

MENGEFEKTIFKAN KONTROL HUKUM ATAS KEKUASAAN



Moh. Mahfud MD.

Idealnya, hukum dan kekuasaan paling tidak saling mendukung, dalam arti bahwa hukum harus ditegakkan dengan kekuasaan agar daya pakasanya bisa efektif, dan sebaliknya, kekuasaan harus dijalankan di atas prinsip-prinsip hukum agar tidak sewenang-wenang. Tetapi yang ideal itu kerap kali tidak realistis sehingga amat sering terlihat bahwa kekuasaan menjadi supreme di atas hukum. Moch. Mahfud. MD., menawarkan pemikiran baru untuk menjadikan idealita itu menjadi realita.

PENDAHULUAN

Judul di atas telah menginformasikan secara jelas bahwa artikel ini bermaksud melakukan studi kritis tentang hubungan antara hukum dan kekuasaan dengan tendensi mengarahkan pada upaya penegakan supremasi hukum sehingga hukum harus dipandang sebagai alat kontrol bagi kekuasaan. Seperti diketahui bahwa hubungan di antara keduanya dapat terjadi bahwa yang satu determinan atas yang lain, tergantung pada pihak mana subsistem politik memberikan dukungan; tetapi sebagai penganut konsep negara hukum yang diinginkan di Indonesia

adalah determinannya hukum atas kekuasaan. Jika hukum determinan atas kekuasaan maka hukum itu dapat mengefektifkan dirinya sebagai alat kontrol bagi kekuasaan agar tidak menjadi dzalim dan korup. Bagi para pecinta prinsip negara hukum, efektifitas fungsi hukum sebagai alat kontrol bagi kekuasaan memang menjadi kepedulian yang mendalam; lebih-lebih jika diingat bahwa lahirnya Orde Baru pada 30 tahun yang lalu memang dimaksudkan, antara lain, untuk membalik dari situasi dari hukum yang ada di bawah kekuasaan

menjadi hukum yang mengendalikan kekuasaan.

HUKUM DAN KEKUASAAN ANTARA *DAS SOLLEN* DAN *DAS SEIN*

Sebenarnya pandangan tentang hubungan antara hukum dan kekuasaan itu tidaklah tunggal. Antara kaum idealis yang berorientasi pada *das sollen* dan kaum empiris yang lebih melihat hukum sebagai *das sein* memberikan pandangan yang berbeda. Namun pengamat kedua pandangan itu sama-sama sependapat bahwa seharusnya hukum itu supreme atas kekuasaan. Ketika melihat teori yang ditawarkan oleh Roscoe Pound bahwa "law as tool of social engineering" maka akan terlihat bahwa hukum harus mempengaruhi kehidupan masyarakat termasuk subsistem politiknya. Tetapi manakala mengacu pada Von Savigny yang mengatakan bahwa "hukum berubah jika masyarakatnya berubah" maka meskipun itu dimaksudkan agar hukum mampu mengikuti perkembangan dan memenuhi tuntutan masyarakat sebenarnya implisit di dalamnya bahwa hukum itu dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan di luarnya termasuk oleh subsistem politiknya. Kenyataan-kenyataan di lapangan secara empirik menunjukkan juga betapa hukum seringkali tidak memiliki otonomi yang kuat karena energinya lebih lemah dari energi subsistem politik sehingga yang dapat dilihat bukan saja materi hukum itu yang sarat dengan cermin konfigurasi kekuasaan melainkan juga penegakannya kerap kali diintervensi oleh kekuasaan sehingga hukum sebagai penunjuk atau rei menjadi terabaikan. Dari kenyataan

empirik yang seperti itulah kemudian muncul teori tentang "hukum sebagai produk politik".

Dari tolak tarik tersebut maka bagi orang yang melakukan telaah tentang hukum akan menemukan minimal dua model bingkai mengenai hubungan antara hukum dan kekuasaan, yaitu : pertama, hukum menentukan dan mempengaruhi kekuasaan (politik) yang menyertai wawasan negara hukum yang *das sollen*; kedua, hukum dipengaruhi, ditentukan, bahkan diintervensi oleh politik seperti yang sering terlihat di dalam kenyataan empirik yang *das sein*. Tak perlu dipertentangkan mana yang benar diantara kedua bingkai itu sebab yang namanya teori itu biasanya hanya memotret apa yang ada dan terjadi secara kontinyu, sehingga kebenarannya menjadi benar menurut bingkai dan asumsi yang dipergunakan oleh sang analis, tinggal bingkai mana yang akan dipergunakan. Itulah sebabnya kita sering mendengar, bahwa teori itu lahir sebagai abstraksi dari apa yang sebenarnya empirik.

Idealnya memang hukum dan kekuasaan, paling tidak, saling mendukung dalam arti hukum harus ditegakkan dengan kekuasaan agar daya paksanya bisa efektif, sebaliknya kekuasaan harus dijalankan diatas prinsip-prinsip hukum agar tidak sewenang-wenang. Dalam konteks inilah kita bisa memahami pernyataan bahwa "hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman". Tetapi apa yang ideal itu kerap kali tidak realistik sehingga kerap kali pula terlihat bahwa kekuasaan, menjadi supreme atas hukum. Apeldoorn mencatat bahwa, paling tidak, ada empat pengikut paham (empirik) bahwa hukum

itu bahkan identik dengan kekuasaan itu sendiri. Pertama kaum **Sophist** (di Yunani) mengatakan bahwa keadilan itu tidak lain dari apa yang berfaedah bagi orang yang lebih kuat; kedua, **Lasalle** mengatakan bahwa konstitusi suatu negara bukanlah UUD yang sebenarnya hanya merupakan secarik kertas melainkan merupakan hubungan kekuasaan yang nyata, orang kecil bisa menjadi bagian dari konstitusi hanya kekecualian dan dalam keadaan luar biasa yaitu pada waktu revolusi; ketiga, **Gumplowics** mengatakan bahwa hukum itu berdasar penaklukan yang lemah oleh yang kuat, ia merupakan susunan definisi yang dibentuk pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya; keempat, (bahkan) sebagian dari pengikut aliran positivisme berpendapat bahwa kepatuhan kepada hukum tidak lain dari tunduknya orang yang lebih lemah pada kehendak yang lebih kuat sehingga hukum itu merupakan hak orang yang terkuat. Apeldoorn sendiri mencatatkan sikap dan pandangannya tentang hukum dan kekuasaan itu sebagai berikut :

Pertama, hukum sebagai bagian dari kekuasaan berkaitan dengan kekuasaan batin (juga dengan kekuasaan fisik) tetapi kekuasaan yang diperlukan untuk menegakkan hukum haruslah selalu berada dibelakang hukum sehingga kekuasaan material itu tak bisa dilihat sebagai hal yang hakiki apalagi essensial.

Kedua, anasir esensial hukum adalah kekuasaan susila sehingga jika ada peraturan-peraturan yang dibuat dengan ancaman dan kekuasaan maka peraturan itu bukanlah hukum, melainkan meremehkan hukum.

Ketiga, hukum sebagai kekuasaan bermaksud menghindari paksaan kekuatan material sehingga kekerasan atau paksaan itu merupakan sesuatu yang bertentangan dengan hukum dan karenanya kekerasan itu harus ditundukkan pada hukum.

Pandangan-pandangan di atas menunjukkan bahwa jawaban atas pertanyaan tentang hubungan antara hukum dan kekuasaan bisa beragam, tergantung bingkai teoritis apa yang kita pakai dalam melihat hubungan antara keduanya. Pengutaraan pandangan-pandangan tersebut dalam makalah ini sekaligus dapat dijadikan dasar pijak dalam melihat hukum dan kekuasaan di Indonesia terutama dalam Orde Baru yang sudah berusia 30 tahun.

ORDE BARU DAN PRINSIP SUPREMASI HUKUM YANG TERGANJAL

Semangat yang melatarbelakangi lahirnya Orde Baru pada tahun 1966, antara lain, adalah menegakkan prinsip negara hukum. Orde Lama yang merupakan sistem politik sebelumnya telah memberi pelajaran bahwa manakala kekuasaan diletakkan di atas hukum maka masalah ketidakadilan mengedepan yang pada gilirannya menimbulkan *chaos* karena stabilitas yang tampak hanyalah bersifat artifisial. Puncak krisis politik dari era Orde Lama adalah timbulnya G 30 S/ PKI. Ketika kemudian Supersemar memberi jalan bagi tampilnya Orde Baru maka semangat yang muncul adalah bagaimana menegakkan kehidupan yang konstitusional sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Masalah penegakkan hukum dan demokrasi menjadi isu politik yang hangat. Para pendukung Orde Baru menggariskan komitmen untuk

menegakkan pemerintahan yang tunduk pada konstitusi dan hukum, tidak seperti yang terjadi pada era Orde Lama dimana hukum menjadi pencerminan dari pengesahan atas kehendak penguasa. Pada masa Orde Lama beberapa ketentuan konstitusi dilanggar karena ketika ketentuan tersebut dijalankan seperti apa adanya kerap kali tidak bersesuaian dengan keinginan penguasa. Tercatat misalnya peristiwa Pembubaran DPR, peletakan Ketua MA sebagai pembantu Presiden, pembuatan produk hukum (setingkat UU) yang tidak meminta persetujuan DPR lebih dulu sehingga bermunculan apa yang disebut Penpres yang kerap kali pula disusul dengan berbagai Perpres. Kontrol hukum atas pemerintah yang otoritarian itu tidak dapat berjalan efektif, sehingga (seperti kata Alisyahbana) Bung Karno yang berdiri di atas konsepsi demokrasi terpimpin dinilai telah bertindak seperti Raja-raja di negara Absolut yang kata-katanya harus selalu dianggap benar.

Akumulasi dari sistem diktatorial dan lemahnya kontrol hukum atas kekuasaan itulah yang menyebabkan negara ini terjerumus dalam krisis ekonomi dan politik yang berpuncak pada G 30 S/PKI. Itulah sebabnya pada langkah-langkah awal Orde Baru *blue print* yang ditawarkan dalam memperbaiki bangsa dan negara adalah membangun kehidupan bernegara yang berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, inklusif penegakan prinsip supremasi hukum dan kekuasaan yang demokratis. Langkah-langkah politik yang sangat strategis ketika itu segera diambil sehingga lahir beberapa produk kebijakan nasional yang memberikan optimisme bagi kehidupan hukum dan demokrasi.

MPRS mengeluarkan Ketetapan No. XX/MPRS/1966 yang berisi prinsip-prinsip tentang sumber tertib hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Tap ini berasal dari Memorandum DPRGR yang sebenarnya berisi tiga hal yaitu sumber tertib hukum, Tata Urutan Perundang-undangan, dan Skema Susunan Kekuasaan Negara Republik Indonesia. Selain itu MPRS mengeluarkan pula Ketetapan No. XXI/MPRS/1966 yang memuat prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya yang dapat dianggap sebagai upaya menjamin kehidupan yang demokratis sebab otonomi daerah merupakan pilar penting dalam kehidupan yang demokratis. Demi demokratisasi dan tegaknya kontrol hukum atas pemegang kekuasaan pula yang menyebabkan MPR membuat beberapa Panitia Ad Hoc yang dalam hal ini dapat ditemukan adanya Panitia Ad Hoc tentang Sistem Pemerintahan Negara dan Panitia Ad Hoc tentang Judicial Review. Panitia Ad Hoc tentang Pemerintahan Negara bertugas menggariskan satu sistem pemerintahan yang demokratis dengan kekuatan pilar-pilarnya yang seimbang sehingga memberi tekanan pada apa yang disebut **checks and balances** dengan sistem pertanggungjawaban yang kuat, sedangkan Panitia Ad Hoc tentang Judicial Review bertugas menggariskan pedoman tentang prosedur yuridis untuk membatalkan produk peraturan perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tampak jelas bahwa semangat yang muncul dan mengantarkan lahirnya Orde Baru adalah semangat untuk kembali ke kehidupan yang konstitusional dengan sistem politik yang demokratis dan dengan hukum yang dapat secara efektif

mengontrol penggunaan kekuasaan. Semangat ini pada awal-awal Orde Baru telah mampu melahirkan langgam sistem politik yang demokratis dan langkah-langkah awal untuk membangun supremasi hukum.

Namun beriringan dengan itu upaya mencari solusi atas persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia dilakukan pula oleh ABRI yang berintikan Angkatan Darat melalui kajian-kajian intensif. Ketika seminar Angkatan Darat II pada tahun 1966 di Bandung menggelinginkan keputusan dan rekomendasi tentang pembangunan ekonomi maka harapan akan kehidupan politik yang demokratis mulai mendapat persoalan. Ketika itu seminar tersebut menghasilkan keputusan bahwa untuk mengatasi persoalan bangsa yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan pembangunan ekonomi, apapun biayanya; dan membangun stabilitas nasional untuk mengamankan pembangunan ekonomi (untuk mengatasi krisis ekonomi yang ketika itu sedang parah) harus diutamakan meskipun demokrasi harus dikorbankan dulu, sehingga ada istilah "demokrasi besok" atau "demokrasi ditunda" sampai ekonomi menjadi baik dan stabil. Mengapa pengutamaan ekonomi disertai kemungkinan pengorbanan demokrasi? Jawabannya sederhana : untuk membangun ekonomi itu kehidupan politik harus stabil dan untuk membangun stabilitas itu harus dilakukan integrasi nasional yang diikat oleh suatu sistem kekuasaan negara yang kuat. Kehidupan yang terlalu demokratis dipandang mengandung potensi besar bagi munculnya interupsi-interupsi yang mengganggu jalannya pemerintahan dan pembangunan, sehingga demokrasi itu

perlu dikendalikan dulu dengan mengutamakan integrasi (persatuan dan kesatuan). Apa yang ditulis oleh Geertz tentang sentimen primordial dalam integrasi bangsa mungkin dapat memperjelas ini. Menurut Geertz sebenarnya pemerintah di negara-negara baru dihadapkan pada dilema antara integrasi dan demokrasi yang sulit dipertemukan atau dioperasionalkan bersama. Integrasi itu diperlukan agar negara dapat eksis secara utuh dengan bangsa yang bersatu kokoh; tetapi demokrasi diperlukan sebagai prinsip kehidupan bersama yang dianggap paling baik. Persoalannya antara integrasi dan demokrasi itu cenderung harus dipilih salah satu. Jika integrasi yang dipilih maka demokrasi perlu ditekan karena integrasi itu menghendaki penyatuan sedangkan demokrasi itu membuka peluang bagi munculnya aspirasi berdasar ikatan primordial yang saling bertentangan sekalipun; sebaliknya jika demokrasi yang akan diutamakan maka perhatian pada integrasi bangsa perlu dikurangi karena integrasi itu menuntut tampilnya negara kuat untuk mengawalinya yang pada dasarnya tidak sesuai dengan mekanisme kehidupan politik yang demokratis.

Disadari atau tidak tampaknya pemerintah Indonesia pasca Seminar Angkatan Darat II masuk dalam kerangka pemikiran seperti di atas yakni pemikiran bahwa antara demokrasi dan integrasi sulit diimplementasikan secara bersama. Oleh sebab itu ketika integrasi nasional dijadikan komitmen untuk dibangun sebagai prasyarat stabilitas (yang inipun dianggap sebagai prasyarat pembangunan ekonomi) maka demokrasi perlu dikurangi. Demikianlah maka pemerintah mulai membangun format baru politik

yang memungkinkan tampilnya negara yang kuat yang mampu mengatasi atau mengendalikan berbagai kelompok di dalam masyarakat. Negara kuat yang demikian diharapkan mampu meredam konflik antar Kelompok yang saling bersaing yang biasanya menjadi bagian penting dalam sistem demokrasi. Negara kemudian melakukan kooptasi terhadap berbagai kekuatan melalui jaringan kooperatis dan melakukan tindakan represif atas setiap gerakan yang disintegratif. Format politik baru itu memperoleh legalitasnya ketika pada tahun 1969 lahir dua UU bidang politik yaitu UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susduk MPR/DPR/DPRD. Kedua UU tersebut memberi jaminan bagi kuatnya pengaruh pemerintah di dalam DPR maupun MPR karena adanya sistem pengangkatan dalam keanggotaan lembaga perwakilan/permusyawaratan rakyat. Gagasan demokrasi dan hukum yang gencar berkembang pada awal Orde Baru mulai memudar bersamaan dengan format politik baru itu. Hasil kerja Panitia Ad Hoc tentang Sistem Pemerintahan dan Panitia Ad Hoc tentang Judicial Review di MPR ditolak oleh pemerintah, gagasan otonomi daerah yang seluas-luasnya (yang membuka peluang luas dalam pelaksanaan demokrasi di daerah) segera direvisi dan diganti dengan otonomi nyata dan bertanggung jawab dimana campurtangan pemerintah Pusat atas keputusan-keputusan Daerah menjadi sangat dimungkinkan. Tampilnya negara kuat menjadi sangat kentara setelah Pemilu 1971 yang ternyata mengabsahkan dominasi pemerintah di DPR/MPR melalui tangan-tangannya dari anggota-anggota yang diangkat maupun

yang terpilih melalui Golkar. Sejak usainya Pemilu 1971 langgam sistem politik di Indonesia bergeser menjadi otoritarian, kekuatan kontrol dari luar terhadap pemerintah menjadi lemah. Produk-produk hukum yang menyangkut *gezagzverhouding* atau hukum publik menjadi konservatif. Bahkan upaya penegakan dan kepastian hukum juga menjadi lemah sehingga orang dapat menghubungkan fenomena kini dengan apa yang pernah dikatakan oleh kaum *sophist* di Yunani (*kuno*) keadilan tidak lain dari pada apa yang berguna bagi yang berkuasa. Adakalanya pengusutan kasus hukum tidak dilakukan karena sifat kolegaial dan konstituen pemerintah, seperti yang dikemukakan Amien Rais ketika menanggapi kasus bocornya laporan Irjenbang tentang dugaan penyalahgunaan keuangan di Departemen Perhubungan. Ketidakpastian hukum muncul karena sifat kolegaial telah menyebabkan tidak diusutnya suatu kasus karena menyangkut pejabat tetapi kasus lain yang esensinya sama dibawa ke pengadilan. Keadaan yang demikian ini disebabkan oleh suatu sistem politik yang tidak demokratis dan terlalu kuatnya pemerintah sehingga kontrol hukum atas pemerintah menjadi kurang efektif. Kontrol hukum atas produk *regeling* (peraturan perundang-undangan) dari pemerintah juga sangat lemah sebab lembaga judicial review hanya ada di atas kertas yang tak dapat dioperasionalkan secara normal.

Mungkin perlu juga dikemukakan disini bahwa Sarbini Sumawinata dan Sayidiman Suryohadiprojo yang termasuk arsitek Orde Baru juga mengemukakan persoalan ini. Sayidiman (melalui kolomnya di majalah *Gatra* tanggal 16 maret 1996)

mengatakan bahwa kehidupan masyarakat Indonesia masih jauh dari kondisi dimana hukum berkuasa sebab terlalu banyak kejadian yang menunjukkan bahwa yang kuatlah yang berkuasa, sementara hukum sering digunakan untuk menjamin pihak yang kuat. Dikatakan juga bahwa aparatur hukum dapat diperalat oleh kekuatan birokrasi, uang, maupun fisik. Sedangkan Sarbini Sumawinata (yang pernah menjadi Staf Ahli bidang Politik Presiden di awal Orde Baru) melalui majalah *Forum* No. 25/1996 mengatakan bahwa kehidupan politik di Indonesia sekarang ini tidak demokratis, sama dengan masa Orde Lama. Saya memberi catatan atas pernyataan ini bahwa tampilnya pemerintahan non demokratis era kini berbeda dengan yang terjadi di era Orde Lama. Pada jaman Bung Karno pemerintahan yang tidak demokratis dilakukan melalui pelanggaran-pelanggaran atas UUD 1945, sedangkan pada era Pak Harto pemerintahan otoritarian dibentuk melalui prosedur konstitusional dengan, misalnya, dibuat UU yang digarap bersama DPR yang secara "formal" sah, jadi melalui rekayasa formal dalam pembuatan peraturan.

MELAKUKAN LANGKAH-LANGKAH STRATEGIS

Kalau sebuah kesimpulan perlu diberikan maka dapat dikatakan bahwa pada saat ini Indonesia berada pada situasi dimana kontrol hukum atas kekuasaan tidak berjalan efektif karena sistem politik yang tidak demokratis. Bahwa tidak kuatnya kontrol hukum itu bersamaan atau disebabkan oleh sistem politik yang tidak demokratis dapatlah

dipahami dengan mudah sebabnya antara hukum dan demokrasi ibarat dua sisi dari sekeping uang logam yang jika demokrasi tidak dapat hidup maka hukum sulit memainkan fungsi kontrolnya atas kekuasaan.

Oleh sebab itu jika ditanyakan tentang bagaimana terapi yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan kontrol hukum atas kekuasaan maka jawabnya cukup klasik (tapi aktual) yaitu demokratisasi.

a. Upaya mengubah format politik agar lebih demokratis

Upaya demokratisasi dalam kehidupan politik ini tidaklah mudah, sebab ia menyangkut upaya perubahan struktur atau perimbangan kekuatan politik agar pemerintah tidak terlalu dominan. Di dalam logika politik biasanya pihak yang sedang berkuasa tidak begitu saja rela mengurangi kekuasaannya. Golkar yang memegang kekuasaan bersama ABRI dengan jumlah suara yang jauh lebih besar dari pada kekuatan politik lain tentu tidak akan mudah diajak bersetuju melakukan perubahan atas format politik yang akan menyebabkan kurangnya kekuasaan yang dimilikinya. Dan sikap konservatif seperti itu dapat dipahami dalam dunia politik. Dahrendorf misalnya, dengan merangkum teori beberapa sosiolog, mencatat adanya ciri-ciri kelompok pemegang kekuasaan dominan sebagai berikut :

1. Jumlahnya selalu lebih kecil daripada kelompok yang dikuasai.
2. Memiliki kelebihan sumberdaya untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekuatan, keunggulan, dan naluri untuk menggabungkan serta menghimpun orang terdekat.

3. Dalam berkompetisi selalu terorganisir secara lebih baik.
4. Terdiri orang-orang yang memegang posisi dominan di bidang politik.
5. Selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politik kepada konstituennya sendiri.
6. Perubahan komposisi kelas penguasa berpengaruh dan dipengaruhi oleh perubahan sosial.

Dengan melihat ciri kelima (penguasa selalu ingin memonopoli dan mewariskan kekuasaan kepada kolompoknya sendiri) maka upaya demokratisasi atas struktur politik yang timpang memang tidaklah mudah. Kehidupan politik di Indonesia ini jika dilihat dari sudut itu memang sudah terjebak pada format dimana perubahan sulit dilakukan melalui pertarungan aspirasi secara terbuka di lembaga permusyawaratan/perwakilan misalnya, karena distribusi kekuatan terlalu tidak seimbang. Betapapun baiknya gagasan dari bawah (tentang demokratisasi misalnya) akan kandas jika Golkar dan ABRI yang memegang kekuasaan dominan tidak menyetujui; dan ketidaksetujuan itu misalnya terjadi manakala gagasan perubahan itu akan menyebabkan berkurangnya kekuasaan atau merosotnya posisi dominan. RUU inisiatif tentang Perubahan UU Pemilu yang belakangan ini sedang hangat di dalam perpolitikan nasional dapat dipakai sebagai contoh. Nasibnya sebenarnya telah bisa ditebak dari awal, sehingga ia hanya berarti manuver politik untuk menyongsong Pemilu yang dilakukan oleh PPP (yang juga dimanfaatkan oleh PDI).

Oleh karena itu upaya perubahan struktur politik sangat tergantung pada kesediaan pihak yang paling banyak

menguasai sumberdaya politik. Untuk Indonesia penguasa sumber daya politik terbesar adalah presiden. Baik menurut konstitusi maupun berdasar real politik Presiden Soeharto merupakan pemegang kekuasaan terbesar karena : Pertama, Presiden adalah separuh dari lembaga legislatif, sehingga kekuatan politik seorang Presiden adalah sama dengan kekuatan politik seluruh anggota DPR. Kedua, Presiden Soeharto adalah Ketua Dewan Pembina Golkar yang merupakan fraksi terbesar baik di MPR dan DPR maupun di DPRD. Di dalam struktur organisasi Golkar Dewan Pembina mempunyai kedudukan sangat menentukan sehingga apapun yang datang dari Dewan Pembina akan dengan mudah dicerna dan dijadikan kebijakan Golkar. Ketiga, Presiden adalah Panglima Tertinggi ABRI yang juga merupakan salah satu kekuatan politik dominan di Indonesia. Keempat, Presiden menguasai anggaran negara.

Dengan penguasaan yang begitu besar atas sumberdaya politik dan keuangan maka sebenarnya upaya perubahan kehidupan politik akan sangat dipengaruhi oleh sikap Presiden karena Presiden lah yang menguasai hampir seluruh spektrum politik. Itulah sebabnya kunci keputusan akhir tentang politik nasional tidak terletak di tangan MPR/DPR tetapi secara riil terletak di tangan Presiden, meskipun yang tampak secara formal kadangkala memang ditetapkan oleh MPR maupun DPR. Dalam hal ini ilmuwan politik sering menyebut MPR atau DPR sebagai "rubber stamp" yang hanya membuat justifikasi atas keinginan-keinginan politik Presiden. Oleh sebab itu adalah realistis jika banyak kekuatan politik (yang bukan organisasi politik) berusaha menyalurkan

aspirasi politiknya melalui lobi-lobi dengan Presiden dan tidak melalui organisasi politik atau aparatur demokrasi yang ada di luar Presiden, sebab cara yang demikian akan jauh lebih efektif. Dalam konteks upaya perubahan politik maka yang diperlukan adalah meyakinkan Presiden tentang perlunya perubahan itu.

b. Memperkuat masyarakat sipil

Penyaluran aspirasi politik melalui lobi-lobi karena ketergantungannya pada kekuatan Presidensi tentulah bukan cara kehidupan politik yang sehat, tetapi itulah yang realistis. Oleh sebab itu disamping ada upaya-upaya meyakinkan Presiden tentang perlunya perubahan format politik dan tentang tidak bahayanya perubahan politik bagi integrasi bangsa dan kelancaran pembangunan perlu juga dilakukan penggalangan kekuatan masyarakat sipil atau masyarakat madani.

Pembentukan masyarakat sipil yang kuat melalui aliansi besar dari berbagai kekuatan LSM tentu akan mempercepat tumbuhnya kekuatan demokrasi dari kalangan masyarakat sendiri. Bagaimanapun hal ini diperlukan untuk memperbesar kekuatan arus bawah yang dapat mendorong ke arah situasi yang lebih baik yaitu demokratisasi.

c. Melembagakan judicial review

Mengingat sering munculnya produk regeling (peraturan) yang kadangkala dirasakan tidak proporsional, tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi dan lebih merupakan pencerminan keinginan politik pemegang kekuasaan maka upaya pelembagaan judicial review (hak menguji secara material secara kuat perlu dilakukan. Dengan judicial review maka semua peraturan perundang-undangan

yang dibuat oleh pemerintah dapat diuji oleh MA untuk terus diberlakukan atau tidak. Dengan judicial review maka kontrol hukum atas tindakan pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan dapat dilakukan. Pada saat ini sebenarnya terjadi kekosongan hukum di bidang judicial review; padahal banyak sekali peraturan perundang-undangan yang sering dipersalahkan karena isinya dianggap bertentangan secara hierarkial dengan peraturan perundangan lain yang lebih tinggi. Memang secara formal ketentuan judicial review dimuat di dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti di dalam Tap MPR No. III/1978; UU No 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985 dan lain-lain. Tetapi ketentuan-ketentuan tersebut memuat kekacauan teoritis sehingga tak bisa dioperasionalkan baik menyangkut ketentuan prosedural (acaranya) maupun subyek hukum yang dapat mengajukan gugatan. Ketika pada tahun 1993 MA mengeluarkan PERMA No. 1 tahun 1993 banyak sambutan hangat diberikan karena MA telah mencairkan jalur prosedural yang selama ini beku dengan membuka kemungkinan minta judicial review melalui permohonan atau melalui gugatan. Tetapi jika dicermati dan dipelajari lebih dalam sebenarnya PERMA tersebut tetap memuat kekacauan teoritis dan tidak dapat dioperasionalkan. Sebab meskipun persoalan prosedural telah diselesaikan tetapi persoalan subyek pemohon/penggugatnya tidak diselesaikan. PERMA tersebut memungkinkan subyek pemohon/penggugat berasal dari warga negara atau badan hukum privat, padahal yang digugat adalah produk peraturan yang berlaku bagi publik. Secara teoritis sebenarnya pihak swasta atau suatu badan hukum privat

tidak dapat melakukan gugatan judicial review atas produk peraturan yang berlaku umum sebab bisa jadi ada badan hukum privat lain yang tidak setuju peraturan itu dimintakan judicial review. Oleh sebab itu peminta judicial review haruslah pihak yang memiliki legalitas untuk mewakili publik dan karenanya harus badan hukum publik. Perorangan atau badan hukum privat, sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1986, lebih tepat melakukan gugatan atas produk *beschikking* (keputusan kongkret yang menyangkut subyek perorangan atau badan hukum privat) melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan adanya kekacauan teoritis dalam ketentuan-ketentuan mengenai judicial review di dalam berbagai peraturan perundang-undangan maka sebenarnya judicial review tidak dapat dipergunakan karena belum menjadi bagian dari hukum di Indonesia. Dan karenanya dapat dikatakan bahwa Indonesia mengalami kekosongan hukum dalam bidang judicial review ini padahal lembaga ini sangat penting dalam rangka kontrol hukum atas penggunaan kekuasaan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Efektifitas kontrol hukum terhadap kekuasaan akan sangat dipengaruhi oleh tingkat demokrasi dalam kehidupan politik. Kontrol hukum akan efektif manakala kehidupan politik demokratis. Di dalam sistem politik otoriter dimana sumberdaya politik terbesar ada di tangan pemerintah maka kontrol hukum atas kekuasaan tidak akan efektif. Demokrasi dan hukum tak dapat dipisahkan.

Orde Baru lahir membawa semangat untuk menegakkan prinsip negara hukum dengan tekad melaksanakan kehidupan

konstitusional berdasar Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Tetapi semangat awal itu terganjal oleh pilihan politik untuk membangun dulu ekonomi yang ambruk yang harus didukung oleh prasyaratnya yaitu stabilitas dan integrasi. Upaya membangun integrasi telah mengantarkan pada pembentukan format politik baru yang tidak demokratis dan mengalokasikan sumberdaya politik yang sangat besar di tangan pemerintah. Terlalu dominannya pemerintah ternyata telah menyebabkan lemahnya kontrol hukum atas kekuasaan sehingga penegakkan hukum tidak berjalan dengan baik dan karenanya pula kepastian hukum menjadi lemah.

Sebagian langkah strategis yang perlu diambil untuk mengatasi masalah lemahnya kontrol hukum atas kekuasaan adalah :

Pertama, demokratisasi dalam kehidupan politik karena kontrol hukum atas kekuasaan hanya bisa efektif di dalam sistem politik yang demokratis. Upaya demokratisasi berdasarkan kenyataan politik yang ada saat ini akan sangat dipengaruhi oleh kemauan dan keyakinan politik Presiden.

Kedua, penguatan masyarakat sipil agar dorongan aspirasi dari bawah memiliki kekuatan yang memadai.

Ketiga, perombakan total terhadap ketentuan mengenai judicial review karena ketentuan-ketentuan tentang judicial review yang ada sekarang ini tidak dapat digunakan sehingga (sebenarnya) kita berada dalam kekosongan hukum di bidang ini; padahal judicial review ini sangat penting artinya sebagai alat kontrol atas penggunaan kekuasaan oleh pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan (regelings).

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, *Javanese Voters, a Case Study of Election under Hegemonic Party System*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Alfian, "Format Baru Politik Indonesia", dalam *Indonesia Magazine*, No. 24, Yayasan Harapan Kita, Jakarta, 1974.
- Apeldoorn, L.J. Van, *Inleiding tot de Studie Van Het Nederlandse Recht*, dalam edisi Bahasa Indonesia, Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, cet. ke 22, 1985.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 1978.
- Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis*, Antara Otonomi dan Kontrol, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Farchan Bulkin, *Negara, Masyarakat dan Ekonomi*, dalam majalah Prisma No. 8 Tahun 1974.
- Geertz, Clifford, *The Integrative Revolution, Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States*, dalam Jason L. Finkle dan Richard W. Gable, *Political Development and Social Change*, John & Son, Inc., 2nd edition, 1971.
- Juwono Sudarsono, *Integrasi, Demokrasi dan Pembaruan Politik*, dalam harian Kompas, 2 Desember 1987.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and States*, Russell & Russell, New York, 1973.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, 1990.
- Liddle, R. William, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia pada Awal Orde Baru*, Grafiti, Jakarta, 1992.
- Majalah Forum Keadilan No. 25, Maret 1996.
- Majalah Gatra, tgl. 15 Maret 1996.
- Mochtar Koesoemaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 1976.
- , *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, t.t.
- Moh. Mahfud MD., *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Terhadap Karakter Produk Hukum*, disertasi doktor di UGM, Yogyakarta, 1993.
- , *Konfigurasi Politik dan Produk Hukum, Otoriter dan Konservatif*, majalah Prisma No. 7 Tahun 1995.
- Mortimer, Rex, *Indonesian Communism Under Sukarno, Ideology and Politics*, Cornell University Press, 1984.
- Nonet, Phillippe & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York, 1978.

Pound, Roscoe, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharatara, 1972.

_____, *Tugas Hukum*, Bharatara, Jakarta, 1975.

Riswandha Imawan, *The Evolution of Political Party System in Indonesia: 1900 to 1987*, disertasi doktor di Northern Illionis University, DeKalb, 1989.

Robison, Richard, *Indonesia : The Rise of Capital*, Allan & Unwin Pty. Ltd., North Sydney, NSW, 1987.

Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.

Sri Soemantri M., *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kenijaksanaan*, makalah pra seminar Identitas Hukum Nasional, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, Oktober 1987.

Sutan Takdir Alisyahbana, *Indonesia : Social and Cultural Revolution*, terjemahan Benedict R. Anderson, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1966.

***)Dr. Moch. Mahfud. MD., SH, SU, adalah alumnus FH. UII Yogyakarta, kini sebagai Pembantu Rekrtror I, serta Direktur Program Pasca Sarjana UII Yogyakarta.**