

## ILMU POLITIK DAN HUKUM

Oleh : Soerjono Soekanto



Hukum dan politik mempunyai hubungan timbal-balik. Hukum, jika berada "di atas" politik, maka hukum positif mencakup semua standar di mana antara lain, kesepakatan dalam masyarakat dicapai melalui proses yang konstitusional. Dalam menafsirkan hukum, penguasa memisahkan dirinya dari perjuangan untuk meneruskan kekuasaan dan tidak dikotori oleh pengaruh politik. Sebaliknya, pelaku-pelaku politik dapat menerima otonomi dari institusi-institusi hukum jika mereka yakin bahwa peraturan-peraturan yang harus ditaati didasarkan pada kebijaksanaan yang juga mereka anut. Pendapat lain mengatakan, hukum sangat dipengaruhi oleh politik, karena hukum sendiri adalah keputusan-keputusan politik. Karangan berikut ini menguraikan segi-segi lain dari hubungan hukum dan politik.

### A. Pengantar

Dalam bukunya yang berjudul "Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht" Logemann pernah menyatakan, bahwa Ilmu politik harus dibedakan dengan tegas dari politik. Politik merupakan pemilihan terhadap pihak-pihak untuk kepentingan tujuan-tujuan sosial yang dihargai, dan pencapaian tujuan tersebut. Ilmu politik meneliti bagaimana cara mencapai tujuan-tujuan sosial dan sarana yang dapat dipergunakan (J.H.A. Logemann 1954: 29). Dalam hal ini Logemann mempergunakan istilah-istilah "wetenschap der politiek" dan "politiek" yang diterjemahkan secara bebas menjadi "ilmu politik" dan "politik".

Menurut tradisi Jerman, maka ilmu (-ilmu) politik atau *Politischen Wissenschaften* dianggap mencakup ruang lingkup yang sangat luas. Salah satu bagian dari ilmu politik adalah ilmu negara atau *Staatslehre* yang menelaah seluk beluk kehidupan negara (Hermann Heller 1934: 3);

Dalam tradisi ilmu politik di Amerika Serikat, maka lazim dipergunakan istilah "political science" (yang secara bebas juga dapat diterjemahkan dengan istilah "ilmu politik"). Ilmu politik merupakan (G.A. Jacobsen dan M.H. Lipman 1960: 2).

" . . . political science is correctly designated " the science of state": objectively gathering and classifying facts about the state is the main pur-

pose of this branch of learning. These facts pertain to the essential nature of statehood, the forms in which states have existed and do exist, the extent of state authority, and the instrumentalities and procedures through which that authority is exercised; furthermore, they certain to the relationships among individuals within the state, between individuals and the state, and between state and state."

Luasnya ruang lingkup ilmu politik, baik menurut Logemann maupun tradisi di Amerika Serikat, mengakibatkan bahwa ilmu tersebut mempunyai kaitan yang erat dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti misalnya, antropologi, psikologi, sosiologi, ilmu administrasi, ilmu ekonomi, dan juga (ilmu) hukum. Dalam hubungannya dengan (ilmu) hukum Jacobsen dan Lipman menyatakan, sebagai berikut (G.A. Jabocsen dan M.H. Lipman 1960: 4,5):

" . . . . . To Maintain a full understanding of the facts of political life, the political scientist has to combine the legal with the extralegal viewpoints. A comprahansion of the nature of law (and of statutes enacted by legislature) is indispensable to the political theorist. He should, however, be cautioned against overemphasizing the "juristic" approach—as many authorities do when they regard the state purely as a "legal person" and the political society merely as a collection of legal rights and obligations."

### B. Sistem politik dan hukum

Secara panjang lebar Friedmann pernah memberikan penjelasan me-

ngenai kediktatoran dan absolutisme, sebagai berikut (W. Friedmann 1959: 7).

"Modern dictatorship resembles older forms of absolutism in its hostility to any forms of separation of powers, and in the concentration of as many functions of government in as few hands as possible. It is distinguished from older forms of absolutism by the sophistication and refinement of the legislature, administrative and judicial techniques, developed in intermediate centuries."

Dalam hubungannya dengan hukum dikatakannya, bahwa

"A system of government that controls, directly or through faithful henchmen, the machinery and all levels of executive power subject to no judicial supervision, and that, through a combination of political appointments, insecurity of tenure and direct instructions, also controls the administration of justice, has an apparently unlimited power to make what ever laws the ruling junta deems necessary."

Dalam situasi demikian, maka pemerintahan diktatoris mempunyai kekuasaan mutlak terhadap segala bidang kehidupan. Kekuasaannya juga mencakup kekuatan membentuk pola sikap tindak warga masyarakat untuk mematuhi hukum yang dibentuknya. Pemerintahan Nazi di Jerman selama 12 tahun merupakan salah satu bukti kenyataan demikian. Derajat warga masyarakat diatur menurut selera pemerintah Nazi dan dengan mudahnya dijatuhkan sanksi-sanksi tanpa melalui proses peradilan. Kesetiaan mutlak terhadap negara dan pemerintah merupakan hal yang tidak mungkin dapat

diganggu-gugat atau dikalahkan dengan kepentingan-kepentingan lain. Kebebasan individual dan kelompok dihapuskan dan digantikan oleh adanya organisasi-organisasi resmi yang dibentuk dan senantiasa diawasi oleh pemerintah. Bagaimana pemerintah Nazi dapat mencapai tujuannya sulit untuk dinilai, oleh karena pada saat itu mendapat dukungan dari bagian terbesar warga masyarakat yang dalam keadaan bersiap-siap untuk perang dan kemudian berperang. Walaupun demikian, kekuasaan mutlak itu pun ada batas-batasnya. Menurut Friedmann, maka (W. Friedmann 1959 : 8).

"Yet, there were definite limits to the power even of the Nazi Government to effect a total legal revolution. Thus, among its wartime measures was a decree authorising — and thereby commanding — members of families to denounce other members who had made utterances critical of the Government. While a number of people, notably married women, who had taken lovers during the absence of their husbands on war service, made use of this legal sanction, in circumstances which earned them conviction for being accessories to murder or unlawful imprisonment, in some German post-war decisions, it is obvious that a far greater number of Germans did not pay any attention to this decree."

Mengenai pemerintahan totaliter, Friedmann memberikan catatan-catatan, sebagai berikut (W. Friedmann memberikan catatan-catatan, sebagai berikut (W. Friedmann 1959 : 9,10).

"A totalitarian government can, indeed, use its monopoly of the law-making and executive powers for the

re-shaping of law, in disregard of the democratic processes of opinion, to a far greater extent than other systems, but it is limited by the need to secure at least the acquiescence and, where it produces an educated minority, the willing acceptance of its law. It is, on the other hand, limited by the permanence of certain categories of social relationships, dictated by the conditions of human life and society rather than by a specific political ideology."

Dalam pemerintahan demokratis, hubungan timbal-balik antara opini publik dengan kegiatan-kegiatan di bidang hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan negara lebih nyata dan lebih berartikulasi. Opini publik atau masyarakat tidak saja tersalurkan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi juga melalui media massa, kelompok-kelompok sosial, perhimpunan cendekiawan, perguruan tinggi, dan seterusnya.

Hubungan timbal-balik yang konstant antara artikulasi pendapat umum dengan proses legislatif, mengakibatkan bahwa ketegangan yang timbul antara kaidah hukum dan kaidah sosial lainnya, secara relatif kecil. Adalah tidak mungkin menerapkan hukum pada suatu komunitas yang tidak mau menerima hukum itu, pada suatu sistem politik demokratis. Akan tetapi adakalanya kepentingan-kepentingan sosial yang demikian kuatnya, menimbulkan keadaan di mana terbentuknya hukum tertentu merupakan hal yang harus dipenuhi. Antara kedua keadaan itu terdapat berbagai variasi tantangan dan tanggapan. Kadang-kadang hukum memenuhi kebutuhan sosial, akan tetapi tidak jarang terjadi suatu

kesenjangan antara hukum dengan kepentingan-kepentingan sosial yang ada dalam masyarakat.

Kadang-kadang hukum terbentuk karena dorongan suatu kelompok kecil yang mempunyai pengaruh atau seorang individu. Contohnya adalah berbagai aturan hukum mengenai lingkungan, yang biasanya terbentuk karena inisiatif suatu kelompok atau individu.

Dari penjelasan ringkas dimuka dapat diambil kesimpulan bahwa sistem politik mempunyai hubungan timbal-balik dengan hukum. Di satu pihak, pada sistem-sistem politik tertentu (misalnya yang bersifat totaliter), peranan hukum agak kecil apabila dibandingkan dengan Kekuasaan. Akan tetapi pada sistem politik lainnya (misalnya sistem demokratis) peranan hukum lebih besar; artinya, dengan hukum diusahakan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang mungkin timbul dari kekuasaan.

### C. Penegakan ketertiban dan penegakan hukum

Apakah yang menjadi tugas seorang hakim? Apakah yang bersangkutan bertugas menegakkan ketertiban atau hukum, ataukah kedua-duanya? Sudah tentu bahwa tujuan terakhir yang harus dicapai adalah penegakan keadilan; namun, bukankah hal itu dapat dilakukan melalui penegakan ketertiban atau hukum? Penegakan ketertiban ada di bidang politik, sedangkan penegakan hukum ada di bidang hukum.

Antara kedua bidang itu tidak mustahil timbul ketegangan; akan tetapi penyerasiannya, menurut Schuyt (dengan mengutip pendapat Selznick), adalah sebagai berikut (C.J.M. Schuyt 1983 : 142).

"A judge becomes an administrator when his objective is to reform a criminal, avert a strike or abate a nuisance. For then his arm is not justice but accomplishment, not fairness but therapy. . . The primary function of adjudication is to discover the legal coordination of a particular situation. That is a far cry from manipulating the situation to achieve a desired outcome."

Secara teoretis, Schuyt membedakan antara perspektif penegakan ketertiban dengan perspektif penegakan hukum. Ciri-ciri pokoknya adalah, sebagai berikut (C.J.M. Schuyt 1983 : 143)

### PERSPEKTIF PENEGAKAN KETERTIBAN

1. Mempertahankan keadaan (status-quo), walaupun harus mengorbankan hak azasi individual maupun kelompok.
2. Mencari pemecahan masalah secara instrumental menurut selera pihak terkuat walaupun pemecahan masalah bersifat *ad-hoc*.
3. Tidak konsisten dalam menerapkan metode penemuan hukum.
4. Peradilan merupakan teknik.
5. Sifatnya terapeutis.
6. Keterikatan pada kelompok yang kuat.
7. Orientasi pada penguasa.
8. Hakim secara hierarkhis terikat pada perundang-undangan yang dibentuk penguasa.
9. Kemungkinan terjadinya regresi.
10. Hakim menuntut diakui kewibawaannya.
11. Tuntutan bahwa warga masyarakat secara mutlak patuh.

## PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM

1. Menegakkan hak asasi individu maupun kelompok, walaupun harus mengorbankan kepentingan sosial (misalnya ketertiban).
2. Pemecahan masalah harus didasarkan pada aturan dan asas yang berlaku.
3. Penerapan metode penemuan hukum harus konsisten.
4. Peradilan merupakan tindakan kreatif yang penting untuk pengembangan hukum.
5. Memelihara moral *intern* dari hukum.
6. Harus netral.
7. Orientasi pada nilai-nilai hukum.
8. Hakim terikat pada isi putusan (tidak pada penerapannya).
9. Tanggung jawab mandiri
10. Hakim diakui kewibawaannya karena putusannya bijaksana.
11. Ketaatan secara sukarela.

Oleh karena itu tugas pokok kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum yang menuju keadilan, adalah sebagai berikut (C.J.M. Schuyt 1983 : 143, 144) :

1. Menerapkan dan menegakkan hukum substantif yang menjadi landasan negara hukum, dengan mengadakan pengujian hukum yang senantiasa dikembangkan
2. Menegakkan dan memelihara rasionalitas dari hukum, yakni dengan menerapkan asas-asas regulatif dan aturan-aturannya.
3. Menerapkan asas perlakuan sama terhadap pencari keadilan.
4. Pengawasan terhadap kekuasaan dan pelaksanaannya yang dilakukan unsur-unsur negara dan pemerintah. Dengan mencatat pendapat H. Sidg-

wick Laski pernah menyatakan, bahwa (Harold J. Laski 1957 : 541)

"The importance of the judiciary in political construction is rather profound than prominent. On the one hand, in popular discussion of forms and changes of Government, the judicial organ often drops out of sight; on the other hand, in determining a nation's rank in political civilization, no test is more decisive than the degree in which justice, as defined by law, is actually realised in its judicial administration, both as between one private citizen and another, and as between private citizens and members of the government."

### D. Legalitas dan legitimitas ("legitimiteit")

Apabila terjadi ketidaksamaan secara struktural dalam suatu negara atau masyarakat, maka hal itu dapat menjadi penyebab utama terjadinya kekerasan. Apabila terjadi kekerasan secara aktual, misalnya oleh golongan-golongan tertentu dalam masyarakat, maka hal itu menyebabkan terjadinya legitimitas terhadap kekerasan yang dijalankan untuk menumpasnya. Dengan demikian timbul lingkaran konflik dan kekerasan, walaupun proses itu tidak akan timbul dengan sendirinya. Artinya, tidak dengan sendirinya kekerasan aktual timbul begitu saja dari kekerasan struktural. Kalau mekanisme yang mengendalikannya tidak berhasil mengendalikan kekerasan, barulah kekerasan akan muncul secara nyata. Mekanisme pertama yang mengendalikan kekerasan adalah hukum. Biasanya pemegang kekuasaan membuat hukum yang mengesahkan kekuasaannya. Legalitas sebenar-

nya merupakan suatu bentuk modern dari legitimitas. Akan tetapi kedua gejala itu tidak selalu berproses bersamaan. Pemegang kekuasaan yang legal mungkin kehilangan kepercayaan dari masyarakat, perundang-undangan yang semula dianggap mengikat, mungkin kekuatan mengikatnya hilang karena tidak dipercayai lagi oleh mereka yang kepentingannya diatur oleh perundang-undangan itu. Dengan demikian legalitasnya masih tetap ada, akan tetapi legitimasinya hilang.

Apabila hal itu terjadi, maka akan timbul perlawanan yang terorganisasi terhadap sistem yang ada. Selama masih ada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak warga masyarakat dianggap diatur oleh hukum, maka perlawanan karena adanya ketidakadilan juga akan tertuju pada hukum yang ada. Perlawanan yang terorganisasi itu mencoba mencari dukungan di kalangan orang banyak. Pada awalnya akan terjadi kesulitan-kesulitan, oleh karena perlawanan terjadi terhadap hukum yang berlaku. Lazimnya warga masyarakat karena adat-istiadat atau kebiasaan mentaati hukum, ataupun mungkin karena rasa takutnya kepada penguasa. Dengan demikian golongan yang melawan berusaha untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dengan cara tidak mengikuti legalitas penguasa atau menonjolkan kelemahan-kelemahannya. Oleh karena itu, maka dicoba untuk memudahkan kewibawaan, sehingga penguasa hanyalah merupakan golongan yang memegang kekuasaan belaka.

Apabila keadaan demikian terjadi, maka dua kekuatan akan saling berhadapan. Di satu pihak adalah pemegang kekuasaan yang berkuasa terha-

dap organ-organ hukum dan di lain pihak adalah mereka yang mencoba merebut kekuasaan dengan jalan mencari dukungan terhadap kewibawaannya dari masyarakat. Artinya, terjadi suatu proses perebutan terhadap sesuatu yang langka dalam masyarakat, hal mana menimbulkan polarisasi. Sampai sejauh itu, hukum masih dapat berfungsi sebagai saluran penyelamat; akan tetapi apabila konflik yang terjadi semakin tajam, maka fungsi itu pada akhirnya tidak mungkin diper-tahankan lagi.

Dalam keadaan demikian organ-organ hukum menjadi terjepit kedudukan dan peranannya. Disatu pihak hukum dicela oleh pihak yang melawan, dan di lain pihak pemegang kekuasaan mempergunakan hukum untuk tetap mempertahankan kekuasaannya. Peradilan bersifat politis, dan banyak terjadi proses deregulasi (dalam arti meniadakan peraturan).

Sesuai dengan yang dijelaskan pada bagian B di muka, maka pada situasi-situasi tertentu, peranan politik lebih besar daripada hukum. Yang jelas adalah, bahwa apabila terjadi kepincangan-kepincangan struktural yang kemudian menjalar menjadi kekerasan, maka hukum di satu pihak menjadi sasaran pihak yang menentang sistem, dan di lain pihak hukum menjadi sarana belaka bagi pemegang kekuasaan.

### E. Ilmu politik dan kekuasaan kehakiman

Pengaruh sosiologi dan sosiologi hukum (terutama aliran realisme hukum) di Amerika Serikat terhadap ilmu politik, menyebabkan timbulnya suatu cabang ilmu politik yang disebut

"judicial politics" (Heinz Eulau 1960 : 197). Setelah Perang Dunia kedua cabang ilmu politik yang semula mempelajari hukum publik berubah menjadi ilmu politik yang mempelajari lembaga-lembaga kekuasaan kehakiman dan pola sikap tindaknya.

Pada pertengahan tahun lima puluhan terbit dua buah buku yang menandai berkembangnya cabang yang baru dari ilmu politik itu. Buku pertama berjudul "The Roosevelt Court : A Study of Judicial Politics and Values" (1948) dan yang kedua berjudul "Civil Liberties and the Vinson Court" (1954), kedua-duanya hasil karya C. Herman Pritchett. Pandangan Pritchett berkisar pada hal-hal sebagai berikut:

1. Pengadilan merupakan suatu kelompok pengambil keputusan yang pola sikap tindaknya dalam pemilihan dan opini akan dapat dijelaskan melalui sikap-sikap para hakim terhadap berbagai masalah haluan politik di bidang publik. 2. melalui analisis kuantitatif terhadap berbagai kasus, akan dapat diketahui adanya kesepakatan antara beberapa hakim tertentu mengenai masalah-masalah tertentu.

Gagasan-gagasan Pritchett tersebut kemudian dikembangkan oleh suatu kelompok ahli ilmu politik di bawah pimpinan Glendon Schubert. Dalam bukunya yang berjudul "Quantitative Analysis of Political Behavior" (1959), Schubert mengembangkan pandangan Pritchett dengan memperkenalkan model-model teoretis dan teknik skalo-gram. Pada tahun 1960 Schubert menerbitkan buku berjudul "Constitutional Politics : The Political Behavior of Supreme Court Justices and the Constitutional Politics That They

Make"; dalam buku itu Schubert menggabungkan pola studi lama dan baru mengenai hukum publik dan pengadilan. Buku "Judicial Decision Making" terbit dalam tahun 1963 dan ditulis oleh Schubert dengan kawan-kawannya, yakni Ulmer, Nagel, Spaeth, Tanenhaus, Kort, Jacob dan Vines. Dalam buku itu dijelaskan, bahwa berbagai metode yang lazim dipergunakan oleh ilmu-ilmu sosial dapat diterapkan untuk mempelajari pengadilan sebagai suatu lembaga politik. Untuk keperluan studi tersebut diterapkan metode-metode grafis, wawancara, analisis faktor, maupun analisis isi. "The Judicial Mind" (1965) merupakan buku yang berisikan hasil studi yang dilakukan oleh Schubert terhadap delapan belas Hakim Agung Amerika Serikat yang berfungsi antara tahun 1946 sampai dengan tahun 1963. Yang dipelajari adalah hubungan antara pola sikap tindak yudisial dengan kasus-kasus hukum yang relevan, untuk menemukan faktor-faktor yang menyebabkan pengadilan merupakan suatu lembaga yang konsisten sifatnya. Menurut Eulau, setelah Schubert menerbitkan suatu kumpulan karya tulis yang berjudul "Judicial Behavior : A Reader in Theory and Research", maka (Heinz Eulau 1960 : 198).

... What had now become the "judicial behavior movement" erected its own monument. The volume's chapter headings showed the range of the movement's concerns—"Cultural Anthropology and Judicial Systems"; "Political Sociology and Judicial Attributes"; "Social Psychology and Judicial Attitudes"; or "Mathematical Prediction of Judicial Behavior".

Yang agak berbeda pendekatannya akan tetapi tujuannya sama yakni

menyajikan hakikat politik lembaga-lembaga kehakiman, adalah hasil karya mereka yang mengadakan studi terhadap kerangka kontekstual sikap tindak para hakim apabila mereka menafsirkan hukum atau menetapkan hukum yang berlaku bagi suatu perkara. Pusat perhatian terutama diarahkan terhadap hubungan-hubungan para hakim di luar sistem peradilan. Studi dengan orientasi baru itu mula-mula dikembangkan oleh Victor G. Rosenblum yang menulis buku berjudul 'Law as a Political Instrument' dan Jack W. Peltason yang menulis buku berjudul 'Federal Courts in the Political Process'. Herbert Jacob memperluas analisis terhadap pengadilan-pengadilan negara bagian di Amerika Serikat dan semua subyek hukum dalam proses peradilan (misalnya, para hakim, pengacara, penuntut umum maupun kelompok-kelompok kepentingan). Hasil studinya dapat ditelaah dalam buku "Justice in America" (1965). Masalah-masalah litigasi kelompok kepentingan, dibahas oleh Robert A. Horn dan Clement Vose yang masing-masing menulis buku-buku berjudul "Groups and the Constitution" dan "Caucasians Only : The Supreme Court, The NAACP, and the Restrictive Covenant Cases."

John R. Schmidhauser mengadakan

penelitian terhadap masalah-masalah :

1. Peranan politik pengadilan terhadap politik sistem federal.

2. Latar-belakang sosial dan politik para hakim agung, kekuatan-kekuatan eksternal yang berpengaruh terhadap sistem peradilan, dan pengaruh perubahan terhadap adat-istiadat dan prosedur internal sistem peradilan. Joel B. Grossman pernah menulis buku mengenai pengaruh organisasi pengadilan terhadap pemilihan dan pengangkatan hakim, serta peranan hakim. Bukunya berjudul 'Lawyers and Judges : The ABA and the Politics of Judicial Selection'. Suatu hasil penelitian yang menarik pernah dilakukan oleh Martin Shapiro. Dia mengadakan analisis terhadap konsep-konsep lama dan baru mengenai peranan hakim, kapasitas untuk mengambil keputusan, tujuan pribadinya dan strategi yang dijalkannya. Hasil penelitian tersebut diterbitkan dalam buku yang berjudul "Law and Politics in the Supreme Court" (1964). Akhirnya perlu disinggung buku "Political Justice : The Use of Legal Procedure for Political Ends" oleh Otto Kirchheimer. Buku tadi berisikan penggunaan (atau penyalahgunaan) hukum untuk kepentingan politik yang dilakukan oleh pemerintah totaliter.

#### Daftar Pustaka

- Eulau, Heinz. 'Political Science'. Bert F. Hoselitz (ed). *A Reader's Guide to the Social Sciences*. New York: The Free Press, 1960.
- Friedmann, W., *Law in a Changing Society*, London: Stevens and Sons Limited, 1959.
- Heller, Herman, *Staatslehre*, Leiden: A.W. Sijthoff Uitgererij N.V., 1934.
- Jacobsen, G.A. dan M.H. Lipman, *Political Science*, New York: Barnes and Noble, Inc., 1960.
- Laski, Harold, H.A., *Grammar of Politics*, London: George, Allen and Unwin, Ltd., 1957.
- Logemann, J.H.A., *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Jakarta: PT. Penerbit dan Percetakan "Saksama", 1954.
- Schuyt, C.J.M. Tussen Macht dan Moraal, *Over de Plaats van het Recht in Versorgingsstaat en Democrate*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij, 1983.