

**ANALISIS HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN
SISTEM PEMBANGUNAN**

**Oleh
Siti Humulhaer*)**

Abstrak

Hukum merupakan instrument atau alat untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat, dengan menggunakan melalui peraturan-peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja. Dengan konteks demikian ini, sudah barang tentu harus diikuti dan diperhatikan perkembangan-perkembangan yang terjadi didalam kehidupan bermasyarakat, sebagai basis sosialnya hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri, yaitu hukum akan melayani (kebutuhan), anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, perindustrian sumber-sumber masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah, Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, dan dengan perkataan lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat jika tidak bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara, maka suatu kebijaksanaan publik tidak akan efektif dan hukum merupakan sarana penggerak untuk melakukan perubahan sosial, dan peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan, oleh karena itu perubahan besar yang terjadi didalam hukum maupun didalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan dan agar tetap pada jalur sesuai dengan cita-cita dari tujuan nasional yang hendak diwujudkankannya oleh sebab itu Pemerintah juga ikut bertanggung jawab untuk memantau masyarakat sehingga cita-cita dari tujuan nasional tersebut dapat terwujud dengan baik.

Kata Kunci : Hukum dan Kebijakan Publik

A. PENDAHULUAN

Pembangunan yang terus-menerus dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang dimaksudkan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Namun demikian, intensitas serta kesibukan dalam upaya untuk menyusun suatu tatanan kehidupan yang baru di Indonesia, melalui pembangunan dan

moderenisasi ternyata memberikan pengaruh terhadap dunia hukum.

Keterlibatan hukum yang semakin aktif kedalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial, justru munculnya permasalahan yang mengarahkan pada pembangunan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru tersebut, hal ini tampak pada segi pengaturan oleh hukum, baik dari aspek legitimasinya,

*) Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum
Universitas Islam Syekh Yusuf Tangerang

maupun aspek keefektifan penerapannya. Persoalan yang muncul tersebut dengan demikian begeser dari bagaimana mengatur sesuatu dengan prosedur hukum, kearah bagaimana pengaturan itu sehingga dalam masyarakat akan timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.

Di dalam masyarakat dan negara yang kehidupan dan tatanannya tertib dan teratur, suatu kehidupan dan tatanan dimana titik pusat serta lingkup kegiatannya berpolakan pemeliharaan kestabilan yang dinamis dibidang sosial, politik, ekonomi, dan budaya, perubahan dan ketertiban berada pada berfungsi secara bersamaan, keduanya serta menjadi dua tujuan yang tidak dapat dipisahkan didalam proses pembangunan.

Di dalam negara tersebut hukum yang berlaku eektivitasnya memerlukan kekuasaan, dan bagi kepentingan penegakannya kekuasaan merupakan kebutuhan mutlak. Dalam kaitan ini, benarlah pandangan bahwa hukum tanpa kekuasaan hanyalah khayalan belaka, sebaliknya kekuasaan tanpa hukum menjurus kearah suasana penekanan dan kezoliman, dan menyuburkan praktik pada penindasan dan kekerasan. Martabat dan harkat manusia, harga diri dan kebebasan orang perorangan baik baik secara diri pribadi, maupun dalam ikatan hidup kemasyarakatan sudah tidak ada, tidak dihormati sehingga hanya satu yang tersisa yaitu kehancuran dari sendi-sendi hidup bermasyarakat dan bernegara, namun demikian kekarasan bukanlah hukum, dan tidak pernah menjadi hukum, betapa jelek dan menakutkan akibat dari terlepasnya kekuasaan dari kendali hukum dan yang ada hanyalah *naked power*.

Kesadaran yang menyebabkan bahwa hukum merupakan instrument (alat) untuk mewujudkan tujuan-

tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat, dengan menggunakan melalui peraturan-peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja. Dengan konteks demikian ini, sudah barang tentu harus diikuti dan diperhatikan perkembangan-perkembangan yang terjadi didalam kehidupan bermasyarakat, sebagai basis sosialnya hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri, yaitu hukum akan melayani (kebutuhan), anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, perindustrian sumber-sumber masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Dalam kaitan ini bahwa hukum juga melakukan hubungan yang ekstra dengan kebijakan publik, bahkan tidak berlebihan kiranya kalau kita katakan bahwa hukum dan kebijakan publik merupakan dua hal yang dapat dibedakan tetapi tidak terpisahkan.¹

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu system pemerintahan negara, yang didalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi hukum dan aparat pemerintah dalam

¹Bambang Sunggono, *Hukum dan kebijaksanaan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 1994, Hal 4

system pembangunan yang disebut birokrasi.²

Menurut Prof Adi Sulistiyono kebijakan publik adalah tindakan atau keputusan ditetapkan oleh pemerintah, biasanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan, untuk memberi solusi atas permasalahan publik yang terjadi dalam masyarakat dan/atau untuk mewujudkan visi dan misi pemerintah dan/atau untuk merealisasikan tujuan yang telah diamanahkan dalam konstitusi atau perundang-undangan dimana penyusunannya dilakukan melalui proses KP, yang kualitasnya dipengaruhi oleh konfigurasi politik, kepentingan sosial dan/atau invertensi ekonomi.³

Kebijakan publik merupakan salah satu tema senantiasa mendapatkan dan menyita publik dalam berbagai kesempatan. Kebijakan publik ada melalui proses yang panjang, bahkan rumit.

Hal ini menjadi sebuah keniscaya bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh sekian banyak pemangku kepentingan (*stakeholder*). Tarik dengan segala upaya berjuang agar kepentingannya dapat diakomodasi dalam kebijakan publik.

Berbagai sarana dan media digunakan, mulai dari cara yang formal ataupun informal, dari meja rapat hingga turun kejalan. Kelompok-kelompok kepentingan ini tidak menierikan “kepentingannya” menjadi opini publik. Masyarakat diajak untuk berfikir bersama, yang pada akhirnya dipengaruhi hingga sepakat dengan kepentingan yang diteriakan.⁴

²Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, Bandung,:CV Pustaka Setia, 2014. Hal 33

³Prof. Dr.Adi Sulistiyono,SH.,MH, Hukum dan Kebijakan publik, Program Doktor Universitas Trisakti Jakarta, 2015

⁴*Op.Cit.* hal 155

Hukum memberikan jaminan ketertaturan dengan cara-cara bagaimana hubungan-hubungan itu dijalankan di dalam masyarakat, yaitu dengan menegaskan prosedur yang harus dilalui. Di samping itu, hukum juga memiliki nilai kepastian hukum yang disertai dengan kekuatan yang memaksa (sanksi).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat diambil permasalahan antara lain :

1. Bagaimanakah keterlibatan hukum dan kebijakan publik dalam system pembangunan ?
2. Bagaimanakah proses Analisis terhadap suatu kebijakan ?

B. PEMBAHASAN

Hukum adalah sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi dan masyarakat dalam berbagai cara bertindak sebagai perantara utama dalam hubungan sosial antar masyarakat terhadap kriminalisasi dalam hukum pidana, hukum pidana berupayakan cara negara dapat menuntut pelaku dalam konstitusi hukum menyediakan kerangka kerja bagi penciptaan hukum, perlindungan hak asasi manusia dan memperluas kekuasaan politik serta cara perwakilan mereka yang akan dipilih. ⁵ Dan dalam kehidupan masyarakat modern, kebijakan publik atau populernya sering disebut sebagai kebijakan pemerintahan, merupakan suatu hal yang umum dijumpai, dan senyatanya adalah suatu gejala yang tidak dapat dihindari. Kebijakan (*Policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan-keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu namun

⁵ <https://id.m.wikipedia.org/wiki/HUKUM>

kebijakan bukanlah sekedar keputusan yang ditetapkan⁶ dan dalam organisasi Negara tidak dapat dihindari perumusan kebijakan agar Negara dapat bergerak dinamis. Negarapun menjalankan kekuasaan memaksanya dengan kebijakan-kebijakan (Weber).

Teori kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi : pernyataan cita-cita tujuan; prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran⁷.

Negara yang berisi berbagai jabatan pun dicirikan dengan adanya kebijakan-kebijakan agar dapat meraih apa-apa yang dicita-citakan (JHA Logemann).

Thomas R. Dye, Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government choose to do not to do*).

James E. Anderson, Kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

David Easton, Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat.

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.

- c. Kebijakan publik ditunjukkan untuk kepentingan masyarakat.⁸

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Pembangunan menghendaki agar masyarakat bertindak menurut cara-cara yang baru. Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan peranannya dengan lebih efektif, oleh karena itu perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan.

Dalam kehidupan modern sekarang ini kita tidak terlepas dari apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, kebijakan-kebijakan tersebut kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial (*Sosial Welfare*), di bidang, di bidang kesehatan, perumahan rakyat, pertanian, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri, pendidikan nasional dan lain sebagainya.

⁶Prof. Muchlis Hamdi, MPA,Ph.D. KEBIJAKAN PUBLIK Proses, Analisis, dan Partisipasi, Galia Indonesia, 2014, hal 36

⁷ <https://jamalwiwowo.blgspot.com.2013/03/28>

⁸ Prof. Dr.Adi Sulistiyono,SH.,MH, Hukum dan Kebijakan publik, Program Doktor Universitas Trisakti Jakarta, *Op.Cit.* 2015

Berkaitan dengan kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasi tujuan negara yang bersangkutan. Dan hal tersebut adalah untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal memasuki masyarakat pada masa transisi untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.

1. Proses Analisis terhadap suatu kebijakan

Pengkajian terhadap seluruh rangkaian siklus kebijakan publik dalam upaya merumuskan alternatif solusi pemecahan masalah publik pada umumnya disebut sebagai analisis kebijakan. Istilah analisis kebijakan dirumuskan secara beraneka ragam oleh para ahlinya. Weimer & Vining merumuskan analisis kebijakan sebagai “nasehat” (*advice*) yang berorientasi pelanggan yang relevan dengan keputusan-keputusan publik dan didasarkan pada nilai-nilai sosial. Dengan pengertian itu Weimer & Vining mengingatkan perlu seseorang analisis kebijakan memiliki keterampilan dalam lima hal berikut :

1. Kemampuan untuk meletakkan masalah sosial yang dipersepsikan dalam konteks yang tepat.
2. Keterampilan teknis yang memungkinkan untuk memprediksi dan mengevaluasi konsekuensi dari berbagai kebijakan alternatif.
3. Kemampuan untuk mengkomunikasikan secara efektif hasil analisisnya kepada masyarakat dan kepada para pembuat keputusan politik.
4. Kemampuan untuk memahami konteks politik dan kelembagaan dalam mana kebijakan dilakukan, termasuk pandangan dunia dari klien dan penentangannya.

5. Memiliki etika profesi untuk membimbing interaksinya dengan klien.

Analisis kebijakan pada dasarnya adalah proses untuk menghasilkan rekomendasi bagi pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat. Sebagai suatu proses, analisis kebijakan dipahami terdiri atas serangkaian kegiatan atau tahap, yang oleh para penulis kebijakan publik dikelompokkan secara berbeda. Sebagai contoh adalah pendapat Bardach, Patton & Sawicki, dan Kraft & Furlong. Bardach (2000: xiii-xiv) menyatakan 8 (delapan) langkah analisis yang terdiri atas: merumuskan masalah, mengumpulkan bukti, menyusun alternatif, memilih kriteria, memproyeksikan hasil, mengkaji kondisi sebaliknya, memutuskan, dan menarasikan rekomendasi. Patton & Sawicki (1986: 26) menyatakan langkah analisis kebijakan hanya berupa 6 (enam) tahap, yakni: memverifikasi, mendefinisikan, dan mendetailkan masalah; membuat kriteria evaluasi; mengidentifikasi alternatif kebijakan; mengevaluasi alternatif kebijakan; memilih satu di antara alternatif; dan memonitor hasil kebijakan. Kraft & Furlong (2007: 98) menyatakan 5 (lima) langkah analisis kebijakan yang terdiri atas: mendefinisikan dan menganalisis masalah, merumuskan alternatif kebijakan, membangun kriteria evaluasi, menilai alternatif, dan menarik kesimpulan.

Dari beberapa contoh pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa proses analisis kebijakan pada dasarnya terdiri atas 3 (tiga) langkah utama, yakni perumusan masalah kebijakan, perumusan alternatif kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan. Hasil dari ketiga langkah utama tersebut kemudian didokumentasikan dalam wujud makalah kebijakan (*policy paper* atau *policy brief*).

2. Kaitan hukum dan kebijakan publik dalam sistem pembangunan

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dalam mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu, hukum menjuruskan penggunaannya sebagai suatu sarana. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditentukan sehingga dapat terwujud didalam masyarakat diperlukan adanya beberapa sarana, salah satu sarana yang dapat memadai adalah hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangannya yang ada, dengan demikian *“law effectively legitimates policy”* atau dengan perkataan lain *“proper attention to the use of law in public policy formulation and implementation requires an awareness of the conditions under which law is effective”*. Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.⁹

C. PENUTUP

Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif, oleh karena itu perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan.

Hukum semakin penting perannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah dan Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, dan dengan perkataan lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara, dengan demikian apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijaksanaan publik tidak efektif dan hukum merupakan sarana menggerakkan perubahan sosial, peraturan-peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan.

Hukum dan kebijakan memberikan jaminan keteraturan dengan cara-cara bagaimana hubungan-hubungan itu dijalankan didalam masyarakat, yaitu dengan menegaskan prosedur yang harus dilalui. Disamping itu, hukum juga memiliki nilai kepastian hukum yang disertai dengan kekuatan yang memaksa (sanksi) sehingga bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif, oleh karena itu perubahan besar yang terjadi didalam hukum maupun didalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan dan agar tetap pada jalur sesuai dengan cita-cita dari tujuan nasional yang hendak diwujudkan maka Pemerintah juga turut bertanggung jawab untuk memantau masyarakat sehingga cita-cita dari tujuan nasional tersebut dapat terwujud dengan baik.

⁹Bambang Sunggono *Opcit* hal 76

D. DAFTAR PUSTAKA

A. LITERATUR

Anggara Sahya, *Kebijakan Publik*, Bandung, : CV Pustaka Setia, 2014

Hamdi Muchlis, *KEBIJAKAN PUBLIK Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Galia Indonesia, 2014

Sulistiyono Adi, *Hukum dan Kebijakan publik*, Program Doktor Universitas Trisakti Jakarta, 2015

Sunggono Bambang, *Hukum dan kebijaksanaan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 1994

B. PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, Undang-undang dasar Negara Republik, 1945

C. SUMBER LAIN

[https://id.m.wikipedia.org/wiki.](https://id.m.wikipedia.org/wiki)

HUKUM

<https://jamalwiwowo.blogspot.com>.2013/03/28