengan demokrasi versi Barat karena adanya perbedaan kultur yang mendasari jiwa bangsa Indonesia

sendiri. Walaupun hukum dan demokrasi yang diterapkan di Indonesia dilandasi dengan roh dan budaya Indonesia yang tersohor dengan etika kesantunannya, namun sebenarnya masih perlu diperdebatkan dan dikritisi, karena dalam penerapannya masih banyak ketimpangan-ketimpangan yang terjadi.

Namun dalam praktek pemerintahan di Indonesia kini, Indonesia belum bias dikatakan sebagai Negara hukum secara murni, sebab Hukum sering dijadikan sebagai alat untuk memuaskan nafsu berkuasa sekelompok orang, hal ini telah terbukti dengan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Power*) secara membabi buta pada masa berlakunya Demokrasi Terpimpin pada era Orde Baru. Penegakan hukum di Indonesia pada saat itu bahkan hingga saat ini dapat dikatakan telah dikuasai oleh kaum pejabat atau pihak yang “ber-uang”. Sudah barang tentu kondisi ini tidak sesuai dengan konsep Negara yang berlandaskan pada hukum yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ditambah lagi adanya fenomena produk-produk hukum (UU dan turunannya) yang dibuat dengan dana miliaran rupiah baik ditingkat pusat maupun di daerah, walaupun telah diterbitkan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana ditentukan bahwa masyarakat berhak untuk ikut didalam pembahasan hingga penetapan suatu produk hukum, namun dalam kenyataannya hak rakyat tersebut masih banyak

diabaikan. Kebanyakan produk-produk hukum hanyalah sebagai wujud konspirasi politik dari kepentingan sekelompok tertentu (penguasa), tanpa mempedulikan kepentingan masyarakat kecil. Sehingga pada akhirnya hanya para penguasa beserta kroni-kroninyalah yang memiliki akses seluas-luasnya dalam memanfaatkan fasilitas Negara, sedangkan masyarakat kecil tetap bertahan dalam penderitaan selaku obyek dan korban kekuasaan.

Satu hal lagi pandangan negatif kepada pemerintahan Indonesia, adalah bahwa banyak pernyataan yang menyebutkan bahwa hukum di negeri ini bisa dibeli. Penegakkan hukum tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Hal ini tidak dapat dipungkiri bila orang yang memiliki uang banyak dapat mempermainkan hukum baik dalam suatu penyelesaian perkara maupun dalam bentuk-bentuk lain. Sedangkan sebaliknya, untuk rakyat miskin hukum menjadi sangat menakutkan. Hukum di Indonesia tidak dijalankan dengan adil. Keadilan dalam negara hukum yang berkaitan dengan penerapan hukum dan kebijakan pemerintah seharusnya tanpa membedakan setiap orang baik dari status sosial maupun dari segi lainnya

Banyak yang bisa dijadikan contoh tentang buruknya penegakkan hukum dinegeri ini. Untuk yang berkuasa hampir tidak bisa dihitung dengan jari. Jadi melihat kondisi demikian Indonesia kini bukan mencerminkan suatu negara hukum.

Di era modern saat ini, ide negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) menjadi keniscayaan dibanyak negara. Negara hukum demokrasi merupakan konsep negara yang mengupayakan keterlibatan

masyarakat dalam penentuan kebijakan publik, khususnya didalam pembentukkan produk hukum. Dalam abad ini hampir tidak ada satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya negara berdasarkan atas hukum.

Atas dasar itu kemudian, negara hukum muncul dalam berbagai model dan karakteristik, seperti negara hukum menurut Islam yang di sebut nomokrasi Islam, negara hukum Eropa Kontinental yang disebut *rechtsstaat* yang dipelopori oleh FJ Stahl, negara hukum Anglo-Saxon yang disebut *rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, konsep negara hukum sosialis *legality* yang ada di negara-negara sosialis, dan negara hukum Pancasila yang ada di Indonesia, yang kesemuanya memiliki dimensi kesejarahan yang berbeda, namun sejatinya memiliki esensi yang sama, yakni pemerintahan berdasarkan hukum dan dijaminnya hak-hak rakyat. Seharusnya dalam Negara yang menganut demokrasi, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum dapat dilakukan dengan demokratis oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di legislatif, sedangkan pengawasan hukum terhadap penggunaan kekuasaan yang menyimpang dari hukum dapat dilakukan pada badan-badan yudikatif, namun dalam realitanya tidak seluruhnya demikian.

Seperti diketahui bahwa esensi dari lahirnya sebuah negara adalah ditujukan terhadap ketentraman, dan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan itu, hukum ditetapkan sebagai landasan prilaku dan terhadap hak dan kewajiban anggota masyarakat disertai keharusan untuk menaatinya. Jika ketaatan pada hukum ini hanya diserahkan kepada

kemauan bebas manusia sepenuhnya, maka tujuan kaidah hukum akan sulit dicapai. Karenanya, perlu diiringi dengan sanksi sebagai pengikat dan daya paksa agar anggota masyarakat taat pada hukum dan agar antar individu menghargai hak satu sama lain. Pamaksaan ketaatan akan kewajiban hukum ini membawa kita kepada konsepsi negara hukum.

Dalam suatu Negara modern hubungan antara hukum dengan demokrasi sejatinya adalah kompatibel. Dalam perjalanan sejarah khususnya di Negara Indonesia, yang perlu harus ditata dan dipikirkan lebih mendalam adalah penerapan system demokrasinya. Bagaimana suatu mekanisme dari sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Sehingga negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*). Artinya, dalam konteks modern, hukum dan demokrasi menjadi keniscayaan dalam penyelenggaraan negara. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak.

Kita sebagai warga Negara tentunya akan sependapat untuk berharap agar pelaksanaan demokrasi pancasila di era reformasi ini lebih baik dari era sebelumnya.

Mencermati perjalanan sejarah pemberlakuan 4 (empat) system demokrasi yang pernah berlaku di Indonesia, ada beberapa aspek yang dijadikan ukuran sukses tidaknya demokrasi pancasila yang diterapkan di era sekarang ini, yaitu :

- a. meskipun keberadaan para elite politik yang berada dikursi kekuasaan diusung melalui Partai Politik yang nota bene akan membawa visi dan misi partainya, namun hendaknya harus meletakkan dirinya pada porsi yang sama sebagai wakil rakyat. Artinya keberadaannya harus mengutamakan kepentingan rakyat yang diwakilinya dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, oleh karena itu wakil rakyat beserta institusinya harus didukung oleh peraturan-perundang-undangan yang didesign sesuai maksud dan tujuan kearah itu.
- b. Adanya pemahaman konsepsi budaya politik yang mendahulukan kepentingan masyarakat sesuai dengan makna yang terkandung didalam UUD 1945.
- c. Didalam proses pembentukan hukum (kebijakan pemerintah) tidak mengabaikan hak dan kepentingan masyarakat, dalam hal tentu saja para elite politik harus proaktif untuk menjemput bola dengan meminta masyarakat yang berada diluar institusi untuk diberi kesempatan menyampaikan aspirasinya.

### **C. Demokratisasi dan Reformasi Hukum**

Istilah "demokrasi" berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Kata "*demokrasi*" berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang

berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun, pemahaman arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem "*demokrasi*" di banyak negara. Seperti halnya pendapat dari beberapa ahli, sebagai berikut :

- Jeff Hayness (2000) membagi pemberlakuan demokrasi ke dalam tiga model berdasarkan penerapannya. Ketiganya yaitu demokrasi formal, demokrasi permukaan (facade) dan demokrasi substantif. Ketiga model ini menggambarkan praktik demokrasi sesungguhnya yang berlangsung di negara manapun yang mempraktikkan demokrasi di atas bumi ini.
  1. Demokrasi formal ditandai dengan adanya kesempatan untuk memilih pemerintahannya dengan interval yang teratur dan ada aturan yang mengatur pemilu. Peran pemerintah adalah mengatur pemilu dengan memperhatikan proses hukumnya.
  2. Demokrasi permukaan (facade) merupakan gejala yang umum di Dunia Ketiga. Tampak luarnya memang demokrasi, tetapi sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Pemilu diadakan sekadar para os ingleses ver, artinya "supaya dilihat oleh orang Inggris". Hasilnya adalah demokrasi dengan intensitas rendah yang dalam banyak hal tidak jauh dari sekadar polesan pernis demokrasi yang melapisi struktur politik.

3. Demokrasi substantif menempati ranking paling tinggi dalam penerapan demokrasi. Demokrasi substantif memberi tempat kepada rakyat jelata, kaum miskin, perempuan, kaum muda, golongan minoritas keagamaan dan etnik, untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik di suatu negara. Dengan kata lain, demokrasi substantif menjalankan dengan sungguh-sungguh agenda kerakyatan, bukan sekadar agenda demokrasi atau agenda politik partai semata.

- Winston Churchill, Perdana Menteri Inggris, “It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried.” Demokrasi bukan sistem pemerintahan terbaik, tetapi belum ada sistem lain yang lebih baik daripadanya.

Sedangkan untuk pengertian Reformasi hukum itu sendiri, menurut kamus besar Indonesia dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan reformasi hukum adalah perubahan dratis untuk perbaikan dibidang hukum dalam suatu masyarakat atau Negara. Sedangkan Prof. Muladi dalam tulisannya yang berjudul “*demokratisasi, hak asasi manusia dan reformasi hukum di Indonesia*” memberi pengertian reformasi sebagai suatu proses demokratisasi dalam pembuatan, penegakkan dan kesadaran hukum. Dalam pembuatan hukum yang diakomodir bukan aspirasi penguasa saja yang ditonjolkan melainkan juga harus memasukkan aspirasi dari siapa saja yang berkepentingan dengan pemerintahan. Reformasi disini mempunyai arti yang sangat penting guna membangun pola kelembagaan bagi pembentukan Negara hukum yang dicita-citakan. Untuk kepentingan tersebut dalam system politik yang

demokratis, hukum harus memberi kerangka struktur organisasi formal bagi bekerjanya lembaga-lembaga Negara, menumbuhkan akuntabilitas normatif dan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan politik.

Selanjutnya bagaimana suatu Negara demokrasi yang sedang berjuang melakukan reformasi hukum seperti halnya Negara Indonesia saat ini. Negara, biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem demokrasi modern. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Sebab demokrasi saat ini disebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara.

Demokrasi berkembang menjadi sebuah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah adanya pembagian kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislative. Ketiga lembaga ini harus terpisah dan independen dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan masing-masing. Lembaga yudikatif, adalah lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan Lembaga

legislative adalah lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, DPRD) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislative yang harus terpisah dan bersifat independen. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (accountable), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Persoalan utama dalam negara yang tengah melalui proses transisi menuju demokrasi seperti Indonesia saat ini adalah pelembagaan demokrasi. Yaitu bagaimana menjadikan perilaku pengambilan keputusan untuk kepentingan orang banyak bisa berjalan sesuai dengan norma-norma demokrasi.

Untuk melembagakan demokrasi diperlukan hukum dan perundang-undangan dan perangkat struktural yang akan terus mendorong terpolanya perilaku demokratis sampai bisa menjadi pandangan hidup. Karena diyakini bahwa dengan demikian kesejahteraan yang sesungguhnya baru bisa dicapai, saat tiap individu terlindungi hak-haknya bahkan dibantu oleh negara untuk bisa teraktualisasikan, saat tiap individu berhubungan dengan individu lain sesuai dengan norma dan hukum yang berlaku.

Di negara Indonesia demokrasi sudah dianut dari awal berdirinya atau sejak kemerdekaan. Walaupun dari kemerdekaan sampai dengan sekarang telah terjadi beberapa kali pergantian model demokrasi, namun demokrasi tetap diterapkan di Indonesia dengan berbagai kekurangannya.

Demokrasi Terpimpin pada era Soekarno yang dilanjutkan dengan Demokrasi Pancasila oleh Orde baru. Kedua rezim diatas mengatas-namakan demokrasi pada kegiatan kepemimpinannya, tapi diatas demokrasi tersebut terjadi otoritas. Hal ini terjadi sangat jelas saat masa kepemimpinan orde baru. Kebebasan warga sipil dibelenggu. Hal ini mengakibatkan timbulnya gerakan reformasi oleh mahasiswa pada tahun 1998. Reformasi yang terjadi tidak langsung merubah keadaan indonesia. Hal ini dapat terlihat setelah sepuluh tahun reformasi. Masih banyak kekurangan baik dari pemerintah dalam hal ini eksekutif, yang belum maksimal dalam memperjuangkan nasib rakyat. Kenyataan ini dapat dilihat dengan semakin besarnya angka pengangguran, dan semakin mahalnya barang yang seharusnya dapat dikontrol harganya oleh pemerintah.

Demikian juga yang terjadi di lembaga legislatif yang semakin terlihat sikap moralnya anggotanya seperti dalam banyaknya kasus suap dan cenderung hanya mengakomodir kepentingan beberapa kelompok saja didalam proses pembuatan peraturan-peraturan yang merupakan tugas utama para legislator. Dan yang terakhir adalah merosotnya moral para aparat hukum yang menjadi penopang kegiatan yudikatif diIndonesia dengan semakin banyaknya terungkap kasus grativikasi yang diterima oleh para pejabat hukum kita. Selain itu adalah proses demokrasi yang diimplementasikan dalam bentuk pemilu, yang dalam prosesnya melibatkan partai politik belum dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Banyak sekali terjadi pelanggaran seperti money politik yang dilakukan untuk mendapatkan

dukungan dari masyarakat serta kecurangan-kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu.

Hal diatas mengakibatkan tersumbatnya roda demokrasi. Dan bila dapat disimpulkan bahwa demokrasi yang terjadi saat ini adalah demokrasi yang kapitalis, dimana uang sangat dominan dalam segala sudut pemerintahan baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Demokrasi yang diidam-idamkan melalui perjuangan reformasi, ternyata sampai sekarang juga masih belum dapat diterapkan secara baik di Indonesia. Sistem demokrasi masih belum menunjukkan kehidupan demokrasi yang baik dikarenakan negara hukum yang menjadi landasan Negara Indonesia belum dapat mengkonsolidasikan demokrasi. Harus diakui bahwa untuk menuju konsolidasi demokrasi akhirnya memang sangat bertumpu pada proses reformasi hukum. Hukum harus diciptakan untuk memberikan jaminan berkembangnya masyarakat sipil dan masyarakat politik yang otonom, masyarakat ekonomi yang terlembagakan, dan birokrasi yang mampu menopang pemerintahan yang demokratis. Hukum harus dikembangkan untuk memperkuat masyarakat sipil (civil society) agar mampu menghasilkan alternatif-alternatif politik dan mampu mengontrol serta memantau pemerintah dan negara ketika menjalankan kekuasaannya. Untuk mencapai berbagai hal tersebut tentunya harus dilakukan reformasi hukum secara total atau setidaknya-tidaknya dapat dilakukan perubahan paradigma terhadap upaya penegakan hukum, seperti tidak adanya interventi terhadap lembaga peradilan, adanya aparatur hukum yang professional, adanya partisipasi public, serta efektifnya mekanisme control dan sebagainya.

Reformasi hukum yang diperjuangkan mempunyai arti penting guna membangun desain kelembagaan bagi pembentukan negara hukum yang dicita-citakan. Untuk kepentingan itu dalam sistem politik yang demokratis, hukum harus memberi kerangka struktur organisasi formal bagi bekerjanya lembaga-lembaga negara, menumbuhkan akuntabilitas normatif dan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan politik, serta dapat meningkatkan kapasitasnya sebagai sarana penyelesaian konflik politik. Dalam konsteks perubahan sosial politik yang tengah terjadi di Indonesia, upaya-upaya reformasi hukum perlu diartikan tidak saja sebagai penggantian atau pembaruan perundang-undangan, akan tetapi juga perubahan asumsi dasar dari sebuah tata hukum yang berlandaskan ide-ide diskriminatif dan kesenjangan sosial menjadi ide-ide persamaan di depan hukum dan keadilan sosial. Reformasi hukum juga harus mengandung makna dipilihnya strategi adaptasi atas perkembangan nilai-nilai hukum, dalam hal ini nilai-nilai hak asasi manusia (HAM) yang secara internasional telah disepakati.

Seperti pada umumnya di negara-negara yang tengah mengalami perubahan sosial politik, terdapat pula tuntutan keras untuk menundukkan otoritas politik dan proses sosial ekonomi kepada pembatasan yang ditentukan oleh sekumpulan aturan yang otonom secara konseptual dan diterapkan oleh suatu sistem hukum otonom. Tuntutan itu dimaksudkan untuk memunculkan dan merealisasikan gagasan negara hukum yang secara formal, ideologis, dan simbolis tidak mungkin ditumbuhkan pada nilai-nilai kekuasaan yang lain. Dengan kata lain, terwujudnya hukum yang adil dan berpihak kepada kepentingan rakyat dalam rangka penguatan dan

pembentukan masyarakat sipil (civil society), menginginkan agar hukum dapat otonom, tidak menjadi instrumen politik kekuasaan dan kepentingan politik ekonomi global. Sehingga di dalam proses perubahan, pergantian, pembuatan, dan pembentukan hukum yang diinginkan, mutlak diperlukan ruang publik yang demokratis. Proses yang secara transparan dapat melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya sebagai subjek perubahan, mendorong menumbuhkan dan mengembangkan ide/gagasan alternatif serta turut menentukan diakomodir dan dijaminnya hak dan kepentingan rakyat yang lebih luas.

Sejak kelahirannya pasca reformasi Mei 1998, organisasi yang didirikan oleh praktisi hukum dan akademisi yang ahli di bidang hukum, berupaya untuk turut serta mendorong dan menentukan landasan serta arah perubahan hukum yang lebih demokratis, menghargai HAM, menjamin hak-hak rakyat, dan menggunakannya untuk kepentingan rakyat. Jatuhnya Rezim Otoriter era Orde Baru yang diklaim sebagai rezim yang tidak memberikan ruang gerak hak kontrol masyarakat atas penyelenggaraan negara diharapkan menjadi titik start terwujudnya penyelenggaraan negara yang transparan dan terbebas dari praktik korupsi. Namun pada kenyataannya, reformasi saat ini hanyalah sebatas euforia penumbangan rezim otoriter semata dan hanya mampu menghasilkan rezim demokratis yang tetap dihantui praktik-praktik korupsi yang tidak berkesudahan.

Perilaku koruptif telah menjadi momok yang menakutkan dalam penyelenggaraan negara. Kemiskinan, kemelaratan dan tidak terlaksananya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat oleh negara diklaim sebagai akibat dari penyelenggaraan negara yang didominasi oleh praktik-

praktik korupsi. Prilaku koruptif juga sudah menjalar ke penganggaran yang dilakukan secara sistematis, bahkan telah masuk di gedung senayan, tak hanya sampai di situ praktik korupsi bahkan telah melahirkan serangkaian praktik mafia yang alot baik dalam pembuatan kebijakan bahkan sampai kepada penegakan hukum.

Bahkan korupsi dan praktik mafia hukum telah menjadi trend aparaturnegara. Tak terbantahkan politik penganggaran selalu diboncengi oleh sejumlah elite guna kepentingan pribadi dan kelompok mereka. Bocornya dana penganggaran oleh praktik korupsi selalu menjadi modus operandi yang harus menyisakan duka oleh masyarakat terutama golongan bawah.

Tudingan kegagalan demokrasipun tak dapat terhindarkan. Adagium demokrasi yang mengelu-elukan “Suara Rakyat Suara Tuhan” hanyalah sebatas isapan jempol belaka. Mimpi penyelenggaraan negara yang didasarkan atas kehendak rakyat tak kunjung terwujud. Hal ini didasarkan oleh fakta yang menyatakan proses demokrasi hanyalah menghasilkan pemimpin-pemimpin yang tidak bertanggung jawab atas amanah konstituennya. Hal ini dibuktikan dengan realita dan fakta-fakta praktik korupsi yang melibatkan sejumlah kepala daerah, birokrat bahkan para legislator sekalipun sebagai perpanjangan tangan rakyat. Sehingga demokrasi bangsa Indonesia tidaklah demokrasi substansial yang mengkehendaki adanya kesejahteraan rakyat (welfare state) melainkan demokrasi prosedural yang dikotomi perilaku koruptif.

Dalam proses demokrasi, masyarakat adalah aktor utama yang menentukan arah dari demokrasi yang dibangun. Apakah reformasi yang kita perjuangkan pada tahun 1998 tersebut hanyalah menjadi klise eofuria yang

tak sanggup menciptakan sebuah tatanan kehidupan yang demokratis dan mengkehendaki kesejahteraan? Semuanya kita yang menentukan.

#### **D. Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi**

Istilah supremasi hukum sudah sangat sering kita dengar dan menjadi pembahasan hangat ditengah-tengah kalangan para ahli hukum baik dari kalangan lembaga penegak hukum, akademisi, maupun di kalangan aktivis, sampai publik juga sudah sangat sering mendengar istilah ini. Namun benarkan bahwa supremasi hukum sudah benar-benar terlaksana di Negara Indonesia sebagaimana mestinya.

Indonesia yang memiliki keragaman budaya suku bangsa, etnis dan agama merupakan sebuah kekayaan yang patut untuk di banggakan karena tidak dimiliki negara-negara lain, untuk mengatur keanekaragaman itu dirumuskan dalam sebuah dasar negara yang bernama “Pancasila” yang terdiri dari lima sila. Perumusan dan penggalan Pancasila oleh Presiden Soekarno ini dilakukan setelah Indonesia memproklamirkan diri sebagai bangsa yang merdeka. Dari lima sila yang memiliki keterkaitan satu sama lain tersebut intinya adalah menjamin kesamaan hak dari seluruh rakyat Indonesia meskipun dalam kerangka perbedaan suku bangsa, budaya dan agama agar tidak terpecah belah.

Pancasila yang merupakan dasar negara mencerminkan negara Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Pewujudan dari pancasila dirumuskan pula UUD 1945 yang di

dalamnya termaktub seluruh cita-cita negara demi menuju bangsa yang sejahtera dan barmarwah. Untuk mewujudkan cita-cita demokrasi tersebut perlu di terapkan unsur motor penggerak se-efektif dan semaksimal mungkin diantaranya penegakan hukum yang tidak pandang bulu yang kita kenal dengan istilah “Supremasi Hukum (Rule of Law)” sebagai dasarnya.

Taatkala penerapan dan penegakan hukum yang menyeluruh dan tegas berlaku untuk seluruh elemen yang menjadi objeknya. Maksudnya penegakan hukum yang tidak memandang bulu tidak adanya dikotomi antara yang lemah dan yang kuat sekalipun dia seorang penguasa atau pelaksana dari hukum itu sendiri. Tatkala hukum yang diberlakukan untuk keseluruhan objek hukum telah diterapkan secara adil dan dipatuhi oleh masyarakat, maka Supremasi hukum dapat dikatakan telah berjalan sebagaimana mestinya.

Sebagai bangsa yang menganut sistem demokrasi, maka untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi itu, supremasi hukum harus benar-benar dilaksanakan seefektif dan seeffisien mungkin agar kemudian cita-cita dari demokrasi benar-benar dapat di wujudkan. Disinilah di tuntutan peran seluruh elemen yang menjadi objek hukum, hukum bisa terlaksana dengan efektif apabila elemen-elemen ini berkomitmen dalam melaksanakan dan mematuhi ketentuan dari hukum tersebut. Elemen yang dimaksud yaitu seluruh warga negara, instansi penegak hukum dan penguasa.

Nilai-nilai demokrasi menjunjung tinggi kebebasan dan kesamaan hak warganya dan supremasi hukum menjadi dasar ujung tombak dalam mewujudkan itu. Dalam tradisi liberal dikatakan bahwa kebebasan sipil

dan hak-hak sipil (yang mencakup kebebasan bersuara dan berpendapat, kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan beragama, serta kebebasan pers) akan sangat sulit diwujudkan jika hukum di sebuah negara tidak diberlakukan secara tegas dan pada semua orang, termasuk pejabat pemerintah. Dengan kata lain, supremasi hukum (rule of law) merupakan unsur utama yang mendasari terciptanya masyarakat yang demokratis dan adil.

Berdasarkan pada persoalan diatas, maka dipandang perlu untuk mengetahui lebih mendalam lagi tentang pelaksanaan supremasi hukum di Indonesia, oleh karena itu dibawah ini penulis akan memberikan filosofi dasar berkaitan dengan permasalahan demokrasi dan supremasi hukum.

## **1. Hubungan Demokrasi dan Supremasi Hukum**

Hubungan antara demokrasi dan supremasi hukum dapat dikatakan tidak dapat dilepaskan satu sama lain. Negara tidak akan dapat menerapkan system demokrasi secara baik apabila tidak ditunjang dengan upaya penegakan hukum. Demokrasi disini berperan memperkuat negara hukum karena dengan itu dimungkinkan untuk mengkritik setiap tindakan yang melanggar hukum. Jadi kekuasaan hukum itu masih rawan kalau tidak ada demokrasi. Tapi di banyak negara, termasuk Indonesia justru telah terjadi hal yang sebaliknya.

Perjalanan sejarah Indonesia yang diawali dengan feodalisme yang diteruskan dengan kolonialistik, kemudian muncul pemimpin populistik di mana penguasa

menciptakan keteraturan. Selanjutnya masuk pada periode yang memperjuangkan demokrasi. Di Indonesia sendiri ada 2 (dua) gelombang, setelah proklamasi, dan setelah reformasi 1998. Namun supremasi hukum waktu itu masih jauh dari established. Baik di Orla maupun Orba, pemerintah dengan mudah memakai hukum untuk kepentingannya.

Setelah pemilu 1999 dan kemudian 2004, negara hukum masih rawan. Dan ada kecenderungan bahwa mereka yang terpilih di legislatif dan eksekutif itu telah menggunakan cara-cara curang, atau politik dagang sapi. Dalam demokrasi itu perlu supremasi hukum, agar politik dagang sapi itu diganti dengan cara-cara yang benar.

Demokrasi itu menunjang terciptanya negara hukum. Karena betapapun lemahnya struktur demokratis, namun dalam sistem demokrasi harus ada kebebasan untuk berpendapat dan mengkritik, maka pelanggaran hukum, penyelewengan hukum akan dapat diawasi. Inilah salah satu upaya penegakan hukum yang wajib untuk dilaksanakan di suatu Negara demokrasi.

Dalam banyak negara, demokrasi mendahului negara hukum yang ideal dan merupakan faktor yang mendukungnya. Demokrasi harus memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan supremasi hukum. Demokrasi menjamin kebebasan dan kesamaan hak warga negaranya (berpendapat, berserikat, hak kelangsungan hidup serta kebebasan mengkritik) dan itu terwujud karena adanya perlindungan dari hukum, sementara hukum bisa terlaksana karena adanya kebebasan warga masyarakat untuk mengkritisi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan penguasa dari kaedah hukum sebenarnya.

Indonesia dalam konteks masa transisi dari pemerintahan yang otoritarian menuju tahapan reformasi, menggunakan hukum untuk memenuhi kepentingan demokrasi yang sebenarnya. Pecahnya reformasi tahun 1998 melalui kekuatan massa rakyat telah menumbangkan rezim yang otoritarian. Namun demokrasi yang di harapkan bisa benar terwujud justru malah kebablasan karena tidak di imbangi dengan penerapan supremasi hukum yang tegas. Dari sisi demokrasi benar ada sedikit perbaikan dari sebelumnya, hal ini terbukti warga negara diberikan kebebasan dalam menyampaikan pendapat, berserikat dan memperoleh kesempatan yang sama sebagai warga negara untuk berkarya. Dari sisi hukum masih lemah dalam penerapannya sehingga demokrasi yang diterapkan tidak seimbang dengan ketegasan hukum, oleh karena itu terjadi kesenjangan.

Elit-elit politik dengan kepentingan politiknya memanfaatkan kelemahan hukum dalam mewujudkan kepentingan-kepentingan pribadi dan golongan. Mafia peradilan di tubuh lembaga penegak hukum, para koruptor makin meraja lela, hal ini tidak lain dikarenakan supremasi hukum masih benar-benar terlaksana dengan sebaik-baiknya. Hukum malah di jadikan pemuas kepentingan penguasa.

Semangat demokratisasi merupakan faktor utama yang berperan signifikan dalam melatari lahirnya sebuah transisi kekuasaan dari satu rezim ke rezim yang lain. Transisi justru berusaha untuk menggantikan karakter politik seperti itu dengan karakter baru yang berciri demokratis.

Nilai-nilai demokrasi yang tercermin dari adanya partisipasi publik dalam pemilihan umum, terjaminnya

kompetisi yang fair dalam perebutan kekuasaan, dan terlaksananya liberalisasi politik dengan titik tekan pada kebebasan pers dan pemberdayaan politik masyarakat (civil society), hendak dimasukkan dalam sistem politik yang baru.

## **2. Permasalahan dalam Negara Demokrasi**

Konsolidasi demokrasi akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh kelembagaan demokrasi yang kokoh. Sampai dengan saat ini, proses awal demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik di Indonesia dapat dikatakan berjalan pada jalur dan arah sesuai dengan kesepakatan politik yang terjadi, yaitu antara lain dengan terlaksananya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 secara langsung, terbentuknya kelembagaan DPR, DPD dan DPRD hasil pemilihan umum secara langsung, terciptanya format hubungan pusat dan daerah berdasarkan perundangan-undangan otonomi daerah yang baru, terciptanya format hubungan sipil-militer, serta TNI dengan Polri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, serta terbentuknya Mahkamah Konstitusi.

Namun keberadaan lembaga-lembaga politik tersebut belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal. Sampai dengan saat ini problema-problema yang muncul disebabkan antara lain :

- a. Belum optimalnya implementasi peran dan fungsi lembaga-lembaga politik yang ada.
- b. Pola hubungan negara dan masyarakat yang belum sesuai dengan kebutuhan demokratisasi.

- c. Masih belum optimalnya hubungan kelembagaan pusat dan daerah.
- d. Masih adanya persoalan-persoalan mengganjal pada masa lalu yang belum tuntas, seperti pelanggaran HAM berat dan tindakan-tindakan kejahatan politik.
- e. Dan persoalan-persoalan krusial lainnya seperti maraknya kasus-kasus korupsi yang justru melibatkan para elite politik dan aparat penegak hukum.

Untuk mendapatkan tegaknya asas kedaulatan rakyat atau yang lebih populer dengan istilah supremasi hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat hanya dapat dicapai dengan adanya satu tekad, yaitu menempatkan hukum pada tempat yang tertinggi. Artinya kepentingan ekonomi, politik dan berbagai kepentingan lainnya tidak boleh menggoyahkan kepentingan hukum, justru hukum yang harus menjaga dan mengawasi jalannya ekonomi, politik dan pemerintahan serta berbagai hubungan sosial lainnya. Namun dilihat dari perjalanan sejarah demokrasi dan upaya penegakan hukum di Indonesia masih menyisakan berbagai persoalan-persoalan yang masih diperdebatkan dalam pembahasan-pembahasan hukum.

Mulai dari tahun 2006 ada beberapa perkembangan dalam proses demokratisasi yang secara khusus perlu dicermati oleh semua lembaga penyelenggara Negara maupun masyarakat pada umumnya. Pada tingkat masyarakat, wacana mengenai amandemen Konstitusi merupakan salah satu pembicaraan penting yang muncul kembali di kalangan masyarakat, yang pada akhirnya benar-benar dilaksanakan amandemen sebanyak 4 (empat) kali dalam kurun waktu yang super cepat. Setiap aspirasi

yang berkaitan dengan dasar negara tentu dapat saja secara terbuka dikemukakan ke wacana politik, termasuk adanya keinginan-keinginan untuk kembali kepada Undang Undang Dasar UUD 1945 yang asli. Masyarakat umumnya sepakat bahwa segala aspirasi politik yang ada sebaiknya dikembalikan saja kepada proses politik dan kelembagaan yang ada. Setiap kelompok masyarakat memiliki hak untuk tidak menyetujui amandemen Konstitusi yang sudah dilakukan.

Amandemen UUD 1945 adalah sesuatu yang dilakukan secara konstitusional karena dilaksanakan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang demokratis pula. Sebaiknya, apabila menghendaki kembali kepada UUD 1945 yang asli, membatalkan sebagian amandemen, ataupun melanjutkan amandemen diharapkan dapat dilakukan melalui proses/prosedur yang sama sesuai konstitusi, dan, bukan dengan cara-cara inkonstitusional.

Permasalahan kedua, di dalam masyarakat telah kembali pula wacana yang sudah muncul sejak awal era reformasi serta merupakan isu politik yang cukup peka, yakni apakah anggota TNI dan Polri sebaiknya sudah diizinkan untuk menggunakan hak pilih mereka dalam Pemilu Nasional pada tahun 2009 mendatang. Pada satu pihak, ada kelompok masyarakat yang mengacu pada Tap MPR No.VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang memberikan batas waktu keberadaan TNI dan Polri di MPR paling lama sampai dengan Tahun 2009. Menurut kelompok ini, sudah saatnya anggota TNI dan Polri menggunakan hak pilihnya secara normal sebagaimana halnya warganegara Indonesia yang lain, dan seperti normalnya setiap anggota angkatan bersenjata

di negara-negara demokrasi maju. Di lain pihak, ada kelompok yang berpendapat, sebaiknya TNI menunda menggunakan hak pilihnya sampai dengan Pemilu selanjutnya, yakni pada rencana pemilu tahun 2014. Pada Pemilu 2009 yang lalu telah mulai menjadi isu hangat yang dibicarakan di dalam masyarakat, terutama terkait dengan perlunya penyempurnaan terhadap undang-undang penyelenggaraan pemilu, undang-undang partai politik dan pemilu anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan berbagai persiapan teknis operasional Pemilu 2009.

Permasalahan berikutnya, dimana pada tingkat penyelenggaraan negara, satu hal yang perlu diperhatikan adalah adanya aspirasi-aspirasi bagi penyempurnaan mekanisme *checks and balances*, terutama yang menyangkut keterkaitan hubungan kelembagaan antara DPR dengan DPD. Perubahan struktur dan substansi UUD 1945, serta disahkannya berbagai peraturan perundangan yang ada dalam beberapa tahun terakhir telah memberikan koridor hukum pelaksanaan peran dan fungsi kelembagaan politik yang ada. Pelaksanaan peran dan fungsi lembaga-lembaga dimaksud secara lebih optimal akan menciptakan hubungan kekuasaan yang seimbang (*checks and balances*), dan pada gilirannya akan menentukan pula keberhasilan pelaksanaan konsolidasi demokrasi. Disamping itu, reformasi lebih lanjut atas konstitusi dan peraturan perundangan yang sudah ada masih diperlukan untuk meletakkan secara lebih tepat dan kokoh berbagai peran dan fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada tersebut.

Aspirasi-aspirasi yang ke luar dari para anggota DPD umumnya menginginkan peningkatan peran, fungsi,

hak dan kedudukan DPD terhadap DPR, karena menganggap posisi DPD masih jauh di bawah DPR. Menurut aspirasi yang berkembang, sesuai dengan asas-asas demokrasi, kelembagaan yang ada di dalam sistem parlemen bikameral (DPR dan DPD) diharapkan memiliki posisi yang berimbang. Berbagai kalangan menilai bahwa Konstitusi maupun perundang-undangan yang ada dianggap memberikan ruang yang terbatas bagi lembaga DPD, bahkan terkesan berada di bawah (subordinat) lembaga DPR.

Sebelum menentukan posisi terbaik DPD dalam parlemen di era konsolidasi demokrasi diperlukan pertukaran pemikiran, wacana politik, serta diskusi intensif di antara semua kekuatan lembaga hukum dan politik yang terkait dan relevan, termasuk DPR dan DPD itu sendiri. Disamping itu, keputusan apa pun yang akan diambil harus dilakukan dengan cara-cara konstitusional. Pada prinsipnya, keputusan mengenai fungsi, hak dan kedudukan DPD di masa mendatang diharapkan dapat memperkuat parlemen sebagai lembaga legislasi, bukan sebaliknya memperlemahnya dalam konteks konsolidasi demokrasi di masa ndatmeang.

Permasalahan berikutnya adalah masih belum terjalinnnya harmonisasi yang optimal di antara lembaga-lembaga konstitusional baru yang dibentuk berdasarkan perundang-undangan dengan lembaga-lembaga yang sudah ada, seperti Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Di antara isu yang banyak mendapatkan sorotan masyarakat adalah silang pendapat antara Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY) berkaitan dengan penafsiran

konstitusional dan perundangan-undangan mengenai peran, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam menyelesaikan kasus-kasus tertentu. Agar tidak mengganggu kinerja kelembagaan secara keseluruhan, kekurang harmonisan yang terjadi dalam hubungan kelembagaan dapat diatasi dengan beberapa alternatif misalnya melalui perbaikan mekanisme dan prosedur kerja, atau dapat juga melalui revisi atau mengamandemen perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dianggap cukup prinsipil. Dapat diprediksi bahwa akan ada konsekuensi yang cukup berat bagi penegakan demokrasi dan supremasi hukum apabila lembaga-lembaga penting yang ada masih terus mencari-cari peran dan kewenangan, serta masih lemahnya koordinasi antara lembaga-lembaga yang secara konstitusional setara.

Salah satu permasalahan yang terjadi saat ini adalah masih terpuruknya wibawa aparaturnya penegak hukum di tanah air. Padahal penegakan supremasi hukum dan pemenuhan rasa keadilan masyarakat merupakan salah satu tonggak terpenting berhasilnya upaya demokratisasi di Indonesia. Apabila hukum di Indonesia sudah berhasil menegakkan asas persamaan di muka hukum dan keadilan bagi setiap warganegara, berarti salah satu prinsip penting demokrasi sudah berhasil dijalankan. Sebaliknya, selama wibawa hukum dan lembaga peradilan belum mampu menjaga rasa keadilan masyarakat, maka demokrasi pun tidak mungkin ditegakkan.

Permasalahan berikutnya yang perlu dikemukakan adalah berkaitan erat dengan terus berlanjutnya proses

desentralisasi kewenangan pemerintahan pusat melalui penerapan kebijakan otonomi daerah secara konsisten dan berkelanjutan.

Otonomi daerah diharapkan dapat diterapkan sesuai dengan filosofi dasarnya yakni menempatkan pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan keanekaragaman sumber dayanya, disesuaikan dengan aspirasi-aspirasi masyarakat daerah bersangkutan. Selain itu, otonomi daerah diharapkan berjalan searah dengan proses demokratisasi yang sedang berjalan. Namun, pelaksanaannya sampai saat ini masih menemui kendala yang ditandai dengan adanya distorsi dan inkonsistensi peraturan perundangan serta masih belum optimal menghilangkan dampak-dampak buruk sentralisasi pemerintahan.

Adanya berbagai tuntutan belum lama berselang dari sejumlah besar kepala desa agar dilakukan perubahan-perubahan terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa sangat tergantung terhadap visi Pemerintah Pusat dan DPR mengenai pemerintahan desa seperti yang tercantum di dalam UU No 32 Tahun 2004. Pertama, apakah desa akan dikembangkan lebih lanjut untuk menjadi daerah dengan otonomi tersendiri, seperti halnya kabupaten/kota. Kalau hal ini menjadi pilihan, maka akan membawa konsekuensi-konsekuensi politik lanjutan. Kedua, apakah desa dikembangkan lebih lanjut untuk menjadi organ daerah otonomi kabupaten/kota, seperti halnya kecamatan, yang merupakan organ pemerintahan daerah. Pemerintah bersedia membuka diri untuk

membicarakan hal ini lebih lanjut, demi kepentingan penataan desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Erat kaitannya dengan otonomi Daerah dan Pilkada adalah persoalan pemantapan pelaksanaan otonomi khusus (Otsus), baik Otonomi Khusus Papua (UU No. 21 Tahun 2001) maupun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (UU PA). Hal ini berkaitan dengan masih adanya upaya-upaya mengganggu pelaksanaan Otsus di Papua, dengan melakukan propaganda-propaganda politik dan gerakan-gerakan yang dapat merugikan kedaulatan NKRI atas Propinsi Papua.

Hal lain yang menjadi persoalan saat ini adalah maraknya kasus-kasus korupsi dan mafia hukum yang justru melibatkan banyak para elite politik dan para penegak hukum itu sendiri. Dimana hukum kita sampai saat ini masih belum efektif untuk memberantas korupsi. Memang sangat disayangkan bahwa pada saat reformasi tahun 1998, yang hanya memberhentikan presiden dan kabinetnya saja tanpa mereformasi birokrasinya. Padahal dalam birokrasi tersebut mencakup system dan prosedur yang melibatkan pejabatnya terhanyut dalam system yang penuh aktiovititas korup tersebut.

Dalam upaya menangani kasus-kasus korupsi didalam birokrasi yang masih korup yang terjadi justru masuk dalam situasi yang saling melakukan blockade dan saling ancam diantara mereka, yang akan ditindak dan yang akan menindak sama-sama terlibat korupsi, sehingga taat kala seorang akan melakukan tindakan hukum menjadi berhenti, karena yang akan ditindak menuntut balik bahwa dirinya selaku aparat penegak hukum juga mempunyai catatan hitam yang sama.

### **3. Langkah-langkah yang Dilakukan**

Langkah-langkah kebijakan yang telah dilakukan adalah untuk menjaga konsistensi dan menghindarkan penerapan kebijakan yang berlawanan dengan upaya konsolidasi demokrasi. Langkah kebijakan yang diambil antara lain tetap terarah pada penataan hubungan kelembagaan negara, baik antara lembaga-lembaga politik yang sudah mantap keberadaannya, maupun lembaga-lembaga baru yang dalam prakteknya masih mencari bentuk dan peranan yang sesuai seperti yang digariskan oleh peraturan dan perundang-perundangan yang relevan.

Langkah kebijakan lainnya adalah penguatan dan penyempurnaan struktur peraturan dan perundang-undangan yang diharapkan mampu memberikan fondasi lebih kokoh bagi pengaturan hubungan kelembagaan dan penguatan kelembagaan (*capacity building*), termasuk lembaga perwakilan (DPR, DPD, DPRD), penguatan Pemerintah daerah dan pemantapan status otonomi khusus, pengaturan lebih lanjut hubungan pusat dan daerah, dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat sipil dan organisasi politik (*parpol*) serta organisasi kemasyarakatan (*ormas*).

Menyangkut peningkatan peran DPD, Pemerintah sejak awal, baik melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah (RPJM) 2004-2009 maupun melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2005, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2006, dan RKP 2007 di bawah payung program penyempurnaan dan penguatan kelembagaan demokrasi, secara prinsip sudah mencantumkan pentingnya peningkatan *capacity building* lembaga legislatif, termasuk DPD. Mengingat pentingnya upaya desentralisasi politik

dan perlunya menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka konsolidasi demokrasi, maka gagasan mengembangkan Rumah Aspirasi (House of Aspirations) yang bertujuan memperkuat komunikasi politik antara wakil-wakil rakyat yang ada di DPD dengan konstituennya perlu mendapatkan dukungan. Gagasan mengembangkan Rumah Aspirasi dapat dianggap sebagai upaya strategis untuk membangun legitimasi dari bawah. Dengan membesarnya legitimasi dari bawah, maka diharapkan landasan konstitusional dapat diubah melalui proses politik. Akan sulit bagi DPD kalau hanya menuntut perubahan terhadap landasan konstitusional keberadaannya, kalau tidak mengubah realitas politik di tingkat akar rumput. Lebih jauh lagi, dengan mengamati perkembangan realitas politik yang ada dewasa ini, DPD memiliki peluang untuk maju memperkuat eksistensinya.

Langkah-langkah tersebut adalah untuk menjaga konsistensi dan menghindarkan penerapan kebijakan yang berlawanan dengan upaya konsolidasi demokrasi. Langkah kebijakan yang diambil antara lain tetap terarah pada penataan hubungan kelembagaan negara, baik antara lembaga-lembaga politik yang sudah mantap keberadaannya, maupun lembaga-lembaga baru yang dalam prakteknya masih mencari bentuk dan peranan yang sesuai seperti yang digariskan oleh peraturan dan perundang-perundangan yang relevan.

Dalam konteks penataan sistem pemerintahan secara nasional, berbagai regulasi, pembagian tugas dan hubungan kerja antara lembaga-lembaga pemerintahan yang ada, termasuk di tingkat daerah, secara bertahap telah dirumuskan. Upaya penyempurnaan struktur, fungsi dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah

berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 terus dilakukan dengan mengacu pada prinsip-prinsip dasar yang diamanatkan dalam Konstitusi, serta memperhatikan berbagai peraturan perundangan yang berlaku. Penataan sistem pemerintahan, antara lain diwujudkan dalam pengaturan pembagian urusan pemerintahan yang dapat menciptakan hubungan antar tingkat pemerintahan yang sinergis dan harmonis.

Hal lain, dalam upaya memantapkan pelaksanaan Otonomi Daerah (Otda), telah diimplementasikan secara sinergis penyelenggaraan asas-asas pemerintahan yang relevan, yakni desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dengan penekanan pada upaya pemantapan fungsi dan peran Gubernur dalam melakukan koordinasi pusat-daerah, pembinaan, pengawasan dan supervisi terhadap pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk pada tingkat kabupaten/kota, serta dukungan pembangunan sarana dan prasarana perkantoran di daerah otonom baru.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), selama Juni 2005 hingga akhir Juni 2006, telah dilaksanakan 252 Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) di seluruh wilayah NKRI, yaitu pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur di 10 provinsi, pemilihan Bupati/Wakil Bupati di 204 kabupaten, dan pemilihan Walikota/Wakil Walikota di 38 kota. Secara umum pelaksanaan Pilkada telah dapat diselenggarakan dengan cukup demokratis, dengan hasil yang dapat diterima oleh masyarakat pemilihnya. Namun, di berbagai daerah terjadi berbagai letupan ketidakpuasan masyarakat, baik dikemukakan melalui cara-cara yang damai tanpa kekerasan, dengan membawa berbagai kasus

dugaan pelanggaran ke Komisi Pengawasan Pemilihan Umum (KPPU/KPPUD) dan pengadilan, dan Mahkamah Konstitusi, maupun yang dilampiaskan melalui cara-cara kekerasan dan perusakan gedung dan sarana-sarana publik.

Dalam kaitan dengan keinginan Komisi Yudisial untuk memperbesar wewenang kelembagaannya dan mengharapakan Pemerintah memberikan dukungan, dengan mengeluarkan Perpu, maka kebijakan Pemerintah adalah memutuskan untuk tidak megelukan Perpu, karena dapat menyebabkan komplikasi politik yang serius dalam hubungan kelembagaan. Menurut Komisi Yudisial, rancangan Perpu harus dibuat sehubungan dengan perlunya tambahan kewenangan Komisi Yudisial untuk menjatuhkan sanksi kepada hakim yang melanggar etika profesi hakim. Sedangkan sesuai dengan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hanya memiliki kewenangan untuk merekomendasikan kepada Mahkamah Agung berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim. Pemerintah menghargai permintaan Komisi Yudisial untuk mengeluarkan Perpu, namun tidak melihat adanya satu alasan yang konstitusisoal hal ikhwal kepentingan yang memaksa terkait dengan dikeluarkannya Perpu tersebut.

Berkenaan dengan peningkatan peran parpol, pemerintah telah mengeluarkan PP No. 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik serta Permendagri No. 32 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengajuan, Penyerahan, dan Laporan Penggunaan Bantuan Keuangan kepada Parpol. Dikeluarkannya PP tersebut merupakan penjabaran pasal 17 ayat (4) UU No. 31 tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam kerangka

mewujudkan kehidupan demokrasi di Indonesia serta mengingat pembentukan partai politik merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan partai politik merupakan juga asset negara, maka pemerintah perlu memberikan bantuan keuangan. Bantuan keuangan ini diberikan bertujuan untuk membantu kelancaran administrasi dan/atau sekretariat partai politik yang mendapatkan kursi di Lembaga Perwakilan Rakyat guna memperjuangkan tujuan partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara guna memperkokoh integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan untuk mengakomodir aspirasi yang berkembang, Pada tanggal 4 Januari 2008 telah diterbitkan kembali Undang-Undang Partai Politik yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Undang-Undang ini mengakomodasi beberapa paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, melalui sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan Partai Politik, yang menyangkut demokratisasi internal Partai Politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan Partai Politik, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan Partai Politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.

Sedangkan terkait dengan upaya meningkatkan peran masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara, pemerintah telah melakukan berbagai forum untuk memperoleh masukan bagi penyempurnaan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang ditengarai sudah tidak relevan lagi di dalam mengakomodasi perkembangan proses demokrasi saat ini dan ke depan. Diharapkan revisi/amandemen terhadap

undang-undang tersebut dapat segera dilakukan, dan saat ini sudah masuk dalam daftar undang-undang yang diprioritaskan untuk diselesaikan pada tahun 2007, dan sementara ini guna mengoptimalkan pemeliharaan kesatuan dan persatuan bangsa dan politik dalam negeri, diperlukan kerja sama antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dengan organisasi kemasyarakatan dan Lembaga Nirlaba lainnya telah dikeluarkan Pedoman Kerjasama Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah dengan Organisasi Kemasyarakatan dalam bidang Kesatuan Bangsa dan Politik dalam negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2009.

Pada satu sisi, pembangunan kelembagaan demokrasi merupakan sebuah upaya jangka panjang yang berkelanjutan. Pada saat yang sama dalam jangka pendek dan menengah pengembangan kelembagaan demokrasi memerlukan berbagai kemampuan memahami perkembangan realitas yang ada secara domestic maupun internasional. Hal ini bukan berarti demokratisasi harus menyerah pada hambatan dan tantangan yang mungkin datang dari berbagai kelompok kepentingan yang tidak menghendaki keberlanjutan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Pada sisi lain, perwujudan lembaga demokrasi yang kukuh selain membutuhkan penyempurnaan struktur peraturan dan perundang-undangan serta penyesuaian-penyesuaian dalam proses politik, diperlukan pula kemampuan menumbuhkan budaya politik yang relevan dengan nilai-nilai universal demokrasi, seperti nilai-nilai HAM dan budaya egalitarianisme. Pemerintah menyadari sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai demokrasi ke dalam semangat masyarakat dan bangsa Indonesia membutuhkan

investasi yang bersifat jangka panjang, serta memerlukan kebersamaan dan persatuan semua unsur-unsur masyarakat sipil tanpa kecuali. Selain itu, tidak mungkin demokrasi yang sehat dapat dibangun apabila masih ada kelompok masyarakat yang mengalami diskriminasi sosial ataupun mendapatkan stigma politik tanpa alasan yang dapat diterima oleh masyarakat terbuka yang berdasarkan hukum.

Dalam kerangka di atas, seperti pada tahun-tahun sebelumnya, beberapa hal penting perlu diperhatikan keberlanjutannya. Hal itu terutama terkait dengan reformasi struktur politik serta peraturan perundang-undangan. Berbagai evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pengembangan otonomi daerah lebih lanjut adalah salah satu kegiatan yang perlu diutamakan bersamaan dengan penerapan ketetapan-ketetapan yang sudah ada. Sehubungan dengan adanya usulan-usulan untuk memperbaiki proses Pilkada, Pemerintah juga memberikan catatan kelembagaan mengenai perlunya pengkajian mengenai UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, apakah hal yang berkaitan dengan Pilkada dijadikan perundang-undangan tersendiri atau tetap menjadi ketentuan-ketentuan yang tercakup ke dalam UU No. 32 Tahun 2004. Penilaian yang obyektif perlu melibatkan berbagai pihak, mengingat luasnya lingkup Pemerintah Daerah dan Pilkada.

Pada sisi lain, demi menuntaskan pembenahan yang menyeluruh terhadap pemerintahan daerah, Pemerintah perlu mengakomodasikan seluas mungkin kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan pengembangan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pemerintah menyadari

masih banyaknya hal-hal yang perlu diperbaiki untuk memperbaiki kelembagaan perdesaan, termasuk posisi Kepala Desa dan perangkat desa lainnya. Hal ini penting untuk dijadikan perhatian mengingat kecamatan dan desa merupakan ujung tombak pembangunan di tingkat masyarakat terbawah. Untuk itu, ke depan harus dilakukan pengkajian yang menyeluruh mengenai posisi Desa, Kepala Desa serta perangkat kelembagaan pendukungnya seperti yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Desa. Misalnya, perlu adanya kajian mengenai apakah cukup alasan berdasarkan konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku untuk menerapkan larangan berpolitik bagi Kepala Desa seperti tercantum pada PP No. 72 tahun 2005 tentang Pemerintah Desa, dan larangan yang diterapkan kepada PNS serta TNI/Polri aktif.

Pada tahun-tahun mendatang, penguatan nilai-nilai kebersamaan dan persaudaraan merupakan kebijakan politik yang sebaiknya jangan ditunda-tunda dalam pembangunan demokrasi. Salah satu alat untuk mencapai kebersamaan dan persaudaraan yang dibutuhkan dalam membangun masyarakat demokratis yang sehat adalah menuntaskan upaya-upaya rekonsiliasi.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul Manan, *“Aspek-aspek Pengubah Hukum”*, Prenada Media, cet 1, Jakarta, 2005.

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chanda Pratama, Jakarta, 1966.

Achmad Ali, *“Bercermin pada Penegakan Hukum Jepang”*, Jakarta, Kompas, 15 April 2002.

Apeldoorn, Van. *“Pengantar Ilmu Hukum”*, (terjemahan Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht), Pradnya Paramita, Jakarta, cetakan ke-12, 1973.

Arief Budiman, *“Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi”*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Arinanto, Satya, *“Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia”*, Jakarta, cetakan ke-3, 2008.

Barda Nawawi Arief, *“Masalah Penagakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan”*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

C.S.T. Kansil, *“Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia”*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.

C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Kajian tentang Sejarah dan bentuk-bentuk konstitusi, Nusa Media, Cet. II, Bandung, 2008.

David Bourchier, *“Sistem Pemilu pada masyarakat transisi”* dalam Edward Aspinali, Herbert Feit dan Gerry van Kliken (editor), *“Titik tolak Reformasi. Hari-hari terakhir Presiden Soeharto”*, Cet I, LKIS, Yogyakarta, 2002.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Cet ke-3, 1990.

Dudu Duswara Mayhudin, "*Pengantar Ilmu Hukum : Sebuah Sketsa*", Refika Aditama, Bandung, 2000.

Edward Aspinali, "*Indonesia setelah Soeharto*" dalam Edward Aspinali, Herbert Feit dan Gerry van Kliken (editor), "*Titik tolak Reformasi. Hari-hari terakhir Presiden Soeharto*", Cet I, LKIS, Yogyakarta, 2002.

Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, "*Dasar-dasar Politik Hukum*", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Haryatmoko, Dr. "*Hukum dan Moral dalam Masyarakat Majemuk*", Jakarta, Kompas, 11 Juli 2001.

Haryatmoko, Dr. "*Etika Politik & Kekuasaan*", Kompas, Jakarta, 2003.

Jimly Asshiddiqie, "*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*", Ichtisar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

John Gilissen, Emertus, dan Frits Gorle, Emeritus, "*Sejarah Hukum Suatu Pengantar*", Bandung, cetakan ke-3, 2007.

Kansil, C.S.T., dan Julianto, "*Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia*", Erlangga, Jakarta, cetakan ke-11, 1988.

\_\_\_\_\_, "*Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*", Balai Pustaka, Jakarta cetakan ke-8, 1989.

Koento Wibisono Siswomihardjo, "*Supremasi Hukum dalam Negara-negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru*", (Kajian Filosofi), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Kusumaatmadja, Mochtar, "*Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*", Bina Cipta, Bandung, 1976.

\_\_\_\_\_, "*Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*", Bina Cipta, Bandung, 1986.

Kusumadi Pudjosewojo, "*Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*", Aksara Baru, Jakarta, cetakan ke-tiga, 1976.

Lawrence M. Friedmann, "*Legal Culture and Social Development dalam Law and Society*", Vol.4, 1990.

Lili Rasyidi, "*Dasar-dasar Filsafat Hukum*", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

Mahmud Marzuki, Peter, "*Penelitian Hukum*", Kencana, Jakarta, cetakan ke-1, 2005.

Machiavelli, Nicolo, "*The Prince*" (Sang Penguasa) diterjemahkan Natalia Trijaji, Selasar Surabaya Publishing, Surabaya, 2008.

Maskoeri Jasin, "*Ilmu Alamiah Dasar*", Bina Ilmu, Surabaya, 1988.

M. Hamdan, "*Politik Hukum Pidana*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu Politik*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.

Mochtar Kusumaatmadja, "*Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum*", Bina Cipta, Bandung, 1976.

Mod. Idris Ramulyo, "*Asas-asas Hukum Islam, Sejarah Timbul dan Berkembangnya Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*", Sinar Grafika, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, "*Politik Hukum di Indonesia*", Cet.1, Jakarta, LP3ES, 1998.

\_\_\_\_\_, "*Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*", Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*", PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988.

Muchsin, "*Ikhtisar Sejarah Hukum*", Iblam, Jakarta, 2004.

Muladi, "*Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*", Jakarta, cetakan pertama, 2002.

Mulyana W.Kusumah dan Paul S.Baut, "*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*", Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998.

M. Tahir Azhary, "*Negara Hukum*", Jakarta, Bulan Bintang, 1992.

Nonet, Phillippe & Philip Selzek, "*Law and Society in Transition; Toward Responsive Law*", Harper and Row, New York, 1978.

Philipus M.Hadjon, "*Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*", Bina Ilmu, Surabaya, 1972.

O.Notohamidjojo, "*Makna Negara Hukum Bagi Pembangunan Negara dan Wibawa Hukum bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*", Badan Penerbit Kristen, 1970.

Otje Salman Soemadiningrat, "*Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*", Alumni, Bandung, 2002.

Raharjo, Satjipto, "*Ilmu Hukum*", Alumni, Bandung, 1986.

\_\_\_\_\_, "*Pembaharuan Hukum Perdata untuk Pembangunan Masyarakat*", makalah pada symposium Pembaharuan Hukum perdata Nasional, BPHN, Yogyakarta, 1981.

\_\_\_\_\_ , *“Beberapa pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional”*, Sinar Baru, Bandung, 1985.

R. Sarjono, *“Perbandingan Hukum perdata”*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Jakarta, 1985-1986.

Ridwan Syahrani, *“Rangkuman Intisari Ilmu Hukum”*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1991.

Soerjono Soekanto, *“Disiplin Hukum dan disiplin social”*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.

\_\_\_\_\_, *“Fungsi Hukum dan Perubahan social”*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Soerya Respationo, *“Sejarah Hukum”*, Ciptapustaka Media Perintis, Bandung, 2011.

Soerya Respationo, *“Politik Hukum”*, Ciptapustaka Media Perintis, Bandung, 2011.

Solly Lubis, *Politik Hukum di Era Reformasi*, CV Mandar Maju, Bandung, 2000.

Soediman Kartohadiprojo, *“Pengantar Tata Hukum di Indonesia”*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1974.

Soetandyo Wigjosoebroto, *“Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika masalahnya”*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002.

Subekti, R., *“Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam KUHAP”*, Pranya Paramita, Jakarta, 1994.

Subekti, R. Hasil *“Seminar Hukum Nasional IV”*, Tahun 1970 di Jakarta.

Sudarsono, *“Pengantar Ilmu Hukum”*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Sunarjati Hartono, *“Kapita Selekta Perbandingan Hukum”*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Vedi R. hadiz. Dr, "*analisa, Bureucratic Polity and Patrimonial State, Islamic Population in Indonesia*", Indonesia.

## Tentang Penulis



H.M. SOERYA RESPATIONO, lahir di Semarang-Jawa Tengah, pada tanggal 12 September 1959. Meraih gelar Sarjana Hukum (S1) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjahmada Yogyakarta, lulus tahun 1987. Selanjutnya melanjutkan pendidikan Ilmu hukum Program Pasca Sarjana Magister Hukum (S2), Sekolah Tinggi IBLAM (Institute of Business Law and Legal Management), lulus tahun 2003, dan dilanjutkan dengan mengikuti Program Pasca Sarjana (S3), Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makasar-Ujungpandang, lulus tahun 2005

Didunia Politik di Kota Batam dimulai pada tahun 2000 masuk pada lembaga legislatif sebagai Wakil Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2000-2004, berlanjut sebagai Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2004-2009, kemudian terus berlanjut pada DPRD tingkat Provinsi selaku Wakil Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau periode tahun 2009-2014. Namun di awal periode atau ketika pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2010 berhasil meraih suara terbanyak dan terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau untuk periode 2010-2015.

Selama dalam menggeluti dunia perpolitikan pada jabatan-jabatan tersebut, juga sempat memperoleh kepercayaan menjadi Ketua Umum ADEKSI (Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Seluruh Indonesia), periode tahun 2004-2009. Dewan Pembina Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (IKA-FHUH) Makassar, periode tahun 2005-2010. Ketua Umum Pengurus Daerah Keluarga Alumni Gadjahmada (KAGAMA) Propinsi Kepri, masa bhakti 2006 - 2011.

Anggota Asosiasi Pemerintahan Kota se Asia-Pasifik (Asia-Pasific United Cities and Local Government/UCLG) tahun 2000. Executive Beureu pada UCLG (Asia-Pasific United Cities and Local Government) periode tahun 2007-2012. World Council pada UCLG (Asia-Pasific United Cities and Local Government) periode tahun 2007-2012. Ketua Umum KONI Kota Batam, periode tahun 2005-2010. Ketua DPD PDI - Perjuangan Propinsi Kepulauan Riau, periode tahun 2006-2010 dan periode 2010-2015, serta beberapa paguyuban, LSM, Ormas dan organisasi lainnya. Sementara itu hingga sampai saat ini masih aktif mengajar di Universitas Batam (UNIBA) pada Program Pasca Sarjana (S-2) Magister Hukum.

**PENERBIT**  
**PERDANA PUBLISHING,**  
**MEDAN**

**PERCETAKAN**

 **CV. ZAHIRA UTAMA**

