

**Studi tentang wacana Hukum Responsif
dalam politik Hukum Nasional
di Era Reformasi**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Mencapai Derajat Magister
Program Studi

Minat Utama: Hukum Kebijakan Publik



Oleh:

Luthfiah Trini Hastuti

NIM. S.310905011

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2007

**STUDI TENTANG WACANA HUKUM RESPONSIF
DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL
DI ERA REFORMASI**

Disusun oleh:

Luthfiyah Trini Hastuti

NIM. S310905011

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing I	<u>Prof.Dr. Adi Sulistyono, S.H, M.H.</u> NIP. 131 793 333	.....	.....
Pembimbing II	<u>Soehartono, S.H, M.Hum.</u> NIP. 131 472 195	.....	.....

Mengetahui
Ketua Program Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, S.H., M.S.
NIP.130 345 735

**STUDI TENTANG WACANA HUKUM RESPONSIF
DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL
DI ERA REFORMASI**

Disusun oleh:

Luthfiyah Trini Hastuti

NIM. S310905011

Telah disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. Dr. H. Setiono,SH,MS.	.....	.....
Sekretaris	Dr. Hartiwiningsih,SH, MHum.	.....	.....
Anggota	1. Prof. Dr. Adi Sulistyono, SH, MH.	.....	.....
	2. Soehartono, SH, MH.	.....	.....

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum	<u>Prof. Dr. H. Setiono,SH,MS.</u> NIP.130 345 735
-----------------------------------	---	-------

Direktur Program Pascasarjana	<u>Prof. Drs. Suranto, M.Sc, Ph.D</u> NIP. 131 472 192
----------------------------------	---	-------

PERNYATAAN

NAMA : LUTHFIYAH TRINI HASTUTI

NIM : S 310905011

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul **STUDI TENTANG WACANA HUKUM RESPONSIF DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL DI ERA REFORMASI** adalah betul-betul karya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis ini.

Surakarta, 16 Februari 2008

Yang membuat pernyataan

LUTHFIYAH TRINI HASTUTI

KATA PENGANTAR

Segala keagungan hanya milik Allah SWT tempat bermuara rasa syukur atas limpahan nikmat yang tercurah limpah kepada penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan untuk memenuhi sebagian persyaratan mendapatkan gelar Magister Program Studi Ilmu Hukum. Salam dan shalawat kepada Rasulullah manusia agung, sosok penuh keteladanan dan sumber inspirasi.

Banyak hambatan dalam penyelesaian tesis ini namun *alhamdulillah* berkat bantuan berbagai pihak tesis ini akhirnya dapat terselesaikan. Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof.Drs.Suranto M.Sc,Ph.D, selaku Direktur Pasca Sarjana UNS Surakarta.
2. Prof.Dr.H. Setiono,SH,MS., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum UNS Surakarta.
3. Prof.Dr. Adi Sulistyono, SH,MH., selaku Pembimbing I
4. Bapak Soehartono, SH,MH., selaku Pembimbing II
5. Keluarga besar “Jakarta” dan “Ciamis” atas segala dukungan dan perhatian.
6. Keluarga “Tercinta” (Aa dan Arul) atas segala cinta dan kasih sayang.
7. Semua pihak yang tidak mungkin disebutkan satu-persatu.

Semoga amal kebaikan semua pihak tersebut mendapatkan imbalan kebaikan dari Allah SWT.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam tesis ini, namun penulis berharap ada kemanfaatan yang dapat diambil terutama bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia.Viva Justisia.

Surakarta, Februari 2008

Penulis

DAFTAR ISI	
-------------------	--

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II LANDASAN TEORI	
A. Tinjauan Tentang Teori-teori Hukum	8
1. Aliran Hukum Alam	8
2. Positivisme Hukum	9
3. <i>Critical Legal Studies</i>	11
4. <i>Sociological Jurisprudence</i>	12
5. Realisme Hukum	12
6. Ajaran Hukum Bebas (<i>Freirechtslehre</i>)	14
7. <i>Interssenjurisprudenze</i>	14

B. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik	15
1. Tingkat-Tingkat Kebijakan Publik	15
2. Model Pendekatan Analisis Kebijakan Publik	16
C. Konsepsi Hukum Responsif	17
1. Philippe Nonet dan Philip Selznick	17
2. Satjipto Rahardjo	21
C. Tinjauan Tentang Politik Hukum	28
1. Sejarah Timbulnya Politik Hukum	28
2. Pengertian Politik Hukum	29
D. Penelitian yang Relevan	33
E. Kerangka Pemikiran	34
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	39
B. Lokasi Penelitian	41
C. Jenis Data	41
D. Teknik Pengumpulan Data	42
E. Teknik Analisis Data	43
BAB IV PEMBAHASAN	
A. Sejarah Pemikiran Hukum Responsif di Indonesia	46
1. Periode Pasca Kemerdekaan (1945 – 1960)	47
2. Periode Transisi (1960 – 1970)	49
3. Periode Orde Baru (1970 – 1990-an)	50

B. Karakteristik Politik Hukum Nasional di Era Reformasi	57
1. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000	58
2. Perpres Nomor 7 Tahun 2005	63
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	94
B. Implikasi	97
C. Saran	97
DAFTAR PUSTAKA	99

ABSTRAK

Luthfiyah Trini Hastuti, S 310905011.2007. *Studi tentang Wacana Hukum Responsif dalam Politik Hukum Nasional di Era Reformasi*. Tesis: Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejarah pemikiran hukum responsif di Indonesia dan karakteristik politik hukum nasional di era reformasi yang termanifestasikan dalam Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 yang pada Bab III memuat tentang arah kebijakan hukum Indonesia dan Peraturan presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009 yang pada Bab IX memuat tentang pembenahan sistem dan politik hukum serta arah kebijakannya kedepan.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum doktrinal karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai norma positif di dalam sistem perundang-undangan nasional. Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelusuran bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik analisis data dengan menggunakan logika deduksi dengan sarana penafsiran gramatikal.

Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan bahwa sejarah pemikiran hukum responsif di Indonesia mulai banyak dikaji oleh para ahli hukum di Indonesia pada era orde baru atau lebih tepatnya pada tahun 1980-an, dan mengalami perkembangan sampai munculnya gagasan hukum progresif yang dipelopori oleh Satjipto Rahardjo, gagasan hukum ini diakui bukan merupakan hal yang baru akan tetapi lebih merupakan kristalisasi pemikiran berdasarkan pengkajian terhadap dinamika permasalahan hukum di Indonesia. Gagasan hukum

ini pertama kali dilontarkan oleh Satjipto Rahardjo pada tahun 2002 lewat tulisannya dalam salah satu surat kabar (Kompas, 15 Juni 2002). Suatu model pengembangan pemikiran hukum responsif yang selama ini diperkenalkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Hal ini dapat dilihat pada konstruksi hukum responsif yang dilandasi oleh dua madzhab hukum yaitu *legal realism* dan *sociological jurisprudence*. Sedangkan gagasan hukum progresif dikonstruksi oleh enam madzhab hukum yaitu; *legal realism*, *sociological jurisprudence*, *freirechtslehre*, *interessenjurisprudenze*, teori hukum alam, dan *critical legal studies*. Kesimpulan lain dari penelitian ini adalah berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick politik hukum era reformasi lebih merupakan cerminan dari tahap evolusi hukum, politik, dan sosial yang dialami bangsa Indonesia. Tahapan evolusi dari sistem yang sebelumnya otoriter kepada sistem yang diharapkan lebih demokratis, sehingga bentuknya pun merupakan campuran dari ketiga tipe hukum represif, otonom, dan responsif. Sedangkan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Mahfud MD dihasilkan kesimpulan bahwa konfigurasi politik yang terjadi pada era reformasi lebih cenderung demokratis, maka karakter produk hukum yang dihasilkannya pun memiliki kecenderungan responsif-populistik.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam membangun eksistensi sebagai bangsa yang merdeka senantiasa meninggalkan catatan tersendiri disetiap fasenya. Semua fragmentasi kebangsaan itu sangat menarik untuk dikaji sebagai rekaman sejarah guna menilai secara utuh kemajuan atau kemunduran yang telah diperoleh bangsa ini menuju cita-cita dan berbagai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara seperti keadilan, kesejahteraan, perdamaian dan persatuan. Tiap episode tersebut memiliki karakteristik yang khas sesuai dengan zamannya menyangkut berbagai dimensi kenegaraan.

Khudzaifah Dimiyati dalam menjelaskan perkembangan pemikiran hukum

di Indonesia juga menekankan bahwa pemikiran hukum yang telah dihasilkan intelektual ahli hukum bukan hanya hasil dari perunungan intelektual saja, tetapi tidak terlepas dari situasi zaman yang melingkupinya (Khudzaifah Dimiyati, 2005:133-151).

Satu dari sekian banyak karakter yang khas di setiap kurun tersebut adalah hukum. Hukum menurut beberapa pihak merupakan cermin yang dapat memberikan gambaran yang sejelas-jelasnya dari era yang telah dilaluinya. Di samping itu, hukum sangat berpengaruh pada dinamisasi dan perkembangan masyarakat.

Hal yang terakhir ini menurut penulis menjadi tema yang menarik untuk dikaji. Sejak awal reformasi yang dikomandani oleh mahasiswa, hukum menjadi sorotan yang kemudian menjadi salah satu poin tuntutan reformasi. Hukum dijadikan tumpuan besar dalam perubahan bagi seluruh rakyat Indonesia yang menginginkan perbaikan di negeri tercinta ini. Era reformasi seolah menjadi ruang hampa tanpa nilai yang berarti bahwa seluruh tatanan kehidupan bangsa boleh diubah sesuai kehendak rakyat setelah sebelumnya berada dalam atmosfer kehidupan yang serba diseragamkan. Demikian halnya dengan hukum yang juga menjadi tuntutan banyak pihak untuk segera direformasi.

Momentum ini menjadi awal lahirnya beberapa teori hukum yang cukup baru dalam perkembangan pemikiran hukum di Indonesia. Salah satu yang cukup nampak perkembangannya adalah teori hukum responsif yang berkembang di Amerika tahun 1970an (Satjipto Rahardjo, 2003:vi) sebagai bentuk kepedulian terhadap krisis hukum dan sosial yang terjadi pada saat itu.

Kondisi semacam itu ternyata dijumpai pula di Indonesia dimana jeratan krisis ekonomi dan kondisi yang mengalami korupsi secara sistematis terjadi. Di saat seperti ini menggapai mutiara keadilan sangat sulit didapat, menyebabkan penegakan hukum didorong ke jalur lambat (Satjipto Rahardjo, 2005:152-184), sehingga banyak pakar yang mulai menggunakan teori hukum responsif untuk mengatasi krisis hukum yang terjadi di Indonesia.

Krisis hukum ini diidentifikasi telah sedemikian parah terjadi, bukan hanya pada aparat penegak hukum yang memiliki mentalitas lemah akan tetapi juga sistem hukum yang belum memiliki orientasi yang jelas kemana arah hukum Indonesia akan dibawa. Hal ini bersifat sangat mendasar sebab sulit membuat suatu aturan hukum yang memiliki nilai efektifitas apabila tidak jelas apa yang ingin dicapai dari aturan itu, maka perlu adanya politik hukum nasional yang memiliki arah tujuan yang jelas sehingga harapan besar rakyat Indonesia terhadap perbaikan hukum bukanlah utopia belaka. Politik hukum nasional inilah yang pada tahap awal harus dibangun, karena merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Secara historis teori “hukum responsif merupakan tujuan utama penganut realisme hukum (*legal realism*) dan *sociological jurisprudence*. Teori hukum ini menginginkan hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial, untuk mencapai tujuan ini mereka mendorong perluasan bidang lain yang memiliki keterkaitan secara hukum” (Nonet dan Selznick, 2003: 59).

Keberadaan teori hukum responsif membawa angin segar bagi dunia hukum Indonesia yang sedang krisis. Orientasi penegakan hukum yang selama ini cenderung pada positivisme semata menghasilkan produk hukum yang

memiliki efektifitas berlaku yang rendah di masyarakat, sehingga kehadiran teori ini banyak memberikan harapan baru orientasi penegakan hukum yang lebih responsif terhadap nilai yang hidup di masyarakat.

Teori hukum responsif berpendapat bahwa “hukum yang baik seharusnya memberikan suatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus kompeten dan juga adil; ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif.” (Nonet & Selznick, 2003:60). Keadilan substantif inilah yang belum menjadi orientasi penegakan hukum di Indonesia, sehingga hukum diartikan apa yang tertulis dalam undang-undang semata. Padahal hukum tidak berdiri sendiri sebagai subsistem sosial, akan tetapi ada subsistem sosial lain yang juga ikut mempengaruhinya.

Wacana hukum responsif ini terus bergulir menggeser paradigma lama penegakan hukum di Indonesia. Sebuah harapan besar perbaikan hukum yang selama ini didambakan seluruh rakyat Indonesia. Para pakar hukum pun semakin gencar memasyarakatkan teori hukum responsif, salah satu pakar yang cukup dekat dengan teori hukum responsif adalah Satjipto Rahardjo yang mengambil pemikiran dan mengembangkan hukum responsif dalam versi Indonesia menjadi hukum progresif.

“ Satjipto Rahardjo secara tegas menyampaikan bahwa hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*, dan berbagi paham dengan aliran *legal realism*, *freirechtslehre*, *sociological jurisprudence*, *interessenjurisprudenze*, teori hukum alam, dan *critical legal studies*. Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum liberal (Satjipto Rahardjo,2004:1)”.

Apabila membandingkan definisi yang disampaikan Satjipto Rahardjo

tentang hukum progresif dengan hukum responsif yang berkembang di Amerika tahun 1970an yang dipopulerkan oleh Nonet dan Selznick, hampir ada kemiripan dan hubungan antara kedua teori hukum tersebut. Apalagi bila mengutip apa yang disampaikan Satjipto Rahardjo dalam salah satu tulisannya yang menyatakan bahwa hukum progresif memiliki tipe responsif. Dalam tipe yang demikian itu, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.

Teori hukum progresif merupakan pengembangan lebih lanjut dari hukum responsif yang bersumber dari *legal realism* dan *sociological jurisprudence*.

Sebagaimana disampaikan Nonet dan Selznick bahwa teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif (Nonet dan Selznick, 2003: 60).

Benang merah yang dapat ditarik dari gagasan hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo adalah seyogyanya penegak hukum bahkan kita semua harus berani keluar dari alur tradisi penegak hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan *an-sich*. Sebab hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep nonhukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada di dalamnya (Satjipto Rahardjo, 2006: xiii).

Konsep hukum responsif nampaknya cukup menjanjikan perbaikan hukum di Indonesia, namun amat disayangkan perkembangan wacana hukum responsif masih terbatas pada kalangan tertentu saja, belum banyak yang mengetahui apalagi memahami konsep hukum ini terutama mereka yang memiliki kompetensi di bidang ilmu hukum. Menurut penulis pada program strata-1 di fakultas hukum pun wacana hukum responsif belum banyak dikaji,

padahal dipahami bersama proses perbaikan hukum harus dimulai diseluruh kalangan termasuk para mahasiswa strata-1 fakultas hukum sebab mereka juga kelak menjadi elemen yang ikut membentuk hukum di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berharap tulisan ini nantinya menjadi salah satu upaya untuk memperkenalkan konsep hukum responsif kepada khalayak ramai terutama mereka yang memiliki kompetensi di bidang ilmu hukum dalam sebuah penulisan hukum dengan judul “STUDI TENTANG WACANA HUKUM RESPONSIF DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL DI ERA REFORMASI”

B. Perumusan Masalah

Agar pembahasan masalah dalam penelitian ini dapat lebih fokus dan terarah serta dapat sinergis dengan tujuan diadakannya penelitian ini, maka perlu dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sejarah pemikiran hukum responsif di Indonesia?
2. Bagaimanakah karakteristik politik hukum nasional di era reformasi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran yang ingin dicapai dari diadakannya penelitian itu. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Tujuan obyektif
 - a. Guna mengetahui sejarah perkembangan hukum responsif di Indonesia.
 - b. Guna mengetahui karakteristik politik hukum nasional di era reformasi.

2. Tujuan subjektif
 - a. Untuk memperdalam pengetahuan penulis mengenai teori-teori hukum yang relatif baru.
 - b. Untuk mengetahui peluang perbaikan hukum di Indonesia dengan adanya wacana hukum responsif yang terus berkembang.
 - c. Untuk melengkapi persyaratan dalam mencapai derajat magister hukum di Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Adanya kemanfaatan suatu penelitian adalah hal yang mutlak harus dimiliki sehingga penelitian itu tidak sia-sia. Manfaat yang ingin diperoleh dari adanya penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum.
 - b. Sebagai upaya untuk lebih memperkenalkan konsep hukum responsif yang senantiasa berkembang.
2. Manfaat Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan mampu menjawab permasalahan yang timbul dalam perkembangan hukum responsif khususnya di Indonesia di era reformasi.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan

tambahan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkompeten mengambil kebijakan hukum di Indonesia.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Tentang Teori-Teori Hukum

Berbicara tentang teori hukum tidak akan terlepas dari perkembangan filsafat yang juga ikut mendukung lahirnya suatu teori hukum. Walaupun ada beberapa pakar yang membedakan secara jelas kajian antara ilmu hukum, teori hukum dan filsafat hukum, akan tetapi dalam hal ini penulis menggunakan pendapat yang pertama bahwa ada hubungan yang sangat dekat antara lahirnya suatu teori hukum dengan perkembangan filsafat hukum yang ada saat itu.

1. Aliran Hukum Alam

Berkembang sejak 2500 tahun yang lalu dan muncul dalam berbagai bentuk pemikiran. Menurut Friedman aliran ini timbul karena kegagalan umat manusia dalam mencari keadilan yang absolute (Friedman,1990:47).

Aliran hukum ini dibagi menjadi dua macam:

a. Aliran Hukum Alam Irasional

Aliran hukum ini berpendapat bahwa hukum yang berlaku universal dan abadi itu bersumber dari Tuhan secara langsung. Pendukung aliran hukum alam irasional antara lain Thomas Aquinas, John Salisbury, Dante, Piere Dubois, Marsilius Padua, dan John

Wycliffe.

b. Aliran Hukum Alam Rasional

Aliran hukum ini berpendapat bahwa sumber dari hukum yang universal dan abadi itu adalah rasio manusia. Pandangan yang muncul setelah jaman Renesanse berpendapat bahwa hukum alam tersebut murni dari pemikiran manusia sendiri tentang apa yang baik dan buruk, yang penilaiannya diserahkan kepada kesusilaan (moral) alam. Pendukung aliran hukum ini antara lain Hugo de Groot, Cristian Thomasius, Immanuel Kant, dan Samuel von Pufendorf (Friedman,1990:48).

Hukum alam sesungguhnya merupakan suatu konsep yang mencakup banyak teori di dalamnya. Berbagai anggapan dan pendapat yang dikelompokkan ke dalam Hukum Alam ini bermunculan dari masa ke masa. Istilah hukum alam ini ditangkap dalam berbagai arti oleh berbagai kalangan pada masa yang berbeda-beda pula (Khudzaifah Dimiyati,2004:58).

2. Positivisme Hukum

Positivisme hukum memandang perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*). Dalam kaca mata positivis, tiada hukum lain kecuali perintah penguasa (*law is a command of the lawgivers*), bahkan bagian dari aliran hukum positivis yang dikenal dengan nama legisme, berpendapat lebih tegas, bahwa hukum itu identik dengan undang-undang (Friedman,1990:113).

Madzhab positivisme hukum lahir sebagai respon penolakan terhadap ajaran hukum alam. Penolakan madzhab positivisme terhadap aliran hukum alam diimplementasikan dengan menonjolkan rasio. Dengan dasar rasio madzhab positivisme hukum menilai bahwa ajaran hukum alam terlalu idealis, tidak memiliki dasar, dan merupakan bentuk dari penalaran palsu (Firman Muntaqo,2006:162).

Menurut Khudzaifah Dimiyati aliran positivisme atau *analytical positivism* atau *rechtsdogmatiek* merupakan aliran yang dominan dalam abad ke-sembilanbelas, hal ini disebabkan oleh dunia profesi yang membutuhkan dukungan dari pikiran positivis analitis yang membantu untuk mengolah bahan hukum guna mengambil putusan. Di sisi lain, kehadiran bahan hukum yang begitu masif telah mengundang keinginan intelektual untuk mempelajarinya, seperti menggolong-golongkan, mensistematisir, mencari perbedaan dan persamaan, menemukan asas dibelakangnya dan sebagainya (Khudzaifah Dimiyati,2007:Jurnal Ilmu Hukum UMS Vol.10)

Positivisme hukum dibagi dalam dua corak yaitu:

a. Aliran Positif Analitis (*Analytical Jurisprudence*)

Aliran hukum ini dipelopori oleh John Austin. Ia berpendapat bahwa hukum adalah perintah dari penguasa negara. Hakikat hukum sendiri terletak pada unsur perintah itu. Hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis, dan tertutup. Lebih jauh ia menjelaskan bahwa pihak superior itulah yang menentukan apa yang diperbolehkan. Kekuasaan dari superior itu memaksa orang lain untuk taat. Ia memberlakukan hukum dengan cara menakut-nakuti, dan mengarahkan tingkah laku orang lain kearah yang diinginkannya. Austin pertama-tama membedakan hukum dalam dua jenis yaitu hukum dari Tuhan untuk manusia dan hukum yang dibuat oleh manusia. Hukum yang dibuat oleh manusia ini dibedakan menjadi dua yaitu hukum yang sebenarnya dan hukum yang tidak sebenarnya. Hukum dalam arti yang sebenarnya ini (disebut juga hukum positif) meliputi hukum yang dibuat oleh penguasa dan hukum yang disusun oleh manusia secara individu untuk melaksanakan hak-hak yang diberikan padanya. Hukum yang tidak sebenarnya adalah hukum yang tidak dibuat oleh penguasa sehingga tidak memenuhi persyaratan sebagai hukum. Menurut beliau hukum yang sebenarnya memiliki empat unsur, yaitu: perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), dan kedaulatan (*sovereignty*) (Friedman,1990:113).

b. Aliran Hukum Murni (*The Pure Theory of Law*)

Dipelopori oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir yang non yuridis, seperti unsur sosiologis, politis, histories, bahkan etis. Pemikiran inilah yang disebut dengan Teori Hukum Murni (*The Pure Theory of Law*) dari Kelsen. Jadi hukum adalah kategori keharusan (*sollenskategorie*) bukan kategori faktual (*seinskategorie*). Baginya hukum adalah keharusan yang mengatur tingkah laku manusia sebagai makhluk rasional. Dalam hal ini yang dipersoalkan oleh hukum bukanlah bagaimana hukum itu seharusnya tetapi apa hukumnya. Dengan demikian walaupun hukum *sollenkategorie*, yang dipakai adalah hukum positif (*ius constitutum*) bukan yang dicita-citakan (*ius constituendum*) (Friedman,1990:114).

Pemikiran Kelsen ini dimasukkan sebagai kaum Neokantian karena ia menggunakan pemikiran Kant tentang

pemisahan antara bentuk dan isi. Jadi keadilan sebagai isi hukum berada diluar hukum, Suatu hukum dengan demikian bisa saja tidak adil, tetapi ia tetaplah hukum karena dikeluarkan oleh penguasa. Diakui Kelsen bahwa hukum positif itu pada kenyataannya dapat saja menjadi tidak efektif lagi. Ini biasanya terjadi karena kepentingan masyarakat yang diatur sudah tidak ada, dan biasanya dalam keadaan demikian penguasa pun tidak akan memaksakan penerapannya. Keadaan yang demikian menurut Kelsen dikenal dengan istilah dekriminalisasi dan depenalisasi, sehingga suatu ketentuan dalam hukum positif menjadi tidak mempunyai daya berlaku lagi, terutama secara sosiologis.

3. *Critical Legal Studies (CLS)*

Aliran ini muncul di Amerika Serikat tahun 1977 dengan peletak dasar-dasar teori Mangabeira Unger. CLS muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan hukum di negeri itu. CLS langsung menusuk jantung pikiran hukum Amerika yang dominan, yaitu suatu sistem hukum liberal yang didasarkan pada pikiran politik liberal. Kritik terhadap sistem hukum yang liberal inilah yang menjadi focus CLS (Satjipto Rahardjo,2004:4).

Ada dua perhatian menonjol yang menandai aliran ini:

- a. Kritiknya terhadap formalisme dan objektivisme. Formalisme dalam konteks ini adalah suatu komitmen untuk dan karena itu juga atas kepercayaan atau kemungkinan konflik suatu metode pembenaran yang berbeda dengan pertikaian yang tak ada ujungnya menyangkut pengertian dasar kehidupan sosial, konflik-konflik yang sering disebut ideologis, filosofis, atau visioner. Formalisme secara konvensional hanyalah kasus yang terbatas dan menyimpang dari kebiasaan dalam yurisprudensi.
- b. Tesis kaum formalis yang mencolok hanya lewat metode analisis yang mengekang diri dan relatif apolitis, doktrin hukum dapat dilaksanakan. Doktrin hukum atau analisis hukum adalah suatu

praktik konseptual yang menggabungkan dua karakteristik sekaligus; (1) kehendak untuk bekerja dari materi-materi hukum yang ditetapkan secara institusional dalam suatu tradisi kolektif yang sudah ada, dan (2) klaim untuk bicara secara otoritatif menurut kerangka tradisi tersebut dan menguraikannya untuk mempengaruhi pelaksanaannya melalui kekuasaan negara.

Gerakan ini menentang nilai yang tercantum dalam seluruh instrumen hukum, yang secara pasti telah menunjukkan ketidakmampuannya dalam aplikasi praktik di wilayah hukum.

Gerakan studi hukum kritis mencoba mengemas sebuah teori yang bertujuan melawan pemikiran yang sudah mapan khususnya mengenai norma-norma dan standar yang sudah *built-in* dalam teori dan praktek hukum yang ada selama ini, yang cenderung untuk diterima apa adanya (*taken of granted*), yaitu norma-norma dan standar hukum yang didasarkan pada premis ajaran *liberal legal justice*. Penganut aliran ini percaya bahwa logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationship* dalam masyarakat (Otte Salman, 2005:124).

4. *Sociological Jurisprudence*

Menurut aliran ini hukum yang baik haruslah yang sesuai dengan hukum yang hidup dimasyarakat. Aliran ini memisahkan secara tegas antara hukum positif (*the positive law*) dan hukum yang hidup (*the living law*). Pemikiran Sosiologi Hukum lebih terfokus pada keberlakuan empirik atau faktual dari hukum. Hal ini memperlihatkan bahwa Sosiologi Hukum tidak secara langsung diarahkan pada hukum sebagai sistem konseptual, melainkan pada kenyataan kemasyarakatan yang didalamnya hukum memainkan peranan (Khudzaifah Dimiyati, 2004:70).

Aliran ini timbul dari proses dialektika antara tesis Positivisme Hukum dan antitesis Madzhab Sejarah. Sebagaimana diketahui, Positivisme Hukum memandang tiada hukum kecuali perintah yang diberikan penguasa (*law is a command of lawgiver*), sebaliknya Madzhab Sejarah menyatakan hukum timbul dan berkembang bersama dengan masyarakat. Aliran pertama mementingkan akal, sementara aliran kedua lebih mementingkan pengalaman, dan *Sociological Jurisprudence* menganggap keduanya sama pentingnya. Aliran ini memiliki pengaruh yang sangat luas dalam pembangunan hukum di Indonesia (Satjipto Rahardjo, 2006:168).

5. Realisme Hukum

Berkembang pada waktu yang bersamaan dengan *Sociological Jurisprudence*. Dalam pandangan penganut realisme hukum adalah hasil dari kekuatan-kekuatan sosial dan alat kontrol sosial. Karena itu, program ilmu hukum realisme hampir tidak terbatas. Kepribadian manusia, lingkungan sosial, keadaan ekonomi, kepentingan bisnis, gagasan yang sedang berlaku, emosi-emosi yang umum, semua ini adalah pembentuk hukum dan hasil hukum dalam kehidupan. (Friedman,1990:191).

Mazhab realisme hukum menyatakan bahwa hukum yang sebenarnya adalah hukum yang dipraktikkan dalam kenyataan. Hukum bukanlah apa yang tertulis dengan indah dalam undang-undang, melainkan apa yang dipraktikkan oleh para pejabat penyelenggara hukum, polisi, jaksa, hakim, atau siapa saja yang melaksanakan fungsi pelaksanaan hukum (Firman Muntaqo,2006:168).

Llewellyn yang dikenal sebagai seorang ahli sosiologi hukum, menyebutkan beberapa ciri dari realisme ini, yang terpenting di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Tidak ada madzhab realis ; realisme adalah gerakan dari pemikiran dan kerja tentang hukum.
- b. Realisme adalah konsepsi hukum yang terus berubah dan alat untuk tujuan-tujuan sosial, sehingga tiap bagian harus diuji tujuan dan akibatnya. Realisme mengandung konsepsi tentang masyarakat yang berubah lebih cepat daripada hukum.
- c. Realisme menganggap adanya pemisahan sementara antara hukum yang ada dan seharusnya ada, untuk tujuan-tujuan studi. Pendapat-pendapat tentang nilai harus selalu diminta agar tiap penyelidikan ada sarasannya, tetapi selama penyelidikan, gambaran harus tetap sebersih mungkin karena keinginan-keinginan pengamat atau tujuan-tujuan etis.
- d. Realisme tidak percaya pada ketentuan-ketentuan dan konsepsi hukum, sepanjang ketentuan-ketentuan dan konsepsi hukum menggambarkan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pengadilan-pengadilan dan orang-orang. Realisme menerima definisi peraturan-peraturan sebagai ramalan-ramalan umum tentang apa yang akan dilakukan oleh pengadilan-pengadilan. Sesuai dengan kepercayaan itu, realisme menggolongkan kasus-kasus dalam kategori-kategori yang lebih kecil daripada yang terdapat dalam praktik dimasa lampau.

- e. Realisme menekankan evolusi tiap bagian dari hukum dengan mengingatkan akibatnya (Friedman,1990:132).

Dengan demikian realisme berpendapat bahwa tidak ada hukum yang mengatur suatu perkara sampai ada putusan hakim terhadap perkara itu. Apa yang dianggap hukum dalam buku-buku baru merupakan taksiran tentang bagaimana hakim akan memutuskan.

6. Ajaran Hukum Bebas (*Freirechtslehre*)

Aliran hukum ini berpendapat bahwa hakim mempunyai tugas menciptakan hukum. Penemuan hukum yang bebas tugasnya bukanlah menerapkan undang-undang, tetapi menciptakan penyelesaian yang tepat untuk peristiwa konkret, sehingga peristiwa-peristiwa berikutnya dapat dipecahkan menurut norma yang telah diciptakan oleh hakim.

Aliran ini merupakan penentang paling keras positivisme hukum. Menurut aliran ini penemuan hukum bebas bukanlah peradilan yang tidak terikat pada undang-undang. Hanya saja, undang-undang tidak merupakan peranan utama, tetapi sebagai alat bantu untuk memperoleh pemecahan yang tepat menurut hukum dan yang tidak perlu harus sama dengan penyelesaian undang-undang.

7. *Interessenjurisprudenz*

Aliran ini muncul di Jerman sekitar dekade-dekade awal abad XX. Aliran ini memang mengandalkan pemeriksaan yang cermat dan serius atas kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan dalam suatu kasus kongkret berikut konteksnya yang relevan. Kemudian dengan menimbang bobot kepentingan yang dianggap lebih utama, diambillah keputusan yang mendukung kepentingan yang lebih utama tersebut. *Interessenjurisprudenz* tegas-tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara pasang-jarak dan *in abstracto*. Ia tidak

memulai pemeriksaan dari bangunan peraturan secara hitam-putih, melainkan dari konteks dan kasus khusus di luar narasi tekstual aturan itu sendiri. Sebab keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi. Karenanya, argumen-argumen logis formal “dicari” sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut (Sudijono Sastoatmodjo,2005:Jurnal Ilmu Hukum UMS Vol.8).

Aliran *interessenjurisprudenz* ini berangkat dari keraguan tentang kesempurnaan logika yuridis dalam merespon kebutuhan atau kepentingan sosial dalam masyarakat. Aliran ini mengatakan bahwa hakim tidak bisa dibiarkan untuk hanya melakukan konstruksi logis dalam membuat putusan. Sebab cara demikian akan menjauhkan hukum dari kebutuhan hidup yang nyata.

B. Tinjauan Tentang Teori Kebijakan Publik

1. Tingkat-Tingkat Kebijakan Publik

a. Lingkup Nasional

1) Kebijaksanaan Nasional

Kebijaksanaan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional, yang berwenang: MPR, Presiden, DPR.

Dalam penelitian ini kebijaksanaan yang dikaji berada dalam lingkup nasional yaitu Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004, Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009, dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang dijadikan acuan dalam penyusunan RPJMN (Rencana

Pembangunan Jangka Menengah).

- 2) Kebijakan Umum
Kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang adalah Presiden.
 - 3) Kebijakan Pelaksanaan
Merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang: Menteri/setingkat menteri dan pimpinan LPND
- b. Lingkup Wilayah
- 1) Kebijakan Umum
Kebijakan Pemda sebagai pelaksanaan azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan RT Daerah. Yang berwenang: Gubernur dan DPRD Provinsi untuk Daerah Provinsi dan Bupati/Walikota untuk Daerah Kab./Kota.
 - 2) Kebijakan Pelaksanaan, ada tiga macam:
 - a. Desentralisasi: realisasi pelaksanaan PERDA
 - b. Dekonsentrasi: pelaksanaan nasional di Daerah
 - c. Tugas pembantuan (*medebewind*): pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemda (Esmi Warassih,2005:7).

2. Model Pendekatan Analisis Kebijakan Publik

Dalam menentukan kebijakan publik ada beberapa model pendekatan analisis kebijakan publik, sebagaimana yang dikemukakan oleh Budi Winarno (2002:36-38), yaitu:

- a. Pendekatan Kelompok
Secara garis besar ini menyatakan bahwa pembuatan kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Suatu kelompok merupakan kumpulan individu-individu yang diikat oleh tingkah laku atau kepentingan yang sama. Kebijakan publik pada suatu waktu tertentu dalam pandangan ini merupakan *equilibrium* yang dicapai dalam perjuangan berbagai kelompok. *Equilibrium* ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok kepentingan yang diharapkan akan menghasilkan perubahan-perubahan dalam proses pembuatan kebijakan publik.
- b. Pendekatan Kelembagaan
Suatu kebijakan tidak menjadi kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah.

Lembaga-lembaga pemerintah memberi dua karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik. *Pertama*, Pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. *Kedua*, kebijakan-kebijakan pemerintah memerlukan universalitas.

c. Pendekatan Proses Fungsional

Harold Lasswell (Budi Winarno,2002:41) mengemukakan tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional yaitu:

- 1) *Intelegensi*, bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan yang mendapat perhatian para pembuat keputusan-keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
- 2) *Rekomendasi*, bagaiman rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan.
- 3) *Preskripsi*, bagaimana peraturan-peraturan umum dipergunakan atau diterapkan oleh siapa.
- 4) *Permohonan*, siapa yang menentukan apakah perilaku tertentu bertentangan dengan peraturan-peraturan atau undang-undang dan menuntut penggunaan peraturan atau undang-undang.
- 5) *Aplikasi*, bagaimana undang-undang atau peraturan sebenarnya diterpkan atau diberlakukan
- 6) *Penilaian*, bagaimana pelaksana kebijakan, keberhasilan, atau kegagalan dinilai.
- 7) *Terminasi*, bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi.

d. Pendekatan Peran Serta Warga Negara

Dengan keikutsertaan warganegara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warganegara akan memperoleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggungjawab sosial yang penuh, dan menjangkau perspektif mereka diluar batas-batas kehidupan pribadi.

C. Konsepsi Hukum Responsif

1. Philippe Nonet dan Philip Selznick

Sebagai penggagas teori hukum responsif, Nonet dan Selznick memberikan sebuah konsepsi yang cukup mendalam tentang apa itu hukum responsif.

Menurut keduanya hukum yang baik seharusnya memberikan

sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif (Nonet dan Selznick,2003:60).

Disampaikan juga bahwa hukum responsif merupakan tradisi kaum realis (*legal realism*) dan sosiologis (*sociological jurisprudence*) yang memiliki satu tema utama yaitu membuka sekat-sekat dari pengetahuan hukum. Seharusnya ada penghargaan yang tinggi kepada semua hal yang mempengaruhi hukum dan yang menjadi persyaratan bagi efektifitasnya.

Menurutnya pencarian hukum responsif merupakan upaya terus-menerus yang dilakukan oleh teori hukum modern. Hukum responsif berusaha mengatasi dilema antara integritas dan keterbukaan, suatu institusi responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan ini hukum responsif memperkuat cara-cara dimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan diantara keduanya.

Hukum responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Oleh karena itu diperlukan panduan berupa tujuan, tujuan-tujuan ini menetapkan standar untuk mengkritisi tindakan yang mapan dan karenanya membuka

kesempatan untuk terjadinya perubahan. Pada saat yang bersamaan, jika benar-benar dijadikan pedoman tujuan dapat mengontrol diskresi administratif, sehingga dapat mengurangi risiko terjadinya penyerahan institusional. Sebaliknya ketiadaan tujuan berakar pada kekakuan serta oportunisme. Hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat dibuat cukup obyektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif.

Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Suatu contoh yang lazim untuk hal ini adalah doktrin "*due process*". Sebagai doktrin kontitusional "*due process*" mungkin hanya dipahami sebagai nama untuk serangkaian peraturan, yang dipaparkan secara historis, yang melindungi hak-hak atas pemberitahuan (*right of notice*), untuk didengar dalam persidangan, peradilan dengan sistem juri, dan hal lain semacam itu. Secara lebih spesifik hukum responsif mendorong dan mengembangkan kesopanan dalam dua cara pokok yaitu:

- a. Mengatasi kondisi sempitnya pandangan dalam moralitas komunal. Otoritas tujuan yang tumbuh cenderung mengurangi preskripsi dan simbolisme. Hukum responsif menuntut bahwa kebiasaan dan moralitas, sejauh moralitas dan kebiasaan ini mengklaim otoritas hukum, harus dijustifikasi oleh suatu penilaian rasional mengenai pengorbanan dan manfaat. Salah satu akibatnya adalah tekanan untuk mendeskriminalisasi pelanggaran-pelanggaran terhadap nilai-nilai moral yang berlaku. Tatanan hukum lalu lebih beradab, atau tepatnya bahwa tatanan tersebut menjadi lebih santun, lebih menerima keragaman budaya, tidak terlalu mudah menjadi kejam terhadap hal-hal yang menyimpang dan eksentrik. Hal ini tidak lantas berarti bahwa hukum melepaskan diri dari konsensus moral masyarakat. Ia hanya lebih menemukan konsensus di dalam aspirasi-aspirasi yang umum

daripada di dalam norma perilaku yang spesifik, ia berusaha mengklarifikasi nilai-nilai yang dipertaruhkan dalam tatanan moral, sehingga akan membebaskan budaya dan tafsiran-tafsiran sempitnya.

- b. Mendorong suatu pendekatan baru terhadap krisis-krisis ketertiban umum yaitu suatu pendekatan yang berpusat pada masalah (*problem centered*) dan yang integratif secara sosial. Menurut hukum responsif rekonstruksi hubungan sosial dianggap sebagai sumber utama untuk mencapai ketertiban umum. Dengan kata lain, hukum responsif dapat lebih siap mengadopsi “paradigma politik” dalam mengintrepetasikan ketidakpatuhan dan ketidaktertiban. Paradigma tersebut menggunakan suatu model pluralistik dari struktur kelompok di dalam masyarakat, dan karenanya menekankan realitas dan meneguhkan legitimasi konflik sosial. Ketidakpatuhan mungkin dapat dilihat sebagai perbedaan pendapat, dan penyimpangan sebagai munculnya suatu gaya hidup baru, kerusuhan tidak dianggap sebagai aksi massa yang tidak masuk akal atau sekedar merusak namun dipuji karena relevansinya sebagai proses sosial. Dengan jalan ini, seni negosiasi, diskusi, dan kompromi secara politis dan juga sopan ikut dilibatkan.

Aliran hukum ini juga mengatakan bahwa “ideal pokok” hukum resposif adalah legalitas. Bahwa kontinuitas dipertahankan, namun ideal mengenai legalitas seharusnya tidak dikacaukan dengan pernak-pernik “legalisasi”, pengembangan peraturan dan formalitas prosedural. Pola-pola birokratis yang diterima sebagai *due process* (dipahami sebagai “bidang rintangan”) atau sebagai akuntabilitas (dipahami sebagai dipenuhinya peraturan-peraturan jabatan) merupakan hal yang asing bagi hukum responsif. Ideal mengenai legalitas perlu dipahami secara lebih umum dan dibebaskan dari formalisme. Berikut bagan tiga tipe hukum menurut Nonet dan Selznick: (Nonet dan Selznick, 2003:13)

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan sosial dan tujuan negara	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
Peraturan	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan

Pertimbangan	Ad hoc; memudahkan pencapaian tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal;rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan);perluasan kompetensi kognitif
Diskresi	Sangat luas;oportunistik	Dibatasi oleh peraturan;delegasi yang sempit	Luas tetapi sesuai dengan tujuan
Paksaan	Ekstensif;dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternative,seperti insentif, system kewajiban yang mampu bertahan sendiri
Moralitas	Moralitas komunal; moralisme hukum; moralitas pembatasan	Moralitas kelembagaan yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; moralitas kerjasama
Politik	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum independen dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, keberpaduan kekuasaan
Harapan akan ketaatan	Tanpa syarat; ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya, untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif;dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
Partisipasi	Pasif;kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku;muncul kritik atas hukum	Aspek diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

2. Satjipto Rahardjo

Teori hukum responsif yang dikemukakan Nonet dan Selznick tersebut kemudian banyak diadopsi dan dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo, akan tetapi beliau tidak secara utuh mengambil apa yang disampaikan Nonet dan Selznick dalam teori responsifnya.

Beliau memberikan istilah berbeda tentang hukum responsif, yaitu hukum progresif, akan tetapi secara tegas beliau pun menyampaikan bahwa hukum progresif memiliki tipe responsif (Satjipto Rahardjo, 2004:2).

Ide utama hukum progresif adalah membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan bukan justru membelenggu, manusia-manusialah yang berperan lebih penting. Progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri (Satjipto Rahardjo, 2004:4).

Hukum itu bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju pada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasikan kedalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakekat hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as process, law in the making*) (Satjipto Rahardjo, 2004:2).

Hukum progresif lebih mengunggulkan aliran realisme hukum dan penggunaan optik sosiologis dalam menjalankan hukum. Sebab cara kerja analitis yang berkuat dalam ranah hukum positif tidak akan banyak menolong hukum untuk membawa Indonesia keluar dari keterpurukannya (Satjipto Rahardjo, 2004:6).

Seyogyanya penegak hukum bahkan kita semua harus berani keluar

dari alur tradisi penegakan hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan *an-sich*. Sebab hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non hukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada di dalamnya. Meski tak jarang penerimaan itu sendiri tak selalu bermakna sama bagi semua. Hukum bukan hanya urusan (*business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*). Hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.

Hukum progresif berbagi paham dengan *legal realism* dan *freirechtslehre* oleh karena hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum.

Selain itu juga disampaikan bahwa hukum progresif dekat dengan *sociological jurisprudence* dari Roscoe Pound karena kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya.

Kedekatan hukum progresif dengan *interessenjurisprudenze*, aliran hukum yang muncul di Jerman sekitar awal abad keduapuluh karena aliran ini mengatakan bahwa hakim tidak bisa dibiarkan untuk hanya melakukan konstruksi logis dalam membuat keputusan. Sebab cara demikian akan

menjauhkan hukum dari kebutuhan hidup yang nyata.

Kedekatan hukum progresif dengan teori hukum alam terletak pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *meta-juridical*. Teori hukum alam mengutamakan *the search of justice* dari pada lainnya. Hukum progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut logika dan peraturan.

Hubungan hukum progresif dengan *Critical Legal Studies* (CLS) yang muncul di Amerika tahun 1977 yang langsung menusuk jantung pikiran hukum Amerika yang dominan, yaitu suatu sistem hukum liberal yang didasarkan pada pikiran politik liberal. Hukum progresif juga menggandeng kritik terhadap sistem hukum yang liberal itu, karena hukum di Indonesia juga turut mewarisi sistem tersebut. Akan tetapi hukum progresif memiliki basis yang lebih luas dari tujuan yang lebih luas pula dibandingkan CLS (Satjipto Rahardjo,2004:8).

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menyampaikan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivis dan berbasis peraturan tidak mampu menangkap kebenaran. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivis, hukum sebagai pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, mekanistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi. Dalam konteks hukum Indonesia, doktrin dan ajaran hukum demikian yang masih dominan (Satjipto Rahardjo,2006:x).

Pemikiran hukum progresif yang merupakan pengembangan dari hukum responsif ini terus berkembang. Semakin banyak pakar yang mengkaji dan memberikan definisi tentang hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Di antara pemikir-pemikir itu antara lain Firman Muntajo. Sebagaimana Satjipto Rahardjo beliau pun memberikan istilah hukum progresif.

Menurutnya reformasi hukum dimulai dengan mendekonstruksi hukum secara menyeluruh, mendasar, cepat, dan drastis sebagaimana yang

diwacanakan dalam tipe hukum progresif. Pada tataran teoritis dekonstruksi hukum itu dilakukan dengan mengembalikan strategi pembangunan di Indonesia sebagaimana yang diamanatkan oleh para pendiri republik, yaitu menjadikan *The Living Law* yang ada pada sanubari bangsa Indonesia yang bersifat pluralis sebagai sumber utama pembangunan hukum. Untuk itu upaya yang dapat dilakukan adalah:

- 1) Membangkitkan rasa nasionalisme dan kebanggaan ber hukum atas dasar penghormatan yang mendalam terhadap hukum asli Indonesia yang hidup dan berkembang sebagai *The Living Law* dalam masyarakat Indonesia yang merupakan perwujudan dari *Peculiar form of social life* masyarakat Indonesia yang pluralis atas dasar semboyan Bhinneka Tunggal Ika;
- 2) Melakukan rekonstruksi seluruh hukum nasional atas dasar paradigma-paradigma nonpositivis dan nondoktrinal;
- 3) Melakukan desentralisasi kekuasaan pemerintah/negara;
- 4) Memfasilitasi satuan-satuan masyarakat dengan otoritas-otoritas otonom dan kelembagaan tradisional untuk ber hukum sesuai dengan *Peculiar form of social life*-nya;
- 5) Hukum nasional harus dirumuskan atas dasar prinsip harmonisasi hukum yang bertujuan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat Indonesia yang pluralis dibawah semboyan Bhinneka Tunggal Ika dan sila Persatuan Indonesia dalam bingkai NKRI;
- 6) Mengutamakan harmonisasi hukum dari pada unifikasi dan kodifikasi hukum;
- 7) Menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum dan pengawasan publik atas pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan guna menciptakan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan pemerintahan;
- 8) Menciptakan pemerintahan berdasarkan prinsip *Chek and Balance*;
- 9) Memberikan kebebasan pada hakim untuk menemukan dan menciptakan hukum (*Judge made law*) dalam memutus perkara atas dasar upaya untuk mencapai kebenaran substansial, bukan kebenaran formil, sebagaimana yang diajarkan oleh faham hukum positivis, dan bila perlu hakim dapat menyatakan tidak berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, dan melakukan penyempurnaan atau pencabutan jika dirasakan merugikan kepentingan rakyat;
- 10) Mengembangkan pola pemerintahan atas dasar pendekatan yang bersifat sinergi antara kepentingan pusat dan daerah (Firman Muntaqo,2006:152).

Pemikir lain yang ikut mengembangkan gagasan hukum progresif yang dikemukakan Satjipto Rahardjo adalah I Gede AB Wiranata. Menurutnya gagasan hukum progresif merupakan *counter* dari pemikiran legal-positivistik yang menyandarkan segala sesuatunya hanya kepada fakta hukum yang bersifat konkret.

Adanya kelemahan dalam pemikiran legal positivistik mendorong pemikiran untuk melihat hukum secara lebih terbuka terhadap kekuatan-kekuatan sosial di masyarakat, seperti sosial, politik, dan ekonomi. Pengkajian terhadap hukum tidak cukup hanya dengan ilmu hukum yang cenderung berorientasi pada apa yang seharusnya (*das sollen*), tetapi harus memperhatikan apa yang senyatanya (*das sein*) berlaku dalam praktik atau pelaksanaannya. Dengan demikian munculah pendekatan yang interdisipliner, yaitu pengkaitan antara ilmu hukum dan sosiologi, ilmu politik, ilmu ekonomi, dan sebagainya. Akibatnya muncul cabang-cabang keilmuan baru dalam ilmu hukum misalnya hukum ekonomi. Munculnya gagasan hukum progresif menurutnya bertitik tolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku. Dua komponen inilah yang seharusnya menyusun hukum. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah ataupun akan terbangun (I Gede AB Wiranata, 2006:238).

Selain kedua pemikir tersebut ada pula Joni Emirzon yang turut mengembangkan gagasan hukum progresif.

Menurutnya elemen terpenting yang akan membangun hukum adalah etika dan moral. Dengan kedua hal ini manusia dapat membedakan benar atau salah dan baik atau buruk. Etika merupakan suatu norma yang berfungsi mempertahankan dan menegakkan nilai-nilai moral manusia supaya dapat dipatuhi oleh anggota masyarakat itu sendiri dalam kehidupan sebagai makhluk sosial. Jika etika atau moral manusia sudah luntur, maka penegakan hukum tidak akan tercapai, sehingga membangun masyarakat untuk sejahtera dan kebahagiaan manusia juga tidak akan terwujud (Joni Emirzon, 2006:205).

Pemikiran hukum progresif juga disampaikan Sudijono Sastroatmodjo.

Menurutnya paradigma hukum progresif menurut beliau adalah kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota dalam penegakan hukum. Empati, kepedulian dan dedikasi menghadirkan keadilan menjadi roh penyelenggaraan hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi orientasi dan tujuan akhir hukum, dan penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan.

Hukum progresif tidak sekali-kali menafikan peraturan yang ada sebagaimana dimungkinkan dalam aliran *freirechtslehre*. Meski begitu, ia tidak seperti legalisme yang mematok peraturan sebagai harga mati atau *analytical jurisprudence* yang hanya berkuat pada proses logis-formal. Hukum progresif merangkul baik peraturan maupun kenyataan atau kebutuhan sosial sebagai dua hal yang harus dipertimbangkan dalam tiap keputusan.

Sudijono Sastroatmodjo mencoba mengidentifikasi elemen-elemen utama dari model hukum progresif, yakni: (Sudijono Sastroatmodjo, 2005: jurnal ilmu hukum UMS Vol.8)

1) Ideologi: “pro-rakyat”

Hukumlah yang bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum, ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif lebih dekat ke *interessenjurisprudenz*. Searah dengan hukum progresif, aliran *interessenjurisprudenz* ini berangkat dari keraguan tentang kesempurnaan logika yuridis dalam merespon kebutuhan atau kepentingan sosial dalam masyarakat.

2) Tujuan: “Pembebasan”

Karena hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia atau rakyat sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam

hubungan-hubungan manusia. Salah satu persoalan krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan dimaksud, hukum progresif harus tampak sebagai institusi yang emansipatoris (pembebasan). Konsep emansipatoris disini menunjuk pada konsep yang digunakan dalam paradigma postmodernisme, bukan paradigma modernisme. Sebagaimana diketahui, dalam paradigma modern, makna emansipasi diproyeksi pada upaya melepaskan diri dari kungkungan mitos-mitos, ideologi, dan tradisi yang irasional dan sarat tabu-tabu kepada pengembangan rasionalitas manusia dalam menata kehidupannya.

3) Fungsi: “Pemberdayaan”

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, bahwa tujuan hukum progresif adalah untuk pembebasan. Tujuan ini membawa imperatif lain yaitu pemberdayaan. Pemberdayaan itu tentu saja diarahkan kepada mereka yang lemah. Dari sisi filosofis, gagasan kesederajatan dalam hukum sebenarnya berangkat dari fakta bahwa yang harus kuat selalu melindas yang lemah, hukum rimba yang berlangsung berdasarkan arus “kuat-lemah”. Kederajatan didepan hukum menghendaki dihentikannya arus “kuat-lemah” itu dan sebagai gantinya adalah hukum yang menjamin bahwa yang lemah tidak begitu saja dapat dipaksa mengikuti maunya orang kuat. Terhadap yang lemah, harus diberi perlakuan khusus agar sederajat dengan pihak yang kuat. Harus ada *equality of arms* dalam hubungan sosial. Fairness hanya mungkin tercipta jika ada *equality of arms*.

4) Jenis Keadilan: “Keadilan Sosial”

Karena pemberdayaan (kaum lemah) merupakan fungsi utama hukum progresif, maka konsekuensi logisnya adalah ia harus memperjuangkan keadilan sosial sebagai sasaran utama. Teori keadilan sosial ini, menunjuk pada apa yang dikemukakan Jon Rawls sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung

5) Metodologi: “Diskresi”

Metodologi seperti ini merupakan salah satu cara untuk mengatasi “kelumpuhan” hukum di Indonesia, terutama mengatasi ketidakmampuan melayani kepentingan rakyat kecil. Karena itu, praktik hukum progresif, lebih mengandalkan kebijaksanaan pada pelaku hukum, yaitu hakim, polisi, jaksa, dan pengacara dalam memaknai hukum kini dan di sini. Hakim, polisi, jaksa, dan pengacara yang progresiflah yang sebenarnya menjadi ujung tombak perjuangan hukum progresif, Untuk mewujudkan hukum progresif, mereka harus bertindak sebagai *a creative lawyer*.

D. Tinjauan Tentang Politik Hukum

1. Sejarah Timbulnya Politik Hukum

Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari apabila berbicara tentang akar sejarah timbulnya politik hukum, maka akan berbicara tentang latar belakang, kapan, dimana, dan siapa yang menggagas disiplin ilmu ini untuk pertama kali. Menurut beliau latar belakang ilmiah yang menjadi *raison d'être* kehadiran disiplin politik hukum adalah rasa ketidakpuasan para teoritis hukum terhadap model pendekatan hukum selama ini. Seperti diketahui dari aspek kesejarahan, studi hukum telah berusia sangat lama sejak era Yunani kuno hingga era postmodern. Selama kurun waktu yang sangat lama tersebut studi hukum mengalami pasang surut perkembangan dan pergeseran terutama berkaitan dengan metode pendekatannya. Pasang surut perkembangan dan pergeseran tersebut disebabkan karena terjadinya perubahan struktur sosial akibat modernisasi dan industrialisasi politik, ekonomi, dan pertumbuhan piranti lunak ilmu pengetahuan (Imam Syaukani, 2004:12).

Satjipto Rahardjo memberikan analisis menarik tentang pasang surut studi hukum ini. Pada abad ke-19 di Eropa dan Amerika individu merupakan pusat pengaturan hukum, sedang bidang hukum yang sangat berkembang adalah hukum perdata (hak-hak kebendaan, kontrak, perbuatan melawan hukum). Keahlian hukum dikaitkan pada soal keterampilan teknis atau keahlian tukang (*legal craftsmanship*). Orang pun merasa bahwa dengan cara memperlakukan hukum seperti di atas, dengan menganggap hukum sebagai suatu lembaga dan kekuatan independen dalam masyarakat. Hukum, disiplin hukum, metode analisis hukum, semuanya tidak membutuhkan bantuan dan kerjasama dengan disiplin ilmu yang lain. Dengan perkataan lain, politik hukum muncul sebagai salah satu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum, terutama dalam kaitan studi ini adalah politik (Satjipto Rahardjo, 1985:2).

Keberadaan politik hukum dalam dunia ilmu pengetahuan hukum secara teoritis dan praktis telah dikenal cukup lama di Indonesia, akan tetapi perkembangan ilmu ini tidak cukup cepat sehingga tidak banyak diketahui, hal ini dapat dilihat dari masih sedikitnya literatur yang membahas tentang hal ini.

2. Pengertian Politik Hukum

Penyebutan politik hukum seperti halnya istilah hukum yang lain, banyak dipengaruhi ragam istilah hukum yang terdapat dalam tradisi istilah hukum yang ada di Belanda. Hal ini disebabkan faktor kesejarahan yang tidak bisa begitu saja dilepaskan. Penjajahan yang dilakukan bangsa Belanda menyisakan bentuk dan struktur keilmuan khususnya dalam bidang hukum.

a. Perspektif Etimologis

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Istilah ini sebaiknya tidak dirancukan dengan istilah yang belakangan muncul yaitu *politiekrecht* atau hukum politik, yang dikemukakan Hence Van Maarseveen karena keduanya memiliki konotasi yang berbeda. Istilah yang disebutkan terakhir berkaitan dengan istilah lain yang ditawarkan Hence van Maarseveen untuk mengganti istilah hukum tata Negara (Imam Syaukani, 2004:19).

Secara singkat politik hukum diartikan kebijakan hukum.

Adapun definisi kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Dengan kata lain politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.

b. Perspektif Termonologis

Secara terminologis ada banyak para ahli hukum yang memberikan definisi tentang politik hukum yang berbeda-beda menurut perspektifnya masing-masing. Berikut ini disajikan beberapa definisi tentang politik hukum yang dikemukakan para ahli:

1) Padmo Wahyono

Padmo Wahyono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum* memberikan definisi politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang dibentuk. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri (Padmo Wahyono,1986:160).

2) Teuku Muhammad Radhie

Memberikan definisi tentang politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun (Imam Syaukani,2004:25).

3) Soedarto

Adapun menurut Soedarto politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Dalam buku yang lain beliau memberikan definisi tentang politik hukum yaitu usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu (Soedarto,1986:151).

4) C.F.G Sunaryati Hartono

Melihat politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia (C.F.G Sunaryati Hartono,1991:1).

5) Satjipto Rahardjo

Mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang dikehendaki dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut beliau terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:(1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik (Satjipto Rahardjo,1991:352).

6) Abdul Hakim Garuda Nusantara

Definisi selanjutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam makalahnya yang berjudul *Politik Hukum Nasional* yang secara harfiah diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum nasional bisa meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan (Imam Syaukani,2004:30).

7) Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari

Memberikan definisi tentang politik hukum sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci, mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan (Imam Syaukani,2004:32).

8) Mahfud MD

Mengungkapkan teori tentang hubungan antara karakter produk hukum dengan konfigurasi politik yang melingkupinya. Menurut Moh. Mahfud MD perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Artinya bahwa konfigurasi politik tertentu ternyata selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakter produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif atau populistik. Sedangkan ketika konfigurasi politik bergeser ke sisi yang otoriter, maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif atau ortodoks (Moh Mahfud MD, 2001:376).

Teori yang dikemukakan Mahfud MD ini juga dapat membantu untuk menentukan arah politik hukum di Indonesia, sebab bagaimanapun hukum tidak berdiri sendiri sebagai sub sistem sosial, akan tetapi hukum merupakan bagian dari kesatuan sub sistem sosial yang membentuk sistem sosial suatu bangsa.

Dalam pendekatan teori yang dikemukakan Mahfud MD ini, disampaikan bahwa politik memiliki nilai dominasi untuk

mempengaruhi hukum, sehingga karakter produk hukum suatu bangsa dapat dinilai dari kondisi politik yang melingkupi pada saat hukum itu dibentuk.

E. Penelitian yang Relevan

Perbincangan tentang konsepsi hukum responsif memang masih terbatas pada kalangan tertentu saja, bahkan relatif sulit menemukan referensi yang secara gamblang menguraikan konsepsi hukum yang masih termasuk baru ini. Beberapa referensi yang dijadikan penulis sebagai acuan antara lain buku berjudul *Law & Society in Transition: Toward Responsif Law* karangan Philippe Nonet & Philip selznick yang diterbitkan tahun 1978 yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerbit Huma menjadi *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi* dan diterbitkan tahun 2003. Buku ini merupakan satu-satunya yang mengulas secara lebih terperinci tentang hukum responsif. Referensi lain yang juga menjadi acuan yang cukup berharga adalah kumpulan tulisan Prof. Satjipto Rahardjo di harian kompas yang kemudian diterbitkan tahun 2006 dalam bentuk buku yang berjudul *Membedah Hukum Progresif* yang secara konsepsi menurut penulis memiliki akar yang sama dengan hukum responsif yang kemudian mengalami perkembangan lewat gagasan hukum progresif yang dimunculkan oleh Satjipto Rahardjo dan juga tulisan beliau dalam News Letter No.59 yang diterbitkan bulan Desember tahun 2004 yang semakin memperjelas tentang konsepsi hukum progresif. Buku lain

yang cukup berharga bagi penulis adalah kumpulan tulisan Dr. Moh Mahfud MD yang diterbitkan dalam sebuah buku oleh penerbit Gama Media tahun 1999 yang berjudul *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, juga buku beliau yang berjudul *Politik Hukum di Indonesia* yang diterbitkan oleh LP3S tahun 1998 yang merupakan hasil disertasi yang dipublikasikan dalam bentuk buku, dan referensi-referensi lain yang dijadikan acuan sebagai penulis yang kesemuanya membantu membentuk kerangka berfikir penulisan penelitian ini.

F. Kerangka Pemikiran

Kebutuhan akan adanya perbaikan hukum di Indonesia sesungguhnya telah disadari banyak pihak, terutama mereka yang sangat kosen terhadap perkembangan hukum yang ada di Indonesia. Hal ini merupakan reaksi wajar yang timbul menyaksikan realitas penegakan hukum yang jauh dari cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Bab I Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa ‘Negara Indonesia adalah Negara Hukum’. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtsstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Pada kenyataannya realitas penegakan hukum di Indonesia ibarat peribahasa jauh panggang dari api, sebuah gambaran yang mungkin memang tepat

ditujukan untuk menilai sejauh mana hukum mampu terwujud sebagai cita-cita bangsa.

Lahirnya era reformasi seolah menjadi sebuah awal harapan akan adanya perbaikan hukum yang diidamkan banyak pihak, salah satunya tercermin dalam tujuh amanat reformasi yang dihusung mahasiswa. Menurut Satjipto Rahardjo untuk mengevaluasi proses penegakan hukum yang selama ini berjalan di Indonesia, dimulai dengan mengevaluasi madzhab hukum yang selama ini dijadikan acuan. Kecenderungan menggunakan madzhab positivistik-legalistik pada kenyataannya tidak cukup mampu memberikan rasa keadilan bagi masyarakat, sebab pendekatan madzhab ini menjunjung tinggi legalitas tanpa peduli dengan aspek-aspek lain. Apa yang tertulis dalam undang-undang itulah yang harus dilaksanakan dan dijadikan putusan dalam suatu perkara, sehingga hukum cenderung melepaskan diri dari lingkungan sosialnya dimana ia hidup.

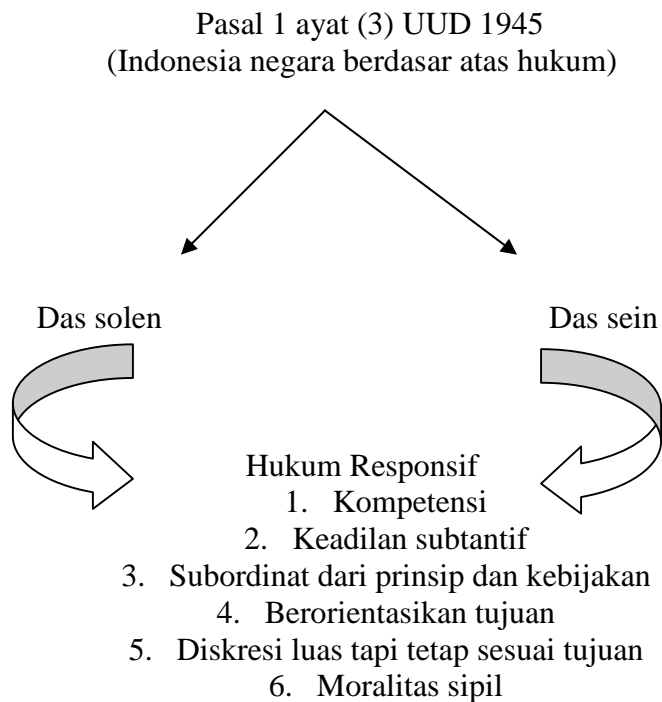
Hal lain yang bisa menjadi cerminan adalah perilaku aparat penegak hukum yang dianggap jauh dari cita-cita untuk memberikan rasa keadilan bagi rakyat. Sebut saja salah satunya keberanian para hakim dalam memutuskan perkara di pengadilan, kecenderungan yang selama ini ada banyak para hakim yang hanya menjadi corong undang-undang dalam memutuskan setiap perkara yang diadilinya. Padahal diketahui bersama bahwa peraturan perundang-undangan yang secara tertulis belum tentu

mampu memberikan putusan terbaik bagi setiap perkara. Pada sistem hukum Indonesia hakim diberi kewenangan untuk menemukan hukum sendiri atau lebih dikenal dengan istilah *judge made law*, ini berarti bahwa penemuan hukum yang dilakukan hakim dalam memutus perkara dapat dijadikan sumber hukum dalam persidangan. Fungsi dan kewenangan inilah yang selama ini belum banyak dilakukan, sehingga ada banyak kasus dipengadilan yang tidak dapat diputuskan.

Kondisi inilah yang dianggap menjadi sumber masalah proses penegakan hukum di Indonesia, maka mulai muncul ide-ide perbaikan hukum yang dimulai dengan mengevaluasi madzhab hukum yang selama ini digunakan. Salah satu ide yang belakangan semakin ramai diperbincangkan di beberapa kalangan adalah tentang lahirnya mazhab hukum yang relatif baru yaitu hukum responsif yang dipelopori oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick.

Konsep hukum responsif mengatakan bahwa hukum yang baik seharusnya menawarkan lebih daripada sekedar prosedur hukum, sehingga keadilan substantif dapat dirasakan mereka yang mencari keadilan. Secara sederhana dikatakan bahwa hukum seharusnya lebih respon terhadap lingkungan sosialnya, sebab ia tidak berdiri sendiri sebagai sub sistem sosial. Cukup disayangkan wacana tentang konsepsi hukum responsif masih menjadi pembahasan terbatas di beberapa kalangan saja. Padahal apabila bicara tentang proses penegakan hukum sangat banyak pihak yang

harus terlibat didalamnya. Pada lingkungan pendidikan S1 fakultas Hukum pun wacana tentang konsepsi hukum responsif belum banyak dikenal. Hal ini dialami sendiri oleh penulis ketika berdiskusi dengan mahasiswa S1 Fakultas Hukum yang tentunya kedepan juga akan ikut andil baik secara langsung maupun tidak dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Berdasarkan hal-hal tersebut penulis merasa perlu mengenal lebih dalam tentang konsepsi hukum responsif sebagai andil dalam upaya proses perbaikan penegakan hukum di Indonesia dalam sebuah penelitian. Berikut bagan sistematika kerangka berpikir penulis dalam penelitian ini:



7. Pencarian positif bagi berbagai alternatif
8. Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik
9. Pembangkangan dilihat dari aspek budaya substantif
10. Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial



Politik Hukum Nasional Era Reformasi
UU No.25 Tahun 2000
Perpres No.7 Tahun 2005
UU No. 17 Tahun 2007

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum doktrinal (normatif) yang bersifat deskriptif. Penelitian hukum doktrinal tidak mengenal penelitian lapangan (*field research*) karena yang diteliti adalah bahan-bahan hukum, sehingga dapat dikatakan sebagai; *library based, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials* (Johnny Ibrahim,2005:46).

Dalam melakukan penelitian terhadap hukum diperlukan suatu

pemahaman tentang hukum itu sendiri. Ada banyak definisi hukum yang disampaikan para ahli di antaranya adalah Soetandyo Wignyosoebroto.

Menurut beliau ada lima konsep hukum yaitu:

- a. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional;
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *inconcreto*, dan tersistematisasi sebagai *judge made law*;
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik;
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka (Setiono, 2005:20).

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan konsep hukum yang kedua, yaitu hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional, ini berarti bahwa hukum yang akan diteliti adalah hukum positif yang merupakan konsep normatif (Soetandyo Wignyosoebroto dalam Setiono, 2005:21).

Dalam konsep normatif ini hukum adalah norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*), ataupun norma yang telah terwujudkan sebagai perintah yang eksplisit dan secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya, dan juga berupa norma yang merupakan produk dari seorang hakim (*judgements*) pada waktu hakim memutuskan suatu perkara dengan memperhatikan terwujudnya kemanfaatan dan kemaslahatan bagi para pihak yang berperkara (Setiono, 2005:21).

Penelitian deskriptif merupakan pengembangan lanjut dari penelitian eksploratif. Dari penelitian eksploratif, peneliti sudah mengetahui beragam variabel yang terlibat dalam studinya. Sebagai kelanjutannya peneliti mulai memprediksi variabel-variabel yang terlibat tersebut dalam kaitan hubungan pada tingkat korelatif. Dalam penelitian kualitatif studi mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam mengenai potret kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan studinya (HB Sutopo, 2002:110).

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan analitis (*analytical approach*) dan pendekatan sejarah hukum (*historical approach*).

Penelitian dengan pendekatan analitis terhadap bahan hukum adalah untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum (Johnny Ibrahim,2005:310).

Sedangkan penelitian sejarah hukum bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian sejarah hukum akan terungkap kepermukaan mengenai fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini (Amiruddin & Zainal Asikin,2003:131).

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library research*) yang mengambil lokasi penelitian di perpustakaan UNS, perpustakaan Fakultas Hukum UNS, dan perpustakaan Pasca Sarjana UNS. Pemilihan lokasi ini berdasarkan kelengkapan data dan kemudahan jangkauan penulis dalam mencari data yang dibutuhkan.

C. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder karena merupakan jenis

penelitian doktrinal (normatif) (Setiono,2002:26), yaitu meliputi:

a. Bahan Hukum Primer meliputi:

- 1) Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen
- 2) Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004
- 3) Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009
- 4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

b. Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum skunder merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, terdiri atas:

Berbagai hasil penelitian, hasil penemuan ilmiah, dan artikel yang berkaitan dengan hukum responsif.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang, pada prinsipnya mencakup: Pertama, bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Kedua, bahan-bahan primer, skunder, dan penunjang (tersier) diluar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya (Soerjono Soekanto,2003:33).

Sesuai dengan pengertian bahan tersier tersebut, maka bahan tersier bidang hukum yang diperlukan dan dijadikan penunjang untuk penelitian ini antara lain:

- 1) Buku karangan Philippe Nonet & Philip Selznick berjudul Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Edisi Terjemahan) penerbit Huma Tahun 2003.
- 2) Buku karangan Satjipto Rahardjo berjudul Membedah Hukum Progresif (kumpulan tulisan di harian umum Kompas) penerbit Kompas Tahun 2006.
- 3) Buku karangan Moh. Mahfud MD (hasil disertasi) berjudul Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia penerbit Gama Media Tahun 1999 dan buku-buku lain yang relevan dan mengandung informasi atau data mengenai hukum responsif.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah studi kepustakaan atau teknik dokumentasi, yaitu dengan menelaah bahan-bahan hukum yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier.

E. Teknik Analisis Data

Langkah-langkah yang ditempuh penulis untuk proses analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Inventarisasi data

Peneliti melakukan kegiatan inventarisasi data berupa peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan arah kebijakan

pembangunan hukum Indonesia yaitu Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

b. Klasifikasi data

Setelah menginventaris data yang diperlukan, langkah selanjutnya peneliti mengadakan pengelompokkan atau klasifikasi data sesuai dengan pokok-pokok masalahnya berdasarkan teori-teori dan asas-asas hukum.

c. Analisis

Berdasarkan hasil inventarisasi dan klasifikasi data yang telah dilakukan penulis, maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis. Proses analisis data sebenarnya merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa, meskipun sebenarnya tidak ada formula pasti yang dapat digunakan untuk merumuskan hipotesa. Hanya saja pada proses analisis data tema dan hipotesa lebih diperkaya dan diperdalam dengan cara menggabungkannya dengan sumber-sumber data yang ada (Burhan Ashshofa, 1996:66).

Adapun model analisis data yang penulis pergunakan adalah menggunakan logika deduksi, yang berpangkal dari premis normatif yang diyakini bersifat *self-evident*.

Penelitian ini menggunakan penafsiran gramatikal atau interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah tata hukum bahasa, dengan kata lain menangkap arti sesuatu teks/peraturan menurut bunyi kata-katanya.

Penafsiran ini merupakan cara yang paling sederhana untuk mengetahui makna yang terkandung di dalam suatu pasal (Jazim Hamidi,

2005:53).

Model analisis lain yang digunakan penulis adalah dengan menarik asas-asas hukum yang terdapat pada Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 dan Perpres No.7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009.

Menurut Paul Scholten salah satu fungsi yang utama dari ilmu-ilmu hukum adalah mengadakan penelusuran terhadap asas-asas hukum yang terdapat di dalam hukum positif (Soerjono Soekanto,2006:252).

Penulis juga menggunakan analisis sejarah hukum dalam penelitian ini. Seorang peneliti yang mempergunakan metode sejarah di dalam tinjauannya terhadap hukum, mempunyai kewajiban utama untuk menelaah hubungan antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya dari sudut sejarah (Soerjono Soekanto:1979).

Penelitian sejarah hukum bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian jenis ini akan terungkap kepermukaan mengenai fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini (Amiruddin & Zainal Asikin,2003:131).

Dari hubungan-hubungan tersebut, seorang peneliti harus dapat menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang ditelitinya (Soerjono Soekanto,2006: 263).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Sejarah Pemikiran Hukum Responsif di Indonesia

Berbicara tentang sejarah lahirnya teori hukum responsif tidak terlepas dari ruang lingkup yang melatarbelakangi lahirnya teori ini. Baik itu kondisi dimana teori ini pertama kali dilahirkan yaitu di Amerika maupun kondisi ketika akhirnya Indonesia mengadopsi teori hukum responsif untuk mengatasi ketidakberfungsian hukum di Indonesia sebagaimana mestinya.

Kondisi Amerika yang mengalami krisis hukum pada tahun 1970-an, menjadi awal lahirnya pemikiran hukum responsif. Kondisi yang relatif sama dengan apa yang terjadi di Indonesia saat ini, sebuah kondisi dimana krisis hukum yang terjadi bukan hanya bersifat teknis bagaimana menerapkan dan menjalankan hukum akan tetapi jauh lebih mendasar dari itu semua (Satjipto Rahardjo, 2003:6).

Menurut Nonet dan Selznick tokoh yang pertama kali memunculkan konsep tentang hukum responsif pertama kali, ada suatu kebutuhan akan suatu teori hukum dan sosial yang disebut sebagai, pertama, *affirm the worth of law*; kedua, *point out alternative to coercion and repression* (Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978:8). Mereka memilih suatu definisi hukum yang luas yang mencakup sejumlah besar pengalaman-pengalaman hukum yang aneka ragam, tanpa meleburkan konsep hukum di dalam anggapan yang lebih luas mengenai kontrol sosial. Menurut Jerome Frank tujuan utama penganut realisme hukum (*legal realism*) adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan ini mereka

mendorong perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum, agar pola pikir atau nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi aparat penegak hukum.

Demikian juga tujuan penganut *sociological jurisprudence* yang memberi kemampuan bagi institusi hukum untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta-fakta sosial dimana hukum itu berproses dan diaplikasikan (Nonet dan Selznick, 2003:59). Dengan demikian menurut kedua pemikir hukum ini dapat dikatakan bahwa lahirnya hukum responsif tidak terlepas dari pengaruh dua teori hukum yaitu *legal realism* dan *sociological jurisprudence*.

Keberadaan hukum responsif dalam atmosfer wacana hukum di Indonesia tidak terlepas dari tahapan-tahapan perkembangan pemikiran hukum di Indonesia yang berkorelasi erat kondisi sosial politik yang melingkupinya.

Khudzaifah Dimiyati membagi tahapan perkembangan pemikiran hukum di Indonesia menjadi tiga periode (Kzudzaifah Dimiyati, 2004: 117):

1. Periode Pasca Kemerdekaan (1945-1960)

Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia pada dasarnya para pemuka-pemuka Indonesia bersemangat untuk melepaskan diri dari pengaruh dan ide-ide kaum kolonial, dengan keyakinan bahwa ini adalah saat yang tepat untuk membawa substansi hukum rakyat yang selama ini terjajah, kearah hukum yang bersumber pada hati nurani bangsa Indonesia. Segala upaya

dilakukan demi terwujudnya peraturan yang terlepas sama sekali dari pengaruh hukum kolonial salah satunya adalah dengan menggali dari sumber hukum adat.

Tipologi pemikiran pada periode ini mengarahkan pemikiran pada hukum adat. Hal ini tersirat dalam pemikiran-pemikiran Soepomo tentang konsep hukum yang mengandung semangat memperjuangkan hukum adat dan cenderung resisten terhadap hukum Barat yang dianggap melemahkan hukum nasional. Sebagai akibatnya, terjadilah peneguhan ideologi hukum yang bermuara pada hukum adat sebagai embrio hukum nasional merupakan langkah untuk menggantikan hukum kolonial (Khudzaifah Dimiyati, 2004: 139).

Dalam banyak pemikirannya Soepomo berkeyakinan bahwa dengan melepaskan diri dari pengaruh hukum Barat Indonesia akan mampu melakukan perbaikan internal melalui peneguhan budaya hukum yang tentunya hal itu hanya dapat dijumpai dalam hukum adat sebagai identitas bangsa Indonesia.

Pemikir hukum lain yang banyak menyumbangkan konsep-konsep hukum pada periode ini adalah Soekanto. Menurut beliau hukum adat harus dikaji dan harus ditemukan, oleh karena itu tidak perlu untuk menonjolkan baik buruknya hukum adat. Beliau mengakui bahwa eksistensi dan artikulasi nilai-nilai hukum adat yang digali dari khasanah budaya Indonesia yang intrinsik, lebih penting dan sangat memadai untuk mengembangkan pemikiran hukum agar mendapatkan perlakuan yang sama dengan hukum modern yang dikembangkan negara-negara lain (Khudzaifah Dimiyati, 2004: 146).

Usaha untuk menjadikan hukum adat sebagai sumber pembentukan hukum nasional terus dilakukan, walaupun akhirnya usaha ini terbilang belum cukup berhasil, sebab pada kenyataannya memang sulit melepaskan diri secara utuh dari hukum peninggalan kolonial Belanda.

Soetandyo Wignyosoebroto berpendapat bahwa kesulitan ini antara lain disebabkan faktor proses realisasi ide hukum adat sebagai jiwa hukum

nasional tidak sesederhana model-model strategiknya dalam doktrin. Kesulitan timbul bukan hanya karena keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit itu saja, akan tetapi juga karena sistem pengelolaan hukum yang modern meliputi tata organisasi, prosedur-prosedur dan asas-asas doktrin pengadaan dan penegakannya telah terlanjur tercipta sepenuhnya sebagai warisan kolonial yang tidak mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat. Membangun hukum nasional dengan bermula dari titik nol, apalagi dari suatu konfigurasi baru yang masih harus ditemukan terlebih dahulu, jelaslah kalau tidak mungkin (Soetandyo Wignyosoebroto, 1995:188).

Demikianlah tipologi hukum Indonesia pada periode awal kemerdekaan, semangat nasionalisme yang kental sangat mempengaruhi pemikiran hukum yang tercipta pada saat itu. Walaupun akhirnya cita-cita untuk menjadikan hukum adat sebagai budaya hukum nasional yang bersumber pada budaya bangsa belum dapat terealisasi disebabkan beberapa faktor sebagaimana disampaikan oleh beberapa pakar hukum terutama mereka yang sangat konsen terhadap hukum adat.

2. Periode Transisi (1960-1970)

Setelah pasca kemerdekaan yang kental dengan semangat menghidupkan hukum adat sebagai sumber hukum nasional yang ternyata juga tidak mudah sampai pada cita-cita itu karena alasan keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit dan sistem pengelolaan hukum yang modern meliputi tata organisasi, prosedur-prosedur dan asas-asas doktrin pengadaan dan penegakannya telah terlanjur tercipta sepenuhnya sebagai warisan kolonial yang tidak mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat.

Muncul arah pemikiran hukum yang cenderung formalistik yang

mengutamakan peneguhan pada asas-asas yang ketat pada format-format postulat hukum (Khudzaifah Dimiyati, 2004: 152).

Hal ini dapat terlihat pada pemikiran hukum yang disampaikan Mr. Djokosoetono yang berpendapat perlunya dibentuk suatu biro konstitusi yang memiliki tugas untuk mengumpulkan bahan-bahan yang diperlukan dari partai politik sebagai bentuk keinginan dan cita-cita mereka, selain itu beliau juga mengusulkan penyempurnaan Undang-Undang Dasar Sementara.

Tokoh lain yang juga ikut menyumbangkan pemikirannya yaitu Mr. Hazairin yang banyak menyampaikan pemikiran formalistiknya dengan jargon hukum baru, beliau beranggapan bahwa kesatuan hukum pada hakikatnya sejalan dengan cita-cita dan semangat bangsa Indonesia dengan cara mengambilnya dari khasanah budaya bangsa dengan menyadari watak dan realitas kemajemukan masyarakat Indonesia yang tercermin dalam hukum adat yang beragam di tiap-tiap daerah, pemikiran lain dari beliau juga agar pembinaan hukum nasional berlandaskan hukum adat yang sesuai dengan perkembangan kesadaran rakyat Indonesia dan tidak menghambat terciptanya masyarakat adil dan makmur (Khudzaifah Dimiyati, 2004: 152).

Dari pemikiran para tokoh periode transisi atau pasca kemerdekaan ini dapat dilihat arah pemikiran hukum yang relatif lebih formalistik dengan mengedepankan kepentingan bangsa Indonesia dalam konteks negara yang diakui kedaulatannya, sehingga diperlukan konstitusi yang secara legal diakui oleh negara-negara di dunia.

3. Periode Era Orde Baru (1970-1990an)

Karakteristik pemikiran hukum pada periode ini sama halnya dengan periode-periode lain yang tidak terlepas dari kondisi yang melingkupinya.

Kecenderungan pemikiran-pemikiran hukum pada periode ini lebih

dipandang sebagai pemikiran yang bersifat transformatif, artinya pemikiran yang bukan hanya menyentuh aspek-aspek normatif dan doktrinal semata melainkan berusaha mentransformasikan fenomena-fenomena hukum dari aras empirik tentang keharusan untuk membicarakan hukum dalam konteks masyarakat yang dikonstruksikan kedalam tataran teoritik filosofis. (Khudzaifah Dimiyati, 2004:161).

Tokoh yang menyampaikan pemikirannya tentang hukum pada periode ini adalah Mochtar Kusumaatmadja, beliau berpandangan bahwa dalam beberapa dasawarsa terakhir telah banyak berubah sebagai akibat perubahan besar dalam masyarakat dan tekanan-tekanan yang disebabkan penambahan penduduk. Lebih lanjut disampaikan bahwa hukum merupakan salah satu alat pembaharuan masyarakat, pemikiran ini setidaknya diilhami oleh pemikiran-pemikiran Roscoe Pound yang mengintroduksikan bahwa *law as a tool of sosial engineering* yang di Negara Barat pertama kali dipopulerkan oleh apa yang dikenal sebagai aliran *Pragmatic Legal Realism*. Bagi beliau hukum itu harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan bahwa hukum itu harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah (Mochtar Kusumaatmadja, 1976:2).

Pemikiran Mochtar Kusumaatmadja yang berpendapat bahwa hukum merupakan salah satu alat pembaharuan masyarakat, pemikiran ini setidaknya diilhami oleh pemikiran-pemikiran Roscoe Pound yang mengintroduksikan bahwa *law as a tool of sosial engineering* yang di Negara Barat pertama kali dipopulerkan oleh apa yang dikenal sebagai aliran *Pragmatic Legal Realism*. Bagi beliau hukum itu harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan bahwa hukum itu harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah (Mochtar Kusumaatmadja, 1976:2).

Tokoh lain yang banyak menyampaikan pemikirannya pada periode ini adalah Satjipto Rahardjo, dalam banyak pemikirannya Satjipto Rahardjo mencoba memberikan konsep-konsep hukum yang berbeda dari apa yang selama ini dijadikan pandangan umum oleh pakar-pakar hukum. Beliau berpandangan bahwa hukum di Indonesia belum mampu mengakomodir perubahan sosial dan pembangunan yang terus berjalan seiring dengan

hubungan Indonesia sebagai negara yang berdaulat dengan negara-negara di dunia. Bentuk ketidakberdayaan atau ketidakmampuan hukum Indonesia tercermin pada pola pengambilan hukum yang berasal dari Barat tanpa mengkritisnya dan menerimanya seolah-olah sebagai suatu model yang absolut normatif, serta mempergunakannya sebagai ukuran absolut untuk menilai kehidupan hukum di Indonesia. Tentunya tindakan seperti ini akan memberikan efek buruk bagi bangsa Indonesia terutama terkait perkembangan hukum. Sebab bagaimanapun hukum adat yang pada periode pasca kemerdekaan merupakan nilai yang diharapkan mampu menjadi sumber hukum nasional, karena disanalah terkandung hati nurani bangsa.

Adapun gagasan atau pandangan yang beliau sampaikan tentang perlunya perubahan secara radikal dalam pemikiran hukum yang selama ini berkembang, menuju kearah pemikiran yang berorientasi kepada konsep Negara Berdasar Hukum yang berbasis sosial bukan hanya berbasis yuridis. Beliau mencoba menggunakan sudut pandang sosiologis dalam mengkontruksi hukum, suatu hal yang selama ini belum banyak digunakan oleh pemikir-pemikir hukum di Indonesia.

Gagasan lain yang disampaikan antara lain perlunya Indonesia beralih dari cara penegakan hukum sebagaimana yang selama ini dijalankan, yaitu model penegakan hukum yang bersifat formal-positivis yang dianggap hanya mampu untuk menjelaskan keadaan serta proses-proses normal

seperti diantisipasi oleh hukum positif, sedangkan untuk menjelaskan suasana kemelut dan keguncangan yang terjadi di Indonesia hukum positif masih memiliki keterbatasan. Hal ini bisa dilihat pada kemampuan hukum untuk menangani misalnya masalah korupsi, sampai saat ini belum ada hasil yang memuaskan.

Oleh karena itu Satjipto Rahardjo memberikan sebuah gagasan baru model penegakan hukum Indonesia dengan model hukum progresif. Progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Gagasan hukum progresif ini beliau utarakan pertama kali dihadapan publik pada tahun 2002 lewat tulisan beliau dalam salah satu harian ibukota. Kompas, 15 Juni 2002. Pertama kali disampaikan pada pertemuan alumni program doktor hukum UNDIP tahun 2004.

Gagasan hukum progresif merupakan kristalisasi pemikiran beliau selama mengkaji dinamika perkembangan hukum di Indonesia. Gagasan mengenai hukum progresif diakui memang bukan merupakan hal yang baru, namun lebih merupakan kristalisasi pemikiran beliau dalam beberapa kurun waktu yang cukup panjang.

Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan segala dasar didalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.

Hukum progresif lebih mengunggulkan aliran realisme hukum dan

penggunaan optik sosiologis dalam menjalankan hukum. Sebab cara kerja analitis yang berkuat dalam ranah hukum positif tidak akan banyak menolong hukum untuk membawa Indonesia keluar dari keterpurukannya (Satjipto Rahardjo,2004:6).

Seyogyanya penegak hukum bahkan kita semua harus berani keluar dari alur tradisi penegakan hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan *an-sich*. Sebab hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non hukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada didalamnya. Meski tak jarang penerimaan itu sendiri tak selalu bermakna sama bagi semua. Hukum bukan hanya urusan (*business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*). Hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.

Hukum progresif berbagi paham dengan *legal realism* dan *freirechtslehre* oleh karena hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum.

Selain itu juga disampaikan bahwa hukum progresif dekat dengan *sociological jurisprudence* dari Roscoe Pound karena kehadiran hukum

dikaitkan pada tujuan sosialnya.

Kedekatan hukum progresif dengan *interessenjurisprudenze*, aliran hukum yang muncul di Jerman sekitar awal abad kedua puluh karena aliran ini mengatakan bahwa hakim tidak bisa dibiarkan untuk hanya melakukan konstruksi logis dalam membuat keputusan. Sebab cara demikian akan menjauhkan hukum dari kebutuhan hidup yang nyata.

Kedekatan hukum progresif dengan teori hukum alam terletak pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *meta-juridical*. Teori hukum alam mengutamakan *the search of justice* dari pada lainnya. Hukum progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar dari pada menafsirkan hukum dari sudut logika dan peraturan.

Hubungan hukum progresif dengan *Critical Legal Studies* (CLS) yang muncul di Amerika tahun 1977 yang langsung menusuk jantung pikiran hukum Amerika yang dominan, yaitu suatu system hukum liberal yang didasarkan pada pikiran politik liberal. Hukum progresif juga menggandeng kritik terhadap sistem hukum yang liberal itu, karena hukum di Indonesia juga turut mewarisi sistem tersebut. Akan tetapi hukum progresif memiliki basis yang lebih luas dari tujuan yang lebih luas pula dibandingkan CLS (Satjipto Rahardjo,2004:6).

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menyampaikan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivis dan berbasis peraturan tidak mampu menangkap kebenaran. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivis, hukum sebagai pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, mekanistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi. Dalam konteks hukum Indonesia, doktrin dan ajaran hukum demikian yang masih dominan (Satjipto Rahardjo,2006:x).

Model penegakan hukum Progresif memiliki pekerjaan dengan banyak dimensi antara lain: pertama, dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif, idealnya mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum (hakim, jaksa, advokat, dan lain-lain) yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif. Artinya, filsafat yang tidak bersifat liberal, tetapi lebih cenderung kepada

visi komunal. Kepentingan dan kebutuhan bangsa lebih diperhatikan dari pada bermain-main dengan pasal, doktrin, dan prosedur. Kedua, kebutuhan akan semacam kebangunan dikalangan akademis, intelektual, dan ilmuwan serta teoretisi hukum Indonesia. Ide utama hukum progresif adalah membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan bukan justru membelenggu, manusia-manusialah yang berperan lebih penting (Satjipto Rahardjo, 2006: 68).

Menurut penulis ide hukum progresif bermula dari hukum responsif, hal ini dapat dilihat dalam buku yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada tahun 1980-an yang telah mengadopsi buku yang ditulis oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick pada tahun 1978.

Dari sinilah dapat dikatakan awal mula masuknya konsepsi hukum responsif yang disampaikan Nonet dan Selznick ke Indonesia dengan berlatar belakang kondisi Amerika saat itu di era 1970an, yang kemudian mulai dikembangkan di Indonesia melalui pemikiran yang dibawa oleh Satjipto Rahardjo lewat gagasan hukum progresifnya.

Beliau memberikan istilah berbeda tentang hukum responsif yaitu hukum progresif. Akan tetapi secara tegas beliaupun menyampaikan bahwa hukum progresif memiliki tipe responsif (Satjipto Rahardjo, 2004:2).

Secara implisit Satjipto Rahardjo mencoba menyampaikan bahwa teorisasi hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan asal-usul sosial sebagai basis ditemukannya teori hukum yang memiliki nilai, tradisi yang khas ke Indonesiaan. Dengan demikian, teori hukum Indonesia merupakan cermin dari apa, bagaimana, dan kemana tujuan hukum

Indonesia itu. Menurut beliau hukum tidak pernah beroperasi dalam keadaan hampa lingkungan dan senantiasa akan terjadi saling memasuki antara hukum dan lingkungannya.

Dari konsepsi hukum yang disampaikan kedua pemikir hukum ini dapatlah dilihat bahwa konsepsi hukum responsif dikonstruksi oleh dua mazhab hukum yang belakangan cukup dikenal perkembangannya. Pemikiran Satjipto Rahardjo dengan konsep hukum progresifnya yang menyatakan bahwa hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan segala dasar didalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Keyakinan beliau terhadap sosiologi hukum sebagai alat bantu dalam mendekonstruksi pemikiran hukum semakin mengkrystalkan pemikiran bahwa konsepsi hukum responsif yang digagas Philippe Nonet dan Selznick memang didukung oleh madzhab *sociological jurisprudence* yang memberi kemampuan bagi institusi hukum untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta-fakta sosial dimana hukum itu berproses dan diaplikasikan.

B. Karakteristik Politik Hukum Nasional di Era Reformasi

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Secara singkat politik hukum diartikan kebijakan hukum. Adapun definisi kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Dengan kata lain politik hukum adalah rangkaian konsep

dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum (Imam Syaukani,2004:22).

Berdasarkan definisi tersebut dapat diartikan bahwa politik hukum nasional di era reformasi berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum yang disusun di masa reformasi. Sedangkan secara rentang waktu batasan era reformasi sendiri dimulai sejak saat turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan pada Mei 1998. Hal ini menjadi simbol fase baru bagi bangsa Indonesia yang sebelumnya berada dalam masa kepemimpinan orde baru, sehingga segala kebijakan dasar dibidang hukum dalam pemerintahan sejak tahun 1998 dapat dikategorikan sebagai politik hukum nasional era reformasi.

Kebijakan dasar di bidang hukum khususnya, tertuang dalam Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004. Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009.

1. Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.

Bab III Undang-undang ini memuat tentang arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN 1999-2004 sebagai berikut:

- a. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum;
- b. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta

memperbarui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi;

- c. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai Hak Asasi Manusia (HAM);
- d. Melanjutkan ratifikasi konvensi Internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang;
- e. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif;
- f. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun;
- g. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional;
- h. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah, dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;
- i. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan HAM dalam seluruh aspek kehidupan;
- j. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan HAM yang belum ditangani secara tuntas.

Program-program Pembangunan hukum dalam GBHN 1999-2004 sebagai berikut:

- a. Program pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mendukung upaya-upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum terutama penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain:
 - 1) Menyusun undang-undang yang mengatur tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan yang membuka kemungkinan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan tetap mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat;
 - 2) Menyempurnakan mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPR dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi amandemen Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945;
 - 3) Meningkatkan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas);

- 4) Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang mendukung desentralisasi dalam rangka penguatan masyarakat sipil melalui penyediaan akses informasi kepada publik dalam proses pengambilan keputusan;
 - 5) Menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan untuk mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat setempat;
 - 6) Melakukan ratifikasi berbagai konvensi internasional khususnya yang berkaitan dengan HAM serta yang terkait dengan perlindungan dan peningkatan hak-hak perempuan dan ketenagakerjaan;
 - 7) Meningkatkan koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antar instansi baik dipusat maupun di daerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum, organisasi profesi hukum, dan lembaga swadaya masyarakat;
 - 8) Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan jasa hukum;
 - 9) Meningkatkan kualitas dan kuantitas tenaga perancang peraturan perundang-undangan pada masing-masing instansi dan lembaga pemerintah.
- b. Program pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya, bertujuan untuk meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat peran dan citra lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Kegiatan pokok yang dilakukan meliputi:
- 1) Meningkatkan pengawasan dalam proses peradilan secara transparan untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam rangka pengawasan dan pembenahan terhadap sistem manajemen dan administrasi peradilan secara terpadu;
 - 2) Menyusun sistem rekrutmen dan promosi yang lebih ketat dan pengawasan terhadap proses rekrutmen dan promosi dengan memegang asas kompetensi, transparansi, dan partisipasi baik bagi hakim maupun bagi aparat penegak hukum lainnya;
 - 3) Meningkatkan kesejahteraan hakim dan aparat penegak hukum lainnya seperti jaksa, polisi, dan PPNS melalui peningkatan gaji dan tunjangan-tunjangan lainnya sampai pada pemenuhan kebutuhan hidup yang disesuaikan dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diemban;
 - 4) Membentuk Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan fungsi pengawasan;
 - 5) Menunjang terciptanya sistem peradilan pidana yang terpadu melalui sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas dan wewenang hakim serta aparat penegak hukum lainnya;

- 6) Memperluas kewenangan peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sampai ketinggian kabupaten/kota dan peningkatan kualitas hakim PTUN untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah;
- 7) Meningkatkan peran advokat dan notaris melalui optimalisasi standar kode etik di lingkungan masing-masing;
- 8) Menyempurnakan kurikulum di bidang pendidikan hukum guna menghasilkan aparat hukum yang profesional, berintegritas, dan bermoral tinggi;
- 9) Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan lanjutan di bidang hukum baik gelar maupun non gelar dengan prioritas pelatihan terutama pada bidang yang terkait dengan HaKI, lingkungan hidup, perancangan kontrak, dan keahlian di bidang lain yang terkait dalam rangka pemulihan di bidang ekonomi;
- 10) Memperluas kewenangan pengadilan niaga, meningkatkan pengetahuan, dan wawasan hakim pengadilan niaga dan meningkatkan jumlah hakim *ad-hoc* pengadilan niaga baik yang berasal dari hakim karier maupun yang bukan hakim karier;
- 11) Meningkatkan kualitas hakim dalam melakukan penemuan hukum baru melalui putusan-putusan pengadilan (yurisprudensi) yang digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum, yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum di lingkungan peradilan;
- 12) Meningkatkan pembinaan terhadap integritas moral, sikap, perilaku, dan memberdayakan kemampuan dan ketrampilan aparat penegak hukum, khususnya aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan masyarakat secara intensif dalam penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM, sehingga dapat dihindari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan terhadap jalannya proses pengadilan;
- 13) Mengurangi beban penyelesaian perkara yang tertunggak di Mahkamah Agung;
- 14) Melakukan pengalokasian jumlah hakim yang berimbang di daerah melalui pemetaan serta pendataan jumlah perkara pada tiap wilayah pengadilan sehingga dapat ditetapkan jumlah hakim yang akan ditempatkan pada wilayah tersebut;
- 15) Mengembangkan mekanisme penyelesaian sengketa alternative diluar pengadilan atau yang disebut *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dan dengan memperbaiki upaya perdamaian didalam pengadilan dengan mengembangkan *court connected ADR*;
- 16) Meningkatkan mekanisme pertanggungjawaban lembaga pengadilan kepada publik, kemudahan akses masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan, dan publikasi mengenai ada/tidaknya perbedaan pendapat diantara para anggota majelis hakim dalam mengambil keputusan;
- 17) Meningkatkan peranan Mahkamah Agung dalam rangka hak uji materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang;

- 18) Meningkatkan berbagai dukungan sarana dan prasarana di bidang hukum terutama untuk pengadilan, Kejaksaan, kepolisian, lembaga pemasyarakatan, rumah penyimpanan barang sitaan negara, pembinaan ketrampilan bagi warga binaan, dan pelayanan jasa hukum lainnya;
 - 19) Meningkatkan profesionalisme dan pelayanan masyarakat oleh lembaga kepolisian, dengan menambah jumlah personel aparat kepolisian sesuai dengan perbandingan jumlah penduduk;
 - 20) Meningkatkan peran Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi (SJDI) hukum dan perpustakaan hukum dengan memanfaatkan kemajuan iptek dan meningkatkan sumber daya manusia pendukungnya, termasuk sistem jaringan informasi;
 - 21) Melakukan pembinaan pemasyarakatan baik pembinaan di dalam maupun di luar lembaga pemasyarakatan, agar bekas warga binaan dapat kembali hidup normal dimasyarakat;
 - 22) Meningkatkan pemberian bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu, terutama di daerah-daerah terpencil;
 - 23) Meningkatkan kualitas pelayanan jasa hukum di bidang Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI), badan hukum, kewarganegaraan, dan keimigrasian;
 - 24) Meningkatkan penegakan hukum di bidang keimigrasian berupa pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk dan keluar Indonesia.
- c. Program penuntasan kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia, bertujuan untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia. Kegiatan pokok yang dilakukan meliputi:
- 1) Melakukan inventarisasi terhadap berbagai kasus yang berindikasi tindak pidana korupsi, praktik kolusi, dan nepotisme, dan pelanggaran hak asasi manusia yang belum masuk daftar yang perlu ditindak lanjuti secara hukum baik melalui media massa, elektronik, jaringan internet, maupun instansi yang fungsi dan tugasnya terkait dengan penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM;
 - 2) Meningkatkan operasi penegakan hukum dalam bentuk operasi yustisi;
 - 3) Penyusunan statistik kriminal dan analisis kriminalitas baik mengenai tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus;
 - 4) Menyelesaikan perkara-perkara KKN dan pelanggaran HAM yang ditindaklanjuti dengan penanganan tindak hukum pidana pengembalian kekayaan negara yang dikorupsi;
 - 5) Pengendalian teknis terhadap penyelesaian perkara KKN dan pelanggaran HAM.
- d. Program peningkatan kesadaran hukum dan pengembangan budaya

hukum, bertujuan untuk meningkatkan kembali kesadaran dan kepatuhan hukum baik bagi masyarakat maupun aparat penyelenggara secara keseluruhan dan meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap peran dan fungsi aparat penegak hukum yang diharapkan akan menciptakan budaya hukum yang baik di semua lapisan masyarakat. Kegiatan pokok yang dilakukan yaitu:

- 1) Melakukan pemetaan permasalahan hukum dalam rangka menerapkan materi, metode, dan pendekatan dialogis yang tepat sasaran;
- 2) Menggunakan nilai-nilai budaya luhur daerah sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan penyadaran hukum;
- 3) Merumuskan pendekatan penyadaran hukum yang lebih demokratis melalui pendekatan dialogis antara instansi/ lembaga pemerintah dan lembaga kemasyarakatan yang memfasilitasi penyadaran hukum dengan masyarakat untuk mengembangkan kesadaran dan peran serta mereka terhadap hukum dan sistem penegakannya;
- 4) Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam mengaktualisasikan hak serta melaksanakan kewajiban masyarakat sebagai warga negara sekaligus dalam rangka membentuk budaya hukum bagi masyarakat dan aparat penyelenggara negara;
- 5) Meningkatkan penggunaan media komunikasi yang lebih moderen dalam rangka pencapaian sasaran penyadaran hukum di berbagai lapisan masyarakat.

2. Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009.

Dalam Bab 9 Perpres tersebut disampaikan tentang kebijakan pembenahan sistem dan politik hukum. Disebutkan dalam Bab 9 bagian A bahwa permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Permasalahan yang terkait substansi hukum antara lain meliputi:

- a. Tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsistensi dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang ada di atasnya. Perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang

jelas mengakibatkan sulitnya pelaksanaan dilapangan atau menimbulkan banyak intepretasi yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi. Seringkali isi peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari objek yang diatur, kesimbangan antara hak individual dan sosial, atau tidak mempertimbangkan pluralisme dalam berbagai hal, serta tidak responsif gender;

- b. Implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya. Berbagai undang-undang yang dibentuk dalam rangka reformasi banyak yang tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Penyebab utamanya antara lain tidak dibuatkan dengan segera berbagai peraturan pelaksanaan yang diperintahkan undang-undang yang bersangkutan;
- c. Tidak adanya perjanjian ekstradisi dan *Mutual Legal Assistance* (MLA) atau bantuan hukum timbal balik antara pemerintah dengan negara yang berpotensi sebagai tempat pelarian khususnya tindak pidana korupsi dan pelaku tindak pidana lainnya.

Permasalahan yang terkait struktur hukum antara lain meliputi:

- a. Kurangnya independensi kelembagaan hukum, terutama lembaga-lembaga penegak hukum juga membawa akibat besar dalam sistem hukum. Intervensi terhadap kekuasaan yudikatif misalnya, telah mengakibatkan terjadinya partialitas dalam berbagai putusan, walaupun hal seperti ini menyalahi prinsip-prinsip impartialitas dalam sistem peradilan;
- b. Akuntabilitas kelembagaan hukum. Independensi dan akuntabilitas merupakan dua sisi uang logam. Oleh karena itu independensi lembaga hukum harus disertai dengan akuntabilitas. Namun demikian dalam praktek, pengaturan tentang akuntabilitas lembaga hukum tidak dilakukan dengan jelas, baik kepada siapa atau lembaga mana ia harus bertanggung jawab maupun tata cara bagaimana yang harus dilakukan untuk memberikan pertanggungjawabannya;
- c. Sumber daya manusia dibidang hukum. Secara umum, kualitas sumberdaya manusia dibidang hukum, dari mulai peneliti hukum, perancang peraturan perundang-undangan sampai tingkat pelaksana dan penegak hukum masih perlu peningkatan, termasuk dalam hal memahami dan berperilaku responsif gender. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dibidang hukum juga tidak terlepas dari belum mantapnya sistem pendidikan hukum yang ada. Apalagi sistem proses seleksi serta kebijakan pengembangan SDM dibidang hukum yang diterapkan ternyata tidak menghasilkan SDM yang berkualitas;
- d. Sistem peradilan yang tidak transparan dan terbuka. Masalah ini mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan.

Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem peradilan yang masih belum memadai sehingga membuka kesempatan terjadinya penyimpangan kolektif didalam proses peradilan sebagaimana dikenal dengan istilah mafia peradilan.

Permasalahan yang terkait budaya hukum antara lain:

- a. Timbulnya degradasi budaya hukum dilingkungan masyarakat. Gejala ini ditandai dengan meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada;
- b. Menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat. Kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajiban hukum tetap mensyaratkan antara lain tingkat pendidikan yang memungkinkan untuk dapat memahami dan mengerti berbagai permasalahan yang terjadi.

Pada bagian B Bab 9 selanjutnya disebutkan tentang sasaran hukum tahun 2004 sampai 2009 adalah terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif; terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Pada bagian selanjutnya disebutkan bahwa pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, melalui upaya:

1. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
2. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan; meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
3. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku

keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Langkah-langkah yang akan ditempuh untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum dijabarkan kedalam program-program pembangunan sebagai berikut:

1. Program perencanaan hukum

Program ini ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan, yaitu meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan serta penganalisaan bahan informasi hukum terutama yang terkait dengan pelaksanaan berbagai kegiatan perencanaan pembangunan hukum secara keseluruhan;
- b. Penyelenggaraan berbagai forum diskusi dan konsultasi publik yang melibatkan instansi/lembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha untuk melakukan evaluasi dan penyusunan rencana pembangunan hukum yang akan datang;
- c. Penyusunan dan penyelenggaraan forum untuk menyusun prioritas rancangan undang-undang ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) bersama Pemerintah dan Badan Legislasi DPR;serta
- d. Penyelenggaraan berbagai forum kerjasama internasional di bidang hukum yang terkait terutama dengan isu-isu korupsi, terorisme, perdagangan perempuan dan anak, obat-obat terlarang, perlindungan anak, dan lain-lain.

2. Program pembentukan hukum

- a. Pelaksanaan berbagai pengkajian hukum dengan mendasarkan baik dari hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis yang terkait dengan isu hukum, hak asasi manusia, dan peradilan;
- b. Pelaksanaan berbagai penelitian hukum untuk dapat lebih memahami kenyataan yang ada dalam masyarakat;
- c. Harmonisasi di bidang hukum (hukum tertulis dan hukum tidak tertulis/hukum adat) terutama pertentangan antara peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang mempunyai implikasi menghambat pencapaian kesejahteraan masyarakat;
- d. Penyempurnaan dan perubahan dan pembaruan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dan tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan, serta yang masih berindikasi diskriminasi dan yang tidak memenuhi prinsip kesetaraan dan keadilan;
- e. Penyusunan dan penetapan berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan asas hukum umum, taat prosedur serta

- sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku; serta
- f. Pemberdayaan berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk menjadi sumber hukum bagi para hakim termasuk para praktisi hukum dalam menangani perkara sejenis yang diharapkan akan menjadi peyempurnaan, perubahan, dan pembaruan hukum (peraturan perundang-undangan).
3. Program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum lainnya
 - a. Peningkatan kegiatan operasional penegakan hukum dengan perhatian khusus kepada pemberantasan korupsi, terorisme, dan penyalahgunaan narkoba;
 - b. Peningkatan forum diskusi dan pertemuan antar lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum yang lebih transparan dan terbuka bagi masyarakat;
 - c. Pembenahan sistem manajemen penanganan perkara yang menjamin akses public;
 - d. Pembangunan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel, antara lain pembentukan Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional;
 - e. Penyederhanan sistem penegakan hukum;
 - f. Pembaruan konsep penegakan hukum, antara lain penyusunan konsep sistem peradilan pidana terpadu dan penyusunan konsep pemberian bantuan hukum serta meninjau kembali peraturan perundang-undangan tentang izin pemeriksaan terhadap penyelenggara negara dan cegah tangkal tersangka kasus korupsi;
 - g. Penguatan kelembagan, antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor);
 - h. Percepatan penyelesaian berbagai perkara tunggakan pada tingkat kasasi melalui proses yang transparan;
 - i. Pengembangan sistem manajemen anggaran peradilan dan lembaga penegak hukum lain yang transparan dan akuntabel;
 - j. Penyelamatan bahan bukti akuntabilitas kinerja berupa dokumen/ arsip lembaga Negara dan badan pemerintahan untuk mendukung penegakan hukum.
 4. Program peningkatan kualitas profesi hukum
 - a. Pengembangan sistem manajemen sumber daya manusia yang transparan dan professional;
 - b. Penyelenggaraan berbagai pendidikan dan pelatihan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
 - c. Pengawasan terhadap berbagai profesi hukum dengan penerapan secara konsisten kode etiknya;

- d. Penyelenggaraan berbagai seminar dan lokakarya di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk lebih meningkatkan wawasan dan pengetahuan aparaturnya agar lebih tanggap terhadap perkembangan yang terjadi baik pada saat ini maupun yang akan datang;
 - e. Peningkatan kerjasama yang intensif dengan negara-negara lain untuk mengantisipasi dan mencegah meluasnya kejahatan transnasional dengan cara-cara yang sangat canggih sehingga cukup sulit terdeteksi apabila hanya dengan langkah-langkah konvensional.
5. Program peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia
- a. Pemantapan metode pengembangan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia yang disusun berdasarkan pendekatan dua arah, agar masyarakat tidak hanya dianggap sebagai obyek pembangunan tetapi juga sebagai subyek pembangunan serta benar-benar memahami dan menerapkan hak dan kewajibannya sesuai ketentuan yang berlaku;
 - b. Peningkatan penggunaan media komunikasi yang lebih modern dalam rangka pencapaian sasaran penyadaran hukum pada berbagai lapisan masyarakat;
 - c. Pengkayaan metode pengembangan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia secara terus menerus untuk mengimbangi pluralitas sosial yang ada dalam masyarakat maupun sebagai implikasi dari globalisasi; serta
 - d. Peningkatan kemampuan dan profesionalisme tenaga penyuluh tidak saja dari kemampuan substansi hukum juga sosiologi serta perilaku masyarakat setempat, sehingga komunikasi dalam menyampaikan materi dapat lebih tepat, dipahami dan diterima dengan baik oleh masyarakat.

Kedua produk pemerintah tersebut yaitu Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 merupakan cerminan politik hukum nasional yang menjadi dasar kebijakan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Setidaknya pada rentang waktu antara tahun 2000 sampai dengan tahun 2009 sebagaimana tercantum dalam dua produk kebijakan tersebut,

dapat dikaji politik hukum nasional Indonesia dalam beberapa tahun kedepan yang akan menentukan pula warna penegakan hukum di Indonesia.

Apabila menilik Perpres Nomor 7 Tahun 2005 pada BAB IX bagian A analisis permasalahan yang digunakan menggunakan teori yang dikemukakan Lawrence M. Freidman dalam memandang komponen sistem hukum dimasyarakat yang terdiri dari subtansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, yang masing-masing menyisahkan permasalahan tersendiri.

Pada analisis permasalahan subtansi hukum disampaikan setidaknya ada tiga permasalahan yang cukup penting disampaikan di antaranya fakta yang ditemukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah menemukan hanya 14,8 persen dari sebanyak 709 perda yang diteliti secara umum tidak bermasalah, sedangkan 85,2 persen lainnya masuk dalam kategori perda bermasalah. Permasalahan tersebut terkait dengan prosedur, standar waktu, biaya, tarif, acuan yuridis yang tidak disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Permasalahan ini tentunya cukup penting untuk diselesaikan sebab salah satu syarat berlakunya suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain apalagi peraturan di atasnya. Hal ini cukup disadari oleh sebab itu dalam bagian C Perpres ini tentang arah kebijakan pembenahan sistem dan politik hukum lima tahun mendatang berorientasi pada penataan kembali subtansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki

perundang-undangan.

Pada analisis permasalahan terkait struktur hukum disampaikan beberapa permasalahan di antaranya kurang independensinya kelembagaan hukum terutama lembaga penegak hukum, realitas ini dapat disaksikan terutama apabila menyoroti kinerja lembaga yudikatif yang sering diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik. Banyak kasus-kasus yang sarat dengan nuansa politik yang pada akhirnya dipeti-eskan tanpa proses penyelesaian yang jelas, sehingga hal ini berefek pada akuntabilitas lembaga penegak hukum dimata masyarakat. Sebut saja peristiwa Tanjung Priok yang baru pada era reformasi tepatnya tahun 2004 mulai diusut, padahal kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia ini sudah terjadi sejak tahun 1984. Tahun terjadinya peristiwa ini memang berada pada rentang waktu kekuasaan era orde baru, sehingga keberadaan kasus ini banyak ditutupi oleh penguasa, karena sarat dengan nuansa politis yang dianggap akan mengancam eksistensi pemerintahan yang berkuasa.

Hal lain yang juga menjadi elemen penting penegakan hukum adalah sumber daya manusia di bidang hukum meliputi para peneliti dan perancang peraturan perundang-undangan sampai tingkat pelaksana dan penegak hukum yang dirasa belum memadai baik itu dari kapasitas keilmuan maupun integritas moral. Fakta ini dapat dilihat langsung di lapangan betapa para aparat penegak hukum seringkali justru yang melanggar aturan itu sendiri. Terkait kapasitas keilmuan hal ini tentunya terkait erat dengan kurikulum

pendidikan hukum yang ada. Sebagaimana disampaikan oleh Satjipto Rahardjo selama ini kurikulum pendidikan hukum yang ada masih berorientasi pada pembentukan para tukang-tukang hukum (*legal craftsmanship*) belum seorang ilmuwan yang sesungguhnya.

Lebih lanjut beliau sampaikan bahwa optik yang digunakan dalam dunia pendidikan hukum terutama adalah optik preskriptif. Dengan optik yang demikian, hukum dilihat sebagai suatu sarana yang harus dijalankan. Lembaga pendidikan yang menggunakan optik ini akan mengajarkan kepada mahasiswanya ketrampilan tentang bagaimana menguasai sarana itu dan bagaimana pula menggunakannya. Hal ini berarti, bahwa pendidikan hukum kita tidak mendidik mereka untuk benar-benar dan sistematis mengkaji hukum sebagai suatu sarana pengatur dalam masyarakat, melainkan hanya tentang bagaimana menjalankan hukum itu dengan benar. Secara singkat bisa dikatakan bahwa ketrampilan yang diajarkan adalah ketrampilan tukang atau *craftsmanship*” (Satjipto Rahardjo, 2005: 181).

Tentang analisis permasalahan budaya hukum dalam Perpres Nomor 7 Tahun 2005 disebutkan setidaknya ada dua permasalahan yaitu timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat dan menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat. Disampaikan bahwa hal ini ditandai dengan gejala meningkatnya apatisme masyarakat terhadap substansi hukum maupun struktur hukum itu sendiri. Apabila diidentifikasi timbulnya permasalahan ini tentu sangat berkait dengan seluruh permasalahan hukum yang menyangkut substansi hukum maupun struktur hukum itu sendiri. Bahkan dapat dikatakan bahwa permasalahan budaya hukum merupakan implikasi langsung dari ketidakberesan substansi hukum dan struktur hukum

yang ada di Indonesia.

Terkait permasalahan substansi hukum sebagaimana dikemukakan menyangkut tiga hal yang cukup mendasar dan merupakan aspek yang paling menentukan efektifitas berlakunya suatu peraturan. Suatu aturan yang tidak jelas dan multi interpretatif tentunya akan mudah dimanfaatkan oleh mereka yang memiliki kepentingan tidak baik. Entah dengan cara apapun, sebab ada celah hukum yang dapat digunakan dari suatu peraturan yang multi interpretatif tadi.

Berbeda halnya dengan peraturan yang memang telah memiliki kejelasan penafsiran, peluang terjadinya celah yang dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab semakin kecil. Berdasarkan uraian permasalahan dalam Perpres Nomor 7 Tahun 2005 masih banyak ditemui peraturan di Indonesia yang seperti ini. Inilah yang menjadi sumber munculnya rasa ketidakadilan dalam masyarakat, mereka yang sepatutnya bersalah menurut hukum tidak mendapatkan sanksi demikian sebaliknya. Efek yang timbul dari hal ini adalah sikap apatis masyarakat terhadap peraturan yang ada, bahkan sampai pada tingkatan yang lebih ekstrim timbul perbuatan main hakim sendiri atau lebih dikenal dengan pengadilan jalanan.

Demikian pula terkait permasalahan struktur hukum yaitu antara lain kurangnya independensi dan akuntabilitas kelembagaan hukum terutama lembaga-lembaga penegak hukum. Apabila dirunut lebih lanjut muara permasalahan akan sampai pada sumber daya manusia yang ada, kualitas

sumber daya ini menentukan apakah hukum dapat dijalankan sesuai dengan peraturan yang ada atau tidak. Apabila suatu peraturan itu baik tetapi yang bertugas melaksanakannya tidak baik tentunya kebaikan yang ada dalam aturan tersebut tidak dapat terealisasi. Menyitir apa yang disampaikan oleh Prof. Taverne “Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk pun saya bisa membuat putusan yang baik” (Satjipto Rahardjo,2004:3). Hal ini memberikan isyarat betapa pentingnya sumber daya pelaksana hukum, sebab bagaimanapun proses berlakunya suatu peraturan tetap membutuhkan sumber daya manusia yang dalam hal ini menjadi bagian dari tugas aparat pelaksana hukum di seluruh tingkatan. Sikap aparat pelaksana hukum yang terkadang juga dinilai kurang profesional menambah sikap apatisme masyarakat terhadap peraturan. Dari sinilah pokok permasalahan hukum di Indonesia harus mulai dibenahi secara bersamaan, baik itu terkait substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum.

Kebutuhan akan adanya arah kebijakan hukum yang jelas dalam wujud politik hukum nasional merupakan kebutuhan mendasar dalam rangka membangun hukum di suatu negara. Sebab politik hukum merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum. Hal ini berarti bahwa arah kebijakan hukum suatu negara dimanifestasikan dalam politik hukum yang dibuat ataupun ditetapkan dalam negara tersebut. Demikian halnya dengan Indonesia sebagai negara yang

berdaulat tentunya memiliki arah kebijakan pembangunan hukum yang tercerminkan melalui kebijakan dasar di bidang hukum.

Dalam penelitian ini, politik hukum Indonesia dibatasi pada rentang waktu reformasi yaitu dimulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2009, yang termanifestasikan dalam Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009. Sehingga pengkajian terhadap politik hukum Indonesia khususnya pada era reformasi akan dibatasi pada kedua produk kebijakan tersebut.

Dalam Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 disampaikan sasaran pembenahan sistem dan politik hukum adalah terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif; terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional, dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Dalam menentukan karakteristik suatu produk hukum tidak terlepas dari kondisi yang melingkupinya, hal ini senada dengan apa yang disampaikan Khudzaifah Dimiyati bahwa betapa hukum suatu bangsa merupakan hasil

proses-proses sosial yang besar, yang dijalani oleh bangsa yang bersangkutan (Khudzaifah Dimiyati,2004:107).

Menurut Moh. Mahfud MD, perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Artinya bahwa konfigurasi politik tertentu ternyata selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakter produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif atau populistik. Sedangkan ketika konfigurasi politik bergeser ke sisi yang otoriter, maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif atau ortodoks (Moh Mahfud MD, 2001:376).

Apabila apa yang diungkapkan Moh Mahfud MD ini coba ditarik untuk menentukan karakteristik Undang-undang No.25 Tahun 2000 Bab III tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 Bab IX tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, maka konfigurasi politik yang ada antara rentang waktu tahun 2000 sampai dengan tahun 2005 saat kedua produk hukum ini dihasilkan, akan menentukan apakah karakter kedua produk ini termasuk responsif-populis atau konservatif-ortodoks.

Bergulirnya era reformasi tahun 1998 yang dimotori gerakan mahasiswa tidak dapat dipungkiri membawa Indonesia pada fase baru kepemimpinan yang lebih demokratis dibandingkan sebelumnya pada saat orde baru berkuasa.

Kepemimpinan Orde Baru sendiri dimulai tahun 1966 yang dipelopori Angkatan Darat setelah sebelumnya berhasil membubarkan PKI melalui peristiwa G 30 S/PKI yang berimplikasi pada diterbitkannya Supersemar. Pada awalnya Orde Baru memulai langkah politiknya dengan langgam agak demokratis-liberal, tetapi langgam tersebut hanya tampil sementara, yakni

selama pemerintah berusaha membentuk format baru politik Indonesia. Setelah format baru terbentuk melalui UU No.15 dan UU No.16 tahun 1969 serta hasil Pemilu 1971, maka langgam sistem politik mulai bergeser lagi kearah otoritarian (Moh. Mahfud MD, 2001:374).

Sikap otoritarian penguasa setidaknya nampak dalam tiga hal yaitu pertama; sistem kepartaian yang hegemonik dimana pemerintah yang berkuasa mendukung salah satu parpol dan menjadi mesin politiknya untuk menekan keberadaan partai lain, kedua; peranan yang sangat dominan dari eksekutif juga mewarnai pada era ini, terutama sikap intervensi penguasa terhadap lembaga yudikatif dan dalam pembentukan produk hukum. Ketiga; kebebasan pers yang relatif terbatas, pada era ini diketahui khalayak umum banyak lembaga pers yang dibredel apabila bersikap kritis dan cenderung oposan terhadap pemerintah yang berkuasa.

Kondisi yang demikian menjadi pemicu sikap kegelisahan mahasiswa yang kemudian dimanifestasikan dalam gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa berakhir pada mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan, suatu hal yang juga tidak disangka banyak pihak, maka dapat dikatakan bahwa era setelah mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan dikategorikan sebagai era reformasi.

Berdasarkan kamus *Oxford University Press* (1974), reformasi (*reformation*) diartikan sebagai *re-forming or being reformed* diIndonesiakan oleh John M.Echols dan Hasan Shadily menjadi pengaturan (penyusunan) kembali (I Gede AB Wiranata,2006:238).

Karakteristik pemerintahan pada era reformasi ini diakui banyak pihak

membawa iklim demokrasi ke arah yang lebih baik. Realitas ini dapat dilihat pada sistem kepartaian yang sedemikian demokratis, Undang-Undang tentang Partai Politik yaitu Undang-Undang No.31 Tahun 2002 yang memperbaharui Undang-Undang No.2 Tahun 1999 yang dianggap sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman, memberikan kebebasan yang sangat luas kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Setiap warga negara yang telah dewasa bisa mendirikan partai politik kapan saja, asal memiliki anggota yang jelas, dan cukup disahkan oleh notaris dan didaftarkan ke Departemen Kehakiman. Kondisi ini menurut beberapa pihak bahkan cenderung menimbulkan euforia parpol yang tumbuh bak jamur dimusim hujan. Pada Pemilu 1999 setidaknya ada 48 partai politik yang ikut menyemarakkan pesta rakyat ini. Suatu langgam demokrasi yang juga pernah dialami Indonesia di tahun 1955. Kemudian pada tahun 2004 ada sekitar 24 partai politik yang menjadi peserta Pemilu. Jumlah yang lebih sedikit dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya di tahun 1999 karena adanya kebijakan *electoral threshold* yakni batas minimal prosentase atau jumlah kursi yang harus dimiliki oleh partai politik untuk bisa eksis pada Pemilu berikutnya. Iklim ini yang paling nampak membuktikan demokrasi di era reformasi.

Selain itu kebebasan untuk menyampaikan aspirasi relatif diberikan ruang yang lebih luas, setidaknya ini dirasakan gerakan mahasiswa yang banyak mengandalkan aksi turun kejalan dalam mengkritisi kebijakan pemerintah

yang dianggap tidak populis, dan aksi ini pun dilegalkan dengan diterbitkannya Undang-Undang No.9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

Aksi pembredelen terhadap media masa yang terbilang cukup kritis pada era ini tidak lagi ada, karena kebebasan pers mulai dihargai dengan diterbitkannya Undang-undang tentang Kebebasan Pers.

Pada era reformasi ini pula mulai diungkap kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia pada era orde baru, komitmen terhadap Hak Asasi Manusia ini setidaknya terlihat dengan diterbitkannya Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Undang-Undang ini berisikan 106 pasal yang memuat mengenai hak-hak seorang manusia sebagai makhluk yang diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Langkah diterbitkannya undang-undang ini sangat disambut baik, mengingat selama ini belum ada ketentuan yang secara spesifik mengatur tentang Hak Asasi Manusia ini dan proses peradilan yang mengadili apabila hak tersebut dilanggar.

Dengan menggunakan beberapa parameter tersebut dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik yang terjadi pada era reformasi memiliki kecenderungan demokratis. Berdasarkan teori yang disampaikan Moh. Mahfud MD bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik yang melingkupinya. Artinya bahwa konfigurasi politik tertentu ternyata selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka

karakter produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif atau populistik.

Berdasarkan hal tersebut karakter produk hukum yang diterbitkan pada era reformasi merupakan produk hukum yang bersifat responsif-populistik, sebab dilahirkan dari konfigurasi politik yang demokratis. Keberadaan Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 Bab III yang memuat arah kebijakan pembangunan di bidang hukum tahun 1999-2004 dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 Bab IX yang memuat arah kebijakan pembangunan di bidang hukum tahun 2004-2009, diterbitkan pada rentang waktu antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2005 termasuk dalam rentang waktu era reformasi, sehingga dapat dikatakan pula kedua produk hukum ini yaitu Undang-Undang No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 merupakan produk hukum yang cenderung berkarakter responsif-populistik.

Sedangkan menurut teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick disampaikan bahwa ada beberapa karakteristik hukum responsif yang berbeda apabila dibandingkan dengan beberapa teori hukum yang lain yaitu tipe hukum represif dan otonom, seperti ditampilkan dalam bagan berikut:

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan sosial dan tujuan negara	Keadilan procedural	Keadilan substantif

Peraturan	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
Pertimbangan	Ad hoc;memudahkan pencapaian tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal;rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan);perluasan kompetensi kognitif
Diskresi	Sangat luas;oportunistik	Dibatasi oleh peraturan;delegasi yang sempit	Luas tetapi sesuai dengan tujuan
Paksaan	Ekstensif;dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternative,seperti insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan sendiri
Moralitas	Moralitas komunal;moralisme hukum;moralitas pembatasan	Moralitas kelembagaan yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil;moralitas kerjasama
Politik	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum independen dari politik;pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, keberpaduan kekuasaan
Harapan akan ketaatan	Tanpa syarat; ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya, untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif;dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
Partisipasi	Pasif;kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku;muncul kritik atas hukum	Aspek diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Dalam sajian bagan tersebut dapat dilihat beberapa ciri ataupun karakteristik yang menunjukkan aspek-aspek yang terdapat pada tipe hukum responsif. Parameter ini dapat digunakan untuk menilai apakah Undang-

Undang No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 memiliki karakteristik sebagaimana tercantum dalam bagan diatas yang pada akhirnya dapat dikatakan bahwa kedua produk hukum tersebut memang berkarakter responsif atau tidak.

Pada aspek tujuan hukum dikatakan oleh Nonet dan Selznick bahwa tipe hukum responsif berorientasi pada kompetensi. Dalam Perpres No.7 Tahun 2005 Bab IX disebutkan tentang sasaran yang akan dilakukan untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum dalam tahun 2004-2009 yaitu terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias gender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Sedangkan dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2000 disebutkan arah kebijakan hukum meliputi menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Dalam UUD 1945 ditetapkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Satjipto Rahardjo berpandangan bahwa menjadi terlalu kecil apabila negara hukum itu (hanya) kita pahami sebagai usaha agar perkara-perkara diselesaikan secara hukum (Satjipto Rahardjo,2006:18). Oleh karena itu harus dipahami bahwa menjadi tugas hukum pula untuk menghantarkan bangsa Indonesia kepada tujuannya sebagaimana tertera dalam UUD 1945.

Dalam konsep negara hukum “penjaga malam” tugas negara hukum adalah membentuk hukum, melaksanakan hukum, serta mempertahankan pelaksanaan hukum dalam rangka menciptakan serta mempertahankan ketertiban, dan keamanan negara, agar para warga negaranya dapat dengan tenang melaksanakan tugas dan kewajibannya. Pengertian negara hukum dalam arti ini adalah pengertian dalam arti sempit yang dirumuskan oleh Immanuel Kant dan Fichte. Konsep ini tentu berbeda dengan apa yang diinginkan Indonesia sebagai negara hukum, walaupun dalam UUD 1945 tidak ada rumusan yang jelas tentang definisi negara hukum yang dimaksud. Tetapi setidaknya dapat ditafsirkan bahwa tujuan negara hukum Indonesia bukanlah tujuan negara hukum penjaga malam apabila melihat rumusan tentang tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam pandangan penulis negara hukum yang sesuai dengan tujuan negara Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan sebagaimana konsepsi yang ada dalam *welfare state* yakni menciptakan, memelihara, serta mempertahankan

penyelenggaraan ketertiban, keamanan dan kesejahteraan para warga negaranya dalam arti seluas-luasnya. Jadi dapat dikatakan bahwa apa yang menjadi sasaran pembangunan hukum dalam Perpres No.7 Tahun 2005 sesuai dengan kompetensi sebagai negara hukum kesejahteraan selaras dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Sasaran sebagaimana dimaksud dalam Perpres No.7 Tahun 2005 mengarahkan kepada kompetensi sebagai negara hukum yang menitik beratkan tidak hanya pada aspek substansi perundang-undangan semata, akan tetapi juga memperhatikan struktur hukum sebagai elemen yang juga sangat penting dalam mewujudkan keadilan bagi masyarakat. Tidak seperti tujuan negara hukum “penjaga malam” yang hanya menitik beratkan pada tercapainya ketertiban tanpa memperhatikan tercapainya keadilan.

Aspek kedua dari hukum responsif adalah keadilan yang bersifat substantif. Apa yang tercantum dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 cukup memberikan gambaran tentang keadilan substantif yang ingin dicapai, hal ini setidaknya dapat dilihat dari keinginan untuk menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah, dan terbuka serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran sebagaimana tercantum dalam UU No.25 Tahun 2000 dan dipertegas melalui Perpres No.7 Tahun 2005 dalam arah kebijakan melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan

serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran. Berpijak pada apa yang tercantum dalam kedua produk hukum tersebut dapat dilihat kecenderungan untuk mewujudkan keadilan substantif.

Hal ini bisa dilihat pada arah kebijakan untuk menyederhanakan sistem peradilan yang selama ini dianggap sebagai sesuatu yang menyulitkan. Sebagai studi kasus prosedur yang ada di pengadilan yang sedemikian berbelit sehingga membutuhkan banyak waktu dan biaya yang relatif tidak sedikit seringkali membuat para pencari kebenaran harus rela menanggalkan keinginannya. Kondisi ini memang jauh berbeda dari prinsip beracara yang terdapat dalam hukum acara di Indonesia yang menghendaki proses pengadilan dengan cepat dan biaya murah. Dan realitas ini masih didapati hingga detik ini dalam dunia peradilan di Indonesia. Belum lagi sikap para hakim yang belum mampu memberikan keteladanan kepada masyarakat karena didapati banyak hakim yang terlibat suap dan memutus perkara secara sewenang-wenang. Sehingga menjadi tugas para pihak yang berada dalam struktur hukum untuk merealisasikan apa yang tercantum dalam arah kebijakan pembangunan hukum Indonesia bukan hanya pada ruang *das solen* akan tetapi juga *das sein*. Sebagaimana konsepsi hukum responsif yang disampaikan I Gede AB Wiranata bahwa pengkajian terhadap hukum tidak

cukup hanya dengan ilmu hukum yang cenderung berorientasi pada apa yang seharusnya (*das sollen*), tetapi harus memperhatikan apa yang senyatanya (*das sein*) berlaku dalam praktik atau pelaksanaannya. Munculnya gagasan hukum responsif menurutnya bertitik tolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku. Dua komponen inilah yang seharusnya menyusun hukum. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah ataupun akan terbangun (Satjipto Rahardjo,2006:251).

Perpaduan yang baik antara substansi hukum dan struktur hukum yang saling mendukung inilah yang akan membawa terealisasinya keadilan substantif yang selama ini diidamkan masyarakat dan menjadi cita-cita hukum.

Aspek ketiga yang mencirikan karakteristik hukum responsif adalah peraturan merupakan subordinat dari prinsip dan kebijakan. Dalam pandangan penulis pada aspek yang ketiga ini hukum Indonesia lebih cenderung pada tipe hukum respresif yang pada aspek peraturan bersifat keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum. Realitas ini dapat disaksikan dalam kasus pemberantasan korupsi yang belakangan menjadi sorotan publik. Betapa tidak, kasus yang terakhir cukup menghentakkan bangsa ini adalah terungkapnya pengakuan mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, Rokhmin Dahuri yang memberikan sejumlah dana kepada anggota DPR, partai politik, maupun tim sukses calon presiden dan wakil presiden peserta Pemilu 2004 yang notabene adalah para tokoh bangsa. Aliran dana ini dinilai menyalahi

prosedur peruntukannya sehingga dapat dikategorikan tindak pidana korupsi. Namun dalam perjalanan penyelidikan kasus ini banyak dijumpai proses lobi-lobi politik yang menghendaki proses penyelesaian perkara korupsi ini tidak melalui jalur hukum. Dan masih banyak lagi kasus korupsi serupa yang akhirnya terlepas dari jerat hukum karena melibatkan para pejabat yang notabene masuk dalam struktur pemerintahan. Dari studi kasus ini dapat dinilai betapa hukum di Indonesia sangat lemah terhadap pejabat baik dilingkungan eksekutif maupun legislatif yang notabene ikut menyusun pembuatan hukum.

Aspek selanjutnya yang menjadi karakteristik hukum responsif adalah diskresi yang luas tetapi bisa dipertanggungjawabkan. Dalam sistem hukum administrasi negara di Indonesia dikenal istilah *freies ermessen* (*discretionary power*) atau sering diistilahkan dengan diskresi. *Freies Ermessen* ini merupakan konsekuensi dari konsep *welfare state* (negara hukum kesejahteraan) yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang (Marcus Lukman,1996:205). Kewenangan ini diberikan kepada pemerintah selaku penyelenggara kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk. Menurut Muchsan (Ridwan HR,2002:132) *Freies Ermessen* dilakukan oleh aparat pemerintah atau administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang

- penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
 3. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Sejarah bangsa Indonesia pernah mencatat terjadinya penyalahgunaan fungsi *freies ermessen* yang dilakukan pemerintahan Orde Lama pada saat bangsa ini dipimpin oleh Soekarno. Adapun penyimpangan dan pelanggaran yang pernah terjadi adalah dikeluarkannya peraturan yang bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945, yakni antara lain penetapan presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS RI. Sedangkan pada masa Orde Baru tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi pada masa Orde Lama. Banyak fungsi *freies ermessen* yang disalahgunakan, terutama dilegitimasi melalui penetapan presiden.

Demikian pula sistem politik, sistem ekonomi, dan peraturan perundang-undangan yang memberangus hak-hak warga negara, seperti hak berdemokrasi, semuanya sulit untuk dapat dikatakan bertentangan atau melanggar pasal UUD 1945. Sebab ketentuan dalam pasal tersebut dengan enaknya diinterpretasikan menurut selera, dan kepentingan penguasa (Soehino,1999: 45).

Belajar dari pengalaman dua periode kepemimpinan Orde Lama dan Orde Baru sangat mungkin masa kepemimpinan Orde Reformasi ini melakukan hal yang serupa. Sebab pada prinsipnya sistem hukum administrasi negara Indonesia mengakui adanya *freies ermessen (discretionary power)* atau lebih dikenal dengan istilah diskresi, dan memberikan kewenangan ini kepada pemerintah untuk menjalankannya. Akan tetapi semuanya bergantung pada

kesadaran hukum penguasa dalam melaksanakan tugas kekuasaan dan kewenangannya. Dan dalam hal ini berbicara tentang moralitas ataupun perilaku, hal yang sekali lagi menurut konsepsi hukum responsif menjadi faktor yang juga sangat penting dalam merekonstruksi bangunan hukum di Indonesia.

Sedangkan untuk menilai apakah UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 memiliki kriteria sebagaimana ditetapkan dalam tipe hukum responsif sangat sulit menilainya. Sebab dalam hal ini berbicara tentang perilaku bukan lagi berbicara tentang norma tertulis. Bisa jadi hukum Indonesia lebih condong pada tipe hukum represif ketimbang responsif, sebab pada tipe hukum represif sekalipun kewenangan ini secara luas diberikan sama seperti pada tipe hukum responsif, namun yang membedakannya adalah pada tipe hukum responsif kewenangan yang luas ini mampu dipertanggungjawabkan berbeda dengan hukum represif yang cenderung oportunitis. Secara normatif sebagaimana telah disampaikan, kewenangan diskresi ini memang ada dan diakui di Indonesia.

Aspek berikutnya mengenai kedudukan politik terhadap hukum, yang dalam tipe hukum responsif disebutkan bahwa aspirasi-aspirasi hukum dan politik berintegrasi pembauran kekuasaan. Mengenai studi tentang hal ini penulis mencoba menarik permasalahan dari aspek peraturan yang telah dibahas sebelumnya sebab hal ini saling berkorelasi. Terkait aspek peraturan ini disampaikan bahwa hukum Indonesia lebih cenderung pada tipe hukum

responsif yang pada aspek peraturan bersifat keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum. Kesimpulan ini ditarik berdasarkan studi kasus korupsi yang belakangan menjadi sorotan publik yakni kasus penyalahgunaan aliran dana non budgeter dari Dinas Kelautan dan Perikanan yang pada akhirnya membawa nama mantan Menteri Kelautan dan Perikanan ke meja hijau. Proses penyelidikan terhadap kasus ini akhirnya membawa pula nama tokoh-tokoh pemimpin bangsa. Akan tetapi tindak lanjut penyelesaian kasus ini pun harus terkena lobi-lobi politik yang sudah sangat biasa terjadi di Indonesia. Kondisi yang sangat ironis dari cita-cita penegakan hukum di Indonesia.

Dalam melihat studi kasus ini sebenarnya akan ditemukan sebuah kesimpulan bahwa pada kenyataannya hukum di Indonesia memang masih menjadi subordinat dari kekuatan politik. Kesimpulan ini semakin diperkuat lagi dengan apa yang disampaikan Moh. Mahfud MD

Sebagai produk politik sebenarnya hukum itu merupakan kristalisasi dan implementasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dan melahirkannya. Dalam kaitan tesis yang demikian, maka karakter dan kinerja hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya; jika konfigurasi politiknya demokratis, maka hukum-hukumnya akan responsif, sebaliknya jika konfigurasi politiknya otoriter, maka hukum-hukumnya akan ortodoks (Moh Mahfud MD, 1999:xxiv).

Kaitannya dengan aspek ini hukum Indonesia belum masuk kedalam karakteristik hukum responsif, akan tetapi justru lebih cenderung pada karakteristik hukum represif yang menempatkan hukum sebagai subordinat politik kekuasaan.

Karakteristik berikutnya yang paling menonjol dari hukum responsif adalah pada aspek partisipasi elemen di luar pembuat hukum, yaitu memperbesar akses dengan integrasi hukum dan sosial. Dalam Bab 9 Perpres No.7 tahun 2005 bagian D tentang Program-Program Pembangunan pada Program Perencanaan Hukum disebutkan tujuan program ini untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan. Dengan program ini diharapkan akan dihasilkan kebijakan atau materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik pada saat ini maupun masa mendatang, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat secara keseluruhan. Adapun kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah:

1. Pengumpulan dan pengolahan serta penganalisaan bahan informasi hukum terutama yang terkait dengan pelaksanaan berbagai kegiatan perencanaan pembangunan hukum secara keseluruhan;
2. Penyelenggaraan berbagai forum diskusi dan konsultasi publik yang melibatkan instansi/lembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha untuk melakukan evaluasi dan penyusunan rencana hukum yang akan datang;
3. Penyusunan dan penyelenggaraan forum untuk menyusun prioritas rancangan undang-undang ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) bersama Pemerintah dan Badan Legislasi DPR.

Sedangkan dalam UU No.25 Tahun 2000 pada Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan kegiatan pokok yang akan dilakukan antara lain menyusun undang-undang yang mengatur tata cara

penyusunan peraturan perundang-undangan yang membuka kemungkinan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan tetap mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat.

Berdasarkan apa yang termaktub dalam kedua produk kebijakan tersebut dapatlah dilihat bahwa arah kebijakan pembangunan hukum tahun 1999 sampai dengan 2009 telah memperhatikan aspek partisipasi masyarakat dalam penyusunan hukum. Hal ini menjadi sangat penting sebab pelibatan partisipasi masyarakat ini setidaknya menjadi cerminan kearah pembangunan hukum yang bersifat responsif. Artinya hukum tersebut bisa dikatakan merupakan manifestasi dari kehendak rakyat, dan ini merupakan tugas dari negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).

Walaupun pada kenyataannya apa yang digariskan dalam kebijakan dasar bidang pembangunan hukum ini belum teruji capaian keberhasilannya, sebab masih berupa norma dasar, akan tetapi tetap memberikan banyak harapan bagi proses perbaikan hukum di Indonesia. Tentunya itu semua akan sangat bergantung pada proses realisasi kebijakan dasar ini di lapangan.

Berdasarkan analisis terhadap UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 dapatlah dilihat peluang hukum responsif dalam politik hukum nasional di era reformasi yang termanifestasikan dalam kedua produk kebijakan tersebut. Dalam uraian pembahasan tentang karakteristik yang harus dimiliki oleh suatu produk hukum agar dapat dikategorikan sebagai hukum responsif berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick pada

dua produk kebijakan yaitu UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 ditemukan beberapa karakteristik yang memenuhi hukum responsif. Walaupun karakteristik yang dikehendaki dalam teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick tidak seluruhnya terdapat dalam UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005.

Beberapa karakteristik yang memenuhi kriteria hukum responsif yang secara tegas dapat penulis sampaikan dalam UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 itu antara lain meliputi aspek tujuan hukum yang berkompetensi, legitimasi berdasarkan keadilan substantif, dan partisipasi yang memungkinkan diperluas oleh integrasi kepengacaraan hukum dan sosial.

Sedangkan untuk aspek peraturan dan politik berdasarkan realitas yang terjadi saat ini penulis sampaikan bahwa karakteristik hukum Indonesia lebih mengarah pada tipe hukum represif ketimbang responsif. Hal ini berdasarkan studi kasus yang penulis lakukan. Sedangkan terkait aspek lain yang menjadi karakteristik hukum responsif selain yang penulis sebutkan diatas merupakan percampuran antara ketiga tipe hukum yaitu represif, otonom dan responsif.

Khudzaifah Dimiyati menyampaikan bahwa ketiga tipe hukum tersebut merupakan konsepsi yang abstrak dan jarang atau tidak pernah terwujud dalam bentuk-bentuk yang murni secara empiris. Setiap tata tertib hukum atau institusi hukum yang ada mungkin bersifat campuran dengan mencakup aspek-aspek dari ketiga tipe hukum. Akan tetapi, mungkin saja unsure-unsur dari salah satu tipe akan lebih menonjol, sehingga wujud dasar suatu hukum tertentu akan bias dikenali sebagai represif, otonom, dan responsif (Khudzaifah Dimiyati,2004:103).

Nonet dan Selznick berpandangan bahwa ketiga tipe hukum ini harus

dilihat sebagai berkaitan satu sama lain di dalam suatu proses perkembangan. Hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif tidak hanya merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda satu sama lainnya, melainkan dapat juga diartikan sebagai tahap-tahap evolusi didalam hukum dengan tata politik dan tata sosial (Nonet dan Selznick,2003:62).

Dengan demikian apa yang ditemukan penulis dalam analisis terhadap UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 sebagai manifestasi politik hukum era reformasi, senada dengan apa yang disampaikan oleh Khudzaifah Dimiyati dan Nonet dan Selznick. Bahwa politik hukum era reformasi lebih merupakan cerminan dari tahap evolusi hukum, politik, dan sosial yang dialami bangsa Indonesia. Tahapan evolusi dari sistem yang sebelumnya otoriter kepada sistem yang diharapkan lebih demokratis. Sehingga bentuknya pun merupakan campuran dari ketiga tipe hukum represif, otonom, dan responsif.

Sedangkan apabila menggunakan teori yang disampaikan oleh Moh.Mahfud MD bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Maka penulis sampaikan bahwa konfigurasi politik yang terjadi pada era reformasi lebih cenderung demokratis, maka karakter produk hukum yang dihasilkannya pun memiliki kecenderungan responsif-populistik.

Mengenai peluang hukum responsif dalam politik hukum nasional era reformasi, penulis sampaikan bahwa ruang itu berada pada wilayah ruang realisasinya atau nyatanya (*das sein*).

Sebagaimana yang disampaikan I Gede AB Wiranata bahwa pengkajian

terhadap hukum tidak cukup hanya dengan ilmu hukum yang cenderung berorientasi pada apa yang seharusnya (*das sollen*), tetapi harus memperhatikan apa yang senyatanya (*das sein*) berlaku dalam praktik atau pelaksanaannya. Munculnya gagasan hukum responsif menurutnya bertitik tolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku. Dua komponen inilah yang seharusnya menyusun hukum. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah ataupun akan terbangun (Satjipto Rahardjo, 2006:251).

Artinya bahwa norma positif yang terdapat dalam UU No.25 Tahun 2000 dan Perpres No.7 Tahun 2005 sebagai manifestasi politik hukum era reformasi merupakan ruang apa yang seharusnya (*das sollen*) sedangkan ruang apa yang senyatanya (*das sein*) ada pada realisasi norma positif tersebut. Meliputi komponen struktur hukum berupa perilaku keseluruhan aparat penegak hukum diseluruh lapisan dan kultur hukum yang meliputi perilaku masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sejarah pemikiran hukum responsif di Indonesia dimulai pada periode era

orde baru atau lebih tepatnya pada tahun 1980-an dan mengalami perkembangan sampai munculnya gagasan hukum progresif yang dipelopori oleh Satjipto Rahardjo, gagasan hukum ini diakui bukan merupakan hal yang baru akan tetapi lebih merupakan kristalisasi pemikiran berdasarkan pengkajian yang cukup lama terhadap dinamika permasalahan hukum di Indonesia. Gagasan hukum ini pertama kali dilontarkan oleh Satjipto Rahardjo pada tahun 2002 lewat tulisannya dalam salah satu surat kabar (Kompas, 15 Juni 2002). Suatu model pengembangan pemikiran hukum responsif yang selama ini diperkenalkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Hal ini dapat dilihat pada konstruksi hukum responsif yang dilandasi oleh dua madzhab hukum yaitu *legal realism* dan *sociological jurisprudence*. Sedangkan gagasan hukum progresif dikonstruksi oleh enam madzhab hukum yaitu; *legal realism*, *sociological jurisprudence*, *freirechtslehre*, *interessenjurisprudenze*, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.

2. Politik hukum nasional era reformasi termanifestasikan dalam Undang-undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 yang pada Bab III memuat tentang arah kebijakan hukum Indonesia dan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 yang pada Bab IX memuat tentang pembenahan sistem dan politik hukum serta arah kebijakannya kedepan. Kedua produk kebijakan ini diterbitkan pada rentang waktu antara tahun 1999 sampai dengan 2005,

sedangkan era reformasi sendiri secara batasan waktu dimulai tahun 1998, ini berarti bahwa produk kebijakan ini merupakan manifestasi dari rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum yang disebut dengan politik hukum era reformasi. Karakteristik yang memenuhi kriteria hukum responsif yang secara tegas dapat penulis sampaikan dalam UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Perpres No.7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 menurut kriteria yang dikemukakan Nonet dan Selznick antara lain meliputi aspek tujuan hukum yang berkompetensi, legitimasi berdasarkan keadilan substantif, dan partisipasi yang memungkinkan diperluas oleh integrasi kepengacaraan hukum dan sosial. Sedangkan untuk aspek peraturan dan politik berdasarkan realitas yang terjadi saat ini penulis sampaikan bahwa karakteristik hukum Indonesia lebih mengarah pada tipe hukum represif ketimbang responsif. Hal ini berdasarkan studi kasus yang penulis lakukan. Sedangkan terkait aspek lain yang menjadi karakteristik hukum responsif selain yang penulis belum sebutkan diatas merupakan percampuran antara ketiga tipe hukum yaitu represif, otonom dan responsif. Sebab politik hukum era reformasi lebih merupakan cerminan dari tahap evolusi hukum, politik, dan sosial yang dialami bangsa Indonesia. Tahapan evolusi dari sistem yang sebelumnya otoriter kepada sistem yang diharapkan lebih demokratis. Sehingga

bentuknya pun merupakan campuran dari ketiga tipe hukum represif, otonom, dan responsif. Sedangkan apabila menggunakan teori yang disampaikan oleh Moh. Mahfud MD bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Maka penulis sampaikan bahwa konfigurasi politik yang terjadi pada era reformasi lebih cenderung demokratis, maka karakter produk hukum yang dihasilkannya pun memiliki kecenderungan responsif-populistik. Mengenai peluang hukum responsif dalam politik hukum nasional era reformasi, penulis sampaikan bahwa ruang itu berada pada wilayah ruang realisasinya atau nyatanya (*das sein*). Artinya bahwa norma positif yang terdapat dalam UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Perpres No.7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 sebagai manifestasi politik hukum era reformasi merupakan ruang apa yang seharusnya (*das solen*) sedangkan ruang apa yang senyatanya (*das sein*) ada pada realisasi norma positif tersebut. Meliputi komponen struktur hukum berupa perilaku keseluruhan aparat penegak hukum diseluruh lapisan dan kultur hukum yang meliputi perilaku masyarakat.

B. Implikasi

1. Perbaikan hukum di Indonesia merupakan hal yang mutlak harus diwujudkan, sebab hal itu merupakan bagian dari tujuan negara yang tertuang dalam UUD 1945. Perbaikan itu dimulai dengan merubah paradigma lama penegakan hukum yang mengandalkan pada pola positivis-legalistik kepada pola responsif ataupun progresif. Dengan demikian akan terwujud keadilan substantif yang dicita-citakan.
2. Pola penegakan hukum responsif ini juga menuntut pelibatan komponen stuktur hukum dan kultur hukum. Ini berarti bahwa perbaikan hukum di Indonesia selain mengandalkan substansi hukum yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, juga memberikan tanggung jawab kepada struktur penegak hukum di berbagai lapisan dan kesadaran hukum masyarakat yang ini berkaitan dengan perilaku. Sehingga perbaikan terhadap kedua elemen ini akan memudahkan langkah menuju perbaikan hukum di Indonesia.

C. Saran

1. Perlu adanya penyadaran hukum secara masif kepada seluruh komponen bangsa untuk mewujudkan perbaikan hukum di Indonesia. Dan hal ini menjadi tugas utama pemerintah selaku penyelenggara negara.
2. Kurikulum pembinaan hukum di Indonesia harus diarahkan pada wacana hukum responsif dengan mempertimbangkan proses perbaikan hukum di Indonesia. Dengan harapan bahwa kesiapan aparaturnya penegak hukum diseluruh lapisan menjadi daya dukung terwujudnya keadilan yang dicita-citakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin, Zainal Asikin. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Antonius Sujata. 2000. *Reformasi dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.
- Bambang Sunggono. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Burhan Ashshofa. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- CFG Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Dedy Mulyana. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.
- Fernando M. Manullang. 2007. *Menggapai Hukum Berkeadilan*. Jakarta: Kompas
- Gilissen, Emeritus John, Emeritus Frits Gorle. 2005. *Historische Inleiding tot he Recht Kluwer Rechtswetenschappen Anwerpent* (edisi terjemah). Bandung: Refika Aditama.
- Hartono Hadisoeparto. 1993. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Liberty
- Imam Syaukani, A. Ahsin Tohari. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Joko Purwono, Soehartono, Mohammad Yamin, Prasetyo Hadi. 2000. *Materi Ajar Mata Kuliah Metode Penelitian Hukum FH UNS*. Surakarta.
- Johnny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Bayumedia.

- Kansil, CST. 1993. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Khudzaifah Dimiyati. 2004. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Lexy J. Moleong. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung. Remaja Rosdakarya.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. 2003. *Law and Society in Transition: Toward Responsif Law* (edisi terjemahan oleh Huma). Jakarta: Huma.
- M. As. Hikam, Mulyana W. Kusumah. 1999. *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Moh. Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3S.
- _____. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Otje Salman, Anton F Susanto. 2005. *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama.
- Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Jakarta: Ghalia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- _____. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____. 2006. *Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- _____. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- _____. 1983. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni.
- Setiono. 2005. *Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS Press.

_____. 2002. *Silabi Filsafat Hukum*. Surakarta: UNS Press.

_____. 2006. *Materi Kuliah Filsafat Hukum*. Surakarta: UNS Press.

Soedarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.

Soerjono Soekanto. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Soetandyo Wignjosoebroto. 1994. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.

Sutopo, HB. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: UNS Press.

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Yudha Bhakti Ardhiwisastra. 2000. *Penafsiran dan Kontruksi Hukum*. Bandung: Alumni

Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Jurnal

Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta , Vol.8, No.2, September, 2005.

Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol.2, No.1, Maret, 2005.

Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol.10, No.1, Maret, 2007.

News Letter, No.59, Desember, 2004.

Internet

WWW. Bappenas.Co.Id

WWW.Tempo Interaktif.Com

WWW. Undang-undang. Com

WWW. Hukum Online. Com