

Kedaulatan Rakyat dan Politik Hukum

Anton Priyatno

Asumsi dasar yang digunakan Orde Baru menjadi titik tolak dari seluruh dimensi pembangunan yang ada dan yang kemudian mendominasi seluruh kerangka berpikir kebijakan negara dan pemerintahan. Asumsi dasar di awal orde setidak-tidaknya secara garis besar tampak dari enam hal berikut.

Pertama, rejim Orde Baru menganggap bahwa taraf kesejahteraan rakyat Indonesia saat itu amat sangat rendah bila diukur dengan standar pendapatan rata-rata, yaitu di bawah 100 dolar AS.

Kedua, bahwa prasarana ekonomi baik fisik maupun nonfisik sangat kurang.

Ketiga, kekuatan nasional yang berupa modal untuk investasi tidak ada.

Keempat, gejala politik pasca G-30-S/PKI dengan segala implikasinya dirasakan masih mempunyai pengaruh kuat; perebutan pengaruh antar kekuatan politik yang merasa ikut menumbangkan rejim Orde Lama juga amat dominan dan terjadi bahkan sampai tingkat pedesaan.

Kelima, pemerintah merasa bahwa bila tidak ada stabilitas politik maka tidak mungkin bisa melakukan rehabilitasi dan pembangunan ekonomi rakyat.

Keenam, penafsiran terhadap masalah-masalah dasar yang berkait dengan ideologi masih belum tersele-

saikan sehingga mengganggu persatuan bangsa dan negara. Inilah asumsi dasar yang rupanya dipakai oleh Orde Baru untuk melakukan pembenahan-pembenahan di kemudian hari.

Berdasar pada asumsi dasar itulah maka strategi pembangunan nasional disusun dengan persepsi bahwa pemerintah harus dijadikan pimpinan yang serba tahu dan dianggap beritikad baik untuk memajukan kesejahteraan umum, menjaga persatuan dan kesatuan serta harus diberi kesempatan luas tanpa diganggu dengan soal-soal politik seperti soal demokrasi, HAM, lingkungan, dan sebagainya.

Strategi itulah rupanya yang menjadi pilihan politik saat itu dan yang menjadi keyakinan pemerintah elit politik dan yang secara terus-menerus disosialisasikan, bahkan mungkin lebih dari disosialisasikan, yaitu direkayasa melalui berbagai jalur sampai kepada tingkat yang paling bawah.

Mereka yang berusaha mengedepankan pikiran-pikiran kebebasan tentu harus mengerem diri atau direm atau tidak diberi kesempatan. Maka dirumuskanlah strategi pembangunan yang kemudian dikenal dengan trilogi pembangunan, yaitu stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan pembangunan.

Semua bidang kehidupan termasuk infrastruktur politik yang berfungsi sebagai sarana kedaulatan rakyat dan hukum dengan sendirinya juga harus ikut dan tunduk pada strategi ini. Strategi ini membawa harapan

pada rakyat untuk meningkatkan taraf hidup ekonominya termasuk modal asing yang amat diperlukan juga mulai berdatangan walaupun di awalnya tidak pernah terseleksi jenis modal asing yang masuk, apakah vital atau tidak vital.

Modal asing pertama yang masuk dan diinvestasikan di Indonesia semenjak UU No 1 Tahun 1967 itu ialah pabrik semir sepatu Kiwi, suatu industri yang sebetulnya tidak terlalu vital. Investasi asing mana yang diperlukan dan mana yang harus diprioritaskan belum dipikirkan.

Yang penting rupanya adalah ada modal masuk untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, menyerap tenaga kerja yang memberikan kehidupan, dan akhirnya juga memberikan masukan pendapatan kepada negara.

Berbagai kritik dan protes tentang demokrasi, pelaksanaan dwifungsi ABRI, keadilan sosial, dan semacamnya memang rupanya harus minggir dulu untuk memberi kesempatan agar ekonomi tumbuh dan kesejahteraan naik. Nanti setelah itu baru bicara politik, baru bicara demokrasi, kedaulatan rakyat, hak-hak asasi, dan seterusnya. Itulah yang terjadi di awal Orde Baru.

Elit politik yang berpengaruh melakukan rekayasa politik Orde Baru ini sebetulnya sadar sepenuhnya bahwa strategi itu adalah pilihan yang harus dilewati lebih dulu supaya ada hasil kongkrit kepada rakyat berupa peningkatan kesejahteraan.

Karena rakyat harus diberi bukti tentang keberhasilan, agar momentum meraih kepercayaan menjadi tidak hilang. Baru nanti secara bertahap katup-katup

yang dipasang untuk menutup kebebasan dibuka secara perlahan-lahan seraya mendorong pembaruan infrastruktur politik yang berwawasan nasional

Perjalanan pembangunan dengan asumsi seperti itu, walaupun membawa kemajuan pesat di berbagai bidang kehidupan utamanya di bidang ekonomi, tetapi dari segi kemandirian masyarakat ternyata kurang berhasil. Ini yang harus jujur diakui. Yang terjadi adalah sifat ketergantungan kepada pemerintah, khususnya kepada pemerintah pusat, menjadi semakin mengedepan. Dan, ini juga mendorong menguatnya praktik sentralisasi kekuasaan di pusat-pusat kekuasaan dengan berbagai macam ekses dan penyimpangannya.

Pelaksanaan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan politik hukum yang terkandung dalam UUD 1945 diserahkan kepada UU. UUD hanya memberikan pokok-pokoknya. Ini memberikan fleksibilitas yang amat tinggi kepada pembuat UU untuk memberikan warna dan isi tentang nilai-nilai operasional yang dianggap sesuai dengan keadaan dan strategi pembangunan yang ditetapkan. Jadi semua nilai-nilai itu tunduk dalam strategi yang tadi sudah ditetapkan.

Hal ini amat sangat tampak pada muatan UU, baik dalam bidang politik dan pemerintahan. Misalnya, UU tentang Pemilihan Umum, UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR, UU tentang Partai Politik, UU tentang Organisasi Kemasyarakatan, UU tentang Pemerintahan Daerah, dan UU tentang Pemerintahan Desa. Nampak sangat kentara juga UU dalam bidang ekonomi maupun sosial budaya, termasuk UU yang mengatur tentang peradilan penerapan dalam bentuk praktik pemerintahan.

Penetapan kebijakan semuanya berlandaskan pada strategi itu, walaupun di dalam

perjalanannya di antara tiga trilogi tersebut diubah prioritasnya. Sekarang ini secara formal pemerataan menjadi prioritas. Pada awalnya yang diprioritaskan adalah stabilitas. Namun cara pendekatan untuk pembangunan masyarakat rupanya juga belum berubah pendekatan. Artinya, masih belum mengarah pada model pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah masih menganggap serba tahu, serba bisa dan rakyat dianggap masih belum tahu, belum bisa. Muatan UU dalam bidang politik dan pemerintahan, misalnya, masih memberikan kewenangan yang begitu besar kepada pemerintah, karena didasari anggapan bahwa pemerintah selalu beritikad baik dan tidak akan menghancurkan persatuan bangsa, dan bahwa pemerintahlah yang punya kekuasaan, punya modal dan pelaksana pembangunan.

Hal semacam ini yang kemudian dipraktikkan untuk mengontrol kegiatan politik dan sosial kemasyarakatan. Di dalam realitas sosiologisnya ada pembina politik, ada pembina ormas, dan seterusnya, sehingga tingkat ketergantungan masyarakat menjadi semakin tinggi kepada pemerintah. Tentu saja akses terhadap praktik semacam ini semakin meluas sehingga seringkali mengabaikan nilai-nilai dasar hidup bernegara, yaitu kedaulatan rakyat. Akibatnya, pertumbuhan kualitas masyarakat akibat keberhasilan pembangunan menjadi tidak tersalur dengan baik. Padahal dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan yang dihasilkan telah terjadi perubahan nilai di dalam masyarakat, di mana rakyat juga

semakin butuh pendekatan yang semaksimal kualitatif. Seringkali untuk memperoleh hak-hak rakyat harus ada perjuangan secara habis-habisan dengan berbagai macam cara, bahkan sering pula ditimbulkan berbagai macam gejolak sosial dan politik yang memakan korban.

Artinya, seringkali pemerintah memberi kelonggaran bila ditekan dengan berbagai peristiwa yang sebenarnya justru mengganggu stabilitas itu sendiri. Inilah paradoksnya.

Banyak pelajaran dari berbagai peristiwa politik di tanah air akibat tuntutan keras dengan berbagai eksekusinya yang kemudian dikabulkan oleh pemerintah. Cara-cara semacam ini tentu sangat tidak mendidik dalam alam demokrasi. Tetapi itulah yang terjadi, sehingga kelemahan ini juga membuka peluang munculnya praktik-praktik kekerasan di dalam masyarakat.

Politik hukum pada hakekatnya menghendaki cita hukum yang ideal. Suatu rumusan dan penerapan yang adil selain menjamin kepastian dan ketertiban. Bila di bidang politik ada dilema demokrasi antara kebebasan dan persamaan, di bidang hukum juga ada dilema mengenai keadilan dan ketertiban.

Hukum yang dirumuskan dalam berbagai UU sebagaimana dikemukakan di depan berada dalam kerangka strategi pembangunan dengan segala model pendekatan dan prioritasnya. Demikian pula kerangka berpikir peradilan dalam memberikan keputusan-keputusannya.

Memang dalam pertengahan pembangunan jangka panjang pertama lahir UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dalam dunia hukum dianggap sebagai tonggak iklim demokrasi dan tonggak negara hukum. Walaupun kelahiran peradilan tata usaha itu tidak serta-merta mampu menegakkan hukum

dalam membela masyarakat dari tindakan instansi negara yang keliru. Masih banyak kasus yang menunjukkan bahwa kepala daerah dan instansi pemerintah belum begitu menerima dan menghormati peradilan ini.

Padahal semua pihak tahu bahwa negara ini adalah negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga siapapun harus tunduk padanya. Dan peradilan adalah lembaga yang oleh UUD diberi wewenang untuk menegakkannya.

Problemnya adalah mengubah asumsi dasar dalam melihat kondisi masyarakat dan lingkungannya yang telah berubah itu. Kondisi saat ini tentu telah jauh berbeda dengan pada masa awal Orde Baru dikarenakan keberhasilan pembangunan itu sendiri.

Bila tidak mau melihat perubahan ini, sebenarnya sama saja dengan mengingkari keberhasilannya sendiri. Mereka yang saat ini meneruskan dan menjalankan kekuasaan negara yang berasal dari rakyat seharusnya mau mengubah asumsi dasar ini, untuk selanjutnya melakukan perubahan pula dalam merumuskan strategi pembangunan dan pendekatannya.

Bila tidak pasti pemerintah akan kedodoran, karena dewasa ini sesungguhnya sedang berlangsung relativisasi terhadap segala bentuk kekuasaan, baik itu kekuasaan negara, kekuasaan pemerintah, kekuasaan bisnis, maupun kekuasaan lembaga-lembaga di masyarakat.

Tidak ada satu kekuasaan pun di era global ini yang bisa berdiri sendiri. Semuanya saling kait mengkait. Saling tergantung. Terjadi interdependensi. Pasti

akan terjadi perumusan ulang --dengan relativisasi ini-- terhadap pemikiran dan definisi kedaulatan rakyat di masa yang akan datang. Tidak ada kekuasaan yang tidak saling tergantung yang mampu bertahan. Hal ini tidak hanya didorong karena kemajuan dari dalam tetapi karena perubahan jaman karena globalisasi.