

## POLITIK HUKUM (*POLITICS OF THE LEGAL SYSTEM*) ATAU KEBIJAKAN HUKUM (*LEGAL POLICY*)

Prof. Dr. Sofian Effendi

1. Sebagai orang awam dalam studi hukum, saya merasa amat dihormati mendapat undangan sebagai salah seorang Pembicara pada acara bedah buku karya Prof. Dr. Moh. Mahfudz MD yang berjudul “Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi”, terbitan Pustaka LP3ES, Jakarta.
2. Pada penutupan bagian Pendahuluan buku ini penulis menyatakan ada 2 alasan atas penggunaan judul tersebut. Pertama, penulis ingin menunjukkan bahwa salah satu tugas utama politik hukum nasional adalah selalu mengawal dan mengalirkan hukum-hukum yang sesuai dengan dan dalam rangka menegakkan konstitusi. Kedua, penulis juga ingin menunjukkan bahwa pembangunan politik hukum nasional harus selalu dijaga agar tidak menyimpang dari aliran konstitusi dan sumber nilai yang mendasarinya.
3. Dari uraian tersebut jelas sekali pandangan penulis bahwa hukum atau sistem legal nasional harus dipandang sebagai sistem yang holistik dan mencakup hubungan antara sistem sosial, sistem politik dan sistem ekonomi dengan sistem hukum. Pandangan ini menurut pandangan saya cukup berbeda dari pandangan kebanyakan para pengasuh pendidikan hukum, yang memandang hukum dalam perspektif yang terbatas dan mencakup hanya lembaga penegak hukum serta hukum positif sebagai produk utamanya.
4. William M. Lawrence, mantan gurubesar Univ. John Hopkins adalah salah seorang pelopor dalam pengembangan pandangan holistik tentang hukum dan sistem hukum . Dalam tulisannya “*American Law in the 20<sup>th</sup> Century*”, Lawrence menunjukkan dengan jelas pandangan holistiknya tentang hukum (law) dan tentang sistem hukum (legal system). Katanaya “... bagi banyak orang mungkin hukum hanya dimaknai sebagai berbagai lembaga penegak hukum seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, mahkamah agung, serta hukum positif yang dihasilkan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tersebut ..” Tetapi, katanya, hukum jauh lebih luas daripada lembaga penegak hukum, karena kenyataannya hukum amat mempengaruhi kehidupan masyarakat Amerika moderen. Hukum telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Karena itu

hukum tidak bisa lagi dilihat secara terisolasi dari masyarakat, tetapi telah merupakan bagian integral dari kehidupan masyarakat, budaya hukum adalah salah satu unsur dari budaya masyarakat. Sistem hukum tidak dapat dipisahkan lagi dari sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem sosial suatu masyarakat. Pandangan seperti tersebut dapat kita tangkap dari uraian Prof. dalam bukunya yang sedang kita diskusikan.

5. Kebetulan mata kuliah yang saya asuh sejak kembali dari studi di Amerika Serikat adalah Kebijakan Publik (*Public Policy*). Menurut studi Kebijakan Publik, dalam melaksanakan fungsinya Pemerintah melakukan tindakan-tindakan kebijakan dalam bidang-bidang yang ditetapkan oleh konstitusi. Hukum (*law*) adalah salah satu instrument kebijakan yang digunakan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut. Jadi, politik hukum sebagai terjemahan dari *legal policy*, mempunyai makna yang lebih sempit daripada politik hukum sebagai terjemahan dari *politics of law* atau *politics of the legal system*.
6. Studi kebijakan publik juga menganggap sistem kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh dua subsistem yaitu konfigurasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan lingkungan sosial, politik, budaya dan ekonomi. Kalau kita teropong dari kaca mata sistem kebijakan publik tersebut, arah kebijakan hukum amat dipengaruhi oleh siapa pemangku kepentingan yang paling dominan pengaruhnya terhadap suatu kebijakan hukum, kalau lingkungan hukum, termasuk etika tidak terlalu dijadikan landasan pertimbangan dalam penyusunan hukum sebagai produk kebijakan publik?
7. Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam memandang hukum atau sistem hukum lebih mendekati pendekatan Lawrence dalam studinya tentang Hukum Amerika pada Abad 20. Lawrence menunjukkan bahwa Amerika mengalami pergeseran sistem hukum karena perubahan lingkungan politik yang dialami oleh Pemerintah Amerika. Pada masa-masa awal Pemerintahan Amerika pengaruh Bill of Rights dan Supreme Court amat dominan terhadap sistem hukum Amerika. Tahap selanjutnya adalah pemerintahan Welfare State di bawah kepresidenan Roosevelt yang menghasilkan arah kebijakan hukum yang baru. Selanjutnya Amerika berkembang menjadi kekuatan ekonomi dan politik dunia, dan sejalan dengan perubahan tersebut, terjadi perubahan dalam sistem hukum.
8. Struktur buku “Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi” menunjukkan bahwa penulis sejalan dengan Lawrence dalam memandang politik hukum, yaitu sistem hukum akan berkembang dan berubah sesuai dengan kemajuan bangsa dan negara, atau konstruksi

politik negara, sebagaimana diuraikan dalam bab-bab di Bagian II sampai dengan IV. Pada Bab I s/d III penulis menunjukkan bahwa salah satu unsur penting dari konstruksi politik yang harus menjiwai sistem hukum adalah falsafah dasar negara dan pandangan hidup bangsa. Dalam pandangan Prof. Notonagoro, Pembukaan UUD 1945 adalah landasan dasar atau *staatsfundamentalnorms* bagi sistem hukum Indonesia, Bung Karno sebagai pencipta Pancasila bahkan menamakan dasar negara tersebut sebagai *weltanschaaung* bagi bangsa Indonesia. Dari sudut pandangan ini, penegakan konstitusi hanya mungkin terjadi kalau amandemen untuk menyempurnakan konstitusi dilakukan dengan tujuan untuk lebih meningkatkan pelaksanaan *staatsfundamentalnorms* tersebut.

9. Dalam upaya menyesuaikan konstitusinya dengan perkembangan konfigurasi politik, kita menyaksikan adanya perbedaan yang nyata antara Amerika Serikat. Amerika Serikat menyesuaikan konstitusi dengan perkembangan konfigurasi politik melakukan pendekatan yang amat hati-hati dan dengan tetap mempertahankan bangunan asli konstitusinya. Penyempurnaan dilakukan dengan tetap mempertahankan konstitusi yang asli dan melakukan amandemen secara bertahap melalui prosedur amandemen yang cukup rumit, diusulkan oleh Congress dan harus disetujui oleh 2/3 negara bagian. Karena itu selama 230 tahun baru diadakan amandemen sebanyak 27 kali. Dengan cara seperti tersebut, dapat dipertahankan adanya pemerintahan negara yang efektif dan stabilitas politik tetap terjaga.
10. Sebaliknya Indonesia menempuh prosedur perubahan besar-besaran, kalau tidak mau dikatakan pergantian UUD, karena dari 199 ketentuan yang terdapat pada UUD baru, hanya 27 yang berasal dari UUD 1945 asli. Bentuk dan susunan pemerintahan negara R.I. mengalami perubahan mendasar, dan menghasilkan pemerintahan negara yang tidak stabil dan tidak efektif, persis seperti ramalan para *constitutional framers* hampir enam puluh tahun yang lalu. Peringatan pak Mahfudz agar Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila harus menjadi landasan dalam pembangunan politik hukum dan sebagai landasan dasar dalam penyusunan hukum ternyata telah diabaikan oleh MPR. Hukum dasar atau *grondwet* yang mereka hasilkan dalam kenyataannya telah menyimpang dari falsafah dasarnya sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. perkembangan konfigurasi politik bangsa. Ternyata perubahan dinamika politik yang cepat karena didorong oleh Gerakan Reformasi pada 1998 telah mengobarkan nafsu untuk merombak UUD secara semena-mena.

11. Pada tataran yang lebih rendah kita juga melihat terjadinya kekacauan dalam sistem hukum yang dihasilkan oleh UUD hasil amandemen yang semena-mena. Karena perimbangan kekuasaan yang berubah dalam sistem politik, dan karenanya juga dalam sistem hukum, UU yang dihasilkan banyak yang tidak dilandasi oleh ketentuan dalam UUD dan tidak lagi berlandaskan pada falsafah dasar yang seharusnya menjiwai semua produk dan perilaku sistem hukum Indonesia. Jadi, cita-cita Prof. Mahfudz untuk “Membangun Politik Hukum (untuk) Menegakkan Konstitusi” nampaknya masih harus diperjuangkan bukan saja oleh para ahli hukum, tetapi juga oleh segenap bangsa Indonesia.

Yogyakarta, 7 Agustus 2006