

---

## Artikel

# Hukum dalam Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Arbi Sanit

### Permasalahan

Setelah 52 tahun merdeka dan selama itu Indonesia melaksanakan Pembangunan Nasional secara sistematis dan intensif, permasalahan dasar Hukum Nasional yakni kepastian dan keadilan hukum masih dipersoalkan secara intensif. Sampai dewasa ini, masyarakat luas bukan saja mempersoalkan pelaksanaan kepastian dan keadilan hukum, lebih dari itu, mereka juga memperlmasalahakan rumusan substansi dan landasan pemikiran yang dipergunakan untuk menciptakan serta menetapkan tujuan hukum. Dengan kata lain, masih dipersoalkan fungsi atau penggunaan hukum di satu pihak, dan pada pihak lainnya masih diperdebatkan filosofi atau pandangan dunia yang berada di balik produk-produk hukum.

Dalam konteks perkembangan atau pembangunan masyarakat, sesungguhnya pertanyaan teknis dan mendasar terhadap Hukum Nasional itu adalah wajar. Sebab perubahan masyarakat antara lain menyangkut perubahan hukum yang dipunyai oleh masyarakat bersangkutan. Perubahan masyarakat disebabkan oleh atau menuntut perubahan hukum. Masalahnya ialah semakin meningkatnya pertanyaan dasar

terhadap pembangunan hukum. Malah, masalah teknis pembangunan hukum cenderung semakin mengandung perdebatan ketimbang masalah dasarnya. Sebagai contoh, penggunaan KTP atau KIPEM untuk menyaring pedagang asongan Jakarta yang akan diberi fasilitas, malah menimbulkan masalah kebebasan dan hak untuk mencari penghidupan di salah satu wilayah Indonesia yang bermama Jakarta bagi setiap warga negara. Suatu permasalahan dasar hukum yang diabaikan atau mungkin tidak disadari oleh para pelaksana hukum. Keterjebakan pelaksanaan dan bahkan pembuatan hukum oleh aspek teknis-sektoral pembangunan semakin cenderung mengabaikan aspek dasar-kemanusiaan dari hukum itu sendiri.

Pengabaian aspek dasar dari pembangunan hukum ditampilkan pula oleh kecenderungan untuk mengutamakan tujuan pembangunan hukum yang lebih menjamin pelaksanaan dan kemajuan pembangunan ketimbang tujuan pembangunan hukum yang lebih menjamin hak rakyat banyak untuk menikmati hasil pembangunan. Dari tiga tujuan pembangunan hukum yang digariskan dalam GBHN yakni mewujudkan keadilan sosial, mengendalikan perkembangan masyarakat, dan menunjang pem-

bangunan, tertangkap adanya kecenderungan untuk mengutamakan dua tujuan terakhir jika dibandingkan dengan pencapaian tujuan pertama. Itu berarti bahwa baik pembuatan hukum maupun penggunaannya, lebih diarahkan kepada kebutuhan perancang dan pelaksana pembangunan untuk melancarkan tugas dan keberhasilan usahanya. Pembuatan dan penggunaan hukum kurang dimaksudkan untuk melindungi masyarakat luas yang pada umumnya kurang mampu dalam menunaikan haknya yang berkaitan dengan hasil pembangunan. Ringkasnya, pembangunan hukum lebih melayani kebutuhan penguasa untuk menjamin efektivitas sistem politik dan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Pembangunan hukum karena melayani persamaan antar segenap warga masyarakat untuk menyertai dan menikmati pembangunan.

Tersedia berbagai cara untuk menjelaskan gejala pembangunan hukum Indonesia tersebut. Pertama kalinya, hal itu dapat dijelaskan dengan melihat jarak di antara aspek ideal dengan realita sistem hukum yang sedang berlaku. Kedua, kenyataan itu dapat diterangkan dengan melihat aspek kehidupan masyarakat yang melindungi serta mempengaruhi perjalanan sistem hukum dimaksudkan. Dan ketiga, realita tersebut dapat dijelaskan lewat gambaran tentang sejarah perkembangan hukum di Indonesia.

Bahasan ini mengandung pendekatan kedua yang melihat proses pembangunan hukum sebagai produk dari corak kehidupan masyarakat, bukan sebagai akibat dari salah satu aspek kehidupan masyarakat seperti ekonomi, politik, sosial-budaya dan sebagainya. Corak kehidupan dimaksudkan ialah kadar atau perkembangan demokrasi yang mewarnai segala aspek kehidupan masyarakat.

### **Pencapaian Tujuan Pembangunan Hukum**

Pencapaian tujuan pembangunan hukum dengan sendirinya diartikan sebagai pelaksanaan atau penggunaan hukum di dalam kehidupan masyarakat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Karena tujuan pembangunan hukum adalah bagian dari pembangunan nasional sarasannya adalah memajukan kehidupan masyarakat, maka analisa pencapaian tujuan pembangunan hukum harus menjawab pertanyaan, apakah pembangunan hukum telah memberikan manfaat bagi seluruh warga masyarakat? Siapa sajakah dari golongan masyarakat yang lebih menikmati dan kurang mendapatkan keuntungan dari pembangunan hukum? apakah tujuan pembangunan hukum dicapai secara berimbang? Adakah ketimpangan sosial jika ditinjau dari segi hukum? Lebih jauh, masih berapa besarkah porsi masyarakat yang masih atau sedang mengalami 'kemiskinan hukum' sebagai manifestasi dari tingkat kehidupan sosial yang digambarkan oleh kebebasan melakukan sesuatu, kebebasan berorganisasi, kebebasan mengekspresikan diri, kebebasan berkomunikasi dan kebebasan beribadah (Ellis dalam Hilhorst dan Klatter, 1985: 77).

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang realita pembangunan hukum tersebut, adalah bertanggung jawab jika analisa bertolak dari kecenderungan pilihan penekanan tujuan pembangunan hukum yang sudah terlaksana selama lebih dari dua dasawarsa yang lalu. Sekalipun dapat diperdebatkan, namun kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan hukum lebih terarah untuk merealisasikan tujuan merakyat atau mengendalikan perubahan masyarakat di satu pihak, dan lebih diutamakan penggunaannya untuk menunjang

dalam artian melandasi segala upaya yang dikategorikan sebagai pembangunan. Adapun tujuan yang diletakkan pada urutan pertama dalam GBHN yakni mewujudkan keadilan sosial, sengaja atau tidak jauh tertinggal dari pencapaian dua tujuan terdahulu.

Penciptaan hukum untuk mengendalikan perkembangan atau merubah masyarakat amatlah menonjol dalam dua puluh tahun terakhir ini. UU tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR/DPD, UU Pemilu, UU tentang Partai Politik dan Golkar, UU Referendum, dan UU Keormasan, adalah seperangkat hukum yang dimaksudkan dan dimanfaatkan untuk menata kehidupan politik Indonesia. UU MPR/DPR/DPD mengukuhkan adanya wakil rakyat yang tidak mengikuti pemilu untuk menduduki lembaga perwakilan. Persisnyapun tidak berdasarkan struktur masyarakat Indonesia, akan tetapi berdasarkan kebutuhan dukungan rakyat secara formal oleh mereka yang memegang kekuasaan negara. Jelas pengangkatan sebesar itu pas dengan UU dasar 1945 yang oleh penyusunannya dimaksudkan bahwa anggota MPR yang diangkat itu adalah sebagai wakil dari golongan masyarakat yang melalui Pemilu tidak mungkin memperoleh satu orang wakilpun. Bagi mereka dalam prinsip bahwa Pemilu adalah satu-satunya cara untuk menjadi wakil rakyat di lembaga perwakilan.

UU Parpol-Golkar adalah jelas merekayasa sistem dan kehidupan organisasi politik rakyat dengan membatasi jumlahnya secara hukum, bukan secara alamiah, dari sistem multi partai menjadi sistem satu partai dominan, tanpa dapat disaingi oleh partai lainnya. Sekalipun begitu, UU tersebut tidaklah menjamin kekuasaan partai pemenang pemilu atas negara. Akibatnya UU itu hanya menjamin hak hidup dan tu-

gas partai untuk mengesahkan sistem politik yang berlaku.

Sementara itu UU Keormasan, dimaksudkan untuk merekayasa kehidupan ormas dari kebebasan yang hakiki selama ini, menjadi terbatas dalam penetapan asas atau ideologi, dalam perjuangan politik dan kewajibannya terhadap masyarakat. Rekayasa itu sejalan pula dengan Orpol yang berfungsi mengukuhkan sistem politik tanpa dapat membangun alternatif untuk memperbaikinya sejalan dengan keinginan anggotanya sekalipun.

Selintas, UU Referendum menampilkan kesan demokrasi langsung, sebab dalam hal ada keinginan untuk merubah dasar dan sistem kenegaraan, maka rakyatlah yang memutuskannya. Akan tetapi jika dipandang dari sudut pelaksanaan tugas MPR dan ketentuan UUD 1945, terasa adanya pengebirian hak lembaga tertinggi itu. Sebab adalah hak MPR untuk merubah UUD. Tapi UU Referendum malah mencaibut sebagian hak MPR untuk dikembalikan kepada rakyat. Jadi UU ini menghasilkan semacam 'kebingungan' ketatanegaraan yang antara lain tampil dalam pertanyaan, apakah Indonesia memakai sistem politik berdasarkan perwakilan atau demokrasi langsung?

Rekayasa yang disalurkan melalui UU Pemilu ialah menciptakan keunggulan legitimasi terhadap sistem politik Orde Baru beserta struktur penguasa yang mendukungnya. Keterlibatan pegawai negeri (Korpri) di dalam Golkar, dukungan keluarga Hankam, penyerahan suara di kantor-kantor pada hari kerja, lemahnya pengawasan proses penyerahan suara oleh pihak yang netral dan ber'oposisi', pengendalian prosesnya oleh aparat pemerintah, merupakan jajaran mekanisme Pemilu untuk mencapai fungsinya, memenangkan Orde Baru lewat kemenangan Golkar yang

terjamin secara terus-menerus.

Selain dari kelima UU politik di atas, dihasilkan pula UU Nomor 20/1982 tentang pokok-pokok Hankam yang menjamin fungsi sosial-politik ABRI disamping fungsinya sebagai pengaman negara dari musuh. UU ini melegalisasikan peran anggota ABRI di dalam segenap lembaga negara dan sekaligus memberi peluang untuk melegalikan dominasinya di dalam kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Berdasarkan peran itulah tatanan sistem Politik Orde Baru ditegak dan dioperasikan.

Suatu hukum yang amat strategik dalam pengaturan kehidupan masyarakat ialah UU pokok pers No. 11 tahun 1966. Di satu pihak produk hukum ini dimanfaatkan untuk menuntut adanya tanggung jawab pers terhadap stabilitas sistem yang ada dengan jalan menyesuaikan pemberitaan yang disiarkannya terhadap kebijakan penguasa. Di lain pihak UU tersebut diwajibkan pers untuk menunaikan tugasnya terhadap pembangunan yang sepenuhnya melaksanakan policy pemerintah. Untuk merealisasikan hak dan kewajiban pers itu, UUI tersebut memberikan hak kepada pemerintah menggunakan mekanisme SIUPP, pembatalan berita, bahkan pembreidelan. Di dalam masyarakat juga tersebar cerita burung tentang larangan kepada pers untuk memberitakan wawancara atau tulisan tokoh masyarakat tertentu (mudah-mudahan ini tidak benar). Dengan teknik pengawasan pers seperti itu maka pers tidak dapat difungsikan oleh siapapun untuk penghujat pejabat, kebijaksanaan dan bahkan bagian dari sistem politik yang keliru atau tidak tepat. Dengan kata lain, pers menjadi tak efektif untuk dijadikan alat pressure politik terhadap penguasa.

Penggunaan hukum untuk merekayasa pembangunan masyarakat ditampilkan pula oleh pelaksanaan pembangunan kota

dan pedesaan. Demi peremajaan kota, maka tanah rakyat dipakai oleh pemerintah kota dengan ganti rugi di bawah harga pasar. Begitu pula halnya dengan pengambil alihan tanah pertanian milik rakyat untuk pembangunan jalan, dam-dam dan fasilitas pembangunan lainnya.

Ada pula penggunaan hukum yang secara tidak langsung dipergunakan untuk menyelesaikan masalah politik. Peradilan Jenderal Dharsono, para pelaku peristiwa Malari, Tanggung Priok 1984, peristiwa Lampung, dan sebagainya, merupakan rangkaian penggunaan hukum secara tidak langsung untuk menghadapi lawan politik pemerintah/penguasa. Dikemukakan seperti itu, sebab apapun bukti pelanggaran hukum yang telah dibuktikan sebagaimana mereka lakukan, semuanya beranjak dari persoalan politik. Secara politis dan moral, pelanggaran yang mereka lakukan berawal dari masalah politik yang tidak mendapat tanggapan sepantasnya secara politis pula. Seluruh pembelaan mereka yang dihukum karena peristiwa-peristiwa itu membuktikan latar belakang politiknya. Mereka merasa dipojokkan untuk melakukan pelanggaran hukum karena mereka tidak mempunyai dan tidak mendapatkan wadah politis bagi penyaluran aspirasi politik mereka secara wajar dan fair serta terjamin aman. Sesungguhnya metode penggunaan hukum seperti itu, merendahkan martabat politisi di negeri ini dari pekerjaan yang berpamor/bergengsi menjadi kegiatan yang kotor serta tercela. Proses hukum seperti ini berfungsi 'mematikan' kehidupan politik yang merupakan salah satu inti dari kehidupan demokrasi di negeri ini.

Di samping fungsi pengendalian kehidupan masyarakat, pengembangan kehidupan hukum juga menjurus kepada pengendalian lembaga atau institusi hukum itu sendiri. Kontrol pemerintah (eksekutif)

yang dilaksanakan oleh penguasa terhadap badan peradilan mulai dari Pengadilan Negeri sampai kepada Mahkamah Agung, kontrol eksekutif terhadap pengacara sebagai salah satu unsur dari lembaga peradilan, dan bahkan pengawasan dan pengendalian terhadap organisasi kaum profesi hukum yakni Peradilan dan Persahipun, menggarisbawahi pembangunan hukum untuk pengendalian masyarakat yang pada gilirannya mengorbankan hak dan kepentingan masyarakat dan sebaliknya mendukung kewenangan penguasa dan pemerintah.

Sampai dewasa ini para hakim masih merasakan dualisme kekuasaan yang mengintervensi serta mempengaruhi pelaksanaan tugas mereka. Di satu pihak perkembangan karier hakim berupa kenaikan pangkat dan jabatan mereka diatur oleh eksekutif lewat Departemen Kehakiman. Sekalipun kriteria pangkat dan jabatan itu dibuat secara pasti, akan tetapi pelaksanaannya tidak berlangsung secara objektif karena bukan ditentukan oleh akreditasi sejawat yang secara profesional lebih berkompeten dan dapat terhindar dari pengaruh kekuasaan di luar para hakim itu sendiri. Di lain pihak, tugas hakim secara teknis oleh peringkat lembaga kehakiman yang ditata secara hierarkhis. Di sini terbuka kembali intervensi non-hukum, melalui peringkat lembaga kehakiman itu sendiri.

Dengan alasan menerbitkan pelaksanaan tugas para pembela, dimungkinkan sistem pengawasan dan pembinaan para pembela. Mereka malah diistribusikan berdasarkan wilayah kekuasaan suatu Pengadilan Tinggi seperti yang terjadi di Propinsi Sulawesi Selatan. Sekalipun ideal dari segi pemerataan, namun efektivitas tugas mereka terganggu. Sementara itu, pelaksanaan tugas mereka semakin terawasi di bawah ketentuan tentang *contemp of Court*

sehingga keleluasaan tugas mereka terasa berkurang.

Dan akhirnya pengendalian pembangunan hukum ditandai pula oleh pengaturan organisasi kaum profesi hukum. Ikatan Advokat Ikadin yang sudah harus mengganti pengurusnyapun tidak dibiarkan mengatur dirinya sendiri. Sekalipun Kelompok Harjono sebagai pimpinan lama berkapasitas sebagai pemenang, namun Menteri Kehakiman menginginkan Gani Djemat seorang yang ia kenal lebih baik selaku pimpinan Baru. Karena tidak ada gelagat Ikadin menerima keinginannya itu, maka rekomendasi untuk Munas ke 21 tidak diberikan Menteri Kehakiman sehingga Munas tidak dapat dilaksanakan. Maka terkatung-katung kepengurusan Ikadin. Keruwetan yang dihadapi oleh Persahipun karena kuatnya intervensi langsung atau tidak dari kalangan pemerintah atau penguasa, tidak kalah beratnya dengan apa yang dialami oleh perkumpulan kaum profesi hukum yang satu ini. Peradin lebih kurang menghadapi masalah pokok yang sama. Semuanya terkait kepada strategi Pemerintah untuk mengendalikan dan merekayasa kehidupan masyarakat, khususnya golongan masyarakat yang berposisi strategis karena perannya yang penting di dalam kehidupan sistem hukum Indonesia.

Berkenaan dengan pembangunan nasional sebagai sentral dari keseluruhan kegiatan negara dan pemerintah, maka dikembangkanlah pemanfaatan segenap hukum yang ada atau yang perlu dihasilkan untuk menunjang segala aspek pembangunan tersebut. Sebagai contoh, perhatikanlah pembangunan hukum yang berlangsung di antara tahun 1971 sampai dengan 1977. Dalam periode itu tidak kurang dari 43 buah UU yang dihasilkan oleh DPR. Dari jumlah itu sebanyak 13 buah UU (30.2%) atau sepertiganya adalah hukum yang me-

nyangkut Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Negara (APBN) yang sudah barang tentu pusat perhatiannya adalah menunjang pembangunan lewat pengaturan penerimaan dan pembelanjaan negara.

Di samping itu terdapat lima UU yang amat bermanfaat untuk menunjang pembangunan yang dihasilkan oleh DPR dalam periode itu yakni UU Pokok Transmigrasi yang dipergunakan untuk pemerataan penyebaran penduduk dan pembangunan pertanian ke wilayah Indonesia yang berpenduduk jarang, UU Landasan Kontinen yang memberikan perlindungan kepada usaha nelayan, UU Penerbitan Judi yang memberikan tambahan penghasilan pajak, UU Pengairan yang mendukung pembangunan pertanian, dan UU BATAN yang menunjang penelitian teknologi tinggi. Ada 3 UU yang bobotnya untuk kesejahteraan cukup tinggi yakni UU Perkawinan, UU Pokok Kesejahteraan Sosial dan UU Narkotika. Ada pun UU rekayasa politik yakni UU Pokok Pemda, Parpol-Golkar, Pemilu, Hukum Pidana dan Penyatuan Timor Timur dimanfaatkan mulai masa ini.

Uraian pembangunan di atas menggambarkan betapa Pemerintah dan penguasa memanfaatkan hukum untuk merekayasa kehidupan masyarakat dan menunjang kewenangannya melaksanakan pembangunan. Akan tetapi kita juga menentukan gejala pembangunan hukum yang berkaitan dengan kesejahteraan. Hanya saja, jika dalam kedua fungsi yang satu ini gambaran kegagalan amat mewarnai pembangunan hukum dalam lebih dari dua dekade terakhir ini. Menurut catatan majalah Monitor Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia sejak bulan Nopember 1989 sampai dengan bulan Februari 1990, telah terjadi tidak kurang dari 529 buah kasus pelanggaran hak asasi yang berarti sebanyak 3,6 buah per harinya. Apabila dilihat

perbulan, maka di bulan Nopember 1989 terjadi kasus yang berarti 3,5 per harinya.

Jika dibedakan perkasus pelanggaran hak azasi sejak bulan Desember 1989 sampai Februari 1990, maka diketahui bahwa yang berkenaan dengan tanah adalah yang terbanyak dengan tanah adalah yang terbanyak yakni 24,4% dengan 108 kasus. Setelah itu adalah pelanggaran hak-hak buruh dan upah sebanyak 16% atau 77 kasus. Adapun penyelenggaraan hak untuk mendapatkan pekerjaan, berpolitik, hak sipil, dan hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, berkisar di antara 10,5 sampai dengan 13,3%.

Adapun pelanggaran hak mengemukakan pendapat, mendapatkan perlindungan hukum, pelayanan kesehatan dan hak atas pembangunan, berkisar di antara 0,9 sampai 4,2%.

Tentulah tidak dapat dikatakan bahwa tidak ada sama sekali hukum yang dapat dimanfaatkan untuk melindungi berbagai hak asasi warga masyarakat tersebut. Tapi dapat dipastikan bahwa tidak dipunyai mekanisme hukum, sosial, politik, ekonomi dan budaya sekalipun yang efektif untuk dimanfaatkan melindungi atau mengenyampingkan segenap pelanggaran hak asasi tersebut. Sebagai kembarannya, juga tidak dipunyai kekuatan sosial dan politik yang efektif dapat difungsikan untuk melindungi pemilik hak-hak asasi tersebut.

Oleh karena keseluruhan kelemahan perlindungan dan mekanisme perjuangan hak asasi tersebut dipunyai oleh warga masyarakat luas, maka dengan sendirinya merekalah yang berpeluang besar menjadi victim dari pelanggaran hak asasi. Adapun golongan masyarakat lapisan atas dan sebagian dari golongan menengah, mempunyai cara untuk melindungi hak asasi mereka, karena mereka mempunyai akses kepada kekuasaan sosial dan kekuasaan

negara. Pandangan ini diperkuat oleh kecenderungan jenis pelanggaran hak asasi yang dikemukakan di atas. Pelanggaran hak asasi atas tanah dan hak buruh sebagai porsi tersebut (masing-masing 24,4 dan 18%), menunjukkan bahwa golongan masyarakat lemahlah yang terbanyak tak terlindungi oleh pembangunan hukum. Adapun hak berpolitik dan mengemukakan pendapat adalah khas hak golongan menengah ke atas, karena kebutuhan dasar mereka sudah sampai ke taraf itu. Mereka mulai mampu berusaha memenuhinya.

### **Kebijaksanaan atau Politik Pembangunan Hukum**

Apabila dalam penggunaan atau pelaksanaan fungsi hukum terjadi kesenjangan di antara ketiga tujuan pembangunannya serta ketimpangan menikmati perlindungan di antara golongan masyarakat, yang berpangkal kepada interaksi keseluruhan struktur kekuasaan masyarakat dan negara di dalam proses hukum, maka di dalam proses pembangunan hukum dalam artian penciptaan atau pembuatannya, interaksi segenap struktur kekuasaan sosial dan negara itu terpusat pada lembaga-lembaga negara yang berfungsi menghasilkan hukum. Sebagaimana diketahui umum, lembaga negara/pemerintahan yang bertugas menghasilkan hukum adalah DPR dan DPRD.

Berkenaan dengan pembentukannya, terbukanya kecenderungan bagi berbagai ketimpangan pembangunan hukum, sebagaimana dikemukakan dalam bagian terdahulu, dapat ditelaah dari berbagai segi. Pertama kalinya, kondisi itu ditentukan oleh kewenangan yang dipunyai oleh lembaga-lembaga hukum itu sendiri. Secara formal sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 dan berbagai UU yang menyangkut lem-

baga-lembaga itu, institusi-institusi negara tersebut berwenang membuat hukum sesuai dengan porsi kekuasaan yang diberikan kepadanya. Namun dalam kenyataan, dengan menggunakan pengaruh atau kekuasaan politik, kewenangan masing-masing lembaga itu tidaklah dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk menghasilkan hukum yang lebih sesuai dengan tujuan pembangunan hukum.

Sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi, DPR kerjasama dengan presiden membuat UU. DPR bukan sebagai lembaga pembuat UU yang mempunyai kewenangan penuh. Begitu pula DPRD yang menurut UU No. 5 tahun 1974 hanyalah merupakan bagian dari pemerintah daerah, sehingga kewenangannya tidaklah bisa mengawasi Gubernur ataupun Bupati. Jadi kewenangan DPR atau DPRD sesungguhnya adalah pembantu eksekutif untuk menghasilkan hukum sehingga kewenangannya memerintahkan mendapatkan legalitas dari wakil rakyat.

Kedua, kondisi itu ditentukan oleh struktur kekuasaan dalam lembaga-lembaga pembuat hukum itu, sebagaimana ditampilkan oleh susunan atau komposisi anggotanya. Baik DPR maupun DPRD didominasi oleh ABRI yang secara permanen mendapat dukungan GOLKAR. Kedua golongan yang mayoritas di dalam DPR dan DPRD itu, cenderung mendukung penuh RUU atau Raperda yang diusulkan oleh pihak eksekutif. Penentuan jabatan dan bahkan penentuan keanggotaan di dewan itu, banyak dipengaruhi oleh eksekutif, sehingga kemandirian anggotanya terbatas. Jika ada anggota yang berani berbeda pendapat dengan pihak eksekutif, lazimnya mereka merubah pendiriannya melalui proses pembuatan keputusan yang dikenal dengan masyawarah untuk mufakat, sebagai bagian utama dari prosedur kerja de-

wan-dewan perwakilan rakyat itu.

Suatu penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa FISIP UI mengenai pembuatan keputusan di DPR terhadap RUU Keormasan, merupakan contoh yang gamblang mengenai tak mampunya anggota dewan perwakilan Indonesia memperjuangkan kepentingan dan aspirasinya. Di dalam perdebatan RUU itu, sesungguhnya setiap fraksi DPR berusaha mengadakan perubahan sesuai dengan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Perhatikanlah aneka usul fraksi DPR dan frekuensinya di dalam tabel 1 berikut ini.

Dari segi apapun, data di atas menunjukkan sikap kritis yang lebih tinggi FPP dan FPDI ketimbang FKP dan FABRI. Apalagi yang berkenaan dengan perubahan materi dan tambahan pasal yang sesungguhnya merupakan indikator bagi kadar independensi atau daya kritis golongan anggota.

Keseluruhan materi perdebatan DPR terhadap RUUK itu dibedakan atas sifatnya yang krusial dan non-krusial. Materi usulan yang bersifat krusial ialah yang pembicaraannya sampai ke Panitia Khusus dan terdiri dari masalah judul RUU, hubungan Panca-

**Tabel 1**  
**Usul tambahan dan perubahan RUU Keormasan**

Materi	FKP	FABRI	FPP	FPDI	JLH
1. Perubahan materi/pasal RUU	3	1	7	6	17
2. Tambahan pasal baru	0	0	3	0	3
3. Permintaan penjelasan	1	0	1	0	2
4. Usul penyempurnaan teknis per UU dan redaksional	15	11	10	18	59
Jumlah	19	12	21	24	76
%	25	15,8	27,6	31,6	110

Sumber : Sabar Simatupang, Peranan dan Interaksi Kekuatan-Kekuatan Politik di DPR: Studi Kasus Pembahasan RUU Keormasan tahun 1985, hal. 132.

sila dengan agama, penjelasan pasal-pasal 1,2, pembinaan Ormas, serta pembekuan atau pembubarannya. Adapun masalah non-krusial menyangkut usul atau tidak dianggap prinsipil oleh masing-masing fraksi. Baik masalah krusial, maupun usul non-krusial dibedakan lagi atas materi yang termasuk substansial dan redaksional. Usulan redaksional menyangkut perubahan ba-

hasa, dan usulan yang bersifat substansial menyangkut materi RUU itu sendiri. Berdasarkan keempat kategori itu, maka keseluruhan usul fraksi terhadap RUU itu, tergambar dalam tabel 2 berikut ini.

Distribusi semua usul masing-masing fraksi menurut keempat kategori menampilkan sikap kritis FPP dan FPDI ketimbang kedua fraksi pemerintah di DPR tersebut.

**Tabel 2**  
**Rincian Usul Fraksi terhadap RUU Keormasan**

Materi Fraksi	Krusial		Non-Krusial		Jumlah			
	Subst	Redaks	Subst	Redaks	Subst %		Redaks %	
FABRI	1	3	3	5	4	11,8	8	24,2
F. KP	3	2	7	7	10	29,4	9	27,3
F.PP	7	3	10	1	17	50,0	4	12,1
F.PDI	6	5	6	7	12	27,9	12	19,0
Jumlah %	17 39,5	13 39,4	26 60,5	20 60,6	43	100	33	100

Sumber : Sabar, *Ibid*, halaman 135.

Hanya saja jika diperhatikan usul siapa yang keluar sebagai kesepakatan atau hasil musyawarah untuk mufakat DPR sehingga dijadikan materi atau pasal-pasal UU Keormasan, maka gambarnya bertolak belakang dengan perbandingan tingkat inisiatif dan perjuangan masing-masing fraksi dalam memajukan usul-usul, sebagaimana digambarkan dalam tabel 1 dan 2 di atas. Tidak ada masalah dengan usul yang bersifat non-krusial, karena semua jenis usul itu diterima oleh Dewan. Sekalipun demikian, perlu dicatat bahwa usul fraksi non Pemerintah lebih banyak dari kegiatan fraksi-fraksi pemerintah. Tidak demikian halnya dengan usul yang bersifat krusial, meskipun usul fraksi ABRI dan KP lebih banyak yang ditolak akan tetapi jumlah usul mereka jauh di bawah kedua fraksi non pemerintah. Tetapi usul substansial PDI dan PPP lebih banyak yang ditolak secara absolut.

Kecenderungan sikap pengambilan keputusan dewan tentang materi yang bersifat krusialpun amat mirip dengan materi

yang bersifat substansial di atas. Satu-satunya usul F. ABRI tidak diterima oleh dewan. Dari 3 buah usul FKP diterima sebuah dan ditolak 2 buah. Adapun usul PDI diterima 3 buah dari 6 usulnya. Dan dari 7 buah usul FPP, hanya diterima sebuah, enam lainnya ditolak.

UU Keormasan memang termasuk hukum yang lama proses pembuatnya di DPR, sebab sejak diterima DPR lewat Amanat Presiden yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Supardjo Rustam pada tanggal 31 Mei 1984, dewan itu baru menyetujui pada tanggal 17 Juni 1985. Jadi RUU itu rampung digarap DPR dalam 12,5 bulan. Sekalipun demikian, kasus RUU Keormasan bukanlah mewakili gambaran umum tentang waktu kerja DPR dalam rangka melakukan fungsi dan kewenangannya selaku pemberi legitimasi terhadap kebijaksanaan eksekutif melalui hukum yang dihasilkannya. Pada umumnya DPR jauh lebih sigap dalam artian jauh lebih kurang mampu mengejawantah sikap kritis dan memasukkan alternatif kebijaksanaan

**Tabel 3**  
**Perbandingan Usul Fraksi DPR RI terhadap RUUK**  
**yang ditolak dan diterima untuk dijadikan Menteri UU**

Posisi Usul Sifat dan pengusul	Diterima		Ditolak		Total	
	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
<b>Sustansial:</b>						
F. ABRI	0	0,0	1	5,9	1	5,9
F. KP	1	5,9	2	11,7	3	17,6
F. PP	3	17,6	3	17,6	6	35,3
F. PDI	1	5,9	6	35,3	7	41,2
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>29,4</b>	<b>12</b>	<b>70,6</b>	<b>17</b>	<b>100</b>
<b>Redaksional</b>						
F. ABRI	3	23,1	0	0,0	3	23,1
F. KP	2	15,4	0	0,0	2	15,4
F. PP	5	38,5	0	0,0	5	38,5
F. PDI	3	23,1	0	0,0	3	23,1
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

Sumber : Sabar, *Ibid*, halaman 209.

yang dapat mereka rumuskan ke dalam suatu RUU. Sesungguhnya DPR jauh lebih mampu memenuhi kebutuhan pemerintah akan hukum dengan cara menghasilkannya secara cepat, ketimbang memenuhi kebutuhan rakyat akan perlindungan hukum.

Dari 43 buah UU yang dihasilkan DPR dalam periode 1971 sampai dengan 1977, terdapat 8 buah UU yang hanya dihasilkan DPR sampai dengan 15 hari. Satu di antaranya adalah UU tentang penyatuan Timor Timur ke dalam RI, suatu UU yang menyangkut implikasi internasional amat luas. Ketujuh lainnya ialah UU tentang perjanjian Indonesia dengan

Australia, Malaysia, dan Singapura, tentang konvensi komunikasi, tanda kehormatan, pembentukan Kabupaten Aceh Tengah dan perubahan UU No. 8/1971. Sesungguhnya tidak semua UU itu tidak mempunyai implikasi politik sulit, misalnya perjanjian dengan Singapura.

Sementara itu masing-masing terdapat 11 buah UU yang diselesaikan dalam waktu 16 hari sampai dengan satu bulan, dan sebanyak 15 buah UU yang diselesaikan dewan ini dalam waktu 1 sampai dengan 1,5 bulan. UU yang diselesaikan di antara 1,5 sampai dengan 2 bulan terdapat 5 buah, yakni UU mengenai APBN sebanyak 4 buah dan sebuah UU tentang transmigrasi. Namun itu

bukan berarti DPR lebih teliti menyelesaikan setiap RUU APBN, sebab RUU APBN 1975/76 hanya diselesaikan dalam waktu 41 hari. Dan dalam periode tahun 1970-an itu, terdapat pula 4 buah UU yang diselesaikan oleh DPR dalam waktu lebih dari dua bulan, yaitu UU tentang Perkawinan, Pemilu, DPR, susunan MPR/DPR dan UU Partai Politik dan Golkar. Ternyata keempat UU yang amat strategik bagi pemerintah untuk menata perubahan politik itupun hanya diselesaikan dalam waktu 9 minggu (UU Pemilu dan Susunan MPR/DPR), dalam waktu 3,5 bulan (UU Perkawinan, dan dalam waktu 7 bulan (UU Parpol-Golkar).

### **Perkembangan Demokrasi sebagai Kondisi Pembangunan Hukum**

Pandangan yang mengakui bahwa hukum adalah alat masyarakat untuk menegakkan demokrasi, tidaklah benar seluruhnya. Telaah terdahulu setidaknya berusaha membuktikan konstataasi tersebut. Peneakan fungsi hukum cenderung lebih mendukung kekuasaan pemerintah serta implementasi, baik untuk mengefektifkan proses rekayasa perubahan masyarakat yang dilakukan oleh penguasa, maupun untuk mendapatkan basis penggunaan kekuasaan yang kukuh dalam melaksanakan pembangunan. Untuk itu telah disaksikan berbagai korban pembangunan yang tercipta secara legal (di bawah perlindungan hukum), sehingga fungsi hukum mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat ketinggalan jauh di belakang. Dalam pada itu proses pembuatan hukum, sebagaimana ditampilkan oleh kewenangan, struktur atau komposisi golongan, dan prosedur atau proses pembuatan UU di DPR/DPRD, cenderung lebih berjalan menurut keinginan dan kepentingan golongan penguasa. Tidak dikenalnya inisiatif Perundang-undangan DPR/DPRD,

substansi RUU/RAPERDA yang diperlakukan sebagai harga mati, adanya batasan waktu terselubung bagi dewan perwakilan untuk merampungkan RUU/RAPERDA, dan kakunya cara pembuatan keputusan yang membatasi inisiatif dan keleluasaan anggota dewan, menjurus kepada terciptanya produk hukum yang memberi peluang kepada seluruh aparat negara/pemerintah untuk mengabaikan penciptaan keadilan sebagai tujuan pembangunan hukum yang syah.

Oleh karena itu sudah sewajarnya jika dicoba mencari penyebab kegagalan pencapaian tujuan pembangunan hukum secara seimbang dari sifat atau watak keseluruhan kehidupan masyarakat Indonesia. Berdasarkan keyakinan bahwa demokrasi adalah merupakan perkembangan tertinggi dari pertumbuhan sifat atau watak kehidupan masyarakat, maka adalah beralasan untuk membuat analisa tentang pembangunan hukum yang dikondisikan oleh perkembangan kehidupan demokrasi dalam masyarakat Indonesia.

Menganalisa perkembangan demokrasi dalam masyarakat Indonesia dan apalagi mempertimbangkan pengaruhnya terhadap pertumbuhan aspek-aspek kehidupannya seperti aspek hukum yang sedang kita bahas ini, bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah. Sebab demokrasi sebagai suatu konsep tentang kehidupan yang dipergunakan oleh setiap masyarakat, mulai dari yang beraliran liberal sampai komunis, dan dari yang masih terbelakang sampai terkebelakang sampai yang sudah industrial canggih. Setiap masyarakat atau bangsa mempergunakannya dengan memberikan predikat sesuai dengan penafsiran yang diberikan kepada konsep itu.

Adalah sekaligus kekuatan dan kelemahan bagi konsepsi demokrasi karena ia dilahirkan oleh pemikiran dan cita-cita kehi-

dupan liberal yang perkembangannya ditentukan oleh menguatnya kaum entrepreneur yang sekaligus merupakan cikal bakal dari kaum kapitalis di Eropa. Karena akses kaum kapitalis terhadap kehidupan kaum pekerja berupa ketimpangan sosial-ekonomi dan bahkan politik sebagai akibat dari kemiskinan yang dideritanya, sementara kaum kapitalis menguasai seluruh proses produksi dan sistem politik, maka lahiriah pemikiran dan cita-cita tandingan terhadap demokrasi yang semula dibangun oleh kaum kapitalis yang liberal itu tadi. Sejak Karl Marx melahirkan idenya tentang demokrasi sentralisme yang dimotori oleh kaum buruh, maka sampai sekarang telah lahir beragam demokrasi, baik yang diilhami oleh pemikiran Marx dan para pengikutnya, maupun yang diilhami oleh tradisi masyarakat setempat. Ada pula demokrasi yang ditafsirkan berdasarkan kombinasi pemikiran Marx atau pengikutnya dengan tradisi masyarakat perumusannya.

Sampai dewasa ini demokrasi telah mempunyai berbagai predikat seperti liberal, sentralisme, rakyat, nasionalisme, terpimpin, Pancasila, dan sebagainya. Kesemuanya dirumuskan berdasarkan pendekatan tertentu atau berdasarkan prioritas tertentu bagi kehidupan masyarakat perumus dan penggunaannya. Demokrasi liberal meletakkan kebebasan individu yang toleran sebagai urgensi kehidupan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, kontrol rakyat dan atau wakilnya kepada penguasa dan negara adalah prinsip yang tak bisa ditawar. Supaya hubungan kekuasaan memenuhi prinsip pengawasan dan perwakilan, maka institusi politik yang berproses berdasarkan hukum yang dihasilkan melalui kesepakatan berdasarkan kemandirian, berganti dan kompromi, dipandang sebagai mekanisme utama kehidupan negara dan masyarakat. Sebaliknya, demokrasi sentra-

lisme berawal dari upaya untuk mengalihkan segenap kekuasaan negara dan masyarakat kepada golongan tertindas yakni kaum pekerja yang jumlahnya terbanyak di dalam negara atau masyarakat. Untuk menjamin hal itu, kebebasan individu kaum kapitalis dan bahkan kaum buruh itu sendiri harus diserahkan kepada keseluruhan masyarakat yang diwakili oleh negara dan pemerintah. Demokrasi diartikan sebagai kekuasaan yang berada pada golongan tertindas, bukan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh individu kaum tertindas itu. Berdasarkan prinsip itulah seluruh kehidupan warga masyarakat mulai dari budaya, agama, ekonomi, dan sebagainya diatur dan ditata oleh partai yang menghimpun seluruh kaum tertindas yang dianggap berkuasa karena sudah mengalahkan kaum kapitalis.

Baik bangsa yang sudah berkembang maupun yang sedang berkembang, cenderung mengadaptasikan salah satu dari kedua aliran utama demokrasi di dunia tersebut, atau mengembangkan bentuk-bentuk kombinasi.

Adalah terlalu jauh dan dikhawatirkan tidak begitu berguna, jika di dalam pembahasan ini ditelusuri kelemahan dan keunggulan masing-masing bentuk demokrasi yang variasinya dapat tidak terhingga secara hipotetis. Oleh karena itu untuk membimbing analisa supaya mampu menjelaskan kondisi demokrasi bagi pembangunan hukum di Indonesia, maka adalah beralasan untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip dasar demokrasi Indonesia berdasarkan tujuan kehidupan masyarakatnya di satu pihak, dan berdasarkan kondisi-kondisi kehidupan masyarakatnya di pihak lainnya. Kedua pertimbangan itu dapat di pertanggung jawaban untuk menggambarkan perkembangan demokrasi di Indonesia serta kemungkinan dampaknya terhadap pembangunan hukum.

Keterkaitan perkembangan demokrasi dengan pembangunan hukum berdasarkan tujuan masyarakat sesungguhnya sudah dipastikan oleh konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Alinea pembukaan ketiga UUD yakni 1945, RIS dan 1950 yang memuat tujuan Indonesia merdeka, menyatakan lima ciri negara-bangsa-masyarakat yakni merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Kelima ciri itu diwujudkan dan dikembangkan melalui dua ciri, pertama dengan jalan memerdekakan bangsa dan masyarakat Indonesia dari segala bentuk penguasaan yang tidak syah, dan kedua membentuk pemerintah yang bertugas melindungi, mensejahterakan dan mencerdaskan segenap rakyat, serta memperjuangkan perdamaian dunia berdasarkan Pancasila.

Sejauh ini ciri merdeka, bersatu dan berdaulat sudah disepakati makna dan lebih kurang cara pengujudannya pun semakin disepakati. Pembangunan hukum dalam artian penciptaan dan pemanfaatannya amat banyak berkembang berkat ketiga ciri itu.

Yang masih dalam perdebatan dan bahkan masih menjadi bahan perjuangan politik sampai dewasa ini, ialah merumuskan dan mengujudkan dua ciri terakhir, yakni adil dan makmur. Di dalam 5 GBHN yang disusun sejak Orde Baru, kedua tujuan itu selalu dikaitkan kepada pembangunan ekonomi. Adil lebih diartikan sebagai fungsi distribusi materi hasil pembangunan. Impaknya kepada pembangunan hukum sudah sama diketahui, yakni mengutamakan hukum untuk merekayasa masyarakat dan untuk membangun ekonomi.

Pada hakekatnya konsep adil mengandung makna yang jauh lebih luas yakni meliputi merdeka, bersatu dan berdaulat. Dengan demikian konsep adil dapat diartikan sebagai demokrasi politik di satu pihak,

sebab adil terwujud dalam kemerdekaan, kesatuan dan kedaulatan. Dan di lain pihak adil dapat berarti demokrasi ekonomi, sebab kemakmuran harus dicapai dan ditata berdasarkan prinsip keadilan.

Keterkaitan perkembangan demokrasi di Indonesia dengan pembangunan hukum berdasarkan kondisi kehidupan masyarakat, ditelaah dalam tiga pendekatan atau cara analisa, pertama dengan memusatkan perhatian kepada aspek struktural dari demokrasi, terutama di bidang kehidupan politik dan ekonomi masyarakat Indonesia. Kedua ialah menelusuri aspek kultural dari demokrasi Indonesia dengan memberikan perhatian khusus kepada nilai dan norma tentang hubungan kekuasaan seperti terwujud dalam konsepsi patron-klien, persamaan dan negara integralistik. Dan ketiga adalah membahas aspek proses dari demokrasi Indonesia sebagaimana diwujudkan dalam proses pembuatan keputusan dalam masyarakat dan negara yang pada dasarnya merupakan wadah bagi beroperasinya aspek struktural dan kultural dari demokrasi Indonesia melalui interaksi di antara mereka yang terlibat di dalam proses pembuatan keputusan tersebut.

Pendekatan seperti ini dipergunakan dalam telaah ini dalam upaya mendapatkan sumbangan yang lebih banyak dari teori dan pendekatan Ilmu-ilmu Sosial yang sudah berkembang akhir-akhir ini. Dengan cara itu diharapkan pengenalan masalah demokrasi serta potensi perkembangannya dapat dilakukan secara lebih tajam.

Aspek struktural dari demokrasi beserta perkembangannya, sukar dipahami jika menggunakan teori Weber tentang stratifikasi sosial. Sebab mereka yang mempunyai status primordial tertinggipun di dalam masyarakat Indonesia, seperti kepala suku, pemuka adat dan agama, seperti halnya dengan mereka yang mempunyai

status sosial-ekonomi tertinggi yakni politisi, dokter, hakim, profesor, bankir dan sebagainya, tidaklah pasti berpengaruh atau menentukan dalam proses pembuatan keputusan dalam masyarakat, terutama di dalam pemerintahan. Apalagi mereka yang mempunyai status lebih rendah dari itu, seperti kaum buruh atau tenaga tidak ahli lainnya. Jadi siapa yang berkuasa dan di antara siapa kekuasaan negara didistribusikan dalam masyarakat Indonesia, tak tertangkap dengan tajam jika dipahami lewat teori status sosial. Apalagi teori Marx yang mengajarkan bahwa kaum buruh yang bersatu adalah pemegang mutlak kekuasaan negara. Teori itu tidak menjelaskan kelas buruh sebagai penguasa di Indonesia, karena kelas sosial baru berbentuk stratifikasi atau pengelompokan warga masyarakat yang ternyata atau merasa sama kedudukannya. Kesadaran akan kekuatan diri karena mempunyai kondisi hidup yang sama, belum dipunyai oleh masyarakat luas di Indonesia. Hans Dieter Evers baru melihat bahwa kesadaran kelas masyarakat Indonesia baru mulai tumbuh di lapisan atas masyarakatnya.

Amat mungkin penjelasan tentang struktur kekuasaan yang melandasi demokrasi Indonesia, dapat dibuat dengan menggunakan teori stratifikasi sosial yang dikembangkan oleh Dehrendorf. Dia membedakan masyarakat atas golongan dominan dengan golongan di sub-ordinasikan (didominasi). Kepentingan keduanya berlawanan secara diamental. Persatuan masyarakat ditentukan oleh golongan dominan dengan jalan menyusun nilai, norma dan sistem kekuasaan yang dipaksakan kepada golongan sub-ordinan. Kelas dominan yang terdiri dari mereka yang menduduki posisi otoritas dalam dunia industri, pemerintahan dan organisasi masyarakat itu, mengalokasikan aspek materi dan non-

materi dalam kondisi masyarakat dengan mengandalkan perangkat nilai, norma dan sistem yang dikembangkannya itu.

Teori ini tampaknya lebih menjelaskan perkembangan struktur masyarakat yang mewadahi demokrasi di Indonesia sejak beberapa unsur dari makna konsep tersebut dikenal oleh masyarakat jauh sebelum kemerdekaan, sampai konsepsi itu dijadikan landasan idili negara Indonesia merdeka. Di masa kerajaan, adalah para raja beserta keluarga dan para bupati yang mendominasi kehidupan segenap masyarakat karena penguasaannya atas kerajaan dan tanah. Secara geopolitis para penguasa itu menentukan secara sepihak apa yang harus dilakukan oleh masyarakat. Mereka menetapkan nilai, menyusun hukum (norma) serta menerapkannya kepada masyarakat. Tak ada kewenangan dan apalagi kekuatan masyarakat untuk melindungi diri dari hukum kaum dominan tersebut. Secercah peluang untuk melindungi dari hukum kelas dominan kerajaan-kerajaan Indonesia itu malah melakukan protes itu tidak diperhatikan. Keberhasilan dari penggunaan hak pepe itu sepenuhnya tergantung kepada belas kasih kaum dominan. Penguasa kolonial Belanda yang mengembangkan negara birokrasi (beambtenstaat), sekalipun memperluas struktur kekuasaan dengan mengakui posisi politik kaum pengusaha, namun dominasi kekuasaan berada pada mereka yang menduduki struktur birokrasi negara kolonial. Kedua golongan inilah yang menghasilkan dan melaksanakan hukum bagi keseluruhan masyarakat tanpa mempunyai kesempatan dan kemampuan untuk mengawasi seluruh hukum tersebut. Lembaga perwakilan (raad) yang dibentuk sejak 1903 (localeraad) dan dewan tingkat nasional 15 tahun kemudian, hanya berfungsi sebagai lembaga untuk mendeteksi aspirasi masyarakat, bahkan

menyalurkan kepentingan mereka.

Di awal kemerdekaan, sebagai upaya merealisasikan cita-cita dan perjuangan para penggerak kemerdekaan, pernah diusahakan merubah struktur-struktur demokrasi seperti itu dengan jalan mentransformasikan pluralisme sosial ke dalam sistem multi partai. Kaitan struktur sosial dengan struktur politik secara langsung seperti itu, berhasil mengaktifkan peran politik masyarakat luas secara langsung dan sekaligus melalui perwakilan (DPR/DPRD). Pada waktu itu keterlibatan rakyat dalam pembuatan hukum menjadikan produk hukum memuat kepentingan mereka yang secara relatif tidak dominan termuat di dalam substansi hukum. Relatifnya kekuasaan golongan dominan karena berlakunya kompetisi, mendorong pemanfaatan hukum tidak dapat menjurus bagi kepentingan golongan dominan saja.

Hanya saja struktur kekuasaan seperti itu tidak cukup produktif bagi penumbuhan persatuan masyarakat dan pembangunan ekonomi serta pembentukan sistem politik yang efektif, sekalipun responsibilitynya amatlah kuat. Sejak kesimpulan seperti itu mendominasi kehidupan negara Indonesia di akhir tahun 1950-an, maka struktur demokrasi Indonesia berpaling kembali kepada sejarahnya. Para penguasa birokrasi sipil dan militer tampil menjadi golongan dominan dalam masyarakat. Kontrol mereka terhadap segala kehidupan masyarakat dan negara dikukuhkan melalui berbagai produk hukum. Malah hukum yang dihasilkan oleh penguasa kolonialpun dimanfaatkan untuk mengukuhkan kontrol golongan dominan kepada masyarakat luas. Hukum lebih dimanfaatkan untuk mengontrol ketimbang melindungi rakyat, betapapun lemahnya mereka. Bagian kedua dari telaah ini telah menunjukkan gejala ini dengan berbagai bukti.

Perkembangan aspek kultural dari demokrasi Indonesia, juga berakar jauh ke dalam sejarah masyarakat Indonesia. Dengan kata lain sejarah Indonesia menampilkan perkembangan kultur demokrasi di Indonesia. Dengan tepat Umar Kayam menggambarkan bahwa demokrasi adalah cermin dari proses budaya dalam usaha menjabarkan konsep kekuasaan dalam masyarakat. Gambaran Kayam tentang perkembangan budaya demokrasi masyarakat Indonesia, diawali dengan melihat masyarakat pertanian tradisional puak menggantungkan hidupnya kepada alam semesta (jagad), sehingga untuk selamat dari kekuasaan jagad tersebut, mereka harus memelihara keselarasan hubungan antar sesamanya (jagad kecil) sehingga tidak mengganggu jagad raya (alam). Jadi kekuasaan yang mengatur kehidupan masyarakat puak adalah harmoni jagad yang digambarkan sebagai suatu kebulatan. Masyarakat pertanian kerajaan yang berkembang kemudian, masih percaya kepada harmoni jagad yang bulat itu sebagai kekuasaan yang menentukan kehidupan mereka. Akan tetapi jagad yang bulat sudah dianggap mempunyai titik pusat, seperti lempengan bulat, atau seperti kerucut, di mana pusatnya adalah tempat bagi penguasa. Dengan begitu sudah dikembangkan konsepsi hierarki kekuasaan dalam jagad. Gambaran seperti itu, mereka periakuan pula di dalam jagad kecil yaitu keseluruhan warga masyarakat pertanian itu sendiri. Perkembangan masyarakat pertanian kerajaan, memperlengkap dan merinci hierarki kekuasaan dalam jagad kecil yang tidak terpisahkan dengan jagad raya itu, ke dalam berbagai bentuk hubungan yang tertata berdasarkan nilai dan norma. Tapi intinya ialah adanya pusat kekuasaan yang secara hierarkhis melalui kekuasaan yang mengitarinya. Dan kekuasaan yang

semakin jauh dari pusat jagad adalah lebih lemah dari yang dekat kepada pusat tersebut.

Konsepsi tentang distribusi kekuasaan secara hierarkhis seperti itu dikukuhkan oleh sistem politik kolonial Belanda dengan jalan memberikan kehidupan masyarakat pedesaan melalui sistem pemerintahan tidak langsung di satu pihak, dan di lain pihak mempertahankan kekuasaan pusat jagad kecil sebagaimana dipegang oleh raja dan kaum bangsawan secara formal dengan jalan mempertahankan simbol-simbol status kekuasaan mereka, sambil mengambil alih kekuasaan riil mereka dengan jalan menciptakan hierarki baru di atas puncak susunan kekuasaan kerajaan yang secara tradisional diperlakukan sebagai pusat jagad kecil. Dengan begitu perkembangan jumlah manusia serta ragam perannya di dalam kehidupan masyarakat tetap tidak mendapat tempat di dalam keyakinan masyarakat tentang susunan kekuasaan. Susunan kekuasaan berdasarkan ketidaksamaan (bukan persamaan) antar manusia dan hubungan kekuasaan berdasarkan ketergantungan kawula yang berada di luar pusat kekuasaan terhadap gustinya di pusat itu sendiri tetap hidup di kalangan bagian masyarakat Indonesia, terutama di pedesaan dan lapisan bawah masyarakat perkotaan.

Sesungguhnya masyarakat Indonesia, terutama mereka yang mendapatkan pendidikan dan informasi secara luas, sudah mengetahui, memahami dan bahkan melaksanakan konsepsi kekuasaan yang tersebar, berintikan persamaan dan terdistribusikan di dalam masyarakat. Namun mereka itu tergolong ke dalam dua aliran sikap dan pandangan dalam memanfaatkannya bagi kehidupan masyarakat. Mereka yang terdiri dari kaum intelektual, kaum profesional dan kaum birokrat yang

bersikap bebas terhadap kekuasaan, pada umumnya meyakini konsepsi kekuasaan baru tersebut. Akan tetapi bagian kaum intelektual, profesional dan birokrat yang mendambakan dan menghargai tinggi kekuasaan, karena keberadaannya di dalam struktur kekuasaan sebagai unsur penguasa, maka demi kepraktisan, mereka memanfaatkan keyakinan tradisional masyarakat terhadap kekuasaan. Maka terciptalah keyakinan terhadap struktural kekuasaan secara hierarkhis kaku, memaksa dan bahkan menindas.

Budaya tentang kekuasaan seperti itu terkukuhkan secara normatif di dalam konsepsi negara integralistik yang merupakan dasar bagi penyusunan sistem politik dan pemerintahan Indonesia sejak lebih dari 3 dekade terakhir. Konsepsi kenegaraan yang tidak membedakan (bukan memisahkan) negara dengan masyarakat, akan tetapi yang menyatukannya itu, mengajarkan syahnya pemusatan kekuasaan pada negara. Di samping itu, karena konsep itu mengajarkan gotong royong bagi kehidupan negara, maka tidak dimungkinkan adanya saling kontrol antar lembaga negara, antar kekuatan sosial-politik dan antar negara dan masyarakat. Sebaliknya konsep integralistik itu mengajarkan pengutamakan kesepakatan ketimbang perbedaan antar segenap unsur negara ataupun masyarakat, sehingga terbuka pola pembuatan keputusan masyarakat-masyarakat tradisional Indonesia. Pertama ada pola dominasi pimpinan musyawarah di mana sidang diawali oleh pemimpin sidang, disusul oleh penyampaian pandangan peserta dan diakhiri oleh keputusan yang diambil oleh ketua. Pada dasarnya keputusan itu tidak jauh berbeda dengan pengarahan ketua tersebut. Pola ini dikembangkan oleh masyarakat Indonesia yang menganut pembentukan organisasi dan

susunan kekuasaan masyarakat secara teritorial. Penguasa teritorial diterima sebagai penguasa tertinggi atas segenap kelompok dan aspek kehidupan warganya. Dan kedua adalah masyarakat tradisional Indonesia yang menyusun struktur dan kekuasaan berdasarkan kelompok fungsional seperti kelompok adat, kelompok cendekia, kelompok agama, dan seterusnya. Di dalam suatu wilayah, segenap kelompok itu dihargai sebagai bagian yang otonom dari masyarakatnya. Setiapnya mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam membuat keputusan. Pimpinan masyarakat di dalam suatu wilayah mendapat dukungan dan pengawasan oleh setiap kelompok fungsional tersebut. Keputusan yang dihasilkan oleh para wakil kelompok fungsional itu, adalah hasil tawar-menawar secara spontan di antara segenap peserta sidang.

Setelah Indonesia merdeka, pola kedua ini pernah diterapkan di penggalan pertama tahun 1950-an, sekalipun dasar pemikirannya diangkat dari model pembuatan keputusan masyarakat Eropa. Tapi perkembangan struktur masyarakat yang semakin didominasi oleh kaum birokrat atas dukungan elit dan dunia usaha tingkat nasional sejak akhir dasawarsa tersebut, maka pola pembuatan tradisional pertama yang berkembang dalam masyarakat Jawa tradisional, dikembangkan secara nasional. Terciptanya struktur kekuasaan ekonomi dan politik yang memusatkan di Jakarta, pada kalangan elit militer, birokrat dan teknokrat, dewasa ini, menjadikan proses pembuatan keputusan semakin asing dari kehidupan masyarakat luas.

Lebih dari pada itu sistem pembuatan keputusan masyarakat untuk mufakat yang diturunkan dari konsepsi integralistik dewasa ini, amat menekankan aspirasi dan kepentingan komunal masyarakat yang

pada hakekatnya diidentifikasi dan ditentukan oleh mereka yang paling dominan. Karena kepentingan dan aspirasi golongan bukan dominan dan apalagi minoritas, cenderung terkorban atau terkesampingkan dengan mendesak mereka memberikan mufakat kepada keinginan golongan dominan. Bagian ketiga dari telaah ini telah membuktikan gejala itu.

### Gagasan Alternatif

Ketiga bentuk analisa perkembangan demokrasi di Indonesia di atas, telah menunjukkan betapa demokrasi di dalam pikiran, keyakinan dan praktek kekuasaan, tidaklah memberikan fasilitas bagi pembangunan hukum yang menyeimbangkan pencapaian keadilan terhadap pencapaian efektivitas kekuasaan pemerintah untuk merekayasa perubahan masyarakat dan mengabsyahkan kebijakan pembangunan sebagaimana digariskan oleh golongan atas masyarakat, khususnya elit penguasa. Baik pemanfaatan, maupun pembatalan hukum, semuanya cenderung mengabaikan kepentingan dan perlindungan hak warga masyarakat luas yang pada umumnya berada dalam posisi yang lemah dilihat dari aspek kehidupan manapun.

Sekalipun begitu perkembangan demokrasi itu sendiri, juga menyajikan berbagai potensi untuk menumbuhkan demokrasi yang ada gilirannya berguna sebagai pendukung pembangunan hukum. Setidaknya dapat dikenali dua bentuk potensi bagi pengembangan demokrasi dimaksudkan. Pertama, ialah potensi yang bersifat teknis, dan kedua adalah potensi yang bersifat kondisional. Potensi teknis pengembangan demokrasi berada pada varian struktur masyarakat yang lebih didasarkan kepada fungsi masyarakat ketimbang teritorial, yang antara lain dikembangkan oleh ma-

syarakat Minangkabau tradisional. Setiap golongan masyarakat yang terbentuk berdasarkan fungsi tertentu yakni agama, adat, cendekia, mempunyai kedudukan yang sama, sehingga interaksi sosial terbuka untuk lebih memenuhi demokrasi. Sementara itu, pluralisme masyarakat Indonesia berpotensi pula bagi menata struktur masyarakat yang demokratis dengan ciri utama penolakan kepada dominasi dan hierarki struktural. Semakin tumbuhnya golongan menengah secara intelektual, ekonomi dan organisasional, seperti ditampilkan oleh perkembangan peran kaum profesional di berbagai bidang kehidupan, tampaknya dapat diharapkan menjadi pendukung proses demokrasi masyarakat, sekalipun di kalangan mereka masih perlu ditingkatkan dan kesadaran golongan.

Potensi teknis demokrasi lainnya ada pula yang berbentuk variasi kultural. Pengetahuan, pengalaman dan penghayatan sebagian dari lapisan menengah dan atas masyarakat tentang substansi dan operasi nilai-nilai dasar demokrasi universal, selama hampir satu abad terakhir tentulah berpeluang untuk ditukarkan kepada warga masyarakat lainnya, sehingga pada gilirannya terlaksana dalam segenap aspek kehidupan masyarakat. Dalam pada itu, di antara sukubangsa Indonesia, terdapat nilai tradisi tentang persamaan antarmanusia dan antargolongan yang sesungguhnya merupakan salah satu nilai dasar dari demokrasi universal.

Potensi teknis pengembangan demokrasi berupa institusi, antara lain ditampilkan oleh kebiasaan bermusyawarah yang dipunyai oleh segenap sukubangsa Indonesia. Kayam malah melihat lembaga ini sebagai potensi utama bagi pengembangan demokrasi. Dalam pada itu pengembangan dalam interaksi pembuatan keputusan berdasarkan proses tawar-menawar

yang juga merupakan nilai dasar demokrasi universal, sudah pula dipunyai masyarakat Indonesia.

Sejak akhir tahun 1970-an, terutama sejak awal tahun 1980-an, kondisi untuk mengembangkan demokrasi Indonesia telah berkembang baik di dalam, maupun di luar negeri. Peran dan tanggung jawab rakyat Indonesia untuk memikul biaya rutin dan pembangunan melalui pembayaran berbagai bentuk pajak, pembelian saham dan obligasi yang dikeluarkan oleh usaha swasta dan pemerintah, menabung dan menginvestasikan modal, berproduksi, terutama sejak pemerintah mengalami kesulitan dana karena jatuhnya harga minyak, dengan sendirinya memberi peluang bagi mereka untuk menenun dan mengawasi penggunaan dana negara. Dalam pada waktu itu, sistem ekonomi berdasarkan kompetisi terbuka dan pembangunan proyek yang memerlukan tanah yang semakin memerlukan realisasi hak-hak asasi mereka yang hanya mungkin dipenuhi secara memadai lewat demokrasi yang luas dan mendalam.

Kondisi internasional bagi pengembangan demokrasi Indonesia disediakan oleh perkembangan yang telah terjadi di negara-negara blok sosialis dan negara sedang berkembang. Rusia dan negara-negara Eropa Timur telah menghapus dominasi partaikomunisme dan beralih ke sistem multipartai. Hak asasi rakyat mereka secara cepat direalisasikan. Hak asasi rakyat mereka secara cepat direalisasikan. Hak individu sudah didampingkan kepada hak komunal. Bahkan konsepsi komunal semakin ditinggalkan. Semuanya itu menampilkan wajah demokrasi. Bagi Indonesia perkembangan itu merupakan bukti bahwa sistem dominasi, pemusatan kekuasaan dan komunisme yang dewasa ini cenderung dipergunakan untuk meng-

operasikan konsepsi negara integralistik, telah mengalami kegagalan. Indonesia tidak perlu melanjutkan kesalahan yang sudah dierita oleh bangsa lain.

Dalam pada itu, berbagai negara sedang berkembang, baik yang kondisi ekonominya lebih baik, sama sulit dan malah lebih sulit jika dibandingkan dengan Indonesia, telah berkead untuk mengembangkan demokrasi. Perhatikan Korea selatan, Taiwan, Philipina, Pakistan, India dan Mesir.

Akhirnya harus diakui bahwa sikap Presiden Suharto tentang kaitan langsung di antara pertumbuhan dan pemerataan pembangunan, sebagai dikemukakannya kepada 31 orang pengusaha besar nasional di Tapor akhir-akhir ini, tidak pelak lagi merupakan kondisi bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Presiden memang baru menekankan upaya itu melalui penuaian saham kepada koperasi. Akan tetapi jika proses itu dilaksanakan dalam kontek dominasi dunia usaha, pemusatan kekuasaan di dalam organisasi-organisasi, dan pengabaian kepentingan individu terhadap kepentingan komunal masyarakat, maka distribusi saham itu tidak akan merubah ketimpangan ekonomi menjadi pemerataan. Manipulasi saham dan keuntungannya akan tetap dilakukan oleh mereka yang mendominasi atau perusahaan penjual saham.

Anggota koperasi tidak akan mendapatkan distribusi hasil saham tersebut. Jadi demokrasi ekonomi dan politik (baca berorganisasi) merupakan persyaratan untuk mendukung konsep kembar pertumbuhan bersama pemerataan yang baru dicanangkan oleh Presiden itu.

### Kesimpulan

Tak ada alasan moral dan faktual sekalipun untuk berpandangan bahwa pem-

angunan hukum tidak terjadi di Indonesia, baik dalam periode Orde Lama, apalagi dewasa ini. Hukum telah mengalami perkembangan yang pesat dalam dua setengah dekade terakhir ini. Sekalipun demikian adalah satu kewajiban untuk meleliti sampai berapa jauh perkembangan yang telah dicapai itu memenuhi rencana atau keinginan yang telah disepakati. Apakah arah perkembangannya menjurus kepada pemenuhan kepentingan masyarakat secara keseluruhan? Sudah kualitas perkembangan yang dicapai itu cukup mendekati ukuran yang berlaku umum dalam batas bangsa dan antar bangsa?

Telaah ini ternyata menunjukkan bahwa di dalam kepesatan perkembangan hukum itu, ternyata pula ketimpangan dalam tujuan pembangunannya, kesenjangan dalam pemanfaatannya, dan kesenjangan dalam proses pembuatannya. Tujuan hukum untuk menegakkan keadilan dalam seluruh segmen masyarakat, terkalahkan oleh tujuannya untuk merekayasa perubahan masyarakat dan meneladani kekuasaan pelaksanaan pembangunan. Hukum lebih difungsikan sebagai alat pengabsah dan legalisasi kepentingan golongan dominan dalam masyarakat, sehingga kebijaksanaan mereka menjadi syah untuk diterapkan kepada seluruh masyarakat. Hukum sebagai penjamin hak asasi dan pelindung kepentingan golongan masyarakat yang terdominasi, masih jauh dari optimasi penggunaannya. Tingginya efektivitas pemerintah dan penguasa di satu pihak dan rendahnya daya responsive mereka terhadap tuntutan masyarakat di lain pihak, merupakan petunjuk umum akan kenyataan tersebut. Begitu pula halnya dengan banyaknya catatan tentang pelanggaran hak asasi dan betapa kuatnya mereka yang menduduki posisi kekuasaan terhadap rakyat biasa. Lalu begitu cepat dan mudahnya lembaga perwakilan

rakyat meluluskan RUU/R Perda, menunjukkan adanya ketimpangan kewenangan dan kemampuan wakil rakyat terhadap pihak eksekutif di dalam membuat hukum.

Sebagai lingkungan yang mewadahi pembangunan hukum, perkembangan demokrasi yang mencerminkan pola kehidupan masyarakat secara menyeluruh, beralasan untuk ditelaah sebagai faktor yang mempengaruhi kehidupan hukum. Baik struktur demokrasi, maupun budaya demokrasi, dan bahkan pola interaksi dalam demokrasi Indonesia mempengaruhi berbagai bentuk ketimpangan hukum yang dimaksudkan. Struktur ekonomi dan politik yang menjurus kepada terciptanya golongan dominan yang tidak tersaingi serta tidak terkontrol, menghasilkan pemihakan hukum kepada golongan penguasa dan cenderung mengabaikan golongan lemah masyarakat. Budaya tentang kekuasaan berdasarkan nilai dan norma tidaksamaan, hubungan paternalistik, dan pemusatan kekuasaan, menghasilkan sikap pasrah, nrimo dan bahkan mendukung penggunaan dan pembuatan hukum yang penuh kesenjangan. Malah proses interaksi kekuasaan yang didasarkan kepada dominasi golongan atau pimpinan, menyebabkan masyarakat tak berdaya bersikap kritis dan membela diri terhadap pelaksanaan hukum yang ditafsirkan secara sepihak, secara sempit, ataupun berdasarkan kepentingan tertentu.

Demokratisasi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dipercaya sebagai langkah strategis untuk mendorong pembangunan hukum sebagaimana dicita-citakan lewat GBHN dan UUD 1945. Langkah yang mungkin diupayakan untuk maksud tersebut adalah merelatifkan struktur dominan dalam masyarakat sehingga tercipta kompetisi yang sehat, mengembangkan budaya politik persamaan dan kerelatifan ke-

kuasaan, mengembangkan pembuatan keputusan berdasarkan tawar-menawar yang dilandasi argumentasi ketimbang kekuatan (force). ●

### Bahan Rujukan

- Alkostar A. dan M.S. Amin, eds., *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Budiarjo, Miriam., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1983.
- Carter, April., *Otoritas dan Demokrasi*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Carter. M.G., dan Herz, J.H., "Demokrasi dan Totalitarisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Budardjo, M., ed., *Masalah Kegegaran*. Jakarta: Gramedia, 1975.
- Duverger, M., *Modern Democracies: Economic Power Versus Politik Power*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1974.
- Dharsono, H.R., *Menuntut Janji Orde Baru*. Pembelaan yang disampaikan dalam sidang Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 3 Januari 1986.
- Ellis, G.F. R., "An Overall Frame work for Quality Life Evaluation Schemes with Application to the Ciskei (South African)" dalam Hilhorst, J.G.M. dan Klatter, M., eds. *Social Development in the Third World*. London: Croom Helm, 1985.
- HMI, *Pandangan Kritis terhadap RUU Keormasan*. Jakarta: PB. HMI, 1984.
- Hardjadinata, M., Natsir M., Nasution, A.H., *Selamatkan Demokrasi Berdasarkan Jiwa Proklamasi dan UUD 1945*. Jakarta: Lembaga kesadaran Berkonstitusi, 1984.
- Kayam, Umar., "Proses Demokrasi dan Budaya Indonesia" (Makalah disampaikan

- pada Seminar Demokrasi dan Proses Demokratisasi di Indonesia yang diselenggarakan oleh Yayasan Paramadina, 5 Agustus 1989 di Jakarta.
- Lipson, Leslie., *The Democratic Civilization*. New York: Oxford University Press, 1964.
- Lubis, T.M., *Langit Masih Mendung: Laporan Keadaan Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia 1980*. Jakarta: Sinar Harapan, 1980.
- , *Hak Asasi Manusia dan Kita*. Jakarta: LP3ES, 1987.
- PBB, *Tiga Naskah Hak-Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Insan, 1988.
- RI, *Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Team P4 Pusat, 1981.
- , *Dewan Perwakilan Rakyat RI Periode 1971 - 1977*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1983.
- , *Sekitar Usul Interpelasi tentang NKK-BKK di DPR RI*. Jakarta, ..
- Sanit, Arbi., Organisasi Politik, "Organisasi Massa dan Politik Demokratisasi Masyarakat" dalam *Prisma* No. 6 1988, hlm. 3-16.
- , "Pembentukan Keputusan dalam Budaya Politik Indonesia: Musyawarah dan Mufakat", dalam *Jurnal Ulumul Qur'an* No. 4, 1989, halaman 4-11.
- Sherman, A.K. dan Kolker, A., *The Social Bases of Politics Belmont*. California: Wadsworth Publishing Company, 1987.
- Simatupang, Sabar., *Peranan dan Interaksi Kekuatan-Kekuatan Politik di DPR RI: Studi Kasus Proses Pembahasan RUU Keormasan Tahun 1985*. Jakarta: Skripsi: Skripsi FISIP UI, 1987.
- Southwood, J. Flanagan, P., *Indonesia: Law Propaganda and Terror*. London: Zed Press, 1983.
- Sudarsono, ed., *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: Obor, 1976.
- Tim UI, "Masalah Krusial Pembangunan Nasional Berdampak Jangka Panjang", Pokok Pikiran Tim UI untuk Rapat Antar Komponen antara Staf Dewan Hankamnas dengan Perguruan Tinggi dalam Rangka menyiapkan materi GBHN 1993 di Pelabuhan Ratu, 20-23 Juni 1989.
- Yayasan LBHI, Laporan Tahunan 1984. Jakarta: YLBHI, 1985.
- Yayasan LBHI, *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1982-1983*. Jakarta, YLBHI, 1986.
- Yamin, Muhammad., *Proklamasi dan Konstitusi RI*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- Yayasan LBHI, *Pokok-pokok Pemikiran YLBHI Tentang Perundang-undangan Pembangunan Kehidupan Politik*, Jakarta: YLBHI, 1984.
- Wijayakusumah, Maksun., *Peranan ABRI dalam Proses Penyelesaian RUU Partai Politik dan Golongan Karya di DPR*. Jakarta: Skripsi FISIP UI, 1980.
- Editor, No. 13-2 Desember 1989
- Monitor Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia*, vol.1./1989.
- Monitor Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia*, vol.2./1989.
- Monitor Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia*, vol.3./1989.
- Monitor Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia*, vol.4./1989.
- Tempo*, No. 8-22 April 1989.
- Tempo*, No. 37-11 November 1989.
- Tempo*, No. 40-2 Desember 1989.
- Tempo*, No. 41- 9 Desember 1989.
- Tempo*, No. 42-16 Desember 1989.
- Tempo*, No. 44-30 Desember 1989.