

# PRODUK HUKUM DI INDONESIA PERSPEKTIF POLITIK HUKUM

Liky Faizal

Dosen Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Raden Intan Lampung  
Jl. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung

Email: [liky\\_faizal@yahoo.com](mailto:liky_faizal@yahoo.com)

**Abstrak:** Produk-produk hukum tidak dapat dilepaskan dari pengaruh konfigurasi politik yang melatar belakangnya. Konfigurasi politik demokratis akan melahirkan model-model produk hukum, sebagaimana layaknya sebuah kehidupan politik yang demokratis, maka kecenderungan lahirnya sistem hukum yang demokratis merupakan *out put* dari sistem demokratis tersebut. Hampir jarang ditemui bahwa konfigurasi politik yang demokratis, akan melahirkan produk hukum yang otoriter. Karena, kecenderungan hukum yang otoriter merupakan bagian dari sistem politik represif dan otoriter dalam rangka memelihara kekuatan politik negara terhadap masyarakat. Sebaliknya, konfigurasi politik demokratis, adalah upaya pemeliharaan terhadap kepentingan rakyat semata.

**Kata Kunci:** Produk Hukum, Politik Hukum, Konfigurasi

## A. PENDAHULUAN

Dalam cita hukum, politik harus diposisikan sebagai variabel yang terpengaruh oleh hukum. Arah dan tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Pancasila itu sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, maka timbul konsekuensi-konsekuensi yang bersifat imperatif bagi negara dan penyelenggaraan negara. Konsekuensi yang bersifat imperatif itu, bahwa segenap aspek kehidupan negara dan penyelenggaraan negara serta setiap realisasi dan pelaksanaan sistem hukum positif Indonesia harus senantiasa sesuai Pancasila. Secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum. Dari sudut metodologi, keduanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya masing-masing. Hukum adalah produk politik adalah benar bila didasarkan pada *das sein* dengan mengonsepan

hukum sebagai undang-undang. Hukum adalah produk politik juga menjadi salah apabila yang menjadi dasarnya *das sein* atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang.

Indonesia merupakan negara hukum, seperti yang diterangkan dalam penjelasan UUD 1945, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum, sebagai barometer untuk mengukur suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah disepakati.

Negara hukum merupakan suatu negara yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan- tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk

pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.<sup>1</sup>

Oleh sebab itu maka hukum merupakan himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya.<sup>2</sup>

Apabila negara yang menganut sistem demokrasi, maka semua peraturan harus dirumuskan secara demokrasi, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang sedang bermain. Jadi negara, kekuasaan, hukum dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan. Berdasarkan hal-hal tersebut maka permasalahan dalam tulisan ini yaitu mengenai Produk Hukum di Indonesia dalam perspektif Politik Hukum.

## **B. PEMBAHASAN**

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh

pertimbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi. Meskipun dari sudut "*das sollen*" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut "*das sein*" bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya.

Pada era Soekarno, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada zaman Soeharto. Pembangunanisme (*developmentalism*) telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa. Pada sisi lain, hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan.

### **1. Masa Demokrasi Liberal (1945-1959)**

Bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 gagasan demokrasi dalam kehidupan politik mendapatkan tempat yang sangat menonjol. BPUPKI dan PPKI dapat dikatakan tidak memperdebatkan dengan berpanjangan untuk bersepakat memilih demokrasi dalam kehidupan bernegara yang kemudian dituangkan dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945.

Dari sini terlihat bahwa pada saat negara Indonesia dibentuk para pendiri negara telah mendambakan suatu negara hukum yang berasaskan demokrasi, sehingga dalam setiap keputusan politik harus diambil berdasarkan aspirasi dan kehendak masyarakat secara keseluruhan

---

<sup>1</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*, (Jakarta: Eresco, 1991), h. 3

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), h. 24

tanpa memperhatikan kelompok atau golongan tertentu.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles, bahwa ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu *Pertama*; pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum, *Kedua*; pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, *ketiga*; pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan seperti dilaksanakan pemerintahan despotis. Pemikiran Aristoteles ini jelas sekali merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang, karena ketiga unsur yang dikemukakan oleh Aristoteles tersebut dapat ditemukan di semua negara hukum.<sup>3</sup>

Sehubungan dengan hal ini, setelah berlangsungnya kemerdekaan selama lebih kurang tiga bulan, muncul gerakan parlementerisme yang menginginkan sistem pemerintahan negara diganti dari system yang lebih cenderung pada presidential menjadi parlementer. Dengan alasan bahwa ketidaksetujuan terhadap peletakan kekuasaan di tangan Soekarno yang pemerintahannya didominasi oleh orang-orang yang pada waktu zaman pendudukan Jepang mempunyai jabatan-jabatan penting. Sehingga dengan sistem presidential memungkinkan dibuatnya produk darurat legislasi yang berarti negara terlalu kuat dan tidak mencerminkan demokrasi.

Pemerintah melalui usulan tersebut dengan mengeluarkan Maklumat No.X Tahun 1945, yang berisi pengalihan fungsi legislatif kepada KNIP dan pembentukan BP KNIP. Maklumat tersebut diikuti pula dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang susunan kabinet berdasarkan system parlementer atas usul BP KNIP. Maklumat pemerintah ini

menggeser konfigurasi politik Indonesia ke arah yang lebih liberal-demokratis, sebab dengan system parlementer ini pemerintah harus bertanggungjawab kepada parlemen yang ketika itu dilakukan oleh KNIP.

Dari sini terlihat bahwa dari masa pertama pemberlakuan UUD 1945, telah terjadi kekuasaan yang luas bagi eksekutif, sehingga mendapat protes dari berbagai kalangan. Keadaan tersebut tidak dapat dibiarkan begitu saja maka dilakukan berbagai usaha dan cara untuk membatasi kekuasaan yang terpusat pada satu tangan, karena hal ini dapat membuat tidak demokratis dan pada akhirnya telah melanggar sendi-sendi dasar negara hukum.

Ketika Indonesia secara konstitusional berubah menjadi negara serikat (federal) sesuai dengan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), Konstitusi RIS 1949 yang berlaku memberikan dasar konstitusional tertulis atas system parlementer. Konfigurasi politik terlihat demokratis, selain dari system pemerintahan yang parlementer, juga dapat dilihat dari pengertian federalisme itu sendiri yang dalam mekanisme hubungan antara pusat dan daerah (negara bagian) meletakkan pemerintah pusat dan pemerintah negara-negara bagian dalam susunan yang sederajat.

Sebagaimana diketahui bahwa sesuai dengan kehendak rakyat, maka susunan federasi tidak berlangsung lama. Pada tanggal 17 Agustus 1950 Negara Republik Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan UUDS 1950 sebagai konstitusi tertulisnya, dengan demikian Indonesia menganut system demokrasi parlementer penuh, baik dalam arti pemberian dasar dalam konstitusi maupun praktek ketatanegaraannya.

Secara praktis konfigurasi liberal-demokratis ini ditandai oleh dominannya parlemen dalam spectrum politik, sehingga selama kurun waktu berlakunya UUDS 1950 yang terjadi adalah instabilitas pemerintahan, karena pemerintah seringkali dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.

---

<sup>3</sup> Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), h. 20

Demokrasi liberal dengan sistem banyak partai yang menjadi salah satu sendi ketatanegaraan pada masa ini telah mengalami kegagalan untuk mengombinasikan secara optimum dua nilai, yakni jaminan dan penghargaan terhadap hak-hak rakyat untuk turut serta dalam proses pembuatan keputusan dengan jalan memilih wakil-wakilnya secara bebas, serta tingkat stabilitas politik sebagai syarat bagi aktivitas kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Indonesia sebagai negara hukum senantiasa harus memperhatikan hak-hak asasi manusia, karena ciri pertama dari suatu negara hukum itu adalah adanya jaminan terhadap perlindungan hak-hak asasi manusia. Kemudian hak-hak tersebut dikombinasikan dengan keberadaan politik dalam penyelenggaraan kenegaraan, apabila kedua hal ini dapat dilaksanakan maka kebenaran dan keadilan berdasarkan hukum akan dapat ditegakkan.

Sehubungan dengan demokrasi liberal yang terjadi pada masa UUDS 1950 dan menimbulkan instabilitas politik, maka system politik liberal harus berakhir pada tahun 1959 ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 di samping membubarkan konstituante yang dianggap gagal melaksanakan tugasnya memebentuk UUD, juga memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950.

Dari sini terlihat bahwa Indonesia sebagai negara hukum, namun dalam masa masa tahun 1945 sampai dengan tahun 1959 belum mampu memperlihatkan konsistensinya dalam menerapkan konstitusi ketatanegaraan sesuai dengan maksud dan tujuannya. Sehingga dalam prakteknya sering terjadi kesalahan dalam menafsirkan ketentuan konstitusi yang telah disepakati bersama, dan pada akhirnya tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat belum dapat diwujudkan.

Selanjutnya apabila dilihat karakter produk hukum yang dihasilkan pada masa demokrasi liberal (1945-1959), bersifat

responsive/populistik. Sebagaimana halnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 yang mengatur tentang pemilihan Umum. Undang-undang tersebut dapat mengatur secara rinci sistem Pemilu dan pokok-pokok prosesnya, sehingga tidak memberi ruang yang terlalu luas kepada eksekutif untuk menafsirkan sendiri dengan peraturan perundang-undangan delegatif.

Proses lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 itu memang didorong oleh arus kehendak rakyat dan dibahas secara fair dalam badan perwakilan rakyat, di sini terlihat adanya partisipasi masyarakat sehingga materi muatan undang-undang tersebut juga mencerminkan keberpihakan kepada rakyat secara keseluruhan.

Dari sini jelas bahwa dikeluarkannya undang-undang tentang pemilu itu sesuai dengan bingkai negara hukum, yang senantiasa memperhatikan kehendak dan aspirasi masyarakat serta dalam implementasinya memang benar-benar memperhatikan hak-hak masyarakat sesuai dengan tujuan dari undang-undang tersebut.

Demikian juga halnya dengan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pada masa ini juga masih bersifat responsif, yang ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah undang-undang tentang desentralisasi, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, di sini terlihat adanya hasrat dari pemerintah pusat untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah, dengan menjadikan desa sebagai letak titik berat otonominya

Terjadinya pergulatan melawan Belanda, maka pemerintah mengalami kesulitan dalam menerapkan UU No.22 Tahun 1948 tersebut, serta ketimpangan-ketimpangan yang juga masih ditemui dalam pelaksanaannya. Dengan adanya masukan-masukan dari berbagai pihak dan demi pelaksanaan ide demokrasi, maka keluarlah UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dari undang-undang ini terlihat keinginan pemerintah untuk menerapkan otonomi yang seluas-luasnya, dengan pengertian

bahwa daerah leluasa untuk mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dari pusat, demikian juga halnya dengan pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sesuai dengan konfigurasi politik yang demokratis pada masa ini, maka produk hukum tentang pemerintahan daerah juga menunjukkan karakter yang responsif, yang memperhatikan aspirasi dan kemauan masyarakat. Adanya kombinasi yang seimbang antara politik dan hukum tersebut menggambarkan bahwa roda kenegaraan yang dijalankan sesuai dengan kaedah yang berlaku dalam suatu negara hukum.

Demikian juga halnya dengan ketentuan hukum mengenai agraria, yang pada masa demokrasi liberal setelah peninggalan zaman kolonial Belanda dilakukan pembaharuan mengenai pertanahan. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1948 tentang penghapusan hak konversi yang bersumber pada paham feodalisme, kemudian dilengkapi dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950. Selanjutnya juga berbagai peraturan perundang-undangan secara parsial dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal penataan terhadap pertanahan, di sini terlihat bahwa pemerintah secara sungguh-sungguh dan berupaya untuk menciptakan hukum agraria yang responsif dan sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat.

Meskipun belum ada hukum agraria nasional yang komprehensif, tetapi dari produk-produknya yang parsial itu dapat dilihat bahwa hukum agraria pada masa demokrasi liberal berkarakter sangat responsif. Hal ini dapat dilihat dari respon pemerintah pada aspirasi seluruh masyarakat Indonesia yang menuntut secara keras dibentuknya UU Agraria Nasional.

Dari upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam merespon kehendak masyarakat tersebut, merupakan tindakan yang sesuai dengan bingkai negara hukum yang senantiasa memperhatikan suara-suara rakyat, hak-hak rakyat serta perlindungan hukum terhadap rakyat sesuai dengan asas

demokrasi dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

## **2. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966)**

Dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka berakhirlah langgam system politik liberal dan digantikan oleh system demokrasi yang menurut Soekarno lebih berwarna Indonesia, yakni demokrasi terpimpin, yang seklaigus melahirkan konfigurasi politik baru yang lebih bersifat otoriter.

Konfigurasi politik pada era demokrasi terpimpin ditandai oleh tarik tambang antara tiga kekuatan politik utama, yaitu Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI), dan di antara ketiganya sekaligus saling memanfaatkan. Soekarno memerlukan PKI untuk menghadapi kekuatan Angkatan Darat yang gigih menyainginya, PKI memerlukan Soekarno untuk mendapatkan perlindungan dari presiden dalam melawan Angkatan Darat, sedangkan Angkatan Darat membutuhkan Soekarno untuk mendapatkan legitimasi bagi keterlibatannya di dalam politik.

Di sini terlihat bahwa konfigurasi politik yang terjadi pada masa demokrasi terpimpin sangat tidak sesuai dengan bingkai negara hukum, yang senantiasa memberikan perlindungan kepada masyarakat secara keseluruhan, malahan dilaksanakan sebaliknya, bahwa roda kenegaraan dijalankan untuk melindungi kepentingan individu atau kelompok tertentu.

Banyak kritikan ditujukan pada Soekarno dengan demokrasi terpinpinnya, sebagaimana Sutan Takdir Alisjahbana mengatakan bahwa posisi Soekarno di dalam sistem demokrasi terpimpin itu hanya berbeda sedikit dengan raja-raja absolut di masa lampau, yang mengklaim dirinya sebagai inkarnasi Tuhan atau wakil Tuhan di bumi, yang ditangannya terletak kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sekaligus.

Hal ini jelas bertentangan dengan konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945, bahwa kekuasaan Kepala

Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan dictator, ia dalam melaksanakan roda pemerintahan harus berpedoman kepada ketentuan hukum yang berlaku dan harus sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati bersama.

Tindakan presiden pada masa demokrasi terpimpin itu juga bertentangan dengan unsur-unsur negara hukum, sebagaimana yang dikemukakan oleh Frederik Julius Stahl yaitu<sup>4</sup>:

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
- d. Adanya peradilan administrasi

Kekuasaan presiden yang tidak terbatas pada masa demokrasi terpimpin sudah jelas bertentangan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana yang ditentukan di atas. Proses demokrasi yang berlaku pada masa ini bukan demokrasi dalam arti ikut sertanya rakyat dalam proses pembuatan keputusan, akan tetapi politisasi, dimana partisipasi rakyat terbatas pada pelaksanaan atas keputusan-keputusan yang telah dibuat oleh penguasa.

Jelas bahwa demokrasi terpimpin benar-benar telah melanggar konsep negara hukum, pada masa ini tidak ada perlindungan terhadap hak asasi manusia, kekuasaan hanya dipegang oleh satu orang yaitu presiden. Presiden mengontrol semua spectrum politik nasional untuk mendukung gagasan-gagasan politiknya dengan menggunakan Dewan Pertimbangan Agung yang dipimpin langsung oleh Soekarno. Dari sini jelas terlihat bahwa konfigurasi politik pada era demokrasi terpimpin adalah otoriter, sentralistik dan terpusat di tangan Presiden Soekarno.

Selanjutnya krisis politik terjadi yang disusul oleh terjadinya G30S/PKI, membawa Soekarno untuk mengeluarkan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret)

pada tahun 1966 yang berisi pelimpahan kekuasaan kepada Soeharto, untuk mengambil segala tindakan yang berhubungan dengan keamanan dan stabilitas pemerintahan, serta pemerintahan selanjutnya diambil alih oleh Soeharto menggantikan Soekarno pada Tahun 1967.

Adapun karakter produk hukum yang dihasilkan pada masa demokrasi terpimpin adalah berkarakter ortodoks/konservatif. Pada masa ini undang-undang tentang Pemilu tidak pernah dibuat, karena Pemilu belum pernah dilaksanakan. Sedangkan ketentuan mengenai pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 diganti dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959, yang memberi jalan bagi semakin ketatnya pengendalian pusat terhadap daerah. Kepala Daerah diangkat oleh pusat, tanpa harus terikat dengan calon-calon yang diajukan oleh DPRD.

Selanjutnya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 digantikan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yangmana isinya juga hampir sama dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Sebab secara keseluruhan lebih memberikan posisi dominan kepada pusat untuk mengendalikan pemerintahan di daerah. Kontrol pusat terhadap daerah dilakukan melalui mekanisme kontrol yang ketat atas pembuatan peraturan-peraturan oleh daerah.

Terlihat bahwa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, dalam proses pembuatannya sama sekali tidak partisipatif, yang menonjol di sini justru penuangan visi sosial dan politik presiden sehingga produk hukum lebih merupakan instrumen bagi upaya realisasi visi presiden. Jelas bahwa ketentuan hukum mengenai Pemerintahan Daerah tersebut bertentangan dengan kehendak rakyat dan sekaligus melanggar sendi-sendi dasar negara hukum, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi yang berlaku.

Selanjutnya karakter produk hukum tentang agraria pada masa demokrasi

---

<sup>4</sup> Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1991, h.154

liberal, yang mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960. UUPA merupakan produk hukum yang responsif, karena di dalamnya memiliki muatan hukum adat dan fungsi sosial atas tanah, tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif, karena memperhatikan kondisi dan kehendak masyarakat.

UUPA yang dikualifikasikan sebagai produk hukum yang berkarakter responsive terasa menjadi agak aneh, sebab UUPA lahir justru pada saat konfigurasi politik tampil secara otoriter, yakni dalam era demokrasi terpimpin. Hal ini terbukti untuk dua jenis produk hukum di atas (Pemilu dan Pemda), yang berkarakter sangat konservatif atau ortodoks.

Ada empat alasan yang dapat menjelaskan fenomena UUPA yang responsif tersebut, yaitu:

- a. Materi UUPA sebenarnya merupakan warisan masa sebelumnya yang bahan-bahannya telah dihimpun dan disusun oleh beberapa panitia yang dibentuk tahun 1948.
- b. Materi-materi UUPA merupakan perlawanan terhadap peninggalan kolonialisme Belanda, sehingga pemberlakuannya lebih didasarkan pada semangat nasionalisme dan bukan pada rezim politik di Negara Indonesia Merdeka
- c. Materi hukum agraria (UUPA) tidak menyangkut hubungan kekuasaan, sehingga rezim otoriter tidak akan merasa terganggu oleh materi-materi UUPA.
- d. Hukum agraria nasional yang diatur di dalam UUPA itu memiliki dua aspek atau bidang hukum, yaitu bidang hukum publik (hukum administrasi negara) dan bidang hukum privat (hukum perdata).

Di samping karena bidang publik yang menjadi responsive karena ketiga alasan di atas, maka bidang keperdataanpun sesuai

dengan sifatnya, lebih banyak memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk melakukan sesuatu yang dikehendaki atas hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari kenyataan ini terlihat bahwa produk hukum yang dihasilkan pada masa demokrasi terpimpin yang otoriter, dapat menghasilkan hukum yang responsive karena memang ketentuan mengenai hukum agraria ini tidak bersentuhan langsung dengan kekuasaan. Namun demikian nuansa dari lahirnya UUPA itu sesuai dengan kehendak rakyat yang telah lama tertindas oleh kolonial Belanda, dengan keluarnya ketentuan ini setidaknya-tidaknya telah memberikan ruang gerak yang luas bagi masyarakat dalam memanfaatkan pertanahannya. Sehingga ketentuan hukum agraria ini terlihat telah memenuhi unsur-unsur dari negara hukum.

### **3. Masa Orde Baru (1966-1998)**

Orde Baru dimulai sejak tanggal 12 Maret 1966 bersamaan dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI), sehari setelah keluarnya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Pemerintah Orde Baru bertekad untuk mengoreksi penyimpangan politik yang terjadi pada era Orde Lama, dengan memulihkan tertib politik berdasarkan Pancasila sekaligus meletakkan program rehabilitasi dan konsolidasi ekonomi. Pada awal eksistensinya, jelas sekali bahwa Orde Baru memberi bobot yang lebih besar terhadap perkembangan ekonomi dalam kerangka pembangunan nasionalnya. Bagi negara-negara yang sedang membangun dan mengutamakan pertumbuhan ekonomi secara sadar akan diikuti dengan pembatasan atau pengekangan kehidupan politik yang demokratis. Memang pada awal pemerintahan Orde Baru tidak pernah menjanjikan demokrasi dan kebebasan di masa depan. Meskipun demikian pada awalnya juga masih ada kebebasan bagi parpol maupun media massa untuk melancarkan kritik dan pengungkapan realita di dalam masyarakat.

Namun langgam system politik bergeser ke arah yang otoritarian, gagasan

demokrasi liberal dicap sebagai gagasan yang bertentangan dengan demokrasi Pancasila dan karenanya harus ditolak. Hasil pemilu tahun 1971 yang memberikan 62,8% kursi DPR kepada Golkar semakin memberi jalan bagi tampilnya eksekutif yang kuat. Golkar bersama ABRI kemudian menjadikan tumpuan utama pemerintah untuk mendominasi semua proses politik

Sedangkan pemerintahan yang demokratis sebagaimana yang berlaku dalam suatu negara hukum, adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.<sup>5</sup> Bagi negara Indonesia sebenarnya pembatasan kekuasaan itu telah dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi dalam pelaksanaannya sering ditafsirkan bermacam-macam demi untuk menguatkan posisi pemerintah.

Pada masa Orde Baru eksistensi parpol dan lembaga perwakilan berada dalam kondisi lemah dan selalu dibayangi oleh kontrol dan penetrasi birokrasi yang sangat kuat. Di sini kelihatan bahwa posisi eksekutif sangat kuat, dapat mengatasi semua kekuatan yang ada di dalam masyarakat, sehingga kontestasi dan partisipasi politik dari kekuatan-kekuatan di luar birokrasi sangat lemah. Demikian juga halnya dengan kehidupan pers dibayangi oleh ancaman pencabutan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers), sehingga pers tidak mempunyai kebebasan yang sungguh-sungguh untuk mengekspresikan temuan, sikap dan pandangannya. Dengan demikian konfigurasi politik Orde Baru, berdasarkan kriteria bekerjanya pilar-pilar demokrasi, adalah konfigurasi yang tidak demokratis atau cenderung otoriter.

Apabila dilihat dari karakter produk hukum pada era Orde Baru, sebagaimana halnya ketentuan hukum tentang Pemilu dapat dikualifikasikan sebagai produk hukum yang berkarakter ortodoks/elitis/konservatif. Hal ini dituangkan dalam dua buah undang-

undang, yaitu UU Nomor 15 Tahun 1969 dan UU Nomor 16 Tahun 1969 masing-masing tentang Pemilu dan tentang Susduk MPR/ DPR/DPRD. Dalam undang-undang tersebut mereka yang diangkat adalah mewakili visi politik pemerintah, pengangkatan yang langsung berlaku untuk sejumlah kursi tertentu.

Parpol tidak diberi peranan yang riil dalam organisasi penyelenggaraan Pemilu, karena ketua panitia di setiap tingkatan diduduki oleh pejabat atau pimpinan birokrasi, sementara peranan parpol di dalamnya hanya bersifat parsial. Secara keseluruhan mekanisme penyelenggaraan pemilu mengandung kelemahan dalam system kontrol dan dalam rantai-rantai perhitungan suara. Selanjutnya kontrol pemerintah atas anggota lembaga perwakilan hasil pemilu dapat juga dilakukan melalui recall atau penarikan kembali seseorang dari keanggotaan lembaga perwakilan/permusyawaratan. Di sini jelas bahwa undang-undang tentang pemilu tersebut cenderung berkarakter konservatif/ortodoks.

Pemilu yang jurdil sebagaimana yang didengungkan dalam undang-undang tersebut tidak diterapkan sebagaimana mestinya, asas demokrasi sebagai sendi dari negara hukum juga tidak dilaksanakan. Dengan demikian pemerintahan Orde Baru telah benar-benar melanggar konstitusi (UUD 1945) yang berlaku. Selanjutnya ketentuan hukum mengenai Pemerintahan Daerah pada zaman orde baru dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Pengangkatan kepala daerah adalah hak prerogatif presiden, dengan pengertian bahwa presiden tidak terikat dengan peringkat suara dukungan DPRD masing-masing, artinya yang mendapat suara terbanyak tidak mesti harus diangkat, tergantung kepada presiden

Kepala Daerah merupakan penguasa tunggal di bidang pemerintahan di daerah, system kontrol dilakukan dengan pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Pengawasan

---

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h.52



preventif berkaitan dengan keharusan pengesahan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, pengawasan represif berkenaan dengan kewenangan penanggulangan dan pembatasan perda, dan pengawasan umum adalah pengawasan terhadap segala kegiatan yang dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan di daerah, yang berupa pemeriksaan dan penyelidikan.

Dengan demikian Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku pada era Orde Baru tersebut memperlihatkan watak konservatif, yang dapat dicirikan dari penggunaan asas otonomi nyata dan bertanggungjawab sebagai pengganti asas otonomi yang seluas-luasnya. Hal ini memang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah, pemerintah senantiasa memaksakan kehendaknya demi untuk kepentingan individu atau kelompok tertentu. Kenyataan ini sebagai gambaran bahwa pemerintahan tidak dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, tetapi berdasarkan atas kekuasaan.

Adapun ketentuan hukum mengenai Agraria pada masa orde baru masih menggunakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Namun dalam pelaksanaannya pemerintah banyak mengeluarkan peraturan yang parsial, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975, yang mengatur tata cara pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan dan dalam rangka kepentingan umum. Inpres Nomor 9 Tahun 1973, yang berisi pedoman dan jenis-jenis kegiatan yang dapat dikategorikan kepentingan umum. Ketentuan ini dapat dipandang sebagai jalan pintas yang diambil pemerintah untuk memudahkan pengambilalihan tanah dari rakyat.

UUPA yang berkarakter responsif, tetapi pemerintah orde baru menginterpretasikannya dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan secara parsial untuk keperluan pragmatis dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan, sehingga memperlihatkan watak yang konservatif. Demikian juga

halnya dengan Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, meskipun membawa sedikit kemajuan, namun bentuk peraturannya tetap tidak proporsional. Materinya yang prinsip seharusnya menjadi materi undang-undang, yang sebenarnya tidak dapat dibuat sepihak oleh eksekutif.

Pemerintahan Orde Baru terlihat lebih mementingkan kelompok atau golongan tertentu tanpa memperhatikan nasib rakyat. Sehingga undang-undang yang responsive dibuat menjadi konservatif sebagaimana halnya UUPA tersebut. Dengan demikian dalam pelaksanaannya sering terjadi permasalahan-permasalahan dan pertikaian-pertikaian, terutama dalam masalah pembebasan tanah yang nyata-nyata tidak proporsional dan merugikan rakyat.

Apabila dilihat dari keseluruhan roda pemerintahan yang dilaksanakan pada masa orde baru, memang benar-benar telah melanggar asas dan sendi negara hukum, sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945

### **C. Penutup**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan konfigurasi politik dan karakter produk hukum selalu berubah sejalan dengan masa pembahasan. Pada masa demokrasi liberal (1945-1959), ternyata konfigurasi politik bersifat demokratis dan produk hukum yang dihasilkan bersifat responsif. Sedangkan pada masa demokrasi terpimpin (1959-1966), di sini terlihat bahwa konfigurasi politik bersifat otoriter dan karakter produk hukum bersifat konservatif, kecuali produk hukum tentang agraria yang memang telah dipersiapkan sebelumnya. Kemudian pada masa Orde Baru (1966-1998) menampilkan konfigurasi politik non demokratis (otoriter) dengan karakter produk hukum yang bersifat ortodoks/konservatif. Walaupun pada awal perjalanannya menampilkan konfigurasi politik yang demokratis, tetapi kemudian mengarah kepada non demokratis.

Perjalanan konfigurasi politik dan karakter produk hukum tersebut

dihubungkan dengan Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat dikatakan bahwa pemerintahan Indonesia dalam praktek ketatanegaraannya belum dapat meletakkan hukum pada posisinya yang semestinya, melainkan lebih sering diintervensi oleh kekuasaan politik.

#### **D. Daftar Pustaka**

- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1991
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998

