**PENGARUH KONFIGURASI POLITIK TERHADAP PRODUK HUKUM PADA MASA PEMERINTAHAN SOEHARTO DI INDONESIA**

**Ryan Muthiara Wasti1**

**Abstrct**

*Soeharto government becomes an interesting theme for nearly every research because of the uniqueness of the rule known as the authoritarian nature. However, the uniqueness is only studied until the result of the authoritarian who has raised the swelter of almost all the people and eventually led to the cessation of Soeharto as the head of the State Indonesia. Yet seen from the eyes of the law, the political transition in the future not only of political influence, but also legally so as to distinguish between authoritarian rule and democratic governance. This study will address these problems are divided into two: the first part will look at the political configuration that occurred in Indonesia during the transition from Sukarno government towards the Soeharto government, and the second part will analyze the form of a legal product that is formed from the political configuration that was built after the The transition compared to the legal product before and after the transition period. With two issues are expected to show how a head of state will govern affect measures taken shape, which certainly will be poured in the form of legislation. Tentative conclusions is that there is significant influence between the political configuration with legal products produced by the legislature during the reign of the.*

*Keywords: configuration political, legislative, legal products responsive*

**Abstrak**

*Pemerintahan Soeharto menjadi sebuah tema menarik bagi hampir setiap penelitian karena keunikan dari pemerintahannya yang dikenal dengan sifat otoriter. Namun, keunikan tersebut hanya diteliti hingga akibat dari otoriternya yang telah menimbulkan kegerahan dari hampir seluruh rakyat dan akhirnya berujung pada berhentinya Soeharto sebagai kepala Negara Indonesia. Padahal dilihat dari kacamata hukum, transisi politik pada masa tersebut tidak hanya berpengaruh secara politik, tetapi juga secara hukum sehingga dapat dibedakan antara pemerintahan yang otoriter dan pemerintahan yang demokratis. Penelitian ini akan membahas permasalahan tersebut yang dibagi atas dua yaitu bagian pertama yang akan melihat konfigurasi politik yang terjadi di Indonesia pada masa transisi dari pemerintahan Soekarno menuju pemerintahan Soeharto, serta bagian kedua*

1. Peneliti Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Alamat kontak; ryan.muthiara@gmail.com.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *77* |

*yang akan menganalisis bentuk produk hukum yang dibentuk dari konfigurasi politik yang dibangun setelah masa transisi tersebut dibandingkan dengan produk hukum sebelum dan sesudah masa transisi. Dengan dua permasalahan tersebut diharapkan dapat memperlihatkan bagaimana seorang kepala negara memerintah akan mempengaruhi bentuk kebijakan yang diambil yang pastinya akan dituangkan dalam bentuk legislasi. Kesimpulan sementara adalah ada pengaruh yang signifikan antara konfigurasi politik dengan produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif pada masa pemerintahan tersebut.*

*Kata kunci: konfigurasi politik, legislatif, produk hukum responsif*

**I. Pendahuluan**

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi yang tidak hanya sekadar konstitusi formal yang hanya mengatur hubungan kekuasaan dalam negara, artinya negara bukan dilihat sebagai *house of power* tetapi menjangkau semua hubungan kekuasaan negara secara vertikal maupun horizontal serta mengatur hingga hak asasi manusia.2 Artinya, konstitusi menjadi arahan dalam pembangunan hukum nasional bukan *legal order* semata. Konstitusi diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan peraturan dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam penerapannya di Indonesia, konstitusi ini dilaksanakan oleh organ-organ negara itu sendiri. Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia sebagai negara demokrasi membutuhkan peran semua warga negaranya baik laki-laki maupun perempuan di parlemen.3 Dengan jumlah penduduk yang seimbang antara laki-laki dan perempuan,4 maka tidak hanya laki-laki yang mempunyai peran di parlemen tetapi juga perempuan.

Di parlemen, perempuan berperan dalam pembahasan isu-isu pembangunan seperti pendidikan, lingkungan, layanan sosial serta memastikan dihasilkannya produk hukum yang melindungi kepentingan perempuan.5 Hal

2 Komisi Hukum Nasional, “Akar-Akar Mafia Peradilan di Indonesia; Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum”, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2009), hal. 17.

1. Dina Martiany, “Siginifikansi Representasi Perempuan di Parlemen”, (Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, 2011), hlm. 17. Menurut Subono, “Tidak ada demokrasi sejati dan tidak ada partisipasi masyarakat sesungguhnya dalam pemerintahan dan pembangunan tanpa adanya partisipasi laki-laki dan perempuan”. *Ibid.*
2. Berdasarkan data dari Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2010, terdapat 118.010.413 atau sekitar 49,65% jumlah perempuan dari total penduduk Indonesia, tetapi hanya 8% hingga 10% saja yang terpilih dalam setiap pemilu. Sementara itu, DPRD hanya diwakili oleh 44 orang atau 9,1% perempuan. Data ini didukung fakta bahwa 30 provinsi di Indonesia, tidak satupun terdapat perempuan yang memimpin, sedangkan dari 336 kabupaten hanya 6 daerah yang dipimpin oleh perempuan. Badan Pusat Statistik, *Hasil Sensus Penduduk 2010*, diunduh dari <http://dds.bps.go.id/ eng/aboutus.php?sp=0>, pada 18 Juni 2012 pukul 15.56 WIB.

*78* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

ini didukung oleh demokrasi yang menuntut perwakilan bagi semua kelompok masyarakat agar aspirasinya tersalurkan melalui perwakilan.6

Berdasarkan data dari Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2010, terdapat 118.010.413 atau sekitar 49,65% jumlah perempuan dari total penduduk Indonesia,7 tetapi hanya 8% hingga 10% saja yang terpilih dalam setiap pemilu. Sementara itu, DPRD hanya diwakili oleh 44 orang atau 9,1% perempuan. Data ini didukung fakta bahwa 30 provinsi di Indonesia, tidak satupun terdapat perempuan yang memimpin, sedangkan dari 336 kabupaten hanya 6 daerah yang dipimpin oleh perempuan.8

Keberadaan perwakilan perempuan maupun laki-laki dalam pemerintahan berhubungan dengan bagaimana bentuk kebijakan serta pengambilan keputusan terhadap permasalahan yang terjadi. Pengambilan keputusan ini mencakup semua bidang kehidupan, mulai dari pendidikan, kesehatan, perekonomian hingga politik itu sendiri. Peran wakil dari rakyat adalah untuk menyalurkan aspirasi yang ada di masyarakat secara umum yang merupakan bagian dari tanggung jawab negara. Dengan jumlah penduduk yang hampir seimbang antara laki-laki dan perempuan, maka dapat dipastikan bahwa tidak hanya laki-laki yang mempunyai peran di lembaga perwakilan rakyat tetapi juga perempuan harus turut serta berada di lembaga perwakilan rakyat. Hal ini dikarenakan perempuan mempunyai kemampuan juga ketika diberi kesempatan untuk berpartisipasi dan mengambil keputusan, hanya tinggal bagaimana perempuan mendapatkan akses untuk diberi kesempatan itu.9

Salah satu upaya dalam rangka membangun hukum yang responsif terhadap segala permasalahan yang terus silih berganti dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang juga dibarengi dengan pesatnya perkembangan informasi dan teknologi, telah ikut mempengaruhi tatanan

1. IIca Luciak, “Pengawasan Parlementer atas Sektor Keamanan dan Gender”, lampiran, (Jenewa: Geneva Center for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008), hal. 6.
2. Ramlan Subakti, dkk, “Meningkatkan Keterwakilan Perempuan”, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hal. 3. Menurut Robert A Dahl, ada delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlu untuk demokrasi, yaitu: pertama, kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi, kedua, adanya kebebasan berekspresi, ketiga, adanya hak memberi suara, keempat adanya eligibilitas untuk menduduki jabatan publik, kelima, adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara, keenam, adanya tersedia sumber-sumber infromasi alternatif, ketujuh, adanya pemilu yang bebas dan adil, kedelapan, adanya institusi-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya. Robert A Dahl sebagaimana dikutip oleh Richard W. Krouse, *Polyarchy & Participation: The* *Changing Democratic Theory of Robert Dahl* dalam *“Polity”,* Vol. 14, No. 3, (Spring, 1982),hal. 441-463.
3. Badan Pusat Statistik, *Hasil Sensus Penduduk 2010*, diunduh dari <http://dds.bps.go.id/ eng/aboutus.php?sp=0>, pada 18 Juni 2012 pukul 15.56 WIB.
4. Budi Shanti, *Kuota Perempuan Parlemen: Jalan Menuju Kesetaraan Politik*, dalam

“*Jurnal Perempuan”,* No. 19, (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2001), hal. 21-22.

1. Kata Sambutan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dalam Endang Moerdopo, *Perempuan Keumal*a, (Jakarta: Grasindo, 2008), hal. xi.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *79* |

kehidupan yang berdampak pada terjadinya perubahan secara progresif dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah perlu ada suatu tatanan kehidupan yang didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang sensitif sekaligus responsif terhadap berbagai hal perubahan yang terjadi dalam masyarakat.10 Hal ini dilihat dari peraturan perundang-undangan sebagai sebuah norma yang mengatur masyarakat. Maka, keberadaannya diharapkan mampu menampung berbagai macam kebutuhan dan kepentingan yang ada di dalam masyarakat itu sendiri meskipun hal ini menjadi sebuah dilema baru bagi pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Dilihat dari beberapa pemerintahan, mulai dari Soekarno, Soeharto, hingga Soesilo Bambang Yudhoyono, terdapat korelasi antara bentuk kekuasaan yang digunakan oleh kepala negarannya dengan produk hukum yang dihasilkan. Era pemerintahan Soeharto misalkan dikenal sebagai era transisi sejak dideklarasikannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Soeharto mendapat amanat sebagai presiden sebagai bentuk kecaman terhadap pemerintahan Soekarno yang lebih memperlihatkan kediktatorannya sebagai presiden dibandingkan sebagai seorang pemimpin bangsa. Soekarno mengeluarkan sejumlah kebijakan yang dianggap terlalu subjektif, misalkan dikeluarkannya Tap MPR No tentang pembubaran dewan perwakilan rakyat dan konstituante. Soekarno bahkan membuat Tap MPR yang berisi penegasan kepemimpinannya yang tanpa batas masa jabatan alias seumur hidup. Istana menjadi menguat, partai-partai lain selain PKI menjadi lemah dan bahkan kekuatan militer pun menguat. Selain itu, kegoncangan lainnya melanda pemerintahan Soekarno pada saat ada aksi mahasiwa yang menunutut dibubarkannya PKI karena merusak tatanan demokrasi di Indonesia.11 Hal ini disebabkan karena kenyataannya PKI yang menjadi andalan dari Soekarno untuk menjadi mitra kerja ternyata membelot dan justru melakukan pemberontakan.

Setelah melalui proses perdebatan dan berbagai pro dan kontra dari kebijakannya, Soekarno pun lengser dalam ketetapan Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 Maret 1967 dan menandai berakhirnya kekuasaan orde lama dan digantikan oleh Soeharto.12

Dalam masa transisi dari Soekarno ke Soeharto, terdapat proses yang cukup singkat dimana Soeharto bisa dengan cepat melalui proses transisi tersebut. Pada masa Soeharto, dukungan militer menjadi sebuah unsur yang tidak bisa dilepaskan. Hal ini juga dipengaruhi oleh adanya prinsip yang dipegang di awal pemerintahan Soeharto yaitu melaksanakan UUD 1945

10 Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak, 2012), hlm. 1.

1. Ramly Hutabarat, “Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia”, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI: 2005), hal. 22.
2. *Ibid.*, hal. 23.

*80* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

secara murni dan konsekwen yang tercermin dari beberap kebijakannya. Namun, pada kenyataannya, semua kebijakan demokrasi ekonomi dan politik tidak sesuai dengan UUD 1945. Politik hukum lama kelamaan menjadi politik kekuasaan yang diperankan Soeharto sebagai sebuah alat untuk mempertahankan jabatan yang sudah ada ditangan.

Ada banyak kebijakan yang ternyata menjadikan negara Indonesia ini dari sistem demokrasi menuju otoriter terjadi, padahal yang diharapkan dari penggantian Soekarno ke Soeharto adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis. Oleh karena itu, penting untuk melihat sejauh mana kediktatoran Soeharto dalam melaksanakan politik hukum nya di Indonesia dengan melihat pengaruh dari konfigurasi politik yang dianut pada masa pemerintahannya dengan produk hukum responsif yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat di Indonesia atau produk hukum yang dikeluarkan oleh kepala negara sebelum dan masa pemerintahan Soeharto. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah: 1. Bagaimana konfigurasi politik yang terjadi di Indonesia pada masa transisi dari pemerintahan Soekarno menuju pemerintahan Soeharto? 2. Bagaimana bentuk produk hukum yang dibentuk dari konfigurasi politik yang dibangun setelah masa transisi tersebut dibandingkan dengan produk hukum sebelum masa transisi?

Penulis menggunakan dua teori dalam pembahasan yaitu:

**1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law* menyebutkan bahwa13 ada dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (*nomostatic*) dan sistem norma yang dinamis *(nomodynamic*). Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut norma statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma khusus tersebut dapat ditarik dari suatu norma umum. Penarikan norma khusus dari norma umum tersebut diartikan bahwa norma umum tersebut dirinci menjadi norma yang khusus dari segi isinya. Sementara sistem norma dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya.

*Law is anything that has come about in the way constitution prescribes for the creation of law... According to this concept, law is something created by a certain process, and everything created in this way is law.14*

Peraturan perundang-undangan merupakan implementasi dari norma hukum yang ada di dalam masyarakat. Norma adalah suatu ukuran yang

1. Hans Kelsen, “*General Theory of Law and State”*, (London: Oxford University Press, 1949), hal. 122.
2. *Ibid.,* hal. 123.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *81* |

harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.15 Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Norma hukum yang tertulis inilah yang disebut dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mempunyai pandangan bahwa:16

*An important stage in the law creating process is the procedure by which general norms are created, that is procedure legislation. ...... As a matter of fact, many a law – in this formal*

*sense of the term- contains not only legal norms, but also certain elements which are no specific legal, ie normative, character, such as , purely theoritical views concerning certain matters, the motives of legislator, political ideologies contained in references such as “justice” or the will of God, etc.*

Mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan menurut Hans Kelsen adalah:

*This doesn‟t mean, however, that everything which has been created according to this procedure is law in the sense of a legal norm. It is a legal norm only if it purpots to regulate human behaviour, and if it regulates human behavior by providing an act of coercion as sanction.*

Soejono Soekanto menyebutkan kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dilihat secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama.17 Mengenai hal ini dikenal dua teori:

1. Teori Kekuasaan (”*Machttheorie*”; ”*The Power Theory*”) yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;18
2. Teori Pengakuan (”*Anerkennungstheorie”*, ”*The Recognition*

*Theory”* ) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan

1. Maria Farida Indrati, “Ilmu Perundang-Undangan”, (Yogyakarta: Kanisius, 2011),

hal. 18.

1. Hans Kelsen, *Op. Cit.*
2. Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, “Perihal Kaedah Hukum”, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 88-92.
3. *Ibid.,*

*82* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.19

A Hamid S. Attamimi menegaskan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan dengan adanya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang secara formal salah satunya adalah asas dapatnya dilaksanakan.20 Artinya sebuah peraturan perundang-undangan haruslah dibuat sedemikian rupa agar dapat dilaksanakan, maka tentunya peraturan yang dibuat tersebut adalah peraturan yang memang dibutuhkan atau sesuai dengan kepentingan masyarakat.

**2. Teori Perwakilan Rakyat**

Perwakilan politik yang diejawantahkan dengan parlemen dapat dipahami sebagai kehadiran anggota-anggota kelompok ke dalam lembaga-lembaga politik.21 Kehadiran ini diartikan tidak hanya sekadar memenuhi kehadiran, namun hadir dengan segala ide, pemikiran dari kelompok yang diwakilinya.22 Pada tingkat yang sederhana, para wakil bertindak demi kelompok yang mereka wakili.23 Namun, dalam demokrasi representatif sebagian besar dari mereka yang dipilih untuk badan pembuat undang-undang bertindak bagi banyak kelompok yang berbeda, dan sebagian besar juga berusaha untuk mengatasi kepentingan-kepentingan kelompok yang sempit dan terutama bertindak bagi bangsa atau komunitas yang dilayani itu.24 Dengan prinsip perwakilan sebagai pihak yang merepresentasikan kepentingan orang lain, maka timbul sebuah pertanggungjawaban yang berhubungan dengan tindakan yang

1. *Ibid.*
2. Maria Farida Indrati*, Op. Cit.,* hal. 256.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut A Hamid S Attamimi,yaitu:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga yang tepat;
4. Asas materi muatan yang tepat;
5. Asas dapat dilaksanakan;
6. Asas dapatnya dikenali.

21 Stanford Encylopedia of Philosophhy, *Political Representation*, diunduh dari <http://plato .stanford.edu/entries /political-representation/>, pada 10 Oktober 2012 pukul 14.29 WIB.

1. *Ibid.*
2. J.H.A. Logeman*,* *“Theory of a Positive Constitutional Law*, (*Over De Theorie Van* *Een Stelling Staatsrecht)”*, terj, (Perancis: Universitaire Pers Leiden, 1948), hal. 135.
3. *Ibid.*

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *83* |

diambil sebagai bentuk penyaluran aspirasi dan bersifat formal di lingkungan jabatannya.25

Perwakilan politik secara umum terdiri atas beberapa komponen yaitu: 26

1. pihak yang mewakili (wakil, organisasi, gerakan, lembaga negara, dan lain-lain);
2. pihak yang diwakili (konstituen, klien, dan lain-lain);
3. sesuatu yang sedang diwakili (pendapat, perspektif, kepentingan, wacana, dan lain-lain);
4. pengaturan di mana aktivitas representasi berlangsung (konteks politik).

Sehubungan dengan komponen tersebut, Hanna Pitkin mengemukakan di dalam bukunya *the concept of representation* bahwa salah satu teori representasi adalah *descriptive representative,* yaitu gagasan bahwa wakil terpilih dalam demokrasi harus mewakili tidak hanya diekspresikan dari konstituen mereka (atau bangsa secara keseluruhan), tetapi juga orang-orang dari karakteristik deskriptif mereka yang secara politik relevan, seperti wilayah geografis kelahiran, etnisitas pekerjaan, atau gender.27 Menurut ide ini, badan terpilih harus menyerupai sampel yang representatif dari para pemilih mereka sehingga mewakili karakteristik luar konstituen, misalnya perbandingan perempuan 50% dan 20% kulit hitam, maka legislator yang mewakilinya juga harus 50% perempuan dan 20% kulit hitam.28

Teori deskriptif representatif ini diperkuat dengan pendapat Williams yang menjelaskan bagaimana perwakilan perlu memediasi hubungan

* 1. *Ibid.*
	2. Stanford Encyclopedia of Philosophhy, *Loc. Cit*.
	3. Hanna Fenichel Pitkin, “*The Concept of Representation”,* (London: University of California Press, 1967), hal. 38. Teori tentang representasi lainnya yang juga dikemukakan oleh Hanna adalah sebagai berikut:
1. *formalistic representation* yaitu perwakilan berdasarkan formalitas kedudukan seseorang.Teori ini mengacu pada dua dimensi yaitu otoritas (pemindahtanganan wewenang dari yang diwakili kepada perwakilan) dan akuntabilitas (tanggungjawab atau respon dari perwakilan terhadap yang diwakili).
2. *symbolic representation, yaitu* perwakilan yang hanya secara simbol saja, kewenangan dantanggungjawab tetap berada di tangan yang diwakili.
3. *substantive representation* yaitu secara pemaknaan, seorang perwakilan memaknai suatukepentingan yang diwakilinya itu adalah kepentingan dia juga sehingga secara subtanti ia dapat mewakili yang diwakilinya walaupun secara fisik tidak mewakili yang diwakilinya tersebut. Perwakilan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan secara psikologis dari pihak yang diwakili.

*Ibid.,* hal. 38-92.

1. *Ibid*.

*84* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

perwakilan-konstituen dalam rangka membangun kepercayaan.29 Kepercayaan adalah landasan untuk akuntabilitas demokratik.30 Williams menunjukkan pola pengkhianatan oleh warga kulit putih yang tidak mempercayai wakil selain dari kulit putih juga atau institusi mereka sendiri, maka hubungan ketidakpercayaan tersebut bisa setidaknya sebagian diperbaiki jika kelompok yang kurang beruntung diwakili oleh anggota sendiri.31

John Stuart Mill menyatakan bahwa sistem *proportional* *representation* adalah sebuah sistem yang paling baik karena sistem inimampu menciptakan parlemen yang menggambarkan kharakteristik masyarakat karena ada peluang bagi partai kecil atau minoritas untuk memiliki wakil di parlemen sepanjang partai tersebut memenuhi kuota suara untuk memenangkan satu kursi.32

Menurut Jimly Asshiddiqie, keseimbangan antara kedua kepentingan rakyat dengan kepentingan nasional akan dapat dijamin apabila kedekatan antara rakyat dengan wakilnya dapat dikaitkan dengan fungsi keterwakilan secara fisik dan keterwakilan secara substantif tersebut.33 Kedekatan wakil rakyat secara fisik dengan rakyat dapat meningkatkan kinerja dari para wakil serta dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan rakyat.34

1. **Teori Hukum Responsif**

Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya *Law and Society* *in Transition: Toward Responsive Law* menyebutkan ada tiga bentukhukum yang dipengaruhi oleh politik hukum suatu negara yaitu:35

*1. Represive Law: governing power is represive when it gives short shrift to the interests of the governed, that is,*

1. Melissa Williams, sebagaimana dikutip dari Stanford Encyclopedia of Philosophhy,

*Loc Cit.*

1. *Ibid.*
2. *Ibid.*
3. Afan Gafar, Konsekuensi Perubahan Sistem Pemilu, dalam Abdul Bari Bazed, “Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran”, Ed. 1, Cet. 1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 72.
4. Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.,* hal. 26-27.
5. *Ibid.*
6. Philip Nonet and Philip Selznick, “*Law and Society in Transition: Toward Responsive* *Law”*, dalam Satya Arinanto,“*Bahan Ajar Politik Hukum 2”*, (Jakarta: Program PascasarjanaFakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 73-156.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *85* |

*dispossed to disregard those interest or deny their legitimacy. The characteristic of represive law is:*36

* 1. *Legal institutions are directly accessible to political power; law is identified with the state and subordinated to raison d‟etat*
	2. *The conversation of authority is an overriding preoccupation of legal officialdom. In the official perspective that ensues, the benefit of the doubt goes to the system, adn administrative conveninence weighs heavily.*
	3. *Specialized agencies of control, such as the police, become independent centers of power, they are isolated from moderating social contexts and capable of resisting political authority*
	4. *A regime of dual law institutionalizes class justice by consolidating and legitimating patterns of social subordination*
	5. *The criminal code mirrors the dominant mores, legal moralism prevails*
1. *Autonomous Law; the chief characteristic of this system is the formation of specialized, relatively autonomous legal intitutions that claim a qualified supremacy within defined spheres of competence. Another attributes of autonomous law may be summarized as follows:*
	1. *Law is separated from politics.*
	2. *The legal order espouses tho model of rules*
	3. *Procedure is the heart of law*
	4. *Fidelity to law is understood as strict obedience to the rules of positive law.*
2. *Responsive Law: presumes that purpose can be made objective enough and authoritative to control adaptive rule making. Responsive law presupposes a society that has the political and make the neccesary commitments.* 37

Salah satu dari tiga jenis teori hukum tersebut yaitu *Responsive* *Law*.38

36 *Ibid.,* hal. 77. Philip Nonet dan Philip Selznick mengatakan bahwa padakenyataannya, secara ekonomi, hukum represif terjadi di negara-negara yang paling totaliterisme dalam masa modern ini.

1. *A third type of law strives to resolve that tension. We call it responsive, rather than open or adapative, to suggest a capacity for responsible, and hence discriminate and selective, adaptation. Ibid.*, hal. 121.
2. *Ibid.,* hal. 117.

*86* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

*A third type of law stripes to resolve that tension, we call it responsive, rather than open or adaptive, to suggest capacity for responsible, and hence discriminate and selective, adaptation. A responsive institution retains a grasp on what is essential to its integrity while taking account of new forces in its envirounment.*

Jenis ketiga yang disebutkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick yaitu hukum responsif yaitu hukum yang memiliki sensitivitas terhadap permasalahan di lingkungannya namun bertanggungjawab. Itulah mengapa tidak disebut dengan hukum adaptif tetapi responsif, dimana pada kata adaptif hanya ada unsur empati dan penyesuaian dengan lingkungan saja tanpa rasa tanggungjawab.

**II. Konfigurasi Politik Di Indonesia Periode 1932-1998**

Era pemerintahan Soeharto dikenal sebagai era transisi sejak dideklarasikannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Soeharto mendapat amanat sebagai presiden sebagai bentuk kecaman terhadap pemerintahan Soekarno yang lebih memperlihatkan kediktatorannya sebagai presiden dibandingkan sebagai seorang pemimpin bangsa. Soekarno mengeluarkan sejumlah kebijakan yang dianggap terlalu subjektif, misalkan dikeluarkannya Tap MPR No tentang pembubaran dewan perwakilan rakyat dan konstituante. Soekarno bahkan membuat Tap MPR yang berisi penegasan kepemimpinannya yang tanpa batas masa jabatan alias seumur hidup. Istana menjadi menguat, partai-partai lain selain PKI menjadi lemah dan bahkan kekuatan militer pun menguat. Selain itu, kegoncangan lainnya melanda pemerintahan Soekarno pada saat ada aksi mahasiwa yang menunutut dibubarkannya PKI karena merusak tatanan demokrasi di Indonesia.39 Hal ini disebabkan karena kenyataannya PKI yang menjadi andalan dari Soekarno untuk menjadi mitra kerja ternyata membelot dan justru melakukan pemberontakan.

Setelah melalui proses perdebatan dan berbagai pro dan kontra dari kebijakannya, Soekarno pun lengser dalam ketetapan Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 Maret 1967 dan menandai berakhirnya kekuasaan orde lama dan digantikan oleh Soeharto.40 Dalam masa transisi dari Soekarno ke Soeharto, terdapat proses yang cukup singkat dimana Soeharto bisa dengan cepat melalui proses transisi tersebut. Pada masa Soeharto, dukungan militer menjadi sebuah unsur yang tidak bisa dilepaskan. Hal ini juga dipengaruhi oleh adanya prinsip yang dipegang di awal pemerintahan Soeharto yaitu melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen yang tercermin dari

1. Ramly Hutabarat, “Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia”, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI: 2005), hal. 22.
2. *Ibid.*, hal. 23.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *87* |

beberap kebijakannya. Namun, pada kenyataannya, semua kebijakan demokrasi ekonomi dan politik tidak sesuai dengan UUD 1945. Politik hukum lama kelamaan menjadi politik kekuasaan yang diperankan Soeharto sebagai sebuah alat untuk mempertahankan jabatan yang sudah ada ditangan.

Dalam hal demokrasi politik misalkan, Soeharto menerapkan adanya Penelitian Khusus (Litsus) bagi calon anggota legislatif yang berdasar pada Keppres Nomor 16 Tahun 1990 dengan tujuan baik untuk membersihkan dan menertibkan tubuh aparatur negara dari bahaya komunis dan kekuatan ekstrim lainnya. Namun, kenyataannya Litsus ini tidak lebih dari sekadar campur tangan kekuasaan untuk menentukan siapa calon-calon legislatif terpilih.41 Ada banyak kebijakan yang ternyata menjadikan negara Indonesia ini dari sistem demokrasi menuju otoriter terjadi, padahal yang diharapkan dari penggantian Soekarno ke Soeharto adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis. Oleh karena itu, penting untuk melihat sejauh mana kediktatoran Soeharto dalam melaksanakan politik hukum nya di Indonesia.

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menyebutkan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan didasarkan pada Undang-Undang Dasar.42 Hal ini mencerminkan bahwa kedaulatan berada di atas segala di atas segalanya. Kedaulatan rakyat yang disebut juga dengan supremasi rakyat merupakan salah satu unsur yang ditempatkan paling kuat dalam bentuk pemerintahan yang demokratis.43 Helena Catt menegaskan mengenai prinsip kedaulatan rakyat yaitu:“*control to ideas of representatives democracy is the* *idea that people have power because they choose representatives are regularly accountable to the voters for the decisions that they make for collectivity*”.44Maka, rakyat memiliki kekuatan sebagai control dari demokrasi itu sendiri. Keberadaan rakyat menjadi sangat penting dan tonggak dari berdirinya sebuah Negara demokrasi. Rakyat menjadi subjek sekaligus objek dan berkuasa independensi dirinya sendiri. Timbulnya gagasan kedaulatan rakyat adalah sebagai reaksi dari adanya monopoli kekuasaan dan penyimpangan yang dilakukan terhadap rakyat.45

Meskipun demikian, Max Weber mendefenisikan negara sebagai sebuah komunitas manusia yang berhasil mengklaim monopoli penggunaan yang sah atas kekuataan fisik dalam sebuah teritori tertentu.46 Artinya, unsur paksaan

1. *Ibid.*, hal. 17-18.
2. Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, Pasal 3 ayat

(1).

1. Ramly Hutabarat, “Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia”, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI: 2005), hal. 1.
2. Helena Catt, “*Democracy in Practice”*, (London and Newyork: Routledge, 1999),

hal. 45.

1. Hendra Nurtjahyo, “Filsafat Demokrasi”, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hal. 33.

*88* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

menjadi unsur utama dalam sebuah negara. Jika tidak ada unsur paksaan ini maka negara akan menjadi lemah. Hal ini bisa menjadi salah satu penyebab dari adanya transisi yang dilakukan oleh negara-negara di dunia dari diktator menjadi negara demokratis.

Demokratisnya juga tergantung pada karakteristik dari pemerintah yang berkuasa atau bisa juga dilihat dari kebebasan yang diberikan kepada partai politik.47 Ramly Hutabarat mengemukakan dalam disertasinya bahwa ada beberapa hal yang memepengaruhi demokratis atau tidaknya sebuah pemerintahan yaitu:

1. Iklim dari pemerintahan yang sedang berkuasa. Pemerintahan yang demokratis akan memberikan kesempatan pada tumbuhnya partai-partai politik.
2. Kemauan politik pemerintahan yang berkuasa. Demokrasi atau tidaknya pemerintahan sangat tergantung pada selera atau kehendak siapa yang berkuasa. Di Indonesia hal ini terlihat dari masa pemerintahan Hindia Belanda dimana partai-partai politik dibatasi aktivitasnya sementara di masa pemerintahan Soekarno partai politik justru tumbuh menjamur.
3. Perubahan arus bawah. Dorongan yang begitu kuat yang menuntut adanya perubahan otoritarisme menjadi rezim yang demokratis. Dalam hal ini rakyat berperan dalam mendesak terjadinya demokrasi itu sendiri.

Syarat dari demokrasi berupa pembentukan partai politik merupakan hal yang tidak dapat ditutup atau ditahan kecuali bagi partai politik yang diduga akan menghancurkan sifat demokratis Negara itu sendiri, misalkan dengan memunculkan gerakan separatism.48 Demokrasi ternyata terjadi tidak begitu saja, tetapi melaui sebuah proses melewati bentuk otoriter terlebih dahulu. Hal ini dikarenakan kekuasaan dalam suatu negara tidak dapat dipisahkan dari hukum. Dilihat dari perkembangannya, Negara-negara di dunia telah mengalami masa dimana otoriter mencoba berubah bentuk menjadi Negara demokratis. Gelombang transisi ini terjadi semenjak 1970-an.49 Negara-negara tersebut menjadikan demokrasi sebagai tujuan yang ideal dan mencoba dengan cara yang berbeda untuk menyelesaikan permasalahannya dengan masa lalu. Ada negara yang menjadikan pengalaman sebelumnya sebagai bahan pelajaran

46 Fransi Fukuyama, “Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad

21”, (Jakarta: Gramedia, 2004), hal. 8.

1. Ramly Hutabarat, *Op. Cit.,* hal. 2.
2. Hal ini disampaikan oleh Prof Dr. Ismail Sunny dalam bukunya “Mencari Keadilan, Sebuah Otobiografi”, *Ibid.,* hal. 17.
3. Satya Arinanto, “Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia”, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2008), hal. 97. Negara-negara yang mengalami transisi tersebut dimulai dari bagian Selatan Eropa (Yunani dan Spanyol), Amerika Latin (Argentina, Chile, Brazil, dan Uruguay), kemudian ke bagian timur Eropa (Polandia, Jerman Timur, dan Hongaria) dan Afrika Selatan serta negara-negara lainnya.

|  |  |
| --- | --- |
| *Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto, Wasthi* | *89* |

untuk masa depan, ada juga negara yang melakukan pembersihan masa lalu dengan memperlihatkan tanggungjawab. Negara Chile memperlihatkan cara yang unik dimana Negara tersebut membuka kebenaran dari pelanggaran-pelanggaran HAM dan dorongan terhadap suatu pengakuan publik akan kejahatan masa lalunya dan mendorong para korban untuk memberikan maaf atas kesalahan pelaku di masa sebelumnya.50 Hal ini setidaknya menggambarkan usaha dari Negara untuk membersihkan segala macam bentuk labeling yang diberikan terhadap pelaku-pelaku tersebut. Bahkan di Spanyol ada gerakan menuju “Negara bersih” yang bermakna sebuah pencarian untuk mengubur masa lalunya.

Indonesia sebagai Negara dengan kedaulatan rakyat juga mengalami masa transisi.51 Dari masa pemerintahan Hindia Belanda menuju pemerintahan Soeharto terdapat proses perubahan yang berbeda bentuk dan menjadi bahan dari evaluasi pemerintahan zaman sekarang untuk menjalankan demokrasi yang ideal. Soeharto menjadi pengganti Soekarno sebagai pemimpin yang otoriter. Kediktatorannya menimbulkan berbagai pro dan kontra. Kebijakan yang terjadi tidak memperlihatkan adanya demokrasi. Misalkan dalam hal pengangkatan MPR dan DPR. MPR dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar sebelum amandemen menyebutkan bahwa MPR terdiri dari:52

1. Utusan Daerah
2. Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya
3. Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang ditetapkan berdasarkan pengangkatan.

Meskipun pengangkatan anggota MPR adalah sebanyak sepertiga dari total semua anggota MPR, tetapi masih bisa ditolerir karena dipandang ABRI sebagai golongan. Namun, yang paling jelas direkayasa adalah pengangkatan DPR yang seharusnya melalui pemilihan umum. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 mengatur bahwa: Pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara Pemilihan Umum dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR adalah 460 orang. Partai-partai tidak dibiarkan tumbuh berkembang seperti yang terjadi di Negara- Negara demokrasi. Pembatasan ini terlihat dari hanya diperbolehkannya ada dua partai dengan satu golongan karya. Ketiga partai inilah yang hanya boleh ikut dalam pemilihan umum. Hal ini bertentangan dengan kebebasan berekspresi yang diatur dalam Pasal 28 D 1945. Negara menjamin kebebasan berkespresi yang artinya pendirian partai politik pun sebagai implementasi dari ekspresi ini seharusnya juga tidak

1. *Ibid*., hal. 112.
2. Kedaulatan ini ada setelah pembentukan *nation state* pada proklamasi 17 Agustus 1945 sehingga Negara Republik Indonesia diakui sebagai subjek hukum internasional. Dari pembentukan inilah rakyat pun diakui sebagai kedaulatan tertinggi (*democratic natie*) Lihat Hendra Nurtjahjo, “Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen”, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 31.
3. Ramly Hutabarat, *Op. Cit.,* hal. 63.

*90* *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No.1 Januari-Maret 2015*

dibatasi. Selain itu, pers juga tidak dibebaskan dalam menyampaikan pendapat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945.53

Pada akhirnya, pemerintahan Soeharto telah melahirkan beberapa permasalahan yang berhubungan dengan kekuasaan, yaitu: pertama, kekuasaan itu akan melahirkan ketidakadilan politik. Kedua, karena melakukan ketidakadilan politik maka akan menciptakan pula ketidakpuasan dan keresahan dalam masyarakat. Ketiga, ketidakpuasan dan keresahan yang berlangsung lama akan melahirkan gerakan antipati terhadap kekuasaan seperti protes, demonstrasi bahkan teror. Hal ini memperlihatkan gejala berjalannya demokrasi menuji otoriter, karena:54

1. Produk hukum dijadikan sebagai alat kekuasaan untuk mencapai tujuan kekuasaan. Salah satu tujuan kekuasaan adalah untuk mempertahankan usia kekuasaan. Dengan kekuasaan itu suatu pemerintahan melakukan apa saja yang dikehendakinya karena hukum telah dijadikan sebagai alat semata-mata.
2. Usia kekuasaan presiden yang terlalu lama akan membuka peluang untuk disalahgunakan, karena semakin lama seseorang berkuasa maka semakin cenderung disalahgunakan. Sekurang-kurangnya pihak-pihak yang berada di sekitar kekuasaan akan memanfaatkan kekuaasaan untuk kepentingan pribadi maupun golongan.
3. Terlalu dominannya peran militer dan dapat menimbulkan demokrasi tidak berjalan.55 Dominansi militer, walaupun ada kegunaannya tetapi melemahkan demokrasi sipil.

53 Republik Indonesia, Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*,* Pasal 28 D menyebutkan bahwa “Negara menjamin kebebasan tiap-tiap Negara untuk menyampaikan pendapat”

* 1. Ramly Hutabarat, *Op. Cit.,* hal. 57-58.
	2. Turki misalkan, menghadapi rezim otoriter yang berkepanjangan setelah sebelumnya dipimpin oleh sipil yang membuat proses transisi di Turki menjadi unik karena militer tidak secara langsung mempimpin negara, tetapi mempengaruhi perpolitikan dari pendekatan dengan pemimpin. Lihat Syarif Taghian, “*Erdogan; Muadzin Istanbul Penakluk Sekularisme Turki”,* (Jakarta: Al-Kautsar, 2012), hal. 21. Konstitusi Turki menunjukkan bahwa bentuk tatanan negara di Turki adalah Republik Demokratik Sekuler. Lihat *Ibid.,* 59. Selain permasalahan politik, militer menjadi hal yang juga penting dalam transisi politik. Hal ini dikarenakan militer adalah bagian yang mendominasi pemerintahan otoriter sehingga transisi menuju demokratisasi akan berdampak pada dukungan dari militer terhadap supremasi sipil. Dukungan ini tentu harus diberikan oleh militer untuk mewujudkan negara demokrasi yang diimpikan dan butuh upaya yang signifikan. Militer pun akhirnya harus melakukan reformasi di tubuh lembaga ini sendiri seperti yang dilakukan di Indonesia dengan menerapkan lima langkah reformasi TNI, yaitu:
1. Pengurangan dalam perwakilan TNI-Polri di lembaga perwakilan rakyat;
2. Penghapusan kekaryaan (pengalihan sementara para perwira TNI-Polri ke posisi sipil);
3. Netralitas politik;
4. Pemisahan polisi dari TNI;
5. Orientasi pertahanan.