

**PERGUMULAN PENEGAKAN HUKUM DENGAN  
POLITIK HUKUM DALAM RANAH TEORI HUKUM\***  
**(LAW ENFORCEMENT TUSSLE WITH POLITICAL LAW IN  
THEORETICAL PRINCIPLE'S AREA)**

Abdul Gani Abdullah\*\*

(Naskah diterima 13/8/2010, disetujui 4/10/2010)

**Abstrak**

Secara fenomenologis politik hukum dipresentasikan oleh kekuasaan eksekutif terutama ketika hendak atau dalam merespon kondisi empirik sehingga memberikan legitimasi menuju perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia melalui pembentukan hukum. Gejala ini akan berbarengan dengan partisipasi dan tekanan sosial yang kuat. Berpegang pada prinsip teoritik bahwa hukum akan tetap dapat tegak dan/atau ditegakkan sekali pun langit akan runtuh, kekuatan sosial akan melemah. Pada akhirnya akan disadari bahwa hukum yang lahir karena kekuatan sosial akan meluluhlantahkan sistem yang terbangun termasuk sistem hukum dan karena itu siklus kehidupan akan kembali juga lagi pada kenyataan bahwa hukumlah yang mampu mengatur interaksi sosial.

Kata kunci: politik hukum, kekuatan sosial, interaksi sosial

**Abstract**

*In political law phenomenon which presented by the executive power, especially when they wanted or responded to the empirical conditions that give legitimacy to the protection for all Indonesian people through the establishment of law. This phenomenon walk together with the participation and strong social pressure. Stick to the theoretical principles that the law will still be able to erect and/or enforced even if the sky is fall down, social forces will be weakened. At last we eventually realize that the law that was born as a social force will destroy the established system including the legal system and therefore the life cycle will come back again on the fact that the law could regulate social interaction.*

*Keywords: political law, social force, social interaction*

**A. Pendahuluan**

Sistem Hukum Nasional (SISHUKNAS) dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia masih saja mengalami cobaan yang berkelanjutan. Pada dasarnya secara hipotetik dapat

\* Orasi Ilmiah Pada Dies Natalies Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta 11, November 2009.

\*\* Hakim Agung Mahkamah Agung Republik Indonesia.

diprediksi kapan ia akan mengakhiri dengan memegang teguh satu komitmen nasional untuk mematuhi kerangka SISHUKNAS seperti yang dipresentasikan oleh diadopsinya pembagian kekuasaan berupa legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu disimulasikan dalam SISHUKNAS yang memberikan ketegasan yang diserap secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI Tahun 1945). Melalui komitmen itu gejolak hukum nasional seperti yang dipresentasikan belakangan ini nantinya dapat menjadi pengalaman yang diharapkan tidak berulang.

Adalah menjadi pertanyaan apakah gejolak hukum nasional belakangan ini yang bukan menjadi proses penegakan hukum dapat dikatakan sebagai politik hukum. Untuk sementara analisis ini akan menjawab ya, sehingga rentang pembentangan dalam analisis ini akan memberikan jawaban apa dan manakah yang menjadi politik hukum sehingga secara hipotetik dapat dikatakan bahwa terjadi pergumulan politik hukum dengan penegakan hukum, serta untuk obyektivitasnya pergumulan itu, analisis dilagakan ke dalam bingkai ranah teori hukum.

## **B. Politik Hukum**

Secara fenomenologis politik hukum dipresentasikan oleh kekuasaan eksekutif terutama ketika hendak atau dalam merespon kondisi empirik sehingga memberikan legitimasi menuju perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia melalui pembentukan hukum. Gejala ini akan berbarengan dengan partisipasi dan tekanan sosial yang kuat. Ketika terjadi demikian hukum mulai melemah yang bukan karena substansi hukumnya akan tetapi tidak mendapat legitimasi kekuatan sosial dan karena itu maka hukum adalah kekuatan sosial sehingga keadilan adalah keadilan sosial. Pada saat yang bersamaan hukum yang *illegitimated* tadi divonis dengan tidak lagi tegak dan terdampar dalam ranah kekuatan sosial yang berimplikasi pada terdindingnya penegakan keadilan hukum.

Jika demikian maka pada saatnya hukum akan terpinggirkan dan kekuatan sosial adalah hukum itu sendiri. Sekali pun demikian, jika berpegang pada prinsip teoritik bahwa hukum akan tetap dapat tegak dan/atau ditegakkan sekali pun langit akan runtuh, kekuatan sosial akan melemah. Pada akhirnya akan disadari bahwa hukum yang lahir karena kekuatan sosial akan meluluhlantahkan sistem yang terbangun termasuk sistem hukum dan karena itu siklus kehidupan akan kembali juga lagi pada kenyataan bahwa hukumlah yang mampu mengatur interaksi sosial.

Selanjutnya secara konstitusional politik hukum berada dalam ranah legislator, baik diciptakan, dirumuskan, kemudian diformulasikan dengan persetujuan bersama Presiden. Dari sana dapat dimaknakan bahwa pelaku politik hukum adalah kekuasaan legislatif beserta kekuasaan eksekutif. Kebersamaan kedua kekuasaan itu menjadi ranah politik hukum. Adalah menjadi pertanyaan bagaimana jika kedua kekuasaan itu berada pada situasi yang terpisah, apakah masih ada pada kompetensi politik hukum. Kompetensi politik hukum berada pada ranah kebersamaan, dan di luar itu adalah opini politik hukum atau pandangan politik hukum. Jika dengan pandangan politik hukum itu diperankan untuk dalam ranah penegakan hukum maka hampir tidak dapat dikatakan keluarannya berupa politik hukum akan tetapi politik itu menjadi sendirian karena opini politik hukum itu berada dalam bingkai ranah politik. Hal itu maka secara teoritik peran opini politik yang terimplementasikan dalam ranah penegakan hukum dipendapatkan sebagai wujud intervensi. Intervensi demikian akan menjadi unsur pelemah penegakan hukum dan akan berkulminasi ketika kekuasaan opini sosial berkumulasi dengan opini politik dari kekuasaan eksekutif.

Demikian juga pandangan politik anggota kekuasaan legislatif di luar kebersamaan tadi menjadi individualistik dan karena itu secara teoritik bukanlah menjadi ranah kolektivitas. Demikian juga jika ia mengambil peranan dalam penegakan hukum maka yang demikian dikatakan juga sebagai wujud

intervensi politik dalam ranah penegakan hukum. Kondisi yang demikian akan memberi warna simpulan kekuatan sosial bahwa hukum telah melemah.

Segala bentuk intervensi politik dalam ranah penegakan hukum tadi harus dikembalikan kepada komitmen yang telah dikemukakan di atas. Komitmen itu adalah ketaatan terhadap bagaimana peran politik hukum dalam memformulasi norma ideal guna merespon kondisi empirik yang membutuhkannya. Politik hukum yang akan memberi arah dan menjangkau kebutuhan hukum melalui proses konstitusional. Politik hukum harus dihindarkan dari keterlibatannya pada proses selain pembentukan hukum. Bagaimanakah dapat diketahui bahwa suatu proses pembentukan hukum itu berjalan secara konstitusional. Sinyal yang memberikan jawaban adalah bahwa partisipasi semua pihak dan komponen masyarakat selain komponen inti diperlukan guna memberikan kontribusinya dalam perumusan suatu substansi hukum dan dalam mengukur sejauhmana kebutuhan hukumnya sudah terserap. Satu hal yang patut dicatat dari pernyataan itu bahwa makin luas lingkup partisipasi dan dukung mendukung dari masyarakat luas akan mendapatkan kontribusi yang kaya dengan norma ideal. Sebaliknya makin terbatas partisipasi akan menyebabkan pembentukan hukum itu menjauh dari terpenuhinya unsur utama yang melahirkan norma ideal hukum. Sinyal itulah yang menjadi ketentuan dan memberi arah bagi pembentukan hukum seperti yang dimaksudkan oleh kearifan hukum di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **C. Struktur Hukum**

Lain halnya dengan pembicaraan mengenai struktur hukum yang terikat dengan sistem yang telah dibangun oleh ketentuan hukum yang memberikan batasan secara ketat pada lembaga tertentu yang diberi wewenang, kewajiban dan tugas untuk tidak lain dari pada harus melakukan rangkaian tindakan hukum untuk menuju ke penegakan hukum. Jika di

atas tadi yang dibicarakan adalah pembentukan hukum, maka dengan demikian pembicaraan lebih lanjut adalah mengenai penegakan hukum.

Penegakan hukum berbeda perlakuannya dibandingkan dengan pembentukan hukum. Jika pembentukan hukum mengharuskan banyak partisipasi dan bahkan tanpa pembatasan, maka berbeda dengan penegakan hukum yang harus dilakukan oleh peran terbatas, dan hanya dapat dilakukan oleh pemeran tertentu. Adanya keterlibatan selain yang tertentu akan mengakibatkan hasilnya cacat hukum dan dengan demikian akan mengarah pada batalnya suatu proses dengan implikasi batalnya semua proses pada tahap tertentu.

Keterlibatan banyak pihak selain peran tertentu tadi, pada satu sisi akan memberikan wajah yang manakah proses penegakan hukum yang mencerminkan keadilan menurut pandangan masyarakat sekalipun keputusan hukum melalui proses peradilan belum tersentuh. Pada sisi yang lain dapat dipandang sebagai gangguan terhadap proses penegakan hukum oleh kalangan pemeran tertentu tadi sekalipun benar, pada saat yang bersamaan masyarakat menilai bahwa proses itu menggambarkan ketidakadilan pada gilirannya akan mendapat sanksi sosial berupa lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap proses penegakan hukum.

Jika demikian maka mulailah terjebak oleh dominasi tirani sosial terhadap proses penegakan dan seakan-akan tidak ada lagi ruang tertib hukum yang dijalankan oleh pemeran tertentu dalam proses itu. Pada hal penegakan hukum meliputi berbagai tahap atau proses yang tingkat kepastiannya adalah sebuah kemutlakan. Dari konstataasi di atas terdapat satu hal yang patut disadari bahwa fakta adalah apa yang terjadi berhadapan dengan hukum yang menyatakan sesuatu yang harus dilakukan dan/atau yang harus tidak dilakukan.

#### **D. Keterlibatan Politik dan Kekuatan Sosial dalam Proses Penegakan Hukum**

Adanya keterlibatan politik dan kekuatan sosial dalam proses penegakan hukum akan mengembalikan prinsip

demokrasi yang pernah menjadi cobaan masa lalu bahwa apabila tirani politik dihempaskan ke dalam sistem pemerintahan, proses hukum akan mendapat illegitimasi dalam melakukan ekstensi kompetensi dan yurisdiksinya. Selain dari pada itu, independensi proses lanjutan penegakan hukum akan tercederai pada hal harus diyakini bahwa konstitusi justru menghendaki bebas dan merdeka dari pengaruh pihak mana pun. Hal itu akan memberi warna kepastian bahwa kebenaran formil dalam proses penegakan hukum menjadi awal menuju langkah pencarian kebenaran materil di dalam proses peradilan, di mana kebenaran materil akan dipresentasikan dan dieksaminasi dalam proses peradilan. Dalam proses peradilan akan berlaku seluruh prinsip hukum mulai dari praduga tidak bersalah, kesamaan perlakuan di depan hukum, independensi peradilan yang terbebas dari seluruh bentuk pengaruh termasuk pengaruh kekuasaan dan tekanan kekuatan sosial serta berbagai macam opini hukum sehingga pengadilan terhindar dari parsialitas.

Keputusan hukum yang dijatuhkan pengadilan sudah barang tentu mencerminkan keadilan hukum. Dalam pada itu yang diperlukan dari seluruh komponen bangsa dan masyarakat dalam merespon keputusan hukum itu adalah akseptasi ataupun resistensi terhadap keputusan hukum itu dilakukan juga melalui saluran hukum dan jika terdapat resistensi bukanlah direspon dengan tekanan sosial politik atau pun respon hipotetik dari asumsi parsialitas pengadilan. Harus dipahami juga bahwa keputusan hukum yang dijatuhkan pengadilan adalah merupakan pembuktian terhadap pandangan hipotetik yang ditemukan sebelum lahirnya keputusan hukum dalam proses penyelidikan, penyidikan dan seterusnya.

Belakangan ini kita dapat mengikuti perkembangan tingkat kesadaran hukum masyarakat yang menakjubkan, yang dipicu oleh dinamika proses penegakan hukum pada tahap penyidikan yang bergumul dengan respon politik hukum. Secara hipotetik pengambil peran dalam dinamika itu digambarkan sebagai mafia hukum. Mafia hukum menjadi rangkaian kata yang menakjubkan karena yang dikenal selama

ini adalah mafia peradilan, kemudian ada disebut juga mafia narkotik atau barang terlarang lainnya, mafia terorisme atau bisa juga mafia perbankan, atau mafia penyelundupan yang pada pokok mafia itu tidak bekerja individual tetapi melakukan tindakan melawan hukum melalui mekanisme sindikasi atau kerja jaringan. Karena itu adalah patut dipahami bahwa mafia hukum dapat memberikan inspirasi secara lebih luas seperti kemungkinan terjadinya mafia politik hukum, mafia penegakan hukum, mafia peradilan dan atau dapat diasumsikan bahwa itulah makna mafia hukum, atau bahkan masih ada lagi mafia-mafia di bidang atau sektor yang lainnya. Dari semua itu mungkin yang paling berbahaya bagi bangsa dan negara ini secara hipotetik adalah mafia wilayah kedaulatan negara seperti penjualan pulau kepada pihak asing, atau pergeseran tanda batas wilayah negara. Jika makna mafia hukum itu demikian, maka betapa mengherankan negara hukum ini mungkin saja dapat dipandang sebagai negara mafia.

Menurut pandangan saya, makna itu tidak seluas seperti yang dikemukakan di atas, sekalipun mungkin memang demikianlah luas maknanya. Yang menjadi persoalan pokok dalam merespon mafia hukum itu adalah bagaimana upaya individual ataupun kolektif melawan dan memerangnya. Menurut pandangan saya, upaya itu adalah bagaimana agar mafia hukum itu tidak menjadi sejenis budaya mafia, dengan menciptakan *cultural measure*. Untuk mengetahui kandungan *cultural measure* perlu terlebih dahulu memahami kandungan budaya mafia.

#### **E. Budaya Hukum**

Untuk jalan memahami kandungan budaya mafia, perlu diperbandingkan atau terlebih dahulu memahami konstruksi budaya hukum. Budaya hukum dalam konteks tulisan ini dikehendaki bidang hukum tertentu seperti halnya hukum lalulintas guna mengetahui apakah sudah ada dan dalam wujud yang mana akan terlihat adanya budaya hukum lalulintas. Oleh karena itu budaya hukum itu sudah berwujud apabila sudah melewati sekian banyak tahap yaitu:

- (1) harus ada lebih dahulu ketentuan hukumnya sebagai produk program legislasi;
- (2) ketentuan hukum itu disosialisasikan/disuluhkan kepada masyarakat luas;
- (3) masyarakat mengetahui adanya hukum tertentu itu;
- (4) masyarakat merasa butuh terhadap hukum tertentu tadi;
- (5) masyarakat menggunakan hukum itu;
- (6) jika terjadi pelanggaran hukum, hukum itu digunakan/ditegakkan;
- (7) untuk (4), (5) dan nomor (6) secara terus menerus digunakan dan tidak sesekali; dan
- (8) telah tumbuh kesadaran hukum masyarakat.

Apabila keseluruhan dari angka (1) hingga angka (8) tadi berjalan secara berkelanjutan, maka budaya hukum telah tercipta.

Sekarang tiba saatnya untuk mencoba mengetahui bagaimana menemukan budaya mafia khususnya budaya mafia hukum untuk diberantas dan diperangi, sebagai berikut:

- (1) harus ada terlebih dahulu dugaan terjadinya mafia hukum;
- (2) kepada masyarakat diinformasikan mengenai telah adanya mafia hukum termasuk mekanisme mafia hukum;
- (3) masyarakat mengetahui dan memahami bagaimana bermafia hukum;
- (4) masyarakat membutuhkan mafia hukum untuk memenangkan kepentingannya;
- (5) karena masyarakat menggunakan mekanisme mafia hukum itu untuk mewujudkan kepentingannya;
- (6) jika terjadi kegagalan, maka mekanisme mafia hukum dikoreksi dan dibenahi;
- (7) untuk angka (4), (5) dan (6) secara terus menerus digunakan dan tidak sesekali; dan
- (8) telah tumbuh kesadaran bermafia hukum.

Apabila secara keseluruhan dari angka (1) hingga angka (8) berjalan secara berkelanjutan maka budaya mafia hukum telah tercipta.

Jika berada pada persangkaan atau pendugaan mengenai adanya budaya mafia hukum, maka secara hipotetik dimungkinkan pemberantasannya dengan alternatif berikut:

- (1) jika budaya mafia hukum itu terjadi pada sekitar politik hukum berarti terjadi antarlembaga kekuasaan dan akan menjadi rumit untuk melakukan pemberantasan karena membicarakan antarlembaga kekuasaan berarti membicarakan substansi ketatanegaraan yang hanya dibicarakan didalam konstitusi dan dengan demikian berarti melalui amandemen konstitusi. Perbaikan atau amandemen konstitusi merupakan satu-satunya jalan di samping memperbaiki mentaliteit perilaku lembaga kekuasaan yang berarti memperbaiki sistem rekrutmen pelaku masing-masing lembaga kekuasaan.
- (2) jika budaya mafia hukum itu terjadi di dalam komponen penegakan hukum, maka ada dua langkah untuk memberantas budaya mafia hukum yaitu pertama dengan memperbaiki atau mereformasi sistem penegakan hukum yang berarti memperbaiki peraturan perundang-undangan yang menyangkut penegakan hukum; yang kedua adalah membangun mentaliteit pelaku penegakan hukum mulai dari sistem rekrutmen, sistem pendidikan dan pelatihan baik *pre* atau *in service trainingnya*, dan pembinaan kepentingan kemanusiaannya secara berkelanjutan.
- (3) jika budaya mafia hukum itu terjadi pada budaya mafia hukum, maka akan berjumpa dengan mekanisme perbaikan yang menyangkut interaksi manusia dan antar lembaga kekuasaan yang menuntut banyak waktu, biaya dan energi. Karena itu harus dilakukan perbaikan sesuai dengan tahap permasalahan pada yang melahirkan budaya mafia hukum seperti yang telah diuraikan di atas tadi.
- (4) melakukan komparasi studi mengenai bagaimana mencegah, memperbaiki dan memberantas budaya mafia hukum pada setiap kerangka sistem hukum nasional masing-masing negara sehingga mendapat pelajaran yang tepat dan efisien serta berkelanjutan yang konsisten.

(5) memasukkan upaya pencegahan budaya mafia hukum itu ke dalam ranah pendidikan untuk semua tingkat satuan pendidikan untuk membangun budaya kejujuran dengan contoh membangun *self service restourant* di masing-masing tempat dengan konsekwensi *self count* dan *self payment* sebagai mekanisme transaksi mandiri. Contoh itu yang sudah ditemukan adalah mekanisme transaksi dan *self service* pada pelayanan bahan bakar minyak. Demikian juga halnya pada setiap institusi satuan pendidikan untuk semua tingkatan termasuk pada setiap pendidikan dan pelatihan kedinasan bagi para pelaku politik hukum dalam legislasi nasional, dan penegakan hukum. Melalui cara demikian Insya Allah akan terbangun suatu budaya yang akan membangun bukan saja pada sisi budaya hukum, akan tetapi juga budaya sosial, dan dari sana akan terbangun budaya yang akan memberantas secara sistimatif budaya mafia hukum.

#### **F. Kesimpulan**

Dari keseluruhan uraian ini dapat dipetik sebuah kesimpulan bahwa untuk melakukan segala upaya yang disinggung sebagai upaya kultural tadi tidak akan berarti apapun jika tidak dan oleh karena itu harus dilakukan dengan kemauan dan semangat yang penuh diwarnai kejujuran dan berkesinambungan dalam mekanisme demokratis bagi kontrol sosial. kesimpulan itu selayaknya juga dikandung maksud menjadi substansi *code of conduct* yang selalu setia menyertai lahir batin para pemeran politik hukum, penegak hukum dan itulah babon budaya dalam memelihara budaya hukum dalam negara dan bangsa yang bernegara hukum.