
ADDIN, Vol. 9, No. 2, Agustus 2015

PENGARUH KONFIGURASI POLITIK PEMERINTAH TERHADAP PRODUK HUKUM

Solikhul Hadi

STAIN Kudus, Jawa Tengah, Indonesia

solikbikul623@gmail.com

Abstrak

Konfigurasi politik tertentu akan menghasilkan karakter produk hukum tertentu. Pada periode 1945-1959, konfigurasi politik yang ditunjukkan di era ini adalah konfigurasi politik demokratis. Kehidupan politik ditandai sebagai demokrasi liberal. Konfigurasi ini muncul bahwa politik memainkan peran yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan melalui negara hukum (parlemen). Dalam era demokrasi terpimpin (1959-1966), konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi otoriter. Partai politik, kecuali Partai Komunis Indonesia (PKI), tidak memiliki peran politik yang signifikan dalam periode ini. Secara umum, produk hukum yang dihasilkan di era ini adalah hukum konservatif. Pada periode 1966 - 1993, awal Orde Baru adalah demokrasi. Namun, Orde Baru ini akhirnya membentuk konfigurasi otoriter. Eksekutif sangat dominan, press atau media dikontrol, legislatif ditandai sebagai lembaga yang lemah karena telah ditanamkan di tangan eksekutif melalui Golongan Karya (Golkar) dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan adalah karakter konservatif. Di era reformasi, hukum yang langsung diubah, terutama hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan (hukum konstitusi). Berbagai undang-undang

produk politik Orde Baru langsung diubah dengan membongkar pada asumsi-asumsi serta hilangnya kekerasan politik.

Kata Kunci: Konfigurasi, Politik, Produk, Hukum.

Abstract

THE INFLUENCE OF GOVERNMENT'S POLITICAL CONFIGURATION TO THE PRODUCT OF LAW. Certain political configuration will produce the character of certain law products. In the period 1945-1959, the political configuration shown in this era was a democratic political configuration. Political life was characterized as a liberal democracy. This configuration appeared that parties played a very dominant role in the process of policy formulation through the constitutional state (parliament). In the era of guided democracy (1959-1966), the political configuration displayed was the configuration of the authoritarian. Political parties, except the Communist Party of Indonesia (PKI), did not have a significant political role in this period. In general, the law product resulted in this era was a conservative law. In the period 1966 - 1993, the beginning of the New Order was democratic. However, this New Order eventually formed authoritarian configuration. Executive was very dominant, Press or media was controlled, legislative characterized as a weak institution because it has been implanted in the hands of the executive through the Functional Group (Golkar) and the Indonesian Armed Forces (ABRI). Thus, the resulting law product was conservative character. In the reform era, the laws were directly modified, especially public laws relating to the distribution of power (constitutional law). Various laws of New Order politics products directly were changed by dismantling upon assumptions as well as the disappearance of political violence.

Keywords: Configuration, Politics, Products, Laws.

A. Pendahuluan

Pada awalnya, Mahfud MD membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dan, dalam penelitiannya,¹ Mahfud

¹ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 6.

menguraikan, variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.

Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers; sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum² Berdasarkan indikator-indikator itu, maka Mahfud menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut.³

1. *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
2. *Konfigurasi politik otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan

² Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper and Row, 1978).

³ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, hlm. 8.

pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.

3. *Produk hukum responsif/otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga-lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
4. *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

B. Pembahasan

Untuk membuktikan benar tidaknya hipotesis di atas, Mahfud melakukan analisis dengan mengklasifikasikan sejarah

perkembangan politik dan konstitusi Indonesia ke dalam tiga periode, yaitu periode 1945-1959 (yang di dalamnya berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1959, dan UUDS 1950), periode 1959-1966 (UUD 1945) dan 1966-sekarang /1993 (UUD 1945)⁴.

Menurut Mahfud, sepanjang sejarah Indonesia ternyata telah terjadi tolak-tarik atau dinamika antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linear di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan tolak-tarik konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama.

Semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan “demokrasi” sebagai salah satu asasnya yang menonjol; tetapi tidak semua konstitusi mampu melahirkan konfigurasi politik yang demokratis. Artinya, sebuah konstitusi yang jelas-jelas menganut paham demokrasi dapat melahirkan konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoriter. Bahkan di bawah sebuah konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda-beda pula. UUD 1945 yang berlaku pada periode 1945-1949 melahirkan konfigurasi yang jauh berbeda dengan konfigurasi politik pada saat UUD tersebut berlaku pada periode 1959-1966, untuk selanjutnya melahirkan konfigurasi politik yang berbeda lagi pada periode setelah 1966. Secara lebih rinci, perkembangan konfigurasi politik dari periode ke periode adalah sebagai berikut.⁵

1. Periode 1945-1959

Pada periode 1945-1959 konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang demokratis. Kehidupan politik

⁴ *Ibid.* hlm. 11-15.

⁵ *Ibid.* hlm. 11.

pada periode ini dicirikan sebagai demokrasi liberal.⁶ Di dalam konfigurasi yang demikian tampak bahwa partai-partai yang memainkan peranan yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan negara melalui wadah konstitusionalnya (parlemen).⁷ Seiring dengan itu lembaga eksekutif berada pada posisi yang “kalah kuat” dibandingkan dengan partai-partai sehingga pemerintah senantiasa jatuh bangun dan keadaan politik berjalan secara tidak stabil.⁸ Kebebasan pers, bila dibandingkan dengan periode-periode lainnya, dapat dikatakan berjalan dengan baik; bahkan pada periode demokrasi liberal inilah peraturan sensor dan pembredelan yang berlaku sejak zaman Hindia Belanda dicabut secara resmi.

Mahfud mencontohkan keterkaian antara konfigurasi politik dengan produk hukum agraria nasional. Pada periode 1945-1959 ini segera bermunculan tuntutan kepada pemerintah untuk membuat produk hukum agraria nasional yang baru dan berwatak responsif⁹. Tanggapan pemerintah pada periode ini terdiri atas dua macam, yaitu pertama, mengeluarkan berbagai UU secara parsial dalam bidang agraria yang berisi pencabutan terhadap beberapa bagian dalam hukum agraria peninggalan kolonial yang sangat menindas; dan kedua, membuat rancangan UU Agraria Nasional untuk menggantikan *Agrarische Wet* (AW) 1870 melalui beberapa panitia perancang. Dalam Diktum “Memutuskan” UUPA disebutkan pencabutan atas:

- a. *Agrarische Wet Stb.* 1870 No. 55 sebagai yang termuat dalam Pasal 51 IS Stb. 1925 No. 447 dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu.
- b. Peraturan-peraturan tentang *domein verklaring*;

⁶ Meoljarto T. *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia* (Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968), hlm. 7.

⁷ Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, terj. Hasan Basari dan Muhadi Sugiono (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 43.

⁸ Meoljarto T, *Beberapa Pokok Pikiran*, hlm. 7.

⁹ Pelzer, Karl J., *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani* (Jakarta: Pustaka Harapan, 1991), hlm. 41.

- 1) “Domeinverklaring” tersebut dalam Pasal 1 “Agrarisch Besluit” (S.1870-118);
 - 2) “Algemene Domeinverklaring” tersebut dalam S. 1875-119 1a;
 - 3) “Domeinverklaring untuk Sumatera” tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;
 - 4) “Domeinverklaring untuk Karesidenan Menado” tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;
 - 5) “Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo” tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1888-58.
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksanaannya.
- d. Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini.¹⁰

Pada akhirnya rancangan UU tersebut berhasil disusun tetapi pengundangannya baru dilakukan pada periode berikutnya. Secara umum produk hukum dan respons pemerintah dalam masalah agraria pada periode ini merupakan produk hukum dan tindakan-tindakan yang responsif.

2. Periode 1959-1966

Konfigurasi politik yang demokratis berakhir pada tahun 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang kemudian dianggap sebagai jalan bagi tampilnya demokrasi terpimpin. Pada era demokrasi terpimpin yang berlangsung pada tahun 1959-1966 konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi yang otoriter.¹¹ Partai politik, kecuali Partai Komunis Indonesia (PKI), tidak mempunyai peran politik yang berarti pada

¹⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Jakarta: Presada Media, 2012), hlm 49.

¹¹ Sutan Takdir Alisjahbana, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, terj. Benedict R. Anderson (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966), hlm.173.

periode ini. Selain Soekarno, dua kekuatan politik yang masih bisa berperan adalah Angkatan Darat dan PKI.¹² Tiga kekuatan politik (Soekarno, AD dan PKI) tersebut melakukan tarik tambang,¹³ saling memanfaatkan sekaligus saling bersaing,¹⁴ tetapi kekuatan terbesar terletak pada Soekarno. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai-partai, dengan menutup kebebasan pers sambil sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional tidak dikenal seperti Penpres dan Perpres.¹⁵

Mahfud¹⁶ menjelaskan, RUU tentang Agraria Nasional yang berhasil disusun pada periode 1945-1959 kemudian diundangkan pada awal periode 1959-1966 setelah diadakan penyesuaian dengan konstitusi dan konfigurasi politik yang baru, yakni UU No. 5 Tahun 1960 atau Undang-undang tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA adalah UU yang sangat responsif karena ia merombak seluruh sistem yang dianut di dalam *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan semua peraturan pelaksanaannya. Masalah-masalah mendasar dalam hukum agraria lama yang dihapus oleh UUPA meliputi *domeiverkelaring*, feodalisme, dan hak konversi dalam hukum tanah, serta dualisme hukum. UUPA menegaskan adanya fungsi sosial bagi setiap hak milik atas tanah.

Meskipun UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ini diproduksi dalam konfigurasi politik yang otoriter (demokrasi terpimpin), UU ini tetap berkarakter sangat responsif, karena empat alasan. *Pertama*, rancangan UU tersebut merupakan wawasan periode sebelumnya yang dirumuskan oleh berbagai panitia perancang. *Kedua*, materi UU tersebut merupakan pembalikan total terhadap

¹²Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1962), hlm. 583.

¹³Afan Gaffar, *Parties and Party Systems in Indonesia, Since Constitutional Democratic Era*, hlm. 54.

¹⁴ Rex Mortimer, *Indonesian Communism Under Sukarno: Ideology and Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), hlm. 366-367.

¹⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm.22.

¹⁶ *Ibid.* hlm.24.

UU yang diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda, sehingga pasti diterima oleh pemerintah nasional. *Ketiga*, materi UU tersebut tidak menyangkut distribusi kekuasaan politik (*gezagverhouding*) sehingga pemberlakuannya tidak akan mengganggu posisi pemegang kekuasaan politik yang dominan. *Keempat*, UUPA memuat dua bidang sekaligus yaitu hukum publik dan hukum perdata. Pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum secara signifikan akan mengena pada bidang hukum publik yang menyangkut *gezagverhouding*.¹⁷

3. Periode 1966 – 1993

Pada periode ini, atas dasar logika pembangunan yang menekankan pada bidang ekonomi dan paradigma pertumbuhan,¹⁸ konfigurasi politik didesain untuk negara kuat yang mampu menjamin dan membentuk negara kuat. Kehidupan politik yang stabil sengaja diciptakan karena pembangunan ekonomi hanya akan berhasil jika didukung oleh stabilitas nasional yang mantap.¹⁹

Pada awalnya Orde Baru memulai langkahnya secara demokratis.²⁰ Akan tetapi, secara pasti lama-kelamaan Orde Baru membentuk konfigurasi yang cenderung otoriter. Eksekutif sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan, legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena di dalamnya telah ditanamkan tangan-tangan eksekutif melalui Golongan Karya (Golkar) dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Banyak identifikasi teoritis yang diberikan oleh para sarjana untuk menjelaskan realita kepolitikan Orde Baru ini. Di antara identifikasi teoritis itu adalah Patrimonialisme,²¹ Bureaucratic

¹⁷ *Ibid.* hlm. 25.

¹⁸ Ichlasul Amal, *Regional and Central Government in Indonesia Politics, West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 106.

¹⁹ Sudarsono, Juwono, "Integrasi, Demokrasi, dan Pembaruan Politik", dalam *Kompas* 2 Desember 1987.

²⁰ Amir Effendi Sitegat, *Patab Tumbuh Hilang Berganti* (Jakarta: Karya Unipress, 1983), hlm. 32.

²¹ Lihat D.K. Emmerson, *The Bureaucracy in Indonesia* (Cambridge, Mass:

Polity,²² Rezim Birokratis yang Otoriter,²³ dan sebagainya. Akan tetapi dari sekian banyak penjelasan teoritis itu terdapat satu hal yang sama yakni realita kepolitikan Orde Baru bukanlah realita yang demokratis²⁴. Oleh karenanya kualifikasi yang muncul adalah konfigurasi politik di bawah Orde Baru merupakan konfigurasi non-demokratis²⁵.

Ketika Orde Baru lahir pada tahun 1966, di Indonesia sudah ada hukum agraria nasional yaitu Undang-undang Tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) sehingga sudah tidak lagi diperlukan lagi sebuah produk hukum agraria nasional yang baru. Yang dihadapi pemerintah Orde Baru dalam bidang agraria ini adalah tuntutan pembaruan terhadap beberapa peraturan dalam bidang agraria yang sifatnya parsial, pembuatan berbagai peraturan pelaksana yang ternyata lamban²⁶, dan proses pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan.

Jika akan diukur dari indikator yang telah ditentukan, sebenarnya konfigurasi politik Orde Lama dan Orde Baru adalah sama-sama tidak demokratis. Akan tetapi, menyamakan begitu

Center for International Studies MIT, 1974); D.K. Emmerson, *Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1976), *et passim*; Yahya Muhaimin, "Beberapa Segi Demokrasi di Indonesia" dalam *Prisma* No. 10/1980. Dijelaskan, patrimonialisme berarti paham pemerintahan yang tunduk pada pimpinan tertinggi.

²² Lihat Molljarto T., *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987). Dijelaskan, pemerintahan Indonesia pada masa Orde Baru adalah sebuah pemerintahan yang menggunakan politik birokrasi yang dikendalikan oleh pemimpin pemegang kekuasaan.

²³ Manuel Kaisiepo, "Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru", dalam *Jurnal Ilmu Politik* (Jakarta: AIPI-LIPI dan Gramedia, 1987), hlm 29. Dijelaskan, Indonesia pada era Orde Baru merupakan bentuk pemerinthan sentralistik yang otoriter.

²⁴ Gaffar, *Javanese Voters, A Case Study of Election Under Hegemonic Party System* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 186.

²⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 17.

²⁶ Iman Sutiknjo, *Politik Agraria Nasional* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), hlm. 95.

saja otoriterian yang ada pada keduanya adalah kurang fair, karena otoriterisme pada kedua periode tersebut memang mengandung perbedaan-perbedaan, yaitu:

- a. Pada era Orde Lama tidak ada sistem kepartaian, sedangkan pada era Orde Baru yang hidup adalah sistem kepartaian hegemonik.
- b. Tumpuan kekuatan Orde Lama adalah Soekarno sebagai Presiden, sedangkan tumpuan kekuatan Orde Baru adalah Presiden Soeharto, ABRI, GOLKAR, dan Birokrasi.
- c. Jalan yang ditempuh Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritariannya memang didasarkan pada peraturan yang secara “formal” ada atau dibuat.²⁷

4. Era Reformasi

Menurut Mahfud, tampak jelas dan terbukti secara gamblang bahwa hukum sebagai produk politik sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.²⁸

Konsep reformasi politik mengacu kepada proses perubahan secara gradual pada semua aspek kehidupan politik dalam rangka menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis, yang mendorong terwujudnya aspek kedaulatan rakyat, kebebasan, persamaan, dan keadilan. Kata-kata “secara gradual” di sini membedakan reformasi dengan revolusi.²⁹

²⁷ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 17.

²⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada: 2010), hlm. 374.

²⁹

Berikut ini beberapa contoh perubahan hukum-hukum publik;

- a. UU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika semula rakyat dipaksa untuk hanya menerima dan memilih tiga organisasi sosial politik tanpa boleh mengajukan alternatif, maka sekarang rakyat diperbolehkan membentuk partai politik yang eksistensinya di parlemen bisa dibatasi oleh rakyat melalui pemilu dengan pemberlakuan *electoral threshold* dan/atau *parliamentary threshold*.³⁰
- b. UU Tentang Pemilu dibongkar dengan menghapus porsi anggota DPR dan MPR yang diangkat oleh presiden. Penyelenggaraan Pemilu juga dilepaskan dari hubungan struktural dengan pemerintah, dari semula diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dialihkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat mandiri. Bahkan ketentuan tentang ini kemudian dimasukkan dalam UUD 1945 hasil amandemen yakni dalam Pasal 22E Ayat (5) yang berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.³¹
- c. UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dirombak sejalan dengan perubahan UU Tentang Pemilu. Perubahan atas UU ini sampai pada tahun 2004 secara prinsip hanya berisi pengurangan terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat serta pengangkatan anggota-anggota MPR secara lebih terbuka. Namun, sejak pemilu tahun 2004, perubahan atas UU sudah meniadakan

³⁰ *Parliamentary threshold* merupakan pengganti dari upaya penyaringan atau upaya penyederhanaan parpol dengan *electoral threshold*. *Legal Policy* ini pernah dikritik, bahkan diuji materi ke MK, karena dalam pelaksanaannya tidak konsisten.

³¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 374.

pengangkatan sama sekali dan memasukkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang baru sejalan dengan amandemen atas UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³²

- d. UU Tentang Pemerintahan Daerah juga diganti, dari semula yang berasas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas, dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik. Asas otonomi luas ini bukan hanya dituangkan di dalam UU Tentang Pemerintahan Daerah, tetapi juga dituangkan di dalam UUD 1945 hasil amandemen, yakni di dalam Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi, “Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.³³

Selain contoh-contoh tersebut, masih banyak UU lain yang diubah sejalan dengan perubahan politik dari Orde Baru ke Reformasi. Ketentuan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) dicabut, Dwifungsi ABRI dihapus, TNI dipisahkan dari Polri, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dihapus, Kekuasaan Kehakiman disatukan, dan masih banyak contoh lainnya.³⁴

Prasyarat sistemis yang dibutuhkan dalam reformasi politik mesti mencakup pembaruan pada: *pertama*, aspek ideologi dan konstitusi; *kedua*, aspek kultur; dan *ketiga*, aspek struktur, fungsi, proses, dan produk setiap komponen dalam sistem politik.

Pasca Reformasi 1998 perubahan hukum bukan hanya mengantarkan pada perubahan berbagai UU seperti yang dikemukakan di atas, melainkan menyentuh juga peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dan UUD 1945. Untuk tingkat Tap MPR yang mula-mula ditiadakan adalah Tap MPR

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hlm.375.

³⁴ *Ibid.*

No. II/MPR/1978 Tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila (P4) dan Tap. MPR No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum. Akhirnya, Tap MPR sendiri dinyatakan dihapus dari peraturan perundang-undangan sejalan dengan perubahan atau amandemen atas UUD 1945.³⁵

Selama ini UUD 1945 dikesankan sakral oleh penguasa sehingga menutup diri terhadap kemungkinan pembukaan wacana diskusi yang mendorong munculnya pemikiran baru yang kritis atau bahkan perubahan-perubahan disesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan keadaan. Pensakralan UUD 1945 penuh dengan nuansa politis. Sebab pasal-pasal di dalam UUD 1945 memberikan wewenang amat besar kepada eksekutif, memungkinkan munculnya lembaga eksekutif yang dominan.

Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antar lembaga negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial.³⁶

Dengan posisi MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum kita tidak lagi mengenal Tap MPR sebagai peraturan (*regeling*). Tap MPR yang tadinya merupakan peraturan perundang-undangan dan tempatnya pada derajat kedua di dalam hierarki peraturan perundang-undangan digantikan oleh UU/Perppu yang semula menempati derajat ketiga. Pada saat ini memang masih dimungkinkan adanya Tap MPR, tetapi bukan lagi sebagai peraturan (*regeling*) melainkan sebagai penetapan (*beschikling*),

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Masih ada perbedaan pandangan tentang posisi Komisi Yudisial. Ada yang mengatakannya sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara yang lainnya, namun ada juga yang mengatakannya sebagai lembaga yang tidak sejajar dengan lembaga negara lainnya karena sifatnya hanya *supporting agent*.

seperti ketetapan tentang Penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden jika presiden berhalangan tetap. *Regeling* (peraturan) bersifat umum-abstrak, sedangkan *beschikking* bersifat konkret-individual.³⁷

Untuk menyelesaikan masalah Tap-Tap MPRS/MPR yang sudah terlanjur ada (yang jumlahnya mencapai 139 Tap) sejak tahun 1960 dan diberlakukan sebagai peraturan perundang-undangan, pada tahun 2003 diatur dengan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen,³⁸ MPR mengeluarkan Tap No. 1/MPR/2003 yang memberi posisi baru yang memberi posisi baru terhadap semua Tap MPRS/MPR yang sudah ada. Tap No. 1/MPR/2003 ini merupakan Tap terakhir yang menutup semua Tap MPR yang bersifat mengatur dalam arti tidak boleh ada lagi setelah itu Tap MPR yang bersifat mengatur.³⁹

C. Simpulan

Menurut Mahfud,⁴⁰ jika kita ingin membangun hukum yang responsif, maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu adalah demokratisasi dalam politik. Tidaklah mungkin kita membangun hukum yang responsif tanpa lebih dahulu membangun sistem politik yang demokratis, sebab hukum responsif tidak mungkin lahir di dalam politik yang

³⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 376.

³⁸ Pasal ini berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003".

³⁹ 139 Tap MPRS/MPR itu dikelompokkan dalam posisi-posisi baru sebagai berikut: (1) 8 Tap dicabut dan dinyatakan tak berlaku; (2) 3 TAP dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu; (3) 8 Tap dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu; (4) 11 Tap dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU; (5) 5 Tap dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Tata-Tertib baru oleh MPR hasil Pemilu tahun 2004; (6) 104 Tap dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun karena telah selesai dilaksanakan.

⁴⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 380.

otoriter. Melalui amandemen konstitusi (1999-2002), Indonesia telah membuat struktur dan pola hubungan kekuasaan negara yang dari sudut ketatanegaraan lebih menjamin tampilnya sistem politik yang demokratis. Meskipun begitu, ada dua hal yang harus diperhatikan untuk selalu mengaktualisasikan sistem demokratis itu, yaitu:

Pertama, sistem demokrasi yang telah dikukuhkan melalui amandemen konstitusi haruslah diikuti dengan moralitas atau semangat untuk mewujudkannya oleh penyelenggara negara, sebab sistem dan semangat penyelenggara negara itu sama pentingnya.

Kedua, Sebagai produk kesepakatan (*resultante*) yang lahir dari keadaan dan waktu tertentu UUD itu tidak boleh ditutup dari kemungkinan untuk diubah dengan *resultante* baru. UUD yang merupakan hasil amandemen pun harus membuka kemungkinan untuk diamandemen lagi dengan *resultante* baru jika keadaan dan waktu menuntut dilakukannya hal itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana, Sutan Takdir, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, terj. Benedict R. Anderson, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966.
- Amal, Ichlasul, *Regional and Central Government in Indonesia Politics, West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press 1962.
- Gaffar, Afan, "Parties and Party Systems in Indonesia, Since Constitutional Democratic Era". tt, tidak diterbitkan.
- , *Javanese Voters, A Case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2004.
- , *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010.
- Meoljarto T., *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968.
- , *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Bayu Indah Grafika, 1987.
- Mortimer, Rex, *Indonesian Communism Under Sukarno: Ideology and Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- Muhaimin, Yahya, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, terj. Hasan Basari dan Muhadi Sugiono, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row, 1978.
- Pelzer, Karl J., *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1991.

Solikhul Hadi

Santoso, Urip, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media, 2012.

Sitegat, Amir Effendi, *Patah Tumbuh Hilang Berganti*, Jakarta: Karya Unipress, 1983.

Sudarsono, Juwono, “Integrasi, Demokrasi dan Pembaruan Politik,” dalam *Kompas* 2 Desember 1987.

Sutiknjo, Iman, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990.