

6-30-1977

Meninjau Pelaksanaan U.U.D. '45 (1966-1976)

Ismail Suny

Faculty of Law, University of Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Suny, Ismail (1977) "Meninjau Pelaksanaan U.U.D. '45 (1966-1976)," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 7: No. 3, Article 1.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol7/iss3/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Meninjau Pelaksanaan U.U.D. '45 (1966-1976)*

Oleh: Prof.Dr.Ismail Suny, SH,M.C.L

PENDAHULUAN

Sudah pada tempatnya bila setelah satu dasawarsa, dari 1966 – 1976 dilaksanakan U.U.D. '45 oleh orde baru, diadakan peninjauan atas pelaksanaan itu. Hal yang sama telah dilakukan antara lain oleh Saudara-saudara Mashoeri S.H., Dr.Deliar Noer, Dr.Emil Salim, May.Jer.Soepto S.H., dan pembicara sendiri dalam Seminar Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia pada tanggal 30 Nopember – 2 Desember 1966 terhadap pelaksanaan U.U.D. '45 oleh orde lama. Dengan judul "Kepastian Hukum Menjamin Stabilisasi Politik dan Ekonomi."¹ pada waktu itu saya diminta untuk memberi prasaran dalam Seminar Persahi itu, dimana keempat Saudara-saudara tadi sebagai pembahasnya. Dimana telah didiskusikan penyelewengan-penyelewengan oleh orde lama dari 1959 – 1966; kultus individu, pelanggaran hak-hak azasi manusia, pemusatan kekuasaan, monopoli dibidang ekonomi dan lain-lain.

Saudara Dr.Emil Salim pada waktu itu berkata: "Maka andaikata dewasa ini ingin sungguh-sungguh kita tegakkan orde baru, diatas jalan yang diridhoi Allah, adalah perlu bukan saja commitments kita pada realisasi U.U.D. '45, akan tetapi pula commitments pada peniadaan faktor-faktor yang menyebabkan terselewengkannya U.U.D. '45 ini. Dan ini menurut cara-cara yang menjunjung hukum serta tanpa memilih bulu atau warna baju."²

Dalam kesempatan yang bersejarah bagi civitas academica Universitas Islam Sumatera Utara hari ini, dan agar terlindung dari tuduhan "*la trahison des clerics*," pengkhianatan kaum intelektual dari Juliem Benda, apalagi hak azasi kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar itu telah diakui dan dilindungi oleh U.U.D. '45³ sampai S.K. 028 Menteri P dan K, perkenankanlah saya meninjau pelaksanaan U.U.D. '45 sampai kini dan gagasan untuk masa yang akan datang, sesuai dengan tugas kewajiban yang telah dipikulkan oleh Negara, Bangsa dan Allah S.W.T. kepada diri pribadi saya.

Dalam membicarakan pelaksanaan U.U.D. '45 hari ini, saya tetap mempergunakan approach fungsional yang telah saya laksanakan satu dekade yang lalu, karena antara lain Saudara Prof.Dr.H.Emil Salim pada waktu itu telah membahasnya sebagai berikut: "Dari uraian Sdr.Ismail Suny" Kepastian Hukum Menjamin Stabilitas Politik dan Ekonomi," dapat ditarik kesimpulan bahwa dimasa orde lama maka U.U.D. '45 dan sistim Pemerintahan telah diselewengkan oleh pemimpin-pemimpin dengan akibat bahwa kepastian hukum tidak terjamin. Oleh karena itu kembalinya kita pada pelaksanaan U.U.D.'45 secara murni, dengan sistim Pemerintahan yang

*) Merupakan pidato ilmiah, diucapkan pada upacara Dies Natalis Universitas Islam Sumatera Utara ke XXV, pada tanggal 15 Januari 1977.

sesuai dengan demokrasi Pancasila, akan dapat menjamin kepastian hukum menuju stabilisasi politik dan ekonomi.

Maka dapatlah ditemukan suatu hubungan fungsional (*functional relationship*) antara "kepastian hukum" dengan "kwalitas daripada pemimpin" dan "sistem Pemerintahan." Atau diterjemahkan dalam "rumusan ekonomi" bahwa output (kepastian hukum) adalah fungsi daripada input (kwalitas pemimpin dan bentuk Pemerintahan).

Hubungan fungsional ini dengan jelas dan ilmiah telah disimpulkan oleh Sdr. Suny. Sungguhpun begitu agaknya *kurang jelas faktor-faktor apa yang menyebabkan timbulnya keganjilan dan penyelewengan dalam proses pertumbuhan Indonesia.*

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia dipandang menganut kembali sistem Pemerintahan sesuai dengan U.U.D. '45. Segi *formil* ini rupanya belum menjadi jaminan bahwa segi *materiil* daripada U.U.D. '45 sungguh-sungguh terwujud. Ini berarti bahwa segi *formil* (kembali ke U.U.D. '45) sungguhpun penting (*necessary*) akan tetapi nampaknya belum cukup (*sufficient*) bagi tujuannya pelaksanaan U.U.D. '45. Oleh karena itu, apabila dewasa ini dalam rangka pembinaan orde baru, kita (untuk tidak saja sekedar puas dengan segi *juridis-formil* ataupun *staat-rechtelijk* daripada U.U.D. '45 ini, akan tetapi juga berikhtiar menjamin perwujudan daripada segi *materiilnya* dari U.U.D. '45 ini."⁴ Jadi sudah sejak sepuluh tahun yang lalu seharusnya semua kita harus telah waspada terhadap segi *materiil* dari U.U.D. '45 itu. Kalau harus diminta pertanggungan jawab *morilnya* antara kedua cendekiawan Emil Salim dan Ismail Suny dalam segi *materiil* dari pelaksanaan U.U.D. '45 ini, harus diperhitungkan faktor waktu dimana Ismail Suny hanya diperkenankan menyumbangkan 2 tahun tenaganya ditahun 1967 - 1969 sebagai anggota DPRGR dan Saudara Emil Salim selama satu dasawarsa penuh, baik sebagai anggota DPRGR, maupun sebagai Menteri.

Dengan kepala-kepala Bab, headings, yang 7 jumlahnya Penjelasan resmi U.U.D. '45 telah menegaskan tujuh prinsip-prinsip dalam sistem pemerintahan negara atau yang kemudian saya namakan Mekanisme Demokrasi Pancasila.⁵ Prinsip-prinsip itulah yang harus kita sorot, bagaimana pelaksanaannya selama dekade orde baru ini. Pada kesempatan ini kita tinjau prinsip negara hukum.

NEGARA HUKUM

Dalam buku saya "Mekanisme Demokrasi Pancasila," secara *formil* telah saya buktikan bahwa Republik Indonesia itu adalah suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat*), baik sebagai terdapat dalam ketentuan-ketentuan didalam Pembukaan, Batang Tubuh, apalagi didalam Penjelasan U.U.D. '45.⁶ Dan karena oleh penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, telah ditegaskan bahwa "yang dimaksud dengan U.U.D. '45" "meliputi Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya," kesangsian dikalangan sebagian sarjana hukum kita mengenai kekuatan hukum Penjelasan U.U.D. '45 dapat hendaknya dihilangkan.⁷

Dalam Seminar Persahi 1966 itu saya simpulkan: "Pendek kata, perjuangan orde baru dimaksudkan untuk menegakkan kembali asas-asas negara hukum, dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warganegara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perseorangan dijamin, serta dimana penyalahgunaan dapat dihindarkan secara institusionil."⁸

Sekarang setelah sepuluh tahun orde baru di Indonesia kita mendengar diterbitkan buku dinegeri Belanda dengan judul "Tien Jaar Onrecht in Indonesie." (Sepuluh tahun ketidakadilan di Indonesia) dan Pemerintah Amerika dengan resminya melaporkan kepada Congressnya bahwa Indonesia adalah salah satu dari negara yang melanggar hak-hak asasi manusia.

Dalam menghadapi tuduhan-tuduhan yang demikian itu kita harus berkepal dingin dan daripada mencoba menangkisnya dengan cara-cara serampangan, sebaiknya me-introspeksi diri kita lebih dahulu. Untuk itu marilah kita pelajari apa yang dipakai oleh dunia internasional, terutama sebagai diputuskan oleh Kongres Athena, 1955 dari the International Commission of Jurists, sebagai kondisi-kondisi minimum yang menjadi syarat essensial tertentu bagi suatu masyarakat yang ingin disebut berada dibawah the rule of law:⁹

"1. Keamanan pribadi harus dijamin. Tak seorang pun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa suatu keputusan hakim atau untuk maksud-maksud preventif. Tempat kediaman adalah tak dapat dilanggar. Tak seorang pun dapat diusir dari rumahnya, dideportasi, atau diasingkan kecuali dalam perkara karena suatu keputusan pengadilan yang berlaku final, didasarkan atas kekuatan hukum yang ditafsirkan secara restriktif."

Mengenai alinea pertama dari syarat minimum pertama ini saja sudah sukar membela posisi Pemerintah kita sekarang. Bahwa semua kita dapat menyetujui tindakan Pemerintah kita untuk bertindak tegas kepada anggota-anggota P.K.I. yang terlibat dalam peristiwa G.30.S. Tetapi sebagai sarjana hukum yang mengakui prinsip hukum, orang tidak dapat dianggap bersalah sampai pengadilan yang berwenang memutuskannya, kita tentu mengharapkan jalan keluar dalam dilemma ini adalah dengan mengadakan sidang pengadilan yang lebih cepat dan lebih banyak untuk memberikan keputusan yang berlaku final dalam peristiwa G.30.S ini. Walaupun kita dapat mengerti pem"buru"an tawanan-tawanan politik G.30.S P.K.I., tetapi dibidang hukum harus diakui bahwa posisi Pemerintah kita sangat lemah.

"Tak seorangpun dapat dipaksa melawan kemauannya dengan ancaman, desakan atau cara-cara lain untuk mematai-matai sikap politis dan intelektual dari saudaranya sewarganegara. Semua sistim-sistim umum mengenai peniadaan dengan maksud menghilangkan oposisi politis dilarang."

Dalam alinea kedua dari syarat minimum pertama ini dimaksudkan diperbolehkannya oposisi, perlawanan dari suatu partai atau beberapa partai bersama terhadap partai-partai pemerintah dalam dewan perwakilan. Dalam pemerintahan demokrasi tugas oposisi itu adalah sangat berfaedah

untuk mengontrol pemerintah, bahkan hak beropposisi itu adalah salah satu hak asasi manusia yang diakui.

Berbeda dari anggapan sebagian pemimpin-pemimpin kita dewasa ini, bahkan U.U.D. '45 mengakui secara formil kemungkinan beropposisi itu. Buktinya pasal 37 U.U.D. '45 menetapkan: 1. Untuk mengubah U.U.D. sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; 2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Kemudian pasal 6 U.U.D. '45 menetapkan: 1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.

Dari pasal-pasal diatas dapat dilihat bahwa U.U.D. '45 memungkinkan terjadinya pemungutan suara. Adapun adanya pemungutan suara menunjukkan dimungkinkan adanya pendapat yang berbeda.

Dalam wawancara saya dengan Ragi Buana mengenai "Opposisi Menurut U.U.D. 1945" saya memberi contoh "bahwa kalau tak ada oposisi maka Jenderal Soeharto takkan mungkin bisa dinaikkan mengganti Soekarno sebagai Presiden R.I. melalui M.P.R.S.

Ketika itu akibat desakan-desakan dari luar terutama Angkatan '66 maka DPRGR mengeluarkan sebuah memo yang mengundang Sidang M.P.R.S. dimana Soekarno diputuskan diganti dengan Soeharto.

Bisanya DPRGR mengundang Sidang Istimewa M.P.R.S. menunjukkan adanya perbedaan pendapat, hal mana merupakan mekanisme oposisi.¹⁰

"2. Tidak ada hak-hak fundamental dapat difafsirkan seperti memungkinkan sesuatu daerah atau sesuatu alat perlengkapan negara untuk mengeluarkan peraturan, untuk mengambil tindakan yang mempunyai maksud membatasi atau meniadakan hak-hak fundamental itu. Akibatnya, setiap orang punya hak untuk menyatakan pendapat, dan tidak dipaksa untuk menyatakan pendapat yang berbeda dengan keyakinannya."

Syarat minimum kedua ini maksudnya tidak memungkinkan alat perlengkapan negara di daerah dan dipusat untuk membatasi atau meniadakan hak-hak asasi manusia. Pada waktu ditengah air kita sedang dibicarakan cita-cita kembali ke U.U.D. '45, dalam paper saya "The Indonesian Constitution and Human Rights," di McGill University, Montreal, Canada, telah saya tulis, bahwa "bila U.U.D. '45 diterima tanpa amandemen, perubahan dan penyempurnaan, persoalan human rights akan timbul sebagai issue penting dalam hukum tatanegara Indonesia dimasa depan."¹¹

"Jika kita meneliti U.U.D. '45 dari sudut pandangan kebebasan sipil dan hak-hak asasi manusia, maka kita akan menemukan lebih banyak didalamnya, daripada banyak orang menduga bahwa ia tidak mengandung hak-hak asasi," demikianlah saya katakan dalam pekan ceramah mengenai Hak-Hak Asasi Manusia yang diadakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada tanggal 21 Septembr 1966.¹²

Dari ketentuan tersurat dalam pasal-pasal 26 s/d 34 U.U.D. '45 telah dapat dirumuskan oleh Panitia B (dbp Wk. Ketua M.P.R.S. Mashudi),

sebagaimana telah disyahkan oleh B.P. sebelum penyegaran M.P.R.S. oleh Pengemban Tap IX, yakni mengenai Rancangan tentang hak-hak asasi manusia beserta kewajiban-kewajiban warganegara. Kami sependapat dengan Jenderal Dr.H.A.H. Nasution, bahwa kemacetan penyelesaian hasil Panitia B itu "sebagai salah satu handicap dalam usaha pertumbuhan kehidupan berkonstitusi serta tertib hukum."¹³

Oleh karena itu walaupun oleh U.U.D. '45 telah diakui dan dijamin antara lain kebebasan mengeluarkan pikiran dengan lisan sebagai jelas tertera dalam pasal 28, masih saja ada tindakan-tindakan preventif dari alat perlengkapan negara di daerah dan dipusat yang membatasi dan meniadakan apa yang sudah diperkenankan dan dijamin oleh U.U.D. itu. *Dalam suatu negara hukum dalam bidang ini bukan tindakan preventif yang diambil, dalam bentuk melarangnya berdakwah, berceramah, berdiskusi dan berkongres, tetapi bila benar ada terjadi pelanggaran atau kejahatan dalam menyatakan pendapat didalam forum yang disebutkan itu sipelakunyalah dihadapkan dihadapan pengadilan yang berwenang mengadilinya.*

"3. Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui semua media komunikasi, terutama pers. Harus tidak ada ketentuan legislatif atau administratif yang dapat meniadakan kebebasan ini.

Kebebasan ini termasuk kemungkinan menerima segala informasi-informasi atau ide-ide oleh segala cara pernyataan pendapat, tanpa melihat kenyataan bahwa informasi itu berasal dari luar negeri.

Sensur harus dilarang. Campur tangan secara sistematis dalam penyiaran radio juga dilarang."

Mengenai syarat minimum negara hukum yang baru saja kami bacakan tadi, secara jujur harus kita akui sebagaimana disebutkan oleh Saudara Mochtar Lubis, bahwa kebebasan itu hanya ada pada permulaan orde baru. Pertama-tama saya menyalahkan diri saya sendiri sebagai cendekiawan Indonesia karena kurang keberanian moral untuk menulis ketiadaan kebebasan pers selama ini dinegara saya yang berdemokrasi Pancasila ini. Kedua saya menyalahkan pemimpin-pemimpin mass media dinegara saya, yang kurang atau tidak berani mengambil risiko, melanggar briefing-briefing yang bukan merupakan rahasia umum lagi diadakan oleh penguasa, agar tidak memuat berita-berita atau tulisan-tulisan tentang orang-orang dan peristiwa-peristiwa tertentu. Dan ketiga menyalahkan mereka yang dengan sukarela telah menempatkan diri mereka untuk menjadi penguasa ditanah air kita ini, ialah para penegak hukum yang masih mentolerir hukuman kolektif "pers breidel" didalam Undang-undang Pers kita. Orde baru bukan berada dalam masa peralihan lagi, sekarang ini orde baru yang sama-sama kita tegakkan satu dasawarsa yang lalu, akan diuji oleh sejarah apakah ia akan tetap kokoh berdiri ataupun akan digantikan oleh orde yang lebih baik atau lebih buruk. "Setelah satu dekade Orde Baru dan Undang-undang itu masih saja ada dan dipraktekkan terhadap koran-koran tertentu. Selama Undang-Undang Pers yang demikian masih ada, adalah sia-sia ucapan" pers tidak perlu takut kemukakan pendapat." Karena itu kalau Pemerintah memang berhasrat untuk mengakui dan menjamin kebebasan pers di

Indonesia, yang pertama-tama harus dilakukan adalah untuk memajukan Rancangan Undang-Undang Pembatalan U.U. Pers kita yang sekarang ini."14 Tindakan ini tidak dapat ditunda sesudah Pemilu karena tanpa adanya pers yang bebas dan bertanggung jawab sangat sukar untuk menggambarkan bagaimana Pemilu yang bersih dapat dilaksanakan.

"4. Kehidupan pribadi orang haruslah tak dapat dilanggar, rahasia surat menyurat haruslah dijamin. Tak seorangpun dapat dituntut karena pendapatnya yang dinyatakan dalam korespondensi."

Syarat minimum keempat ini adalah penegakan dari kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat menyurat, pos, telepon dan kawat yang tidak boleh diganggu gugat, selain atas perintah hakim atau kekuasaan lain menurut peraturan Undang-Undang dalam hal-hal yang ditetapkan dalam peraturan itu.

"5. Kebebasan beragama harus dijamin. Setiap kepercayaan yang diakui harus dihormati dengan syarat kepentingan umum dan moral tidak dilanggar."

Syarat minimum kelima ini mengatur kebebasan beragama yang dalam pasal 29 U.U.D. '45 ditetapkan sebagai berikut:

"(1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan itu."

Menurut penjelasan resmi U.U.D.'45 ayat ini (Pasal 29 ayat 1) menyatakan "kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa," dengan demikian bukan hanya sekedar kepercayaan negara, tetapi juga bangsa Indonesia."

Sedang dalam ayat 2 memberi kesempatan pada penduduk untuk secara bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Dalam hubungan pelaksanaan ayat 2 ini dibidang ibadah haji ingin saya mintakan perhatian yang berwenang dinegara kita ini mengenai harus adanya jaminan kebebasan melakukan ibadah haji itu. Dibandingkan dengan negara-negara tetangga kita di Malaysia dan Singapore, ongkos jemaah haji Indonesia dengan kapal udara adalah jauh lebih mahal. Pernyataan Sdr. Ajip Rosidi yang menegaskan "jangan hendaknya pemerintah menjadikan para jemaah yang hendak beribadah itu sebagai sapi perah yang empuk dan gemuk serta tak berdaya. Apalagi kalau tidak pernah ada penjelasan kemana perginya uang "kelebihan" yang jumlahnya entah berapa milyar itu,"15 perlu mendapat perhatian kita bersama.

"6. Hak untuk mendapatkan pengajaran haruslah dijamin kepada semuanya, tanpa adanya diskriminasi. Pengajaran disekolah haruslah diberikan dengan semangat saling pengertian internasional, dengan menghormati kehormatan dan hak-hak fundamental manusia. Staf pengajar universitas tak dapat dihalang-halangi oleh legislatif dan administratif yang dilakukan sengaja untuk mempersulitnya."

Kondisi minimum kelima ini pokoknya ingin menyatakan perlu adanya hak asasi dibidang pengajaran, bahkan U.U.D.'45 pasal 31 secara formil menegaskan tiap-tiap warganegara berhak mendapat pengajaran dan perlu adanya satu sistim pengajaran nasional.

"Dengarkanlah pendapat Jenderal Dr.H.A.H.Nasution yang sekarang banyak berkecimpung dalam bidang pendidikan mengenai pelaksanaan secara materiil pasal 31 itu. "Pendidikan umum masih terbengkalai, dan kedua pasal ketentuan dalam U.U.D.'45 tentang ini masih belum kita atur sampai kini, yakni hak atas pengajaran serta adanya sistim pendidikan nasional. Disamping soal mutu pendidikan, juga soal kesempatan pendidikan dalam demokrasi pendidikan masih jauh daripada yang telah dicita-citakan dalam pergerakan nasional dulu dan daripada yang ditentukan dalam U.U.D."16

Untuk dapat melaksanakan tujuan pendidikan nasional¹⁷ kita *diperlukan landasan kebebasan mimbar dan kebebasan ilmiah. Tanpa adanya kebebasan ini sebenarnya kurang dirasakan perlunya didirikan lembaga-lembaga perguruan tinggi.*¹⁸

"7. Setiap orang berhak untuk kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai dan teristimewa untuk menjadi anggota dari suatu partai politik yang dipilihnya sendiri. Tidak ada partai politik yang ditempatkan dalam posisi "preponderant" dalam aparatur negara melalui ketentuan-ketentuan legislatif atau administratif."

U.U.D.'45 secara formil dalam pasal 28 mengatur hal ini dengan kata-kata "kemerdekaan berserikat dan berkumpul dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Walaupun setelah lebih 30 tahun merdeka dan satu dasawarsa dibawah orde baru, kita belum mempunyai undang-undang yang dijanjikan itu. Dengan pengundangan Undang-Undang No. 3 Tahun 1975, kita telah mempunyai Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dengan demikian baru sebagian dari janji U.U.D. itu terlaksana.¹⁹

Sebagai telah saya buktikan dalam karangan saya "Hak Berserikat dan berkumpul menurut Undang-Undang Dasar 1945,"²⁰ berdasarkan pasal 6 dan 28 U.U.D.'45, Ketetapan MPR IV/MPR/1973 mengenai integrasi dan konsolidasi kegiatan-kegiatan mahasiswa, pemuda, cendekiawan ataupun kegiatan sosial lainnya, hanya dapat diadakan dengan mengingat asas-asas the right of dissent (hak untuk berbeda pendapat) dan the freedom of assembly and of association (kebebasan berserikat dan berkumpul). Menyimpang dari ini berarti berlawanan dengan ketentuan U.U.D.'45 dan Ketetapan MPR itu menjadi inkonstitusional.

Dapat diperdebatkan kepentingan atau ketidak kepentingan suatu Undang-Undang Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul yang mengatur organisasi sosial lainnya. Tetapi yang lebih penting dari hal ini adalah bahwa *dinegara demokrasi seperti Republik Indonesia kita ini semua kebebasan-kebebasan yang telah diakui dan dijamin konstitusi itu, baik kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan pers, kebebasan akademi*

dan kebebasan-kebebasan lainnya harus dilindungi oleh alat-alat penegak hukum.

Secara materiil harus dengan jujur kita akui bahwa banyak dari kebebasan-kebebasan itu selama satu dekade orde baru ini yang dibatasi dan bahkan ditiadakan oleh alat-alat kekuasaan negara yang lebih rendah dari U.U.D.'45. Karena itu beberapa bulan yang lalu saya pernah menulis "Semoga dalam Republik Indonesia yang demokratis, tidak terjadi pembunuhan terhadap demokrasi, seperti halnya di Uni Soviet, oleh karena setiap pertemuan memerlukan izin polisi, maka kemungkinan pendirian organisasi sosial apalagi organisasi sosial politik tertutup sama-sekali. Dan kita tidak menghendaki *"the police state starts to grow in the police force."*²¹

"8. (a) Setiap orang berhak untuk mengambil bagian secara langsung, atau melalui wakil-wakil yang dipilihnya dibidang kehidupan politik negaranya.

(b) Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa. Kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan bebas, segala tekanan langsung atau tak langsung yang dilakukan terhadap pemilih dengan maksud memaksanya untuk menyatakan pendapatnya secara umum adalah dilarang. Hak untuk mencalonkan harus dipunyai oleh semua partai politik dan untuk semua organisasi politik. Tidak ada suatu carapun akan diambil selama pemilihan yang akan memungkinkan peniadaan diri pemilih ataupun isi kotak suara.

Kekuasaan negara harus dilaksanakan sesuai dengan kemauan umum yang dinyatakan oleh pemilih-pemilih bebas itu.

(c) Kebebasan pengadilan dan jaminan tak memihaknya adalah kondisi-kondisi yang tak dapat ditiadakan dalam suatu negara merdeka dan demokratis.

Kekuasaan legislatif haruslah dilakukan secara efektif oleh organ yang sesungguhnya, yang dipilih secara bebas oleh warganegara. Undang-undang dan lain-lain alat legal yang diputuskan oleh badan legislatif tidak dapat ditiadakan atau dibatasi oleh alat-alat pemerintah.

Orang-orang yang bekerja pada negara (public service) harus melaksanakan fungsinya untuk service masyarakat, dan bukan untuk partai politik atau organisasi politik. Mereka harus mempunyai "obligation of loyalty" kepada negara. Dalam melaksanakan tugasnya tidak boleh menerima petunjuk dari partai politik atau sesuatu organisasi yang lain."

Dalam kondisi minimum kedelapan dari negara hukum ini diatur hak asasi manusia dibidang politik. Hak asasi dibidang politik ini ada yang bersifat individuul dan ada yang bersifat kolektif. Individuul adalah hak setiap warganegara untuk menyatakan pendapatnya : secara lisan ataupun tulisan. Kolektif adalah hak warganegara bersama untuk berserikat dan berkumpul dan sebagainya, seperti yang telah diakui dan dijamin secara formil oleh U.U.D.'45 pasal 28. Dengan telah adanya partai-partai politik dan golongan karya tidak berarti bahwa hanya dalam lembaga-lembaga itu sajalah rakyat dapat melaksanakan hak-hak politisnya, karena U.U.D.'45 masih menyediakan pernyataan pendapat dalam bentuk ceramah, pidato, diskusi

dan sebagainya dan mass media, begitupun demonstrasi-demonstrasi yang bersifat damai adalah diperkenankan oleh U.U.D.'45

Pelarangan demonstrasi sekarang ini adalah bertentangan dengan hak asasi manusia yang telah dijamin oleh U.U.D.'45. Kalau terjadi ancaman keamanan dalam demonstrasi itu, maka barulah penegak hukum bertindak. Bukan dengan melarang hak berdemostrasi yang memang telah dijamin oleh konstitusi. *Dinegara hukum bukan suatu hak yang ada yang dilarang, tetapi penyalahgunaan terhadap hak itulah yang harus diadili.*

Mengenai pemilihan bebas perlu pula kita lihat pelaksanaan U.U.D.'45 mengenai hal ini. Apakah benar bahwa mulai ada orang menganggap bahwa Pemilu sebagai yang dipraktekkan di Indonesia ditahun 1971, dan akan dipraktekkan lagi pada tahun 1977 "will be meaningless" "menjadi tidak berarti"²²

Ada dua hal yang harus dipelajari dari peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah Pemilu 1971:

1. Berdasarkan pengalaman dalam perundangan RUU Perkawinan dalam tahun 1973 dapatlah ditarik pelajaran bahwa dalam usaha pembinaan hukum nasional Indonesia, kehidupan dan aspirasi masyarakat yang sebagian besar beragama Islam tidak dapat diabaikan. Kelebihan "mayoritas" dalam badan legislatif saja, belumlah menjadi jaminan bahwa RUU dapat dengan mudah diundangkan, apalagi bila bertentangan dengan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum dari sebagian besar masyarakat.²³ Disini nyatalah yang menang tidak yakin kepada kemenangannya.

2. Dengan terjadinya peristiwa Malari setelah Pemilu 1971, ternyata bahwa Pemilu sebagai mekanisme untuk menetapkan atau merubah pimpinan pemerintahan secara konstitusional untuk waktu tertentu (5 tahun) telah tidak berhasil menimbulkan stabilisasi. Sekurang-kurangnya dengan Malari ternyata bahwa "kesediaan golongan minoritas untuk sementara waktu menerima keputusan golongan mayoritas" telah tidak dapat diwujudkan.²⁴

Dari 2 kasus diatas itu dapat ditarik pelajaran: disatu pihak mayoritas yang diperoleh secara penyelewengan-penyelewengan dan eksekse-eksekse akhirnya juga tidak dapat dipergunakan, justru oleh pemenangnya sendiri, dipihak lain minoritas tidak cukup toleransi untuk waktu tertentu menerima keputusan golongan mayoritas.

Semua itu terbukti dari keinginan-keinginan yang kita dengar, seperti yang diucapkan oleh Presiden R.I. sendiri yang mengatakan "masih banyak usaha-usaha penyempurnaan yang harus kita lakukan agar pelaksanaan Pemilihan Umum makin demokratis, makin menjamin diwakilinya semua lapisan masyarakat dan makin dapat memperkuat persatuan nasional kita."

Sebenarnya perundang-undangan Pemilu kita, walaupun telah diperbaiki baru-baru ini, masih belum cukup demokratis dan belum menjamin diwakilinya semua lapisan masyarakat, terutama karena sistim pemilihannya dan sangat luar biasanya jumlah anggota yang diangkat.

Dengan timbulnya peristiwa Sawito saya sampai kepada kesimpulan, bahwa mungkin sekali orang tidak melihat lagi tersedianya mekanisme

konstitutionil dinegara kita untuk penggantian pimpinan nasional sehingga merasa perlu mencari cara persuasif, cara yang aneh-aneh dan sebagainya.

Mengenai kebebasan pengadilan dan jaminan tak memihaknya secara formil telah dijamin dalam pasal 24 U.U.D.'45 dan Penjelasannya. Segi materiil dari pasal ini dimana diinginkan terciptanya yudikatif yang efektif belumah terlaksana. Tidak dapat diselesaikannya Peristiwa G.30.S/PKI melalui saluran hukum selama satu dekade orde baru adalah merupakan tamparan bagi dunia peradilan di Indonesia, sehingga diluar negeri, kita setuju atau tidak setuju, orang dapat bicara tentang "Tien Yaar Onrecht in Indonesie." Harus kita akui bahwa dunia hakim kitapun ternyata tidak selalu immun terhadap penyelewengan-penyelewengan dan korupsi, karena itu ada orang menyebut K.U.H.P. kita bukan dalam arti sebenarnya tetapi "Kasih Uang Habis Perkara" dan semuanya "could be negotiated in Indonesia."

Mengenai kekuasaan legislatif meliputi juga dua aspek. Aspek pertama adalah peraturan perundangan tentang kekuasaan pembuatan perundang-undangan dalam hal ini M.P.R. dan D.P.R., dari tadi kita sebut segi formilnya. Aspek kedua adalah menyangkut soal-soal yang berhubungan dengan pelaksanaan ketentuan peraturan perundangan perihal pembuatan perundang-undangan dalam praktek kehidupan politik di Indonesia, katakanlah aspek materiil.

Aspek formil sudah jelas dalam U.U.D. '45 baik mengenai MPR maupun mengenai DPR. Aspek materiilnya kalau menurut Saudara Drs.Sumiskum, Wakil Ketua DPR-RI, "tergantung dari fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh sistim politik yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan juga bahwa fungsi masing-masing lembaga, berikut hubungan fungsionalnya secara keseluruhan "ditetapkan" oleh sistim politik yang ada dan merupakan "pembatas" dari keseluruhan fungsi lembaga-lembaga yang ada didalamnya, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat."25

Kalau seorang tokoh terkemuka dari M.P.R. dan D.P.R. kita sudah pagi-pagi mengakui bahwa lembaga M.P.R. yang dipimpinnya yang secara formil disebut U.U.D.'45 sebagai kekuasaan negara tertinggi, secara materiil "tergantung dari fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh sistim politik yang bersangkutan, maka sama saja dengan ia mengatakan bahwa *dalam sistim politik sekarang, tetaplai politik sebagai panglima dan bukanlah hukum sebagai panglima.*

Mengenai pemerintah atau eksekutif secara formil U.U.D.'45 pasal 4 telah menetapkan "memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar," yang bertujuan "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Bahwa dari segi materiil pelaksanaannya belum tercapai, Presiden R.I. sendiri mengakui bahwa masih banyak terjadi penyelewengan, korupsi, komersialisasi jabatan dan sebagainya. Kalau Presiden kita sendiri mengakui

belum dapat ditegakkannya kepastian hukum itu, maka tidaklah aneh kalau Prof. Mortimer²⁶ dari Australia menamakan negara kita, negara pajangan. Prof. Mortimer membedakan antara "economic growth," pertumbuhan ekonomi, yang diukur dengan bertambahnya G.N.P. dan "development," pembangunan sosial, kultural dan ekonomi yang dirasakan oleh massa rakyat dinegara-negara berkembang.

Menurutnya pembangunan dalam arti sebagian besar dari hasil pembangunan itu dapat dikecap oleh sebagian besar dari massa rakyat tidaklah terdapat di Indonesia, itu hanya ilusi dari ekselerasi modernisasi Indonesia. Menurutnya yang ada adalah pertumbuhan ekonomi sebagai zaman kolonial, dimana sebagian besar dari hasil pertumbuhan ekonomi itu dinikmati oleh segolongan kecil penguasa Belanda, sekarang oleh ..an elite comprador class."

Pendek kata dalam hubungan kondisi kedelapan ini kita masih perlu menciptakan "legislatif yang efisien, clean government dan lembaga yudikatif yang efektif."27

"9. Pengakuan terhadap hak menentukan diri sendiri merupakan suatu "achievement" yang besar dari zaman kita dan merupakan salah satu prinsip-prinsip fundamental dari hukum internasional. Dan yang tidak melaksanakannya dikutuk secara drastis."

Kondisi kesembilan dari syarat minimum negara hukum ialah harus mengakui prinsip the rights to self-determination. Segi formil U.U.D.'45 dalam Pembukaannya menetapkan prinsip ini dengan kata-kata: "Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan."28 Segi materil dari ketentuan kita lihat dalam proses dekolonisasi Timor Portugis hingga diundangkannya RUU tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur dan pembentukan Daerah Tingkat I Timor Timur pada tanggal 15-7-1976.29

"10. (I) Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau sesuatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan dan hak-haknya yang alamiah dan teristimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warganegara atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta ataupun turunan.

(II) Adalah kewajiban penguasa untuk menghormati prinsip prinsip itu.

(III) Diskriminasi yang didasarkan atas ras dan warna adalah bertentangan dengan keadilan, Piagam PBB, Pernyataan Umum tentang Hak-hak Azasi Manusia, dan tidak sesuai dengan hati nurani dunia yang beradab."

Kondisi umum kesepuluh dan terakhir dari suatu negara hukum adalah tidak adanya diskriminasi. Mengenai hal ini segi formilnya U.U.D.'45 mengaturnya dalam Pembukaan dengan menekankan: "Indonesia yang ... adil," dan pasal 27 U.U.D.'45 yang menjamin persamaan bagi warganegara.

Segi materil dari problema diskriminasi di Indonesia pada pokoknya bersumber pada masalah pembagian pendapatan masyarakat. Menurut

Prof. Soemitro terdapat kepincangan dalam pembagian pendapatan masyarakat di Indonesia sebagai berikut:

- "a. 40 persen jumlah penduduk dengan pendapatan terendah memperoleh 15 persen dari pendapatan nasional.
- b. 40 persen jumlah penduduk dengan pendapatan menengah (middle income group) menerima 32 persen dari pendapatan nasional.
- c. 20 persen penduduk dengan pendapatan yang tinggi menerima 53 persen dari pendapatan nasional."³⁰

Bahkan menurut Prof. Emil Salim "tampaklah bahwa bagian dari pendapatan nasional yang diterima oleh 40% dari jumlah penduduk tidak bertambah baik dalam Dekade Pembangunan itu, bahkan sebaliknya mengalami kemunduran. Sedangkan bagian dari produk nasional yang diterima oleh 20% dari jumlah penduduk justru meningkat besar melebihi tingkat kenaikan rata-rata nasional."³¹

PENUTUP.

Setelah kita pelajari satu persatu kesepuluh kondisi-kondisi minimum yang harus dimiliki oleh negara yang ingin menamakan dirinya "Negara Hukum," secara jujur haruslah kita akui bahwa walaupun sejak orde baru kita kembali kesistim Pemerintahan yang berprinsip *Rechtstaat* dan bukan *Machtsstaat*, tetapi segi formil ini rupanya belum menjadi jaminan bahwa segi materiil dari UUD'45 sungguh-sungguh terwujud.

Menurut Doctor Mohammad Hatta negara hukum "masih menjadi tujuan." Sekarang kita baru berada dalam "kekuasaan militer dalam Republik dengan tujuan menegakkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945." Menurut Hatta, "saya menganggap keadaan sekarang ini sebagai suatu kenyataan," oleh karena itu "angkatan muda sekarang hendaklah berusaha sekuat-kuatnya, supaya negara hukum yang sempurna tercapai."³²

Dan pada akhirnya kepada seluruh angkatan muda ingin saya sampaikan sajak H. Rosihan Anwar:

"Kita masih harus membina
Orde Baru ditanah air
Dimana Hukum dijunjung tinggi
Dimana dihormati hak-hak asasi
Dimana tegak Kerakyatan dan Keadilan
Dimana Kemakmuran urusan utama
Baik jasmaniah maupun rohaniah
Dibawah sinar ridho Ilahi."³³

1. Lihat Majalah Persahi "Hukum dan Masyarakat," 1967, 1, h. 16-36.
2. Ibid, h. 67
3. Lihat karangan saya Kebebasan Mimbar Yang Kreatif, Konstruktif dan Bertanggung Jawab, Sinar Darussalam, No. 57 Sept/Okt 1974, h. 33-38.
4. Hukum dan Masyarakat, 1967, 1, h. 56-57.
5. Lihat karangan saya, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta: Varuna Jaya, 1968, h. 3-23.

6. Op cit, h. 6-7.
7. Lihat karangan saya Tinjauan Undang-Undang Partai Politik dan Golongan Karya, dalam Limapuluh Tahun Pendidikan Hukum di Indonesia, Himpunan Karya Ilmiah Guru-guru Besar Hukum Indonesia, Jakarta FH U.I. h. 583-593.
8. Hukum dan Masyarakat, 1967, 1, h. 26
9. "Mekanisme Demokrasi Pancasila," h. 6-9.
10. Lihat "Opposisi" Menurut U.U.D. 1945, Ragi Buana, 1971, 91, h. 16-19.
11. Paper pada Faculty of Graduate Studies and Research, Maret 19, 1959
12. Lihat karangan saya Konstitusi Indonesia dan Hak-Hak Asasi Manusia Jakarta, Penerbitan MPRS, 1972 No. 99 Buku XI Jilid III h. 59-75.
13. Jenderal Dr.A.H.Nasution, Demokrasi Berdasarkan Pancasila/U.U.D.'45, Bandung, Universitas Pajajaran, April 1975, h. 8
14. Lihat karangan saya Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum, Harian Pelita, 17 Juni 1976.
15. Kompas, 6 Januari 1977.
16. Demokrasi Berdasarkan Pancasila/UUD'45, op cit, h. 11
17. Mengenai tujuan pendidikan lihat karangan saya Pendidikan Ilmu Hukum, Majalah Hukum Nasional, No. II, Th IV, 1971.
18. Lebih lanjut lihat karangan saya, Kebebasan Mimbar Pada Perguruan Tinggi, Majalah Hukum Nasional No. VI. 1976.
19. Lihat Tinjauan Undang-Undang Partai, Politik dan Golongan Karya op cit, h. 584.
20. Kompas, 16 Juni 1976.
21. Ibid.
22. Colin Mc Intyre, Indonesia gets set for the next election, The Straits Times, June 3, 1976.
23. Lihat tulisan saya "Islam as System of Law in Indonesia." Paper presented to the International Congress on Seerat, sponsored by National Seerat Committee, Pakistan, under auspices of Ministry of Religious Affairs, Government of Pakistan and Hamdard National Foundation, Pakistan, March 3-15, 1976.
24. Lihat Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum, op cit.
25. Sumiskun, Masalah Pembuatan Undang-Undang, Ceramah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 11.
26. Rex Mortimer, Showcase State, The Illusion of Indonesia's Accelerated Modernization, Sydney: Angus and Robertson, 1973, h. 51 dst.
27. Jenderal Dr.H.A.H.Nasution, "Mendekatkan jurang pemisah antara si-kaya dengan si-miskin untuk menunjang Stabilitas Nasional," Ceramah Universitas Muhammadiyah, Jakarta, 4 Oktober 1976, h. 6
28. Lebih lanjut lihat karangan saya, Aspek Aspek Hukum dari Piagam Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak serta Kewajiban Warganegara, Hukum dan Masyarakat, Nomor Symposium Hak-Hak Asasi Manusia No. 2 th VIII (1968) h. 12-32.
29. Lihat The Joint Communique of the Islamic Conference of Foreign Minister, Istanbul, 12-15th May, 1976, yang a.l. menyebutkan "as this will ensure the people of that territory of the exercise of the right to self-determination . . ."
30. Indonesia Menuju Tahun 2000, Prisma, No. 2, April 1975, h. 25.
31. Perencanaan Pembangunan & Perataan Pendapatan, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, Universitas Indonesia 14 Pebruari 1976 h. 7
32. Menuju Negara Hukum, Pidato diucapkan pada penerimaan Gelar Doctor Honoris Causa dari Universitas Indonesia tgl. 30-8-1975.
33. Kami Kenangkan Kembali. Pembina, 1966, 33, h. 22.