

## **BAB II**

### **PEMIKIRAN MAHFUD MD DALAM MEMAKNAI KONSTITUSI DAN DEMOKRASI**

#### **A. Biografi Mahfud MD**

##### **1) Asal Nama Mahfud MD**

Mahfud MD lahir di Sampang Madura pada tanggal 13 Mei 1957. Tepatnya di Desa Rapah, Kecamatan Omben. Kabupaten Sampang. Ayahnya bernama Mahmodin, ibunya bernama Khadijah.<sup>1</sup> Sebenarnya Mahmodin dan Khadijah berasal dari daerah Pegantenan. Pamekasan, tetapi karena Mahmodin bekerja sebagai pegawai negeri sipil di kantor pemerintah daerah, maka tempat tugasnya sering berpindah-pindah sesuai dengan penugasan oleh pemerintah. Saudara-saudara, Mahfud MD yang berjumlah 7 orang dilahirkan di tempat yang berbeda-beda. Saat diangkat menjadi pegawai negeri sipil, Mahmodin, di beri nama baru menjadi Mahmodin

---

<sup>1</sup> Masduki Baidlowi dan Rizal Mustari, *Mafud MD Bersih dan Membersihkan*, (Jakarta: Murai Kencana, 2013), h.37.

alias Emmo Prawirotruno. Awal-awal kemerdekaan, sebelum ada badan administrasi kepegawaian negara sehingga siapa saja yang ingin menjadi pegawai tinggal menyebut nama atau menerima nama yang diberikan oleh atasannya. Mahmodin hanyalah lulusan sekolah rakyat zaman Belanda yang tamat hanya sampai kelas 5. Tetapi Mahfud MD mengatakan, tulisan ayahnya yang hanya lulus kelas 5 sangatlah bagus.

Pada saat Mahmodin bertugas di kecamatan Omben, Kabupaten Sampang itkah Mahfud MD di lahirkan. Ketika dilahirkan nama yang diberikan oleh ayahnya adalah Muhammad Mahfud saja, tidak ada inisial MD di belakangnya.

Ketika Mahfud MD berusia sekitar dua bulan, ayahnya pindah tugas ke Pameksaan, tepatnya di kecamatan Waru, yakni 30 km sebelah utara kota Pameksaan. Di Waru inilah masa kecil Mahfud MD dilewati sampai berumur 12 tahun. Mahmodin dikaruniai 9 orang putera dan putri tetapi yang hidup hanya ada 7 orang yaitu Dhaifatun (Mbak Ifah), Maihasanah (Mbak Mai), Zahrotun (Mbak Zah), kemudian Mohammad Mahfud (Mahfud MD), Siti Honainah (Dik Ina), Achmad Subki (Dik Uki), dan

Siti Marwiyah (Dik Yat). Mahfud adalah anak ke empat dari tujuh saudara, hampir semuanya bekerja sebagai pegawai negeri seperti guru, dosen, dan pegawai kantor departemen diberbagai tempat.

### **Tambahan Nama MD Keterusan**

Pada waku dilahirkan sampai berusia kira-kira 12 tahun, nama lengkap Mahfud MD memang hanya Mohammad Mahfud, tidak ada tambahan MD di belakang namanya.<sup>2</sup> Tambahan MD adalah inisial nama ayahnya yakni (Mahmodin, disingkat menjadi MD) yang ditambahkan oleh gurunya saat Mahfud MD bersekolah di SLTP, saat itu adalah untuk membedakan dengan nama Mahfud lain yang menjadi teman kelas.

Ceritanya, ketika tamat Sekolah Dasar, Mahfud MD Masuk ke sekolah Pendidikan Guru Agama Negeri (PGAN), sekolah lanjutan milik departemen agama negeri yang khusus untuk mendidik calon-calon guru agama. Ternyata di sekolah PGAN ada beberapa murid yang juga bernama Mahfud. Ketika

---

<sup>2</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Bicara Mahfud*, (Jakarta: Murai Kencana, 2013) h.xvii.

ada panggilan daftar hadir oleh guru, maka semua murid khususnya yang bernama Mahfud mengacungkan tangan sambil mengatakan “hadiir”. Gurunya yang bernama Asbun Nawawi lantas memberi nama bahwa masing-masing diberi tambahan kode huruf yaitu Mahfud A, Mahfud B dan Mahfud C.

Muhammad Mahfud yang berasal dari desa Pademaru diberi kode dengan nama Mahfud A, sedangkan Mohammad Mahfud yang berasal dari Waru di beri kode Mahfud B. Yang satu lagi Mahfud C. Kemudian setelah beberapa waktu, tambahan kode A, B, C itu dipakai, Pak Asbun Nawawi merasa tidak nyaman ketika dipanggil, pada akhirnya Pak Asbun Nawawi meminta ulang agar kode-kode huruf yang ada di belakangnya di ganti dengan nama orang tua masing-masing. Menurutnya, “kalau memakai A, B, C jadinya seperti nomor becak”. Maka jadilah nama Mahfud yang di sambung dengan nama orang tuanya masing-masing. Mahfud A menjadi Mahfud Musyaffak, Mahfud B menjadi Mahmud Mahmodin sedangkan Mahfud C menjadi Mahfud Muniri. Seminggu kemudian Mahfud Mahmodin meminta kepada gurunya yakni Pak Asbun

Nawawi bahwa nama yang ada di belakangnya (Mahmodin) disingkat namanya menjadi MD saja<sup>3</sup>. Alasannya sederhana, nama Mahfud itu bagus, nama Mahmodin juga bagus tetapi kalau di gabung menjadi Mahfud Mahmodin terasa kurang keren didenger atau sedikit *ndeson* dan “kurang moderen” khususnya bagi remaja seperti Mahfud MD ketika itu. Usul itu kemudian di terima oleh Pak Asbun Nawawi, sehingga sejak itu nama Mahfud Mahmodin di rubah menjadi Mahfud MD. Pak Asbun Nawawi menambahkan namanya (MD) di belakang nama Mahfud di karenakan sebagai ciri dan untuk membedakan dengan nama Mahfud lainnya.

## **2) Riwayat Pendidikan Prof. Dr. Moh. Mahfud MD**

Moh. Mahfud MD mulai pendidikannya dari surau (pondok) dan Madrasah Diniyyah yang ada di desa Waru sebelah utara dari kota Pameksaan. Di surau dan madrasah diniyyah tersebut Mahfud belajar agama Islam. Ketika memasuki usia tujuh tahun, Mahfud oleh orang tuanya dimasukkan ke Sekolah Dasar Negeri (waktu pagi) merangkap

---

<sup>3</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Biacara Mahfud MD*,...h.3-4.

belajar di Madarasah Ibbtida'iyah (sore), dan belajar agama di surau (malam). Pada saat sekolahnya di Sekoah Dasar memasuki kelas V (lima) Mahfud dikirim ke sebuah pondok pesantren desa Tegangser Laok untuk mendalami ilmu agama. Status muridnyapun di Sekolah Dasar Waru dipindahkan ke Sekolah Dasar Tegangser Laok yang memiliki pondok pesantren yang bernama Sumber Lagah itu. Pondok Pesantren Sumber Lagah adalah pondok pesantren salaf yang diasuh oleh Kyai Mardhiyyan, seorang Kyai keluaran dari Temporejo, Pondok pesantren itu sekarang diberi nama *al Mardhiyyah*, memakai nama pendirinya yakni Kyai Mardhiyyan yang wafat pada pertengahan tahun 1980-an.<sup>4</sup>

Setelah tamatnya pendidikan yang di tempuh di SD Tegangser Laok, kemudian Mahfud MD oleh orang tuanya langsung di masukkan ke Pendidikan Guru Agama Negeri (PGAN) di Pameksaan, meskipun hasil ujiannya membuka peluang baginya untuk masuk di SMP favorit. Setelah

---

<sup>4</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Biacara Mahfud MD*,...h.xx.

menempuh pendidikan 4 tahun di PGAN, Mahfud MD lulus dengan predikat terbaik dan mengantarnya terpilih untuk masuk ke Pendidikan Hakim Islam (PHIN). Pendidikan Hukum Islam Negeri adalah sebuah sekolah kejuruan unggulan yang dimiliki oleh Departemen Agama di Yogyakarta yang merekrut lulusan terbaik dari PGA dan MTS di seluruh Indonesia. Selain itu PHIN adalah salah satu sekolah di pandang tersohor yang ada di Yogyakarta karena banyak lulusannya menjadi tokoh besar. Diantaranya Mantan Wakil Ketua/Pejabat Ketua Mahkamah Agung M. Taufik, Wakil Ketua MA Ahmad Kamil, Mantan Menteri Koperasi Zarkasih Noer, Mantan Menteri Sekretaris Negara Djohan Effendi, tokoh Majelis Ulama Amidhan, dan mantan Wakil Ketua DPR yang kini menjadi Menteri Tenaga Kerja Muhaimin Iskandar, semuanya adalah lulusan dari PHIN yang kemudian sekarang di ubah menjadi Madrasah Aliyah program Khusus ini.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Biacara Mahfud MD*,...h.xxi

Setamatnya dari PHIN (1978), Mahfud meneruskan pendidikan ke Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) yang dirangkainya dengan Fakultas Sastra dan Budaya Universitas Gadjah Mada (UGM) untuk Jurusan Sastra Arab, Konsentrasi studinya di bidang hukum terfokus pada studi bidang Tata Negara. Selanjutnya melanjutkan pendidikan Pascasarjana di tempuh di Program Pascasarjana S2 UGM dalam bidang studi bidang Politik dan mengambil Program S3 (doktor) dalam bidang studi Ilmu Hukum Tata Negara juga di UGM.

Mengingat kemampuan ekonomi orang tanya yang pas-pasan, Mahfud mencari tambahan biaya pendidikan tingginya sesuai dengan kemampuannya. Aktif menulis pers di kampus dan koran-koran umum seperti harian Kedaulatan Rakyat, Harian Bernas, dan Harian Masa Kini yang memberikan honorarium meskipun tidak besar. Mahfud juga mencari beasiswa untuk kelangsungan kuliah-kuliahnya. Ketika menempuh program S1, dia memperoleh beasiswa dari Rektor UII, beasiswa dari Yayasan Dharma Siswa Madura, dan



beasiswa dari Yayasan Supersemar. Ketika menempuh pendidikan di S2 di UGM, dia mendapatkan beasiswa penuh dari UII sebagai perguruan tinggi yang mensponsori studinya. Sedangkan, pada saat menempuh pendidikan S3 di UGM, dia mendapat beasiswa dari Yayasan Supersemar dan dari Tim Manajemen Program Doktor (TMPD) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.<sup>6</sup>

Lulus dari Fakultas Hukum pada tahun 1983, Mahfud tertarik untuk ikut bekerja, mengajar di almamaternya sebagai dosen dengan status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sekian waktu menggeluti ilmu hukum, Mahfud menemukan berbagai ke Gundahan terkait peran dan posisi hukum. Kekecewaannya pada hukum mulai terungkap, Mahfud menilai hukum selalu dikalahkan oleh keputusan-keputusan politik. Berangkat dari ke Gundahan itu, Mahfud termotivasi ingin belajar Ilmu Politik. Menurut Mahfud, hukum tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya karena selalu diintervensi oleh politik. Mahfud MD melihat bahwa energi politik selalu lebih kuat daripada energi

---

<sup>6</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Biacara Mahfud MD*,...h.xxii.

hukum sehingga Mahfud MD ingin belajar ilmu politik. Oleh sebab itu, ketika datang peluang memasuki Program Pasca Sarjana S-2 dalam bidang Ilmu Politik pada tahun 1985 di UGM, Mahfud tanpa ragu-ragu segera mengikutinya. Di UGM, Mahfud menerima kuliah dari dosen-dosen Ilmu Politik terkenal seperti Moeljarto Tjokrowinoto, Mochtar Mas'ood, Ichlasul Amal, Yahya Muhamin, Amien Rais, dan lain-lain.

Keputusan Mahfud MD mengambil Ilmu Politik yang notabene berbeda dengan konsentrasinya di bidang hukum tata negara bukan tanpa konsekuensi. Sebab sebagai dosen (PNS), bila mengambil studi lanjut di luar bidangnya tidak akan dihitung untuk jenjang kepangkatan. Karena itulah selepas lulus dari Program S-2 Ilmu Politik, Mahfud kemudian mengikuti pendidikan Doktor (S-3) dalam Ilmu Hukum Tata Negara di Program Pasca Sarjana UGM sampai akhirnya lulus sebagai doktor (1993). Disertasi doktornya tentang "Politik Hukum" cukup fenomenal dan menjadi bahan bacaan pokok di program pascasarjana bidang ketatanegaraan pada berbagai perguruan

tinggi karena pendekatannya yang mengkombinasikan dua bidang ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik.<sup>7</sup>

Dalam sejarah pendidikan doktor di UGM, Mahfud tercatat sebagai peserta pendidikan doktor yang menyelesaikan studinya dengan cepat. Pendidikan S-3 di UGM itu diselesaikannya hanya dalam waktu 2 tahun 8 bulan. Sampai saat itu (1993) untuk bidang Ilmu-Ilmu Sosial di UGM hampir tidak ada yang bisa menyelesaikan secepat itu, rata-rata pendidikan doktor diselesaikan selama 5 tahun. Tentang kecepatannya menyelesaikan studi S-3 itu Mahfud mengatakan bukan karena dirinya pandai atau memiliki keistimewaan tertentu, melainkan karena ketekunan dan dukungan dari para promotornya yaitu Prof. Moeljarto Tjokrowinoto, Prof. Maria SW Sumardjono, dan Prof. Affan Gaffar. Selain selalu tekun membaca dan menulis di semua tempat untuk keperluan disertasinya, ketiga promotor tersebut juga mengirim Mahfud ke Amerika Serikat, tepatnya ke Columbia University (New York) dan Northern Illinois

---

<sup>7</sup> “Biografi Mahfud MD” <http://hmass.co/2017/04/biografi-mahfud-md/>. diunduh pada 10 Desember 2017, pukul 10.05 WIB.

University (DeKalb) untuk melakukan studi pustaka tentang politik dan hukum selama satu tahun.

Ketika melakukan studi pustaka di Pusat Studi Asia, Columbia University, New York Mahfud berkumpul dengan Artidjo Alkostar, senior dan mantan dosennya di Fakultas Hukum UII yang sekarang menjadi hakim agung, sedangkan ketika menjadi peneliti akademik di Northern Illinois University, DeKalb Mahfud berkumpul dengan Andi A. Mallarangeng. Ketika itu Andi Mallarangeng menjadi Ketua Perhimpunan Muslim di wilayah itu sehingga Mahfud diberi satu kamar tanpa menyewa di sebuah kamar yang dijadikan masjid dan tempat berkumpulnya keluarga mahasiswa muslim di berbagai negara. Perjalanan karier pekerjaan dan jabatan Mahfud MD termasuk langka dan tidak lazim karena begitu luar biasa. Bagaimana tidak, dimulai dari karier sebagai Dosen kemudian secara luar biasa mengecap jabatan penting dan strategis secara berurutan pada tiga cabang kekuasaan, eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Saldi Isra dan Suandi Hamid, *Sahabat Biacara Mahfud MD*,...h.8.

### *1) Akademisi*

Mahfud MD memulai karier sebagai dosen di almamaternya, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, pada tahun 1984 dengan status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pada 1986-1988, Mahfud dipercaya memangku jabatan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara FH UII, dan berlanjut dilantik menjadi Pembantu Dekan II Fakultas Hukum UII dari 1988 hingga 1990. Pada tahun 1993, gelar Doktor telah diraihinya dari Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Berikutnya, jabatan sebagai Direktur Karyasiswa UII dijalani dari 1991 sampai dengan 1993. Pada 1994, UII memilihnya sebagai Pembantu Rektor I untuk masa jabatan 1994-1998. Di tahun 1997-1999, Mahfud tercatat sebagai Anggota Panelis Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi. Mahfud sempat juga menjabat sebagai Direktur Pascasarjana UII pada 1998-2001. Dalam rentang waktu yang sama yakni 1998-1999 Mahfud juga menjabat sebagai Asesor pada Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi. Puncaknya, Mahfud MD dikukuhkan sebagai

Guru Besar atau Profesor bidang Politik Hukum pada tahun 2000, dalam usia masih relatif muda yakni 40 tahun.

Mahfud tercatat sebagai dosen tetap Fakultas Hukum UII pertama yang meraih derajat Doktor pada tahun 1993. Dia meloncat mendahului bekas dosen dan senior-seniornya di UII, bahkan tidak sedikit dari bekas dosen dan senior-seniornya yang kemudian menjadi mahasiswa atau dibimbingnya dalam menempuh pendidikan pascasarjana. Didukung oleh karya tulisnya yang sangat banyak, baik dalam bentuk buku, jurnal, maupun makalah ilmiah, dari Lektor Madya, Mahfud melompat lagi, langsung menjadi Guru Besar. Jika dihitung dari awal menjadi dosen sampai meraih gelar guru besar, Mahfud hanya membutuhkan waktu 12 tahun. Hal itu menjadi sesuatu yang cukup berkesan baginya. Sebab umumnya seseorang bisa merengkuh gelar Guru Besar minimal membutuhkan waktu 20 tahun sejak awal kariernya. Dengan rentang waktu tersebut, Mahfud memegang rekor tercepat dalam sejarah pencapaian gelar Guru Besar. Pencapaian itu diraih Mahfud saat usianya baru menginjak 41 tahun. Tidak heran jika pada waktu itu, Mahfud

tergolong sebagai Guru Besar termuda di zamannya. Satu nama yang dapat disejajarkan adalah Yusril Ihza Mahendra, yang juga meraih gelar Guru Besar pada usia muda.

## 2) *Eksekutif*

Karier Mahfud MD kian cemerlang, tidak saja dalam lingkup akademik tetapi masuk ke jajaran birokrasi eksekutif di level pusat ketika di tahun 1999-2000 didaulat menjadi Pelaksana Tugas Staf Ahli Menteri Negara Urusan HAM (Eselon I B). Berikutnya pada tahun 2000 diangkat pada jabatan Eselon I A sebagai Deputy Menteri Negara Urusan HAM, yang membidangi produk legislasi urusan HAM. Belum cukup sampai di situ, kariernya terus menanjak pada 2000-2001 saat mantan aktivis HMI ini dikukuhkan sebagai Menteri Pertahanan pada Kabinet Persatuan Nasional di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sebelumnya, Mahfud ditawari jabatan Jaksa Agung oleh Presiden Abdurrahman Wahid tetapi menolak karena merasa tidak memiliki kemampuan teknis. Selain menjadi Menteri Pertahanan, Mahfud sempat pula merangkap sebagai Menteri Kehakiman dan HAM setelah Yusril Ihza Mahendra

diberhentikan sebagai Menteri Kehakiman dan HAM oleh Presiden Gus Dur pada 8 Februari 2001. Meski diakui, Mahfud tidak pernah efektif menjadi Menteri Kehakiman karena diangkat pada 20 Juli 2001 dan Senin, 23 Juli, Gus Dur lengser. Sejak itu Mahfud menjadi Menteri Kehakiman dan HAM demisioner.

### *3) Legislatif*

Ingin mencoba dunia baru, Mahfud MD memutuskan terjun ke politik praktis. Mahfud sempat menjadi Ketua Departemen Hukum dan Keadilan DPP Partai Amanat Nasional (PAN) di awal-awal partai itu dibentuk dimana Mahfud juga turut membidani. Sempat memutuskan untuk kembali menekuni dunia akademis dengan keluar dari PAN dan kembali ke kampus. Meski memulai karier di PAN, Mahfud tak meneruskan langkahnya di partai yang dia deklarasikan itu, justru kemudian bergabung dengan mentornya, Gus Dur di Partai Kebangkitan Bangsa. Tidak menunggu lama, Mahfud dipercaya menjadi Wakil Ketua Umum Dewan Tanfidz Partai Kebangkitan Bangsa



(PKB) pada tahun 2002-2005.<sup>9</sup> Di tengah-tengah kesibukan berpolitik itu, Universitas Islam Kediri (Uniska) memining Mahfud MD untuk menjadi Rektor periode 2003-2006. Meski bersedia, namun beberapa waktu kemudian Mahfud mengundurkan diri karena khawatir tidak dapat berbuat optimal saat menjadi Rektor akibat kesibukan serta domisilinya yang di luar Kediri. Kiprahnya terus berlanjut, kali ini di dunia politik, Mahfud terpilih menjadi anggota DPR RI periode 2004-2008. Mahfud MD bertugas di Komisi III DPR sejak 2004, bersama koleganya di Fraksi Kebangkitan Bangsa. Namun sejak 2008, Mahfud MD berpindah ke Komisi I DPR. Di samping menjadi anggota legislatif, sejak 2006 Mahfud juga menjadi Anggota Tim Konsultan Ahli pada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham).

#### 4) *Yudikatif*

Belum puas berkarier di eksekutif dan legislatif, Mahfud MD mantap menjatuhkan pilihan mengabdikan diri di ranah yudikatif

---

<sup>9</sup> “Biografi Mahfud MD” <http://hmass.co/2017/04/biografi-mahfud-md/>. diunduh pada 10 Desember 2017, pukul 10.05 WIB.

untuk menjadi hakim konstitusi melalui jalur DPR. Setelah melalui serangkaian proses uji kelayakan dan kepatutan bersama 16 calon hakim konstitusi di Komisi III DPR akhirnya Mahfud bersama dengan Akil Mochtar dan Jimly Asshiddiqie terpilih menjadi hakim konstitusi dari jalur DPR. Mahfud MD terpilih menggantikan hakim Konstitusi Achmad Roestandani yang memasuki masa purna tugas. Pelantikannya menjadi Hakim Konstitusi terhitung sejak 1 April 2008, berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 14/P/Tahun 2008, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Maret 2008. Selanjutnya, pada pemilihan Ketua Mahkamah Konstitusi, yang berlangsung terbuka di ruang sidang pleno Gedung Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Selasa 19 Agustus 2008, Mahfud MD terpilih menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2008-2011 menggantikan ketua sebelumnya, Jimly Asshiddiqie. Dalam pemungutan suara, Mahfud menang tipis, satu suara yakni mendapat 5 suara sedang Jimly 4 suara. Secara resmi, Mahfud MD dilantik dan mengangkat sumpah Ketua

Mahkamah Konstitusi di Gedung Mahkamah Konstitusi, pada Kamis 21 Agustus 2008.<sup>10</sup>

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD adalah seorang sarjana hukum yang termotivasi untuk mempelajari hukum dan politik karena melihat keadaan hukum dan perpolitikan di Indonesia. Kekecawaannya terhadap intervensi politik terhadap hukum yang ada di Indonesia membuat Mahfud MD untuk tidak mencukupkan dirinya hanya belajar ilmu hukum maka dari itu Mahfud MD juga mempelajari ilmu politik, berikut buku karangan Mahfud MD terkait Konstitusi dan Demokrasi :

- 1) Pergulatan Politik di Indonesia (1999)
- 2) Setahun bersama Gus Dur: kenangan menjadi menteri di saat sulit (2003)
- 3) Hukum dan Pilar-pilar Demorasi (1999)
- 4) Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi (2006)
- 5) Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (1993)
- 6) Dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia (2001)
- 7) Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu (2009)

---

<sup>10</sup> “Biografi Mahfud MD” <http://hmass.co/2017/04/biografi-mahfud-md/>. diunduh pada 10 Desember 2017, pukul 10.05 WIB.

- 8) Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi (2007)
- 9) Gus Dur: Islam, politik, dan kebangsaan (2010)
- 10) Hukum tak kunjung tegak: tebaran gagasan otentik (2007)
- 11) Amandemen konstitusi menuju reformasi tata negara (1999)
- 12) Dekonstruksi dan gerakan pemikiran hukum progresif (2013)
- 13) Prosiding Kongres Pancasila IV (2012)<sup>11</sup>

## **B. Mahfud MD Memaknai Konstitusi dan Demokrasi**

Ilmu konstitusi menorehkan catatan tegas bahwa konstitusi adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang di hadapi pada waktu itu. Mengingat masyarakat selalu berubah dan mengikuti tantangan yang selalu berubah pula, maka sebagai resultante konstitusi juga harus membuka kemungkinan untuk untuk diubah. Hanya saja masa berlakunya

---

<sup>11</sup> “Buku Karangan Mahfud MD” [https://www.google.co.id/search?q=buku+karangan+mahfud+md&oq=KARANGAN+BUKU+MAHFUD&aqs=chrome..69i57j0l2.21780j0j8&sourceid=chrome&espv=2&es\\_sm=93&ie=UTF-8](https://www.google.co.id/search?q=buku+karangan+mahfud+md&oq=KARANGAN+BUKU+MAHFUD&aqs=chrome..69i57j0l2.21780j0j8&sourceid=chrome&espv=2&es_sm=93&ie=UTF-8). diunduh pada 10 Desember 2017, pukul 10.20 WIB.

harus lebih lama dan perubahannya harus lebih sulit dari pada perubahan undang-undang biasa. Agar konstitusi itu lebih lama berlakunya dan lebih sulit cara mengubahnya, maka ada dua hal yang harus diperhatikan dalam membuat konstitusi. *Pertama*, isinya harus bersifat umum dan memuat hal-hal yang prinsip saja sehingga ia lebih bisa menampung perkembangan-perkembangan baru yang ada dalam masyarakat pada kurun waktu yang lama. *Kedua*, dimuat ketentuan tentang cara perubahan undang-undang dimuat dalam undang-undang itu sendiri sesuai dengan prosedur dan syarat-syarat yang lebih sulit dari pada mengubah undang-undang biasa.

Istilah konstitusi sering diunakan dalam maksud yang sama dengan Undang-undang Dasar, meski secara teoritis cakupan arti konstitusi lebih luar dari pada arti Undang-undang Dasar. Seorang tokoh mazhab sejarah tentang hukum dan masyarakat, Von Savigny, mengatakan bahwa hukum berubah jika perkembangan masyarakat berubah. Satjipto Raharjo mengatakan bahwa hukum tidak berada dalam *vacuum* melainkan harus melayani masyarakat tertentu. Meskipun

mazhab sejarah lebih cenderung ditafsirkan sebagai alat pembenar untuk mempertahankan hukum adat yang berkembang dan hidup bersama masyarakat sebagai living law, pendapat ini bisa juga dipergunakan untuk menjelaskan bahwa hukum termasuk konstitusi sebagai hukum yang tertinggi, dapat berubah sesuai dengan perubahan yang terjadi di dalam masyarakat.<sup>12</sup>

### **C. Konstitusi dan Demokrasi Pada Masa Orde Baru**

Setelah Jepang dikalahkan oleh tentara Sekutu dalam Perang Pasifik, Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebelum itu, tepatnya bulan April 1945. Pemerintah pendudukan Jepang telah membentuk panitia yang di beri nama Dokuritzu Zunbi Tjoosakai (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, BPUPKI) dengan tugas menyiapkan rancangan Undang-undang Dasar (UUD) yang akan dipakai sebagai konstitusi tertulis jika kelak Indonesia Merdeka. Setelah badan tersebut menyelesaikan tugasnya, pemerintah segera membentuk panitia baru yakni

---

<sup>12</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h.21.

Dokuritzu Zunbi Linkai (Paniti Persiapan Kemerdekaan Indonesia, PPKI) dengan tugas mempersiapkan kemerdekaan dan pemindahan kekuasaan kepada pemerintah bangsa yang akan merdeka itu.

Ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaaan pada tanggal 17 Agustus 1945 gagasan demokrasi dalam kehidupan politik mendapatkan tempat sangat menonjol. BPUPKI dan PPKI dapat dikatakan tidak memperdebatkan dengan berpanjang-panjang untuk bersepakat memilih dalam kehidupan bernegara yang kemudian dituangkan dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, PPKI segera menetapkan UUD dan mengangkat Soekarno dan Hatta, sebagai presiden dan wakil presiden. Hingga tahun 1959, Pada awal perjalanan, melalui paa VI Aturan Peralihan UUD 1945, Presiden di beri kekuasaan sementara untuk melakukan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA sebelum lembaga-lembaga konstitusional di bentuk sebagaimana mestinya. Pemberian kekuasaan semetara ini sebenarnya wajar karen pembentukan lembaga-lembaga konstitusional itu

memerlukan keadaan dan situasi atau prasyarat tertentu yang dipersiapkan. Tetapi sebelum Proklamasi kemerdekaan lampau 3 bulan, kemudian muncul gerakan “parlementerisme” yang menginginkan sistem pemerintahan negara diganti dari sistem yang lebih cenderung pada presidensial menjadi parlementer.<sup>13</sup>

Gerakan yang menurut Kahin dipelopori oleh kaum muda itu mempunyai beberapa alasan, yaitu adanya ketidaksetujuan terhadap peletakan kekuasaan di tangan Soekarno yang pemerintahannya didominasi oleh orang-orang yang pada zaman pendudukan Jepang menduduki jabatan-jabatan penting, adanya pandangan bahwa sistem presidensial memungkinkan dibuatnya produk-produk darurat legislasi yang berarti negara terlalu kuat dan tidak mencerminkan demokrasi, adanya keinginan untuk memberi kesan kepada dunia internasional bahwa negara ini adalah negara demokrasi yang boneka Jepang, adanya keinginan untuk menghalau kegiatan Subardjo untuk menjadikan partai Persatuan Nasional sebagai partai tunggal. Gerakan ini pada tanggal 7 Oktober 1945

---

<sup>13</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h.35.



melahirkan referendum yang ditandatangani oleh 50 orang anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berisi desakan kepada presiden untuk segera membentuk MPR dan (sebelum MPR itu terbentuk) supaya KNIP dianggap sebagai dan diberi fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. KNIP menindaklanjuti referendum itu pada tanggal 16 Oktober 1945 dengan mengusulkan kepada pemerintah agar KNIP (yang menurut UUD 1945 itu sebenarnya merupakan pembantu sementara presiden) diberi fungsi legislatif dan diberi kekuasaan menetapkan GBHN. Untuk itu diusulkan pula di bentuk Badan Pekerja KNIP guna melakukan tugas sehari-sehari KNIP menurut fungsi dan kedudukannya yang baru itu. Pemerintah mengabulkan permintaan itu dengan mengeluarkan Maklumat NO. X Tahun 1945 yang berisi pengalihan fungsi legislatif kepada KNIP dan pembentukan BPKNIP. Dengan dikeluarkannya Maklumat NO. X tahun 1945 maka terjadilah perubahan ketatanegaraan tanpa perubahan UUD-nya sebab menurut UUD 1945 KNIP itu adalah pembantu presiden, bukan pengganti MPR dan DPR. Maklumat NO. X Tahun 1945 diikuti

dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nvember 1945 tentang susunan kabinet berdasarkan sistem parlementer atas usul BP-KNIP. Maklumat Pemerintah ini menggeser konfigurasi politik Indonesia ke arah Liberal Demokratis, sebab kepada parlemen yang ketika itu dilakukan oleh KNIP.<sup>14</sup>

Watak pluralistik atau konfigurasi antara liberal dan demokratis. Hal ini sebenarnya mengemuka secara lebih jelas ketika pemerintah mengeluarkan Maklumat sebelum Maklumat 14 November itu, yakni Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 Noveber 1945. Maklumat pada 3 November pada pokoknya berisi tentang adanya harapan pemerintah agar aliran-aliran dalam masyarakat segera membentuk parpolnya sebelum dilangsungkan Pemilu yang akan diselenggarakan pada bulan Januari 1946. Maklumat 3 November 1945 inilah yang menjadi dasar sistem banyak partai atau pluralisme.

Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer yang diwarnai dengan tiga macam UUD dengan catatan bahwa secara konstitusional pada kurun waktu 1945-1949 sistem

---

<sup>14</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h.295.

pemerintahan yang resmi dipakai kuasai presidensial, tetapi dalam praktiknya diberlakukan sistem parlementer. Karena kesamaan konfigurasi konstitusional itulah, maka para ahli menjadikan kurun waktu dengan tiga macam konstitusi tersebut sebagai salah satu periode dengan konfigurasi politik yang sama. Pergeseran konfigurasi politik dan sistem pemerintahan tersebut tidaklah diikuti dengan perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis. Artinya dalam perubahan itu terjadi pada dalam praktik ketatanegaraan saja. Ketika Indonesia secara konstitusional berubah menjadi negara serikat (federasi) sesuai dengan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), Konstitusi RIS yang berlaku memberikan dasar konstitusional tertulis atas sistem parlementer seperti terlihat dari ketentuan Pasal 118 yang berbunyi :

- 1) Presiden tidak dapat diganggu-gugat.
- 2) Menteri-menteri bertanggung jawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri dalam hal itu.

Seperti diketahui, karena kehendak rakyat Indonesia susunan federasi tidak berlangsung lama, pada tanggal 17 Agustus 1950 Negara Republik Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan UUDS 1950 sebagai konstitusi tertulisnya. Perubahan konstitusi ini di dahului dengan penandatanganan Piagam Persetujuan antara Republik Indonesia Serikat dengan Republik Indonesia pada tanggal 19 Mei 1950 yang kemudian di beri dasar hukum dengan dikeluarkannya UU Federal NO. 7 Tahun 1950. Menurut Wilopo dengan dikeluarkannya UUDS 1950, maka secara konstitusional Indonesia menganut demokrasi parlementer penuh baik dalam artian pemberian dasar konstitusional maupun praktik ketatanegaraannya.<sup>15</sup>

Secara konstitusional penganutan atas sistem parlementer dicantumkan dalam Pasal 83 yang menentukan bahwa presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi yang harus bertanggung jawab adalah menteri-menteri, baik secara bersama-

---

<sup>15</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Asara Bam, 1983), h.117.

sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagian-bagiannya sendiri. Secara praktis konfigurasi liberal demokratis ini ditandai oleh dominannya parlemen dalam spektrum politik, sehingga selama kurun waktu berlakunya UUDS 1950 yang terjadi adalah instabilitas pemerintahan karena pemerintah sering kali dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.

Demokrasi liberal dengan sistem banyak partai yang menjadi salah satu sendi ketatanegaraan pada periode ini telah mengalami kegagalan untuk mengombinasikan secara optimum dua nilai, yakni jaminan dan penghargaan terhadap hak-hak rakyat untuk turut serta dalam proses pembuatan keputusan dengan jalan memilih wakil-wakilnya secara bebas serta tingkat stabilitas politik sebagai syarat bagi aktifitas bureaucratic power untuk mencapai tujuan negara. Selanjutnya Moeljarto Tjokrowinoto dalam bukunya (*Beberapa pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*) juga menyebutkan hal yang sama.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Beberapa pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, (Yogyakarta: seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968), h.7.

Jika dilihat dari sudut bekerjanya pilar-pilar demokrasi, maka pada era demokrasi liberal (mencakup periode 1945-1950) terlihat peranan partai-partai melalui parlemen yang sangat dominan. Sebaliknya peranan eksekutif atau kabinet sangat lemah sehingga dapat dikatakan hampir tidak berfungsi, sedangkan kehidupan pers relatif lebih bebas. Kehidupan kepartaian pada periode ini tetap di dasarkan pada Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 November 1945 yang menganut sistem banyak partai yang kemudian tercermin kekuatan-kekuatan yang ada di dalam parlemen (DPR). Partai-partai melalui parlemen benar-benar mengatasi kedudukan pemerintah, sehingga pola hubungan antara parlemen dengan pemerintah dapat dilihat sebagai bureau-nomia. Wilopo menyebutnya sebagai “pemerintahan partai-partai”. Terutama pada era berlakunya UUDS 1950, Partai-partai melalui parlemen sering kali menjatuhkan mosi tak percaya kepada kabinet. Jika di rata-ratakan, maka usia setiap kabinet pada kurun waktu 1950-1959 adalah 1½ tahun dengan catatan bahwa ada kabinet yang tidak mampu bertahan 1½ tahun. Kehidupa pers pada periode

ini mendapat kebebasan secara cukup proporsional. Meskipun, seperti yang terlihat dari penelitian Edward C Smith, pada periode ini senantiasa terjadi tindakan anti persoleh pemerintah, tetapi pada periode ini “pers Indonesia” dapat secara proporsional menikmati kebebasannya. Adanya tindakan terhadap pers tidak mengurangi keberanian pers untuk tetap meluncurkan kritik pedas terhadap pemerintah. Ketika surat kabar tidak mau meluntarkan kritik pedasnya, justru pada tahun 1954 pemerhati mencabut Ordonansi Pembredelan Pers yang telah di berlakukan Pemerintah Hindia Belanda sejak tahun 1931-1932. Tentang kebebasan pers pada periode ini AH, Nasution memberikan kesaksiannya ketika mengatakan bahwa : “Dulu waktu saya jadi penguasa perang, Mochtar Lubis dengan Indonesia Raya-nya bilang: ‘keluar peraturan dari penguasa perang, tidak boleh memberikan soal-soal TNI, bahwa siapa yang membaca ini adalah membaca yang dilarang Jenderal Nasution...’ Bayangkan, Indonesia Raya bisa menantang saya seperti itu.”

Dalam bukunya Edward Smith, di sebutkan juga bahwa suasana kehidupan pers pada periode ini mampu menyebabkan seorang menteri luar negeri (Menlu) Indonesia, Roeslan Albughani, berurusan dengan, dan dijatuhi hukuman pengadilan berdasarkan laporan sebuah pers yang dipimpin oleh Muchtar Lubis tentang pelanggaran yang dilakukan oleh Menlu tersebut.<sup>17</sup>

### **1) Periode Demokrasi Terpimpin**

Karena instabilitas politik dan pemerintahannya yang ditimbulkannya maka sistem politik liberal harus berakhir pada tahun 1959 ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 di samping membubarkan konstituante yang di anggap gagal melaksanakan tugasnya “membentuk UUD” juga memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka berakhirilah sistem politik liberal atau dikenal dengan demokrasi liberal dan digantikan sistem demokrasi yang menurut Soekarno lebih berwarna di Indonesia, yakni “demokrasi

---

<sup>17</sup> Rusadi Kartaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: PT Tribisana, 1977), h.147.



terpimpin". Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total terhadap sistem demokrasi liberal yang sangat ditentukan oleh partai-partai melalui pertarungan free-fight. Lahirnya dekrit mendapat dukungan utama dari Angkatan Darat maupun presiden karena keduanya sama-sama berkepentingan untuk mengambil peranan yang lebih besar dalam politik nasional.<sup>18</sup> Angkatan Darat sangat mendukung pemberlakuan kembali UUD 1945 karena konstitusi tersebut memberikan kemungkinan bagi masuknya perwakilan kepentingan dalam MPR sehingga Angkatan Darat berperan didalamnya. Sedangkan Soekarno yang semula menolak usul pemberlakuan UUD 1945 (kemudian) mendukungnya karena ia membuka peluang tampilnya kabinet presidensial. Tetapi terlepas dari kontroversi itu pada akhirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kemudian muncul konfigurasi politik baru yang disebut dengan demokrasi terpimpin.

Konfigurasi politik pada era demokrasi terpimpin ditandai oleh tarik tumbang antara tiga kekuatan politik utama,

---

<sup>18</sup> Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik, Kbeijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, (Jakarta: LP3ES, 1991), h.42.

yaitu Soekarno, Angkatan Darat dan PKI yang diantara ketiganya sekaligus saling memanfaatkan. Soekarno memerlukan PKI untuk menghadapi kekuatan Angkatan Darat yang gigit menyainginya, begitupun PKI membutuhkan Soekarno untuk mendapatkan perlindungan dari presiden dalam melawan Angkatan Darat, sedangkan Angkatan Darat membutuhkan Soekarno untuk membutuhkan legitimasi bagi keterlibatannya dalam politik. Tetapi dari tarik tambang itu posisi Soekarno secara politis adalah paling kuat sehingga di dalam demokrasi terpimpin itu Soekarno dapat menjelmakan dirinya menjadi seorang pemimpin yang otoriter. Bernalikan dengan itu partai-partai yang begitu kuat pada era demokrasi liberal menjadi lemah dan tidak dapat memperluas pengaruhnya di bawah kekuasaan Soekarno; sedangkan Angkatan Darat dapat secara lebih bebas memainkan peran politiknya.<sup>19</sup>

Secara normatif demokrasi terpimpin tersebut, seperti yang dituangkan di dalam tap MPRS No. VIII/MPRS/1965, mengandung ketenyuan tentang mekanisme pengambilan

---

<sup>19</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...* h.299.

keputusan berdasarkan “muasyawarah atau mufakat” dengan konsekuensi bahwa jika sampai tahap tertentu mufakat bulat tidak dapat dicapai, maka keputusan tentang masalah yang di musyawarahkan itu di serahkan kepada pimpinan untuk menentukannya. Konsep itulah yang menurut Soekarno merupakan demokrasi kekeluargaan yang lebih sesuai dengan budaya bangsa Indonesia. Tetapi sebenarnya mekanisme pengambilan keputusan yang seperti itu merupakan jalan bagi lulusannya Soekarno mendominasi semua proses politik. Syafii Maarif pernah menulis :

“Demokrasi kekeluargaan yang dia (Soekarno, pen) maksudkan adalah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan serta kekuasaan sentral di tangan seorang ‘sesepuh’, seorang tertua yang tidak mendiktatori tetapi memimpin, mengayomi. Siapa yang dia maksudkan dengan terma-terma ‘sesepuh’ atau ‘tetua’ pada waktu itu adalah dirinya sendiri”.

Banyak kritik yang dtujkan pada Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya itu. Natsir mengatakan bahwa

“...segala-galanya akan ada di dalam demokrasi terpimpin, itu kecuali demokrasi,” Sutan Takdir Alisjabana mengatakan bahwa posisi Soekarno di dalam sistem demokrasi terpimpin itu hanya berbeda sedikit dengan raja-raja absolut di masa lampau yang mengklaim dirinya sebagai inkarnasi Tuhan atau wakil Tuha di bumi yang tangannya terletak kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sekaligus. Moeljarto Tjokrowinoto melihat bahwa demokrasi terpimpin lebih menekankan pada aspek “terpimpin”nya sehingga menjurus pada kepada disguised authocracy. Dikatakannya bahwa di dalam demokrasi terpimpin itu yang ada bukannya demokrasi dalam arti ikut sertanya rakyat dalam proses pembuatan keputusan, akan tetapi yang terjadi hanyalah politisasi, dimana partisipasi rakyat terbatas pada pelaksanaan atas keputusan-keputusan yang telah dibuat oleh penguasa.

Dari uraian di atas dapat memberikan klasifikasi bahwa konfigurasi pada era demokrasi terpimpinadaah otoriter, sentralistik, dan di tangan Presiden Soekarno. Jika dilihat dari kriteria bekerjanya pilar-pilar demokrasi, maka akan tampak

jelas bahwa kehidupan kepartaian dan legislatif adalah lemah, sebaliknya presiden sebagai kepala eksekutif sangat kuat, dan kebebasan pers dapat dikatakan tidak ada. Jauh sebelum demokrasi terpimpin itu di beri jalan konstitusional melalui Dekrit 5 Juli 1959. Soekarno telah menyatakan secara terang-terangan obsesinya untuk menguburkan partai politik yang dianggapnya menjadi penyakit bagi bangsa Indonesia. Tidaklah mengherankan, meskipun secara formal ketika itu partai-partai masih ada, tetapi secara substansial tidak ada karena tidak berfungsi sebagaimana lazimnya. Afan Gaffar menyebutkan, dengan kondisi kepartaian seperti itu, maka dapat dikatakan pada masa demokrasi terpimpin itu di Indonesia sebenarnya tidak ada sistem kepartaian.<sup>20</sup>

Sejalan dengan lemahnya partai-partai yang dapat di kualifikasikan sebagai tiadanya sistem kepartaian itu, DPR yang dibentuk melalui Pemilihan Umum 1955 dibubarkan oleh presiden pada tahun 1960 karena parlemen itu menolak rancangan APBN yang dianjurkan oleh pemerintah. DPR-GR

---

<sup>20</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...* h. 300

yang di bentuk dengan Penpres No. 4 Tahun 1960 untuk menggantikan DPR yang telah di bubarkan juga berada pada posisi yang lemah sebab anggota-anggota DPR-GR diangkat oleh Soekarno dari mereka yang dipercayai untuk selalu memberikan legitimasi atas keinginan-keinginan presiden. Selain itu Presiden Soekarno masih sering membuat Penpres, satu produk hukum yang di sederajatkan dengan UU. Materinya harus di beri bentuk UU sehingga DPR dapat membicarakannya lebih dulu sebelum diundangkan.

Berbalikan dengan poosisi DPR dan partai-partai, posisi eksekutif di bawah Presiden Soekarno pada era demokrasi terpimpin sangat kuat. Presiden mengontrol semua spektrum politik nasional untuk mendukung gagasan-gagasan politiknya menggunakann Dewan Pertimbangan Agung. Dewan menurut UUD 1945 sebenarnya merupakan council of state ini telah di beri peranan besar dalam bidang pemerintahan dan lembaga yang sebenarnya sederajat dengan eksekutif ini ternyata dipimpin sendiri oleh Soekarno. DPA yang dipimpin oelh Sokarno, bahkan diberi wewenang untuk secara mutlak

memberikan pertimbangan lebih dahulu bagi setiap rencana UU yang akan disampaikan kepada DPR.

Pada masa ini pula kebebasan pers pada kondisi sangat buruk, Edward C. Smith mencatat sebanyak 480 tindakan anti pers sejak tahun 1957 (ketika Soekarno mulai terang-terangan melontarkan gagasan demokrasi terpimpin) sampai tahun 1965. Tindakan antipers itu mencakup 30 kasus penahanan, 30 kasus penjara, dan 184 kasus pembredelan.<sup>21</sup>

## **2) Konstitusi dan Demokrasi Pada Masa Orde Baru**

Krisis politik yang terjadi menyusul G30S/PKI Membawa Soekarno untuk mengeluarkan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret) pada tahun 1966 yang berisi tentang pelimpahan kekuasaan kepada Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang di perlukan untuk menjamin keamanan dan stabilitas pemerintahan serta keselamatan pribadi presiden. Supersemar inilah yang menjadi jalan bagi lempang tampilnya aktor militer, terutama Angkatan Darat, sebagai pemeran utama dalam politik di Indonesia pada masa pasca G30S/PKI.

---

<sup>21</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...* h. 302.

Pemerintah Soeharto yang tampil menggantikan sosok Soekarno sejak tahun 1967 menamakan pemerintahannya sebagai pemerintahan Orde Baru. Suatu nama bagi tatanan masyarakat Indonesia secara resmi dipakai sejak tanggal 12 Maret 1966 bersamaan dengan pembubaran PKI sehari setelah keluarnya Supersemar.

Ketika pemerintah Orde Baru ini naik ke pentas politik nasional negara Indonesia sedang menghadapi krisis luar biasa dalam bidang politik dan ekonomi. Dalam bidang politik krisis itu ditandai dengan berbagai demonstrasi mahasiswa, pelajar, dan ormas-ormas onderbouw parpol yang hidup dalam tekanan ketika era demokrasi terpimpin. Sedangkan dibidang ekonomi ditandai oleh sulitnya didapat keperluan sehari-hari dan melojaknya harga-harga sevara luar biasa. Angka inflasi di Indonesia ketika diggalkan Orde Lama mencapai 600%, sedangkan ekonomi nyaris stagnan. Pemerintah Orde Baru bertekad untuk mengoreksi penyimpangan politik yang terjadi pada era Orde Lama dengan meletakkan program rehabilitasi dan konsolidasi ekonomi. Pada awal eksistensinya jelas sekali



bahwa Orde Baru memberikan bobot yang lebih besar terhadap perkembangan ekonomi dalam kerangka pembangunan nasionalnya. Pada seminar II di Bandung Angkatan Darat pada tahun 1967, memberikan penegasan bahwa pembangunan ekonomi menjadi sasaran utama, sedangkan stabilitas politik harus dibangun sebagai prasyarat bagi pelaksanaan pembangunan ekonomi itu.

Keputusan seminar II Angkatan Darat tersebut berkaitan dengan kerunyaman suasana ekonomi pada periode menjelang kelahiran Orde Baru yang hanya memberi batas toleransi sempit kepada pemerintah untuk membuat kesalahan dalam memilih strategi alternatif. Margin of Error yang sempit tersebut telah membawa Orde Baru untuk memberikan prioritas utama kepada pembangunan ekonomi. Penegasan bahwa stabilitas politik menjadi prasyarat bagi pembangunan ekonomi secara tidak langsung dapat berimplikasi pada pengurangan pluralisme kehidupan politik atau pembatasan pada sistem politik yang demokratis. Seperti dikemukakan oleh Pye tentang adanya asumsi, bahwa laju kecepatan pembangunan ekonomi

dapat di perlambat oleh sistem politik pluralistik. Sehingga ada pendapat pokok bahwa demokrasi bagi negara-negara baru (sedang berkembang) merupakan barang mewah karena negara-negara tersebut harus memberikan prioritas kepada pertumbuhan ekonomi.<sup>22</sup>

Berdasarkan pendapat pokok tadi, seperti yang di kemukakan oleh Pye, hal ini dapat disimpulkan bahwa bagi negara-negara yang sedang membangun pengutamakan pertumbuhan ekonomi secara sadar akan diikuti dengan pembatasan atau pengekangan kehidupan politik yang demokratis. Ini berarti bahwa tekad Orde Baru untuk membangun ekonomi harus di bayar dengan pengekangan terbatas pada kehidupan demokrasi. Pengalaman masa lampau terlalu memberikan peluang kepada demokrasi liberal yang telah menyebabkan barlarut-larutnya instabilitas politik sehingga negara tidak sempat memikirkan secara serius pembangunan ekonomi. Bagi Orde Baru pembangunan ekonomi harus dilaksanakan sungguh-sungguh meskipun harus di bayar dengan

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), h.65.

pengekangan hak-hak politik rakyat atau demokrasi. Pada pendapat lain yakni menurut Liddle pada awal kelahirannya, pemerintah Orde Baru tidak pernah menjanjikan demokrasi kebebasan di masa depan. Sesuatu yang berbeda pada penguasa otoriter pasca Perang Dunia II yang biasanya mempraktikkan diktatorial dan tindakan represif ini menjanjikan demokrasi dan kebebasan di masa depan.

Betapapun Orde Baru dicirikan sebagai sistem yang no demokratis, jika di pandang dari perspektif demokrasi politik dan bukan perspetif demokratis sosial ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakatnya. Orde Baru adalah sistem otoriter yang di kembangkan melalui koersi yang mendenifisikan batas-batas rezim, meningkatkan dukungan dari dalam sambil membuat kalangan luar tetap tersudut. Abdurrahman Wahid juga pernah menyebut Indonesia sebagai sistem otoriter yang tidak sampai pada tingkat tirani. Banyak identifikasi lain yang mencirikan realita kepolitikan Orde Baru berbagai pendekatan seperti, beamtenstaat, bureaucratic polity, negara pasca kolonial, patrimonialisme jawa, negara organis, bureauratic-authoritarian

regime, korporatisme, integralistik. Tetapi semua identifikasi yang dikemukakan oleh para sarjana itu memberikan kualifikasi yang jelas bahwa OrdeBaru bukanlah rezim yang demokratis.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), h.75.