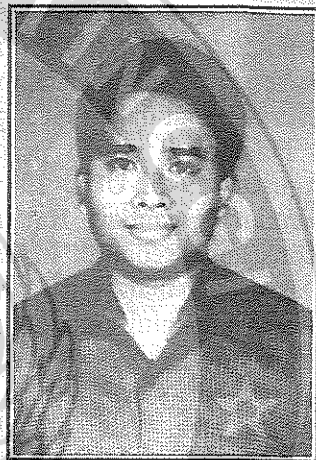


7hp 3-93-163

Demokrasi Berdasarkan Konstitusi: Mungkinkah Terjelma di dalam Realita?

Satya Arinanto

Tahun 1993 ini, Republik Indonesia akan mendekati usia "setengah abad", tepatnya 47 tahun. Prasyarat bagi suatu negara "modern", secara garis besar, dapat dilihat dari penerapan konsep negara hukum, yang didalamnya tercakup konsep demokrasi. Pemahaman arti demokrasi dan negara hukum itu sendiri tentunya diwarnai berbagai pendapat dan pemikiran, khususnya bila hal itu dihubungkan dengan konstitusi negara kita. Sementara itu, bila kita merujuk pada pendapat A.V. Dicey, paham "Rule of Law" yang dikemukakannya sebenarnya tidak sama dengan yang dianut dalam UUD 1945.



"... Pasal-pasal, baik yang hanya mengenai warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk, memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokrasi dan yang hendak menjelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan".¹

Pendahuluan

Apabila kita menelusuri relung-relung berbagai kaedah yang terdapat di dalam UUD 1945 mulai dari bagian Pembukaan, Batang Tubuh hingga Penjelasannya, maka akan tampak betapa indah dan luhurnya berbagai

¹ Penjelasan resmi pasal 28, 29 ayat (2) dan 34 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang dikutip Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jilid Pertama; Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hal. 44. Kutipan ini sengaja menggunakan ejaan lama sesuai dengan yang tercantum dalam buku ini.

Tanpa terasa, dua puluh tujuh tahun pun berlalu dari masa yang penuh dengan koreksi dan kecaman terhadap praktek-praktek dalam bidang hukum, politik dan ekonomi dalam masa Orde Lama tersebut. Beberapa orang yang tergabung di dalam Panitia (sebagian merangkap anggota) Forum Indonesia Muda⁹ pun kemudian mempertanyakan: *"Tidakkah ini berarti, pembangunan hukum yang selama ini menjadi instrumental tertib politik mesti dikembalikan kepada fungsinya semula, sebagai penjamin kebebasan dan keadilan? Bukankah infrastruktur sistem Orde Baru sudah cukup kuat untuk menampung kebebasan masyarakat yang lebih besar?". Dan pertanyaan itu pun kemudian diakhiri dengan penegasan: "Sudah saatnya praktek hukum politik atau ketatanegaraan kita tinjau lagi".⁹*

Pokok Permasalahan

Para pakar yang tergabung di dalam Panitia Forum Indonesia Muda itu pun kemudian menetapkan beberapa pokok persoalan yang ingin ditelusuri lebih lanjut, meliputi:

1. *Apa yang terjadi dengan praktek hukum kita sejak lahirnya Orde Baru (1966) sampai sekarang? Adakah sistem hukum yang mengekang kebebasan memang dibutuhkan oleh tahap awal pembangunan di tanah air?;*
2. *Orientasi pembangunan hukum yang bagaimana yang sekarang ini diusulkan? Dapatkah diberi contoh produk hukum yang diusulkan untuk diubah, terutama di bidang ekonomi politik? Dasar sosiologis apakah yang menyebabkan dibutuhkannya perubahan orientasi hukum termaksud?;*
3. *Siapakah agen yang diharapkan memotori perubahan orientasi pembangunan hukum jika kita beranjak dari peta kekuatan politik di tanah air?;*
4. *Sistem politik dan perimbangan kekuatan yang bagaimana yang dapat menjamin ditaatinya prinsip-prinsip rule of law ?*

⁹ Kelompok diskusi terbatas yang terdiri dari beberapa generasi muda yang mewakili berbagai organisasi kepemudaan, perguruan tinggi dan sebagainya. Kegiatan utamanya ialah menyelenggarakan rangkaian diskusi bulanan di Harian Kompas. Hasil diskusinya pun juga menjadi hak Kompas untuk memuatnya. Yang bertindak sebagai sponsor kegiatan-kegiatan tersebut ialah Kompas, Yayasan Paramadina dan LP3ES.

⁹ Proposal diskusi Forum Indonesia Muda ke-10: Memotret Praktek Hukum Ketatanegaraan, hal. 2.

Keempat pokok permasalahan tersebut sungguh-sungguh sulit untuk dijawab dengan terus terang, terutama dalam kondisi di mana nilai-nilai *freedom of speech dan freedom of the press* - yang kedua-duanya tercakup dalam *freedom of expression* masih harus terus dibudayakan "supaya negara hukum yang sempurna tercapai".¹⁰

Negara Hukum

Sesuatu negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal sebenarnya sudah didambakan semenjak Plato menulis *Nomoi*, Immanuel Kant memaparkan prinsip-prinsip negara hukum (*formil*), F.J. Stahl menengahkan negara hukum (*materiil*) dan A.V. Dicey mengajukan *Rule of Law*.¹¹ Ringkasnya, merupakan sesuatu negara yang ideal pada abad ke 20 ini jika segala kegiatan kenegaraan didasarkan pada hukum.¹² Paham *Rule of Law* sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey tersebut sebenarnya tidak sama dengan paham *Rechtstaat* yang dianut oleh UUD 1945. Untuk mengerti mengenai hal ini akan kita mulai terlebih dahulu dengan membahas mengenai *rechtstaatsgedachte* (paham negara hukum) yang dalam teori klasik memuat dua unsur (di Perancis) dan empat unsur (di Jerman). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat bagan di bawah ini.¹³

Rechtstaatsgedachte

Perancis (2 unsur)	Jerman (4 unsur)
-----------------------	---------------------

¹⁰ Pendapat Moh. Hatta dalam *Menuju Negara Hukum: Pidato pada Penerimaan Gelar Doctor Honoris Causa* dari Universitas Indonesia (1975) yang diterbitkan oleh Yayasan Idayu pada tahun 1980. Pendapat ini selengkapnya dikutip dalam Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi* (Jakarta: Ind-Hill Co, 1991), hal. 11 dan 25; Lihat pula pendapat Prof. Ismail Suny dalam "Menegakkan Prinsip Konstitusi", yang dimuat dalam *Menegakkan Demokrasi: Pandangan Sejumlah Tokoh dan Kaum Muda Mengenai Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Kelompok Studi Indonesia dan The Asia Foundation, 1989), hal. 23.

¹¹ Pendapat Prof. Oemar Seno Adji dalam Simposium Negara Hukum 1966, *Op. Cit.*, hal. 17-85.

¹² Prof. Padmo Wahjono, *Op. Cit.*, hal. 7.

¹³ Lihat materi-materi kuliah alm. Prof. Djokosetono yang dihimpun oleh Harun Al Rasid, *Ilmu Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 86-89.

1. grondrechten	1. grondrechten
2. scheiding van machten.	2. scheiding van machten.
	3. wetmatigheid van het bestuur.
	4. administratief

Sedangkan A.V. Dicey yang menyebut bahwa sistem Rule of Law adalah "typisch Inggris" menyebutkan adanya tiga unsur ideal, yaitu:¹⁴

1. *Supremacy of Law*, yang berarti tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*). Baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah) kedua-duanya tunduk pada hukum (*regular law*). Yang berkuasa, berdaulat dan *supreme* ialah hukum;
2. *Equality before the law*, yang berarti tidak ada hukum yang istimewa. Di Perancis dan negara-negara Kontinental lainnya keistimewaan itu kita dapati. Yaitu andaikata negara atau alat-alatnya tersangkut dalam suatu perkara, maka yang berlaku ialah *administratiefrecht* dan akan diadili oleh *administrative rechtspraak*. Sedangkan bila antar warga negaranya yang tersangkut dalam suatu perkara, maka mereka akan diadili dengan *burgerlijk recht* di *burgerlijke rechtspraak*. Maksud Dicey menonjolkan unsur *equality before the law* ini ialah untuk menunjukkan perbedaan antara sistem Inggris dan sistem Kontinental;
3. *Constitution based on human rights*, yaitu adanya suatu undang-undang dasar yang unsur *grondrecht*nya lebih primer. Dicey menganggap bahwa dalam sistem Kontinental yang primer ialah undang-undang dasar. Ia lupa bahwa Konstitusi Perancis yang pertama juga mendahulukan *grondrechten*.¹⁵

Apabila kita kembali kepada relung-relung kaedah di dalam UUD 1945, akan kita jumpai di dalam Penjelasan ketentuannya bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas

¹⁴ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution dengan Kata Pengantar* dari E.C.S. Wade (London: English Language Book Society and Macmillan & Co Ltd.), hal. 183-205.

¹⁵ Lihat uraian Prof. Djokosutono dalam Harun Al Rasid, *Op. Cit.*

kekuasaan belaka (*Machtstaat*)".¹⁶ Berbeda dengan ketentuan-ketentuan di dalam kedua UUD lainnya yang pernah berlaku - Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 - yang jelas-jelas mencantumkan adanya konsep demokratis *rechtstaat*¹⁷, maka di dalam UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang dengan tegas-tegas menyatakan bahwa Indonesia ialah negara hukum, kecuali ketentuan di dalam penjelasan tersebut. Dianutnya konsep negara hukum di dalam UUD 1945 dapat kita simpulkan dengan meneliti bagian *Pembukaan, Batang Tubuh* maupun *Penjelasannya*.¹⁸

Orientasi Pembangunan Hukum

Beberapa waktu yang lalu Abdul Hakim G. Nusantara - mantan Ketua YLBHI - mengusulkan agar para perancang pembangunan hukum banting stir. Alasan yang dikemukakannya ialah, berbagai produk hukum yang ada pada saat ini - termasuk undang-undang dan peraturan pemerintah - lebih banyak berfungsi sebagai instrumen kekuasaan daripada memberi pengayoman dan keadilan. "Jika dilihat dari sisi filosofi hukum, kenyataan ini merupakan degradasi makna negara hukum", demikian papar Nusantara untuk menguatkan argumen- tasinya.¹⁹

Ketika H.L.A. Hart dalam salah satu bukunya yang terkenal menguraikan secara gamblang mengenai konsep-konsep hukum, ia sudah mengingatkan bahwa validitas hukum terkait erat dengan nilai-nilai moral.²⁰ Dalam pandangan penulis, pendekatan moral ini menjadi mengemuka ketika sudah

¹⁶ Dikutip dari Muhammad Yamin, *Op. Cit.*, hal. 37.

¹⁷ Untuk mempelajari lebih lanjut mengenai arti dari pasal 1 UUDS 1950 yang isinya persis sama dengan pasal 1 Konstitusi RIS 1949 ini - kecuali mengenai bentuk negaranya di mana dalam Konstitusi RIS 1949 disebut sebagai bentuk negara "serikat", sedangkan dalam UUDS 1950 disebut sebagai "federasi" - lihatlah buku Prof. Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, 1974), hal 21-22. Sebagaimana diketahui, Prof. Supomo yang pernah menjadi Presiden Universitas Indonesia yang ke-2 ini adalah salah seorang arsitek ketiga UUD yang pernah berlaku di Indonesia: UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

¹⁸ Untuk mempelajari mengenai hal ini lihat Prof. Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1980). Buku ini sebenarnya berasal dari prasaran dalam Seminar Hukum Nasional II di Semarang pada tahun 1968. Dalam buku ini diuraikan segi-segi formil dan materil dari ketujuh Sistem Pemerintahan Negara yang terdapat di dalam penjelasan UUD 1945.

¹⁹ Kompas, 3 Januari, 1992, hal. 7.

²⁰ H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Great Britain: Oxford University Press, 1961), hal. 181-207.

tidak ada nilai-nilai lain lagi yang mampu untuk menangkal "pendekatan kekuasaan" dan "otoritas" yang berlebihan dalam praktek ketatanegaraan dari suatu negara.

Pendekatan moral ini pada akhirnya akan bermuara pada upaya-upaya untuk meningkatkan wibawa hukum. Dalam kapasitas yang lebih jauh, hal ini akan menjadi pilihan yang satu-satunya karena kewibawaan hukum merupakan sendi-sendi utama agar negara hukum dapat ditegakkan. Dengan adanya kewibawaan hukum maka tiap-tiap orang akan dapat melaksanakan hak-haknya tanpa ketakutan dan melaksanakan kewajibannya tanpa penyimpangan. Ke arah inilah seharusnya orientasi pembangunan hukum kita diarahkan.²¹ Bahkan ada pandangan agar pendekatan ekonomi dipergunakan sebagai sarana pengembalian wibawa hukum.²²

Padahal, arahan-arahan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengenai hal ini sebenarnya sudah sangat ideal. Misalnya, sudah ada penegasan bahwa kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum perlu terus dimantapkan sesuai dengan tugas dan wewenangnya masing-masing; setiap warga masyarakat harus makin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga-negara; terus mengusahakan agar proses peradilan menjadi lebih sederhana, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat dan sebagainya. Pokoknya, semua hal yang sangat ideal dalam rangka pembangunan hukum dan penegakkan kembali rule of law dan bukannya law of the rulers telah tercantum di dalam GBHN tersebut.²³

Pendekatan Keamanan vs Pendekatan Hukum

Namun upaya-upaya yang mengarah kepada peningkatan wibawa hukum itu bukanlah merupakan suatu jalan yang mulus. Hal ini terbukti bahwa walaupun GBHN sebagai produk hukum yang lebih tinggi telah menggariskan berbagai "arahan" yang sangat ideal, namun dalam kenyataannya berbagai produk hukum yang lebih rendah daripadanya justru

²¹ Satya Arinanto, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Kembali Rule of Law" (Jakarta: 1991). Artikel ini tidak dipublikasikan.

²² Prof. Charles Himawan, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum Sebagai Sarana pengembalian Wibawa Hukum* (Jakarta: UI Press, 1991). Tulisan ini merupakan Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 24 April, 1991.

²³ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Maret 1988* (Jakarta: 1988), hal. 84-85.

melegitimasi adanya kecenderungan untuk timbulnya berbagai penyimpangan, dengan menitikberatkan pada unsur-unsur *rust en orde* sebagai justifikasinya.

Berkaitan dengan hal ini, sebenarnya Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi) telah mengemukakan pandangan-pandangannya mengenai suatu "Kerangka Landasan Pembangunan Hukum" yang merupakan hasil pembahasan dari Komisi Ad Hoc-nya. Di dalam perumusannya ditegaskan bahwa:²⁴

"Secara ringkas hukum adalah sarana untuk tata tenteram karta rahardja dan bukan semata-mata untuk keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas = rust en orde) ataupun stabilitas nasional. Dengan demikian pembangunan hukum harus memperhatikan ketertiban dan kesejahteraan yang harus dapat "diberikan" oleh hukum".

Bahkan berkaitan dengan penjelasan pasal 28, 29 ayat (2) dan 34 UUD 1945,²⁵ Persahi telah menafsirkan pengertian kata "pasal-pasal" itu sebagai "hukum". Pengertian "hukum" di sini merupakan pengertian yang lebih pokok, sehingga - menurut Persahi - hukum di Indonesia mempunyai fungsi untuk:

- a. menegakkan kehidupan yang demokratis;
- b. menegakkan kehidupan yang berkeadilan sosial; dan
- c. menegakkan kehidupan yang berperikemanusiaan.

Pada akhirnya Persahi beranggapan bahwa "secara ringkas inilah fungsi hukum secara konstitusional, yang secara ringkas dapat pula disebut pengayoman".²⁶

Jikalau kita mengasumsikan bahwa pandangan yang dikemukakan oleh

²⁴ Persahi (Prof. Padmo Wahjono, *et. al.*), *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), hal. 14. Anggota selengkapnya yang menyusun Kerangka Landasan ini ialah: Prof. Padmo Wahjono, Albert Hasibuan, Harry Tjan Silalahi, Prof. J.C.T. Simorangkir, Prof. Oemar Seno Adji, Prof. Sunaryati Hartono, Dr. A.M.W. Pranarka, Prof. Satjipto Rahardjo, Prof. Purnadi Purbacaraka dan Mardjono Reksodiputro.

²⁵ Dalam "Kerangka Landasan Pembangunan Hukum" yang disusun Persahi, hal ini hanya disebutkan sebagai penjelasan pasal 28 UUD 1945 saja, sedangkan pasal 29 ayat (2) dan pasal 34-nya tidak disebut.

²⁶ Persahi, *Op. Cit.*, hal. 15. Bandingkan dengan pandangan Prof. Daniel S. Lev, "Perubahan Hukum Sipil: dari Dewi Keadilan ke Pohon Beringin", *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 77-117.

Komisi Ad Hoc Persahi ini cukup "representatif" untuk mewakili pandangan kita semua, maka dapatlah kita ajukan pemikiran ini sebagai bahan pertimbangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 1993-1998 untuk menyusun bab pembangunan hukumnya. Dalam hal ini patut dicatat bahwa Prof. Ismail Suny telah berkali-kali mengemukakan pandangannya bahwa pembangunan jangka panjang yang akan datang sebaiknya ditetapkan sebagai "era hukum". Hal ini beliau dasarkan pada "rambu-rambu" yang terdapat di dalam alinea II Pembukaan UUD 1945, yang menetapkan adanya kehendak untuk mendirikan suatu negara yang "merdeka", "bersatu", dan "berdaulat" telah tercapai pada masa Orde Lama. Sedangkan unsur "makmur" sedikit-tidaknyanya telah tercapai dengan adanya era pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru ini.

Terakhir mengenai unsur "adil", yaitu suatu pembangunan yang bersendikan pada nilai-nilai keadilan dan bukannya pada norma-norma ketertiban, baru bisa kita capai jika pembangunan dalam bidang hukum menjadi titik berat pembangunan jangka panjang yang akan datang. Dengan demikian, diusulkan agar era yang akan datang sebaiknya ditetapkan sebagai "era hukum".²⁷ Dengan adanya "era hukum", maka pendekatan hukum diharapkan akan dapat lebih memberikan nilai-nilai keadilan daripada pendekatan keamanan (*rust en orde*).

Kedaulatan Rakyat vs Kedaulatan Negara

Masalah ini beberapa waktu yang lalu menjadi mengemuka ketika terdapat kecenderungan untuk menyalahgunakan pengertian konsep "integralistik" yang diusulkan oleh Prof. Soepomo pada tahun 1945. Adalah dr. Marsillam Simanjuntak dalam skripsinya di Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada bulan Nopember 1989 yang membahas secara rinci unsur-unsur Hegelian dalam pandangan negara integralistik.

Intinya, dr. Marsillam menyatakan bahwa suatu pandangan negara (*staatsidee*) akan berperan dalam menentukan bentuk dan susunan kekuasaan dalam negara. Dalam pengertian itu, pandangan negara akan bertindak sebagai sebuah norma dasar, yang akan mempengaruhi hukum dasar dan

²⁷ Lihat Transkripsi Seminar Sesi I dalam Benny K. Harman dan Hendardi (eds.), *Konstitusionalisme, Peran DPR dan Judicial Review* (Jakarta: YLBHI dan JARIM, 1991), hal. 152-159. Mengenai kaitan antara konstitusionalisme dengan dunia yang berubah, lihat C.H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World* (USA: Cambridge University Press Harvard University, 1939). Buku ini merupakan suatu collected papers dari C.H. McIlwain.

hukum berikutnya di dalam negara tersebut.²⁸

Berdasarkan usaha-usaha interpretasi sejarah, ditemukan bahwa usul pandangan negara dari Prof. Soepomo yang kemudian beliau istilahkan sebagai pandangan negara integralistik sebagai alternatif dari pandangan yang berdasarkan "teori perseorangan" atau "teori individualistis" dan "teori golongan" atau "teori kelas".²⁹ Pandangan Prof. Soepomo tersebut mengandung antara lain unsur totaliter dari ajaran filsuf Barat: Spinoza, Adam Muller dan Hegel. Filsafat negara Hegel mengajarkan pandangan negara organik dan totaliter, dan meletakkan kedaulatan pada negara *staatsouvereiniteit* yang menjelma pada diri raja. Dalam konteks ini kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*) tidak dikenal.³⁰

Selanjutnya dr. Marsillam berpendapat, bahwa *usul pandangan negara integralistik Soepomo yang di dalamnya terkandung ajaran Hegel sebagai bagian yang tak terpisahkan, bila dilanjutkan, akan membawa akibat yang bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945. Namun dengan masuknya pasal-pasal tentang hak-hak asasi manusia di dalam UUD 1945, sebenarnya konsep integralistik Soepomo ini telah tertolak dengan sendirinya.*

Dalam Diskusi Forum Indonesia Muda ke-9 pada tanggal 2 Desember 1991 yang lalu, "gugatan" penulis mengenai kaitan antara pengangkatan anggota-anggota ABRI di DPR dengan asas *equality before the law* ternyata telah ditolak oleh Jend. Hasnan Habib. Hasnan berpendapat bahwa hal itu adalah berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Perlu diketahui bahwa pengertian dari konvensi ketatanegaraan ialah "aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak ditulis".³¹

Dhia Prekasha Yoedha, salah seorang anggota staf redaksi Harian Kompas yang juga merupakan anggota Forum Indonesia Muda, dalam rangkuman diskusi dengan judul "Tantangan Dwifungsi ABRI pada Regenerasi Masyarakat Industri" membela pendapat Hasnan Habib tersebut, sehingga

²⁸ Marsillam Simanjuntak, "Unsur Hegelian dalam Pandangan Negara Integralistik" (Skripsi pada Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Nopember, 1989), tanpa nomor halaman (bagian abstrak).

²⁹ Muhammad Yamin, *Op. Cit.*, hal. 110-111.

³⁰ Marsillam Simanjuntak, *Loc. Cit.*

³¹ Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 dalam Muhammad Yamin, *Op. Cit.*, hal. 35.

"bersama sejumlah pokok pikiran di dalam UUD 1945, konvensi dan konsensus itu dapat menjadi dasar legitimasi konsep dwifungsi ABRI".³² Berdasarkan konsep tentang konvensi ketatanegaraan di dalam UUD 1945 sebagaimana penulis kutip di atas, maka penulis melihat bahwa penyebutan konvensi sebagai salah satu dasar legitimasi dwifungsi ABRI adalah tidak tepat, karena tidak mungkin suatu konvensi bertentangan dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya, yakni pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa pengertian "golongan-golongan" ialah "badan-badan kolektif seperti koperasi, serikat sekerja dan lain-lain badan kolektif". Intinya, ayat ini "mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi, dan bukan ABRI".³³

Selain itu, dari sudut logika hukum ketatanegaraan adalah tidak mungkin timbul konvensi apabila ketentuan-ketentuan di dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 sudah jelas-jelas mengaturnya. Konvensi baru bisa timbul apabila tidak ada suatu ketentuan pun di dalam pembukaan, Batang Tubuh atau penjelasan UUD 1945 yang mengatur mengenai hal tersebut. Selain itu, patut dicatat bahwa pada dasarnya suatu konvensi tidak boleh bertentangan dengan kaedah-kaedah yang tertulis.

Demokrasi Ekonomi: "Kekeluargaan" Bukanlah "Kekerabatan"

Kaedah-kaedah mengenai demokrasi ekonomi Indonesia yang berdasarkan pasal 33 UUD 1945 selama ini seolah-olah hanya menjadi "milik" dari kalangan ekonomi saja, padahal seharusnya juga ada usaha-usaha dari kalangan lainnya - terutama dari kalangan hukum - untuk memberikan penafsirannya atas kaedah-kaedah dari pasal 33 UUD 1945 tersebut.

Pada dasarnya, kaedah-kaedah di dalam pasal 33 UUD 1945 tersebut menggariskan adanya:

1. *suatu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;*
2. *suatu penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;*
3. *suatu penguasaan (oleh negara) terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

³² Kompas, 3 Januari, 1992, hal. 5.

³³ Lihat penjelasan resmi pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Penjelasan resmi (*authentical interpretatie*) dari pasal 33 UUD 1945 ini pada dasarnya mencita-citakan agar kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, dan bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, dan para founding fathers memberikan alternatif agar dipergunakan bentuk koperasi sebagai bentuk yang ideal.

Perlu ditegaskan di sini, bahwa pengertian "kekeluargaan" dalam pasal 33 ayat (1) ini tidak sama dengan "kekerabatan". Hal ini bisa kita pahami bila kita menggunakan pendekatan antropologis untuk menganalisa hal ini.

Untuk memahami mengenai hal ini, khususnya dari perspektif ekonomi, maka akan merupakan suatu hal yang sangat menarik apabila kita mengikuti penjabaran-penjabaran yang telah dilakukan oleh Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) yang disusun dalam rangka memenuhi keinginan Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1989.³⁴ Dalam Pidato Kenegaraan tersebut Presiden menekankan keinginan agar dipikirkan penjabaran yang lebih luas dan lengkap mengenai Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila. Diinginkan, agar rumusan-rumusan tersebut "di satu pihak memiliki integritas ilmiah secara universal, di lain pihak, dikaitkan dengan pengamalan semua sila dalam Pancasila selaku kesatuan ...".³⁵

Asas Persamaan di Hadapan Hukum

Salah satu dari nilai-nilai di dalam UUD 1945 yang mendapat pengaruh dari ajaran Dicey ialah mengenai asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Asas ini dikandung di dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib untuk menjunjung hukum dan pemerintahan dan wajib untuk menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.³⁶

Dalam prakteknya, penulis memandang masih diperlukan adanya suatu pemilihan umum yang "berkesamaan", dalam arti memberi perlakuan yang adil kepada ketiga organisasi sosial politik (orsospol) peserta pemilihan

³⁴ Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), *Op. Cit.*, hal. iii.

³⁵ Cuplikan Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1989 dalam Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), *Op. Cit.*

³⁶ Dikutip dari Muhammad Yamin, *Op. Cit.*, hal. 27. Penjelasan dari pasal ini hanya mengatakan "telah jelas". Untuk jelasnya dapat dilihat pada hal. 44 dari buku tersebut.

umum.

Prof. C.F. Strong pernah mengemukakan bahwa pengertian (terminologi) "demokrasi" dipergunakan secara bervariasi. Kadang-kadang ia berarti suatu bentuk pemerintahan (*a form of government*) dan kadang-kadang berkonotasi suatu kondisi dari masyarakat (*a condition of society*). Selanjutnya, dalam memberikan pengertiannya mengenai "demokrasi politik" ia menggariskan tiga kriteria: (1) kebebasan untuk menyatakan pendapat dalam pemilihan umum, (2) kebebasan mimbar dan (3) kebebasan pers.³⁷

Dalam salah satu tulisan di Majalah Hukum dan Pembangunan, penulis pernah menguraikan mengenai ketiga unsur tersebut secara rinci. Namun dalam kesempatan ini penulis hanya akan membahas mengenai perlunya untuk menegakkan *asas equality before the law* dalam pemilihan umum kita.

Sebagaimana diketahui, ada empat asas yang sekarang dipergunakan dalam pemilihan umum kita, yaitu asas-asas: "langsung", "umum", "bebas" dan "rahasia". Pada waktu UUDS 1950 masih berlaku di negara kita, ada suatu ketentuan ideal yang tercantum di dalam pasal 35-nya, yaitu:³⁸

"Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara".

Apabila kita perhatikan rambu-rambu pasal 35 tersebut, maka akan nampaklah bahwa ada suatu asas luhur yang tercantum di dalamnya, yakni adanya suatu pemerintahan yang didasarkan atas kemauan rakyat. Yang pokok ialah, adanya suatu keinginan untuk mengadakan suatu pemilihan umum yang "berkala", "jujur", "berkesamaan" dan "rahasia" (atau cara apapun asalkan tidak bertentangan dengan kebebasan untuk mengeluarkan suara). Dari unsur-unsur tersebut, maka yang dewasa ini belum terwujud di dalam kehidupan ketatanegaraan kita adalah asas "berkesamaan" dan "jujur". Kedua asas ini patut untuk dipertimbangkan dalam masa-masa yang akan datang, walaupun untuk pemilihan umum pada tahun 1992 yang lalu belum ada perubahan undang-undang pemilihan umum, yakni UU No. 1 tahun

³⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1963), hal. 12-13.

³⁸ Soepomo, *Op. Cit.*, hal. 41.

1985.³⁹

Dalam pemilihan-pemilihan umum yang akan datang, mungkinkah terwujud adanya perlakuan yang sama terhadap ketiga organisasi sosial politik peserta pemilihan umum? Dengan kata lain, mungkinkah kaedah-kaedah equality before the law diterapkan di sini, di samping kaedah "jujur"? Kaedah "berkesamaan" inilah sebenarnya yang diinginkan para orsospol, di mana mereka mengusulkannya sebagai kaedah yang "adil".

Pengertian "adil" kadangkala memang memancing perdebatan yang berkepanjangan. Hal ini bahkan terjadi sejak masa Socrates. Sebagaimana dikisahkan dalam salah satu karya klasik Plato, *The Republic*, Polemarchos mengundang Socrates dan Glaucon untuk mengunjungi rumah ayahnya yang bernama Cephalos. Berbagai temannya yang lain juga telah berada di sana. Cephalos kemudian membicarakan mengenai abad yang lampau: dimana pembicaraan tersebut kemudian beralih menjadi pembicaraan mengenai "keadilan".⁴⁰ Perdebatan itupun ternyata kemudian menghasilkan berbagai terminologi mengenai "keadilan".

Fungsi Hukum dan Agen Perubahan

Berbicara mengenai *agent of change*, harus kita kaitkan kembali dengan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Hal ini bisa kita lihat dalam tatanan di bawah ini:⁴¹

Lima Nilai Dasar Pancasila
(dalam Pembukaan UUD 1945)

Tujuan Nasional

³⁹ Hal ini terjadi untuk pertama kalinya di dalam masa Orde Baru, bahwa suatu pemilihan umum diselenggarakan tanpa didahului dengan perubahan undang-undangnya. Lihat Satya Arinanto, "Demokratisasi Kehidupan Politik di Indonesia Menyongsong Pemilu 1992 dan Sidang Umum MPR 1993", *Hukum dan Pembangunan*, 5: 446-460, Oktober, 1991.

⁴⁰ Eric H. Warmington dan Philip G. Rouse (eds.), *Great Dialogues of Plato* (USA: New York, 1956), hal. 118, *et. seqq.*

⁴¹ Prof. Padmo Wahjono, "Demokrasi Pancasila Menurut Undang-Undang Dasar 1945" (makalah disampaikan pada Seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali ke UUD 1945 yang diadakan di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 5 Juli, 1989), hal. 13; Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, *Op. Cit.*, hal. 8.

(dalam Pembukaan UUD 1945)

Nilai-nilai Tatanan Kehidupan
(Social engineering with law as a tool)
Pasal-pasal UUD 1945

Masyarakat Adil dan Makmur Berdasarkan Pancasila

Cita-cita untuk menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial masyarakat tersebut harus kita rintis sejak saat ini. Dari sinilah kita harus mulai beranjak. Penulis harap, organisasi-organisasi swadaya masyarakat (LSM)-lah yang seharusnya menjadi agen perubahan. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan UUD 1945 melalui penjelasan pasal 28, 29 ayat (2) dan 34 sebagaimana penulis kutip di awal makalah ini.

Penulis harap, uraian sederhana ini dapat dikembangkan menjadi bahan diskusi lebih lanjut, walaupun hasil diskusi tersebut -- dengan meminjam terminologi Karl Mannheim -- entah akan menjadi semacam "ideologi" atau "utopia".⁴²

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Al Rasid, Harun, *Himpunan Kuliah-kuliah Hukum Tata Negara Prof. Djokosutono*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

_____. *Himpunan Kuliah-kuliah Ilmu Negara Prof. Djokosoetono*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Arinanto, Satya. *"Bahan-bahan Pelengkap Perkuliahan Kekuasaan Kehakiman (Peninjauan dari Segi Hukum Tata Negara)"*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1991.

_____. *"Suplemen: Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara untuk*

⁴² Prof. Karl Mannheim, *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*, atau *Ideologi dan Utopia: Menyingkap Kaitan Pikiran dan Politik*, terj. F. Budi Hardiman (Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1991). Dr. Arief Budiman dalam Pengantarnya mengatakan bahwa menurut pikiran baru dari Mannheim, "ideologi" berarti "ramalan tentang masa depan yang didasarkan pada sistem yang sekarang berlaku", sedangkan "utopia" diartikan sebagai "ramalan tentang masa depan yang didasarkan pada sistem lain, yang pada saat ini tidak sedang berlangsung".

- Perkuliahan "Asas-asas Hukum Tata Negara" dan "Lembaga Kepresidenan". Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1991.
- _____. *Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1991.
- _____. "Demokratisasi Kehidupan Politik di Indonesia Menyongsong Pemilu 1992 dan Sidang Umum MPR 1993", *Hukum dan Pembangunan*, No.5: 446-460, Oktober, 1991.
- Berman, Harold J., *Law and Revolution: The Formation of Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- Dicey, A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* dengan Kata Pengantar dari E.C.S. Wade. London: English Book Society and Macmillan & Co Ltd, 1968.
- Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan Universitas Indonesia., *Simposium Indonesia Negara Hukum dan Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: P.T. Seruling Masa, 1966.
- Feith, Herbert., *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1964.
- Forum Keadilan*, 22: 20-41, 1990.
- Harman, Benny K. dan Hendarli., *Konstitusionalisme, Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: YLBHI dan JARIM, 1991.
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Great Britain: Oxford University Press, 1961.
- Hazairin. *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Himawan, Ch., *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum Sebagai Sarana Pengembalian Wibawa Hukum* (Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia). Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1991.
- Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI)*., *Penjabaran Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: 1990.

Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI), Jalur Baru Sesudah Runtuhnya Ekonomi Terpimpin (The Leader, the Man and the Gun). Jakarta: Sinar Harapan, 1984.

Kompas, 3 Januari, 1992.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.

Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1990.

Logemann, J.H.A., *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*, Jakarta: P.T. Penerbit dan Percetakan "Saksama", 1954.

_____. *Nieuwe Gegevens Over Het Onstaan van de Indonesische Grondwet van 1945 atau Keterangan-keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang dasar 1945* (diterjemahkan oleh Prof. Darji Darmodiharjo). Jakarta: Aries Lima, 1985.

McIlwain, C.H., *Constitutionalism and the Changing World*, USA: Cambridge University Press, 1939.

Mannheim, Karl, *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge atau Ideologi dan Utopia: Menyingkap Kaitan Antara Pikiran dan Politik*, diterj. F. Budi Hardiman. Yogyakarta: Kanisius, 1991.

Persahi, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Jakarta: Sinar Harapan, 1991.

Pound, Roscoe. *An Introduction to the Philosophy of Law*, USA: Yale University Press, 1969.

Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Maret 1988*, Jakarta: 1988.

Seno Adji, Oemar, *Pers: Aspek-aspek Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1977.

Simanjuntak, Marsillam. *"Unsur Hegelian dalam Pandangan Negara*

Integralistik" (Skripsi pada Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1989).

Suny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara baru, 1980.

Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1974.

Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Kami segera membantu anda

**ANDA MEMBUUTUHKAN BUKU
DAN PENERBITAN HUKUM?**

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Kebetulan Buku atau penerbitan yang dimaksud tidak ada di kota anda, padahal anda amat memerlukannya.

Hubungi kami dengan surat dan sertakan perangko balasan didalamnya.

Kami akan segera membantu anda

Tata Usaha
Majalah



**HUKUM dan
PEMBANGUNAN**

Jl. Cirebon 5 Telp. (021) 335432 Jakarta Pusat.