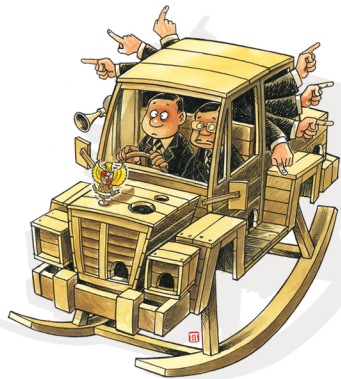




Negara Antara Ada dan Tiada

Reformasi Hukum Ketatanegaraan

**Akankah negara Indonesia ambruk?
Bagaimana supaya hasil perjuangan
para pendiri Republik ini tidak sia-sia?**

Gejolak dan perubahan dalam tata kenegaraan di Indonesia berlangsung sangat cepat dan dinamis. Mulai dari soal presiden yang efektif, kabinet, pemilihan umum yang demokratis, urgensi amandemen konstitusi, hingga persoalan seputar lembaga tinggi negara seperti DPR dan Mahkamah Konstitusi.

Melalui buku ini, penulis menggambarkan betapa rawannya situasi dalam bidang tata negara di Indonesia. Berbagai persoalan dianalisis secara tajam dan tuntas, dengan bahasa yang mudah dipahami. Cakrawala berpikir kita dengan mudahnya semakin luas dengan membaca pustaka ini.

Kalangan akademisi, praktisi, mahasiswa di bidang hukum, aparat birokrasi, hingga siapa saja yang peduli akan kehidupan kenegaraan yang sehat, harus membaca buku ini.

Negara-negara berkembang biasanya berada dalam posisi gawat seperti itu yang disebabkan oleh kegagalannya untuk membangun sebuah negara yang mampu menjalankan fungsi, kapabilitas, serta legitimitas pemerintahannya. Kalau Denny Indrayana berbicara tentang "Negara, Antara Ada dan Tiada", maka Francis Fukuyama dalam buku State Building—Governance and World Order in the Twenty-First Century (2005), bicara tentang "The missing dimensions of stateness".

Prof. Satjipto Rahardjo, Guru Besar Emeritus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.



Denny Indrayana, lahir di Kotabaru, Pulau Laut, Kalimantan Selatan, Senin 11 Desember 1972. Meraih gelar sarjana Fakultas Hukum UGM (1995). Master hukum di School of Law, University of Minnesota, Amerika Serikat (1997). Aktif mengajar di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dan membentuk LSM, yakni Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia, serta Indonesian Court Monitoring (ICM) yang bergerak sebagai pemantau peradilan dan upaya perang terhadap praktik mafia peradilan. Menjadi dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum UGM sejak 2001. Gelar Ph.D dari Faculty of Law, University of Melbourne diraihinya di tahun 2005 dengan disertasi "Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition". Kini agenda hariannya antara lain: mengajar, menulis dan menjadi narasumber berbagai media, berbicara di berbagai forum lokal, nasional, dan internasional, serta masih memimpin Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM.

KOMPAS
Penerbit Buku
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270
e-mail: buku@kompas.com
Telp. (021) 5347710, ext. 5601

ISBN: 978-979-709-368-6



Negara Antara Ada dan Tiada

KMN 27008029

201020

Negara Antara Ada dan Tiada

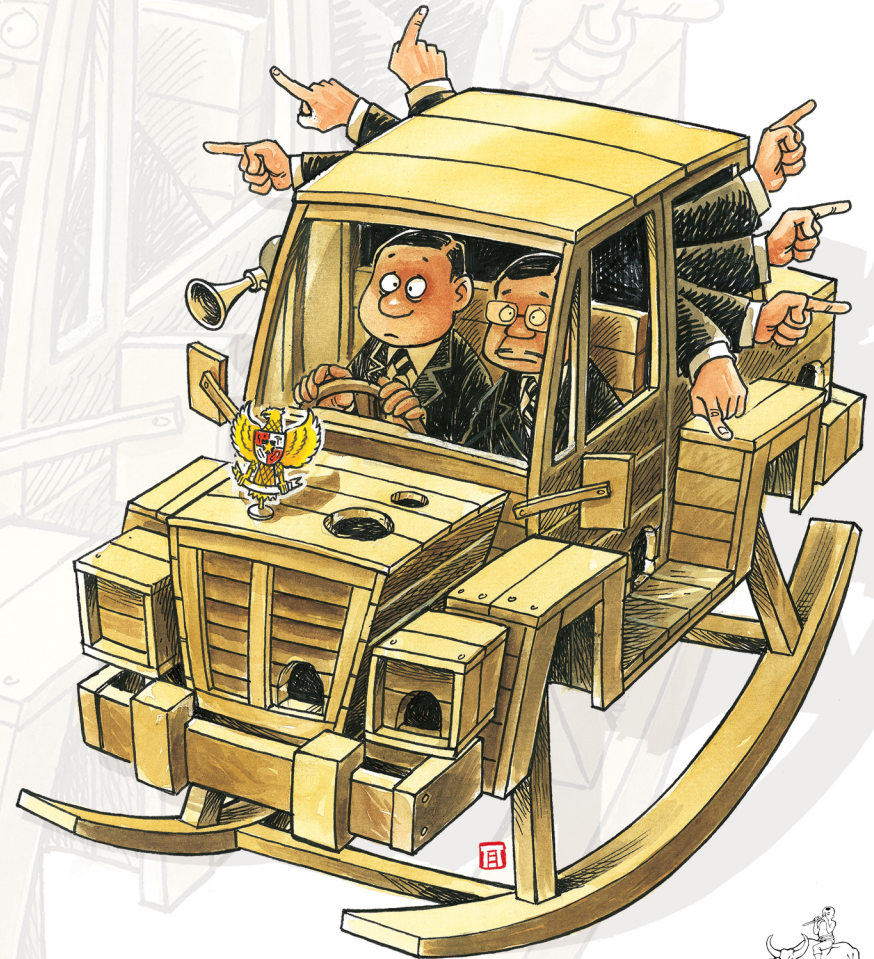
Reformasi Hukum Ketatanegaraan

Denny Indrayana

KOMPAS

Negara Antara Ada dan Tiada

Reformasi Hukum Ketatanegaraan



Denny Indrayana

Kata Pengantar: Prof. Satjipto Rahardjo

NEGARA ANTARA ADA DAN TIADA

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima Miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

NEGARA ANTARA ADA DAN TIADA

Reformasi Hukum Ketatanegaraan

Denny Indrayana



NEGARA ANTARA ADA DAN TIADA
Reformasi Hukum Ketatanegaraan
© 2008 Denny Indrayana

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Buku Kompas, Juni 2008
PT Kompas Media Nusantara
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270
e-mail: buku@kompas.com

KMN 27008029
Editor: Al. Soni BL de Rosari
Perancang Sampul: A.N. Rahmawanta
Ilustrasi Sampul: Jitet Koestana

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

xiv+354 hlm.; 14 cm x 21 cm
ISBN: 978-979-709-368-6

Isi di luar tanggung jawab Percetakan Grafika Mardi Yuana, Bogor

DAFTAR ISI

Kata Pengantar— <i>Satjipto Rahardjo</i>	vii
Sekapur Sirih—Indonesia Antara Ada dan Tiada	x

BAB 1 Mencari Konstitusi

1. Refleksi Lima Tahun Amandemen UUD 1945 Menyempurnakan Konstitusi, Memberantas Korupsi	3
2. Kompleksitas Peraturan Daerah Bernuansa Syariat Perspektif Hukum Tata Negara	50
3. Urgensi Komisi Konstitusi	73
4. MPR Aborsi Komisi Konstitusi	79
5. Bom Waktu Konstitusi	84
6. Reformasi Konstitusi dan Bom Bunuh Diri	91
7. Reformasi Konstitusi dan Potensi Disintegrasi	98
8. Antara Harapan dan Kenyataan Pergulatan di MPR * Surat Terbuka untuk Seluruh Anggota MPR	104
9. Hasil Sidang Tahunan MPR Konstitusi Transisi 2002	111
10. Tolak Kembali ke UUD 1945	118
11. Urgensi Amandemen Kelima	123

BAB 2 Mencari Pemilu yang Demokratis

1. Kepala Daerah Perseorangan	131
2. Menolak Pilkada Ulang Sulsel	136
3. Partai Politik Lokal di Aceh	140
4. Pilkada, "Neither Meat, Nor Fish"	144
5. Putusan Pilkada Depok Batal Demi Hukum	150
6. Pemilu 2004 dan Reformasi Hukum	154
7. Tolak Perhitungan Ulang Suara Pilpres	160
8. Payung Hukum Penundaan Pemilu	166
9. Mengantisipasi Blunder Pencoblosan	172
10. Inflasi Parpol, Inflasi Pemilu	177
11. Bom Waktu Pemilu 2009	183

BAB 3 Mencari Presiden di Negeri Penuh Korupsi

1. Mendesain Presiden yang Efektif Bukan "Presiden Sial" Atawa "Presiden Sialan"	191
2. "No More" Dekrit	232
3. Cak Nur dan Calon Presiden	239
4. Menguji Kesehatan Capres	245
5. Kabinet Pas-terbatas	251
6. Konstitusionalitas Pencabutan Mandat Presiden	256

BAB 4 Mencari Keseimbangan Saling Kontrol

1. Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan	263
2. DPD antara (ti)Ada dan Tiada	298
3. Satu Tahun Usia Mahkamah Konstitusi	311
4. Ancaman Tirani DPR	316
5. Memahami "Memorandum of Misunderstanding"	322
6. Stop Politisasi BBM	326
7. Reinkarnasi Hukum Tanpa Keadilan	332

Indeks	339
Sumber Naskah	349
Catatan dari Sahabat:	351

KATA PENGANTAR

Satjipto Rahardjo

SAYA mengenal Denny Indrayana sebagai seorang intelektual muda yang sangat energik dan kritis dalam pemikirannya. Pada kesempatan ini ia menulis buku di sekitar masalah kenegaraan-ketatanegaraan yang memang merupakan sub-disiplin ilmu hukum yang menjadi pilihannya. Bidang hukum tata negara di Indonesia merupakan bagian dari hukum yang berubah dengan sangat cepat. Maka ada seloroh di kalangan komunitas akademi, bahwa mereka yang mengambil program doktor di bidang tata negara harus cepat menyelesaikannya kalau tidak ingin tertinggal oleh perubahan-perubahan dalam bidang hukum itu yang sangat cepat, dan disertasinya menjadi barang basi.

Negara-negara yang sering disebut sebagai Negara Sedang Berkembang, Indonesia termasuk di dalamnya, memang mengalami gejolak yang tidak jarang menyebabkan ambruknya negara yang baru berdiri tersebut. India misal-

nya pecah menjadi India dan Pakistan, sedangkan Pakistan pecah lagi menjadi Pakistan dan Bangladesh. Keambrukan seperti itu mengisyaratkan tentang betapa tidak mudah sebuah negara baru dibangun dan dipertahankan.

Judul *Negara, Antara Ada dan Tiada* yang dipakai untuk buku ini, yang tentunya dimaksud untuk menggambarkan negara Indonesia, cukup menggigit karena menampilkan sindrom negara baru tersebut. Dalam bukunya yang relatif baru, yaitu *"State Building – Governance and World Order in the Twenty-First Century"* (2005), Francis Fukuyama juga menulis tentang betapa gawatnya keadaan negara-negara yang lemah bagi terciptanya suatu dunia yang damai. Negara-negara berkembang biasanya berada dalam posisi gawat seperti itu yang disebabkan oleh kegagalannya untuk membangun sebuah negara yang mampu menjalankan fungsi, kapabilitas serta legitimitas pemerintahannya. Kalau Denny Indrayana berbicara tentang "Negara, Antara Ada dan Tiada", maka Fukuyama bicara tentang *"The missing dimensions of stateness"*.

Topik-topik yang ditulis dalam buku ini menggambarkan "situasi rawan" yang dikatakan oleh Fukuyama dalam bukunya itu. Buku ini merupakan kumpulan artikel yang ditulis secara ilmiah populer yang memaparkan berbagai masalah yang dihadapi oleh negara Indonesia sejak didirikan lebih dari 60 tahun yang lalu. Masalah-masalah yang ditulis mulai dari amandemen UUD 1945, "bom waktu" konstitusi, peraturan daerah bernuansa syariat, kualitas (anggota-anggota) DPR, reformasi konstitusi sebagai bom bunuh diri, istana, dan lain-lain lagi.

Penulisan secara populer memang memberikan kebebasan kepada penulisnya untuk menggunakan idiom-idiom

yang merakyat. Indonesianis Daniel S. Lev pernah menulis kepada saya, bahwa tidak mudah bagi orang-orang kampus untuk menulis secara ilmiah populer. Denny Indrayana telah menulis dalam *genre* penulisan yang demikian itu. Mudah-mudahan tulisan ilmiah populer ini dapat beredar dalam pasar yang lebih luas daripada pakar akademis saja. ❖

Semarang, April 2008

SEKAPUR SIRIH

INDONESIA ANTARA ADA DAN TIADA

KETATANEGARAAN Indonesia dalam pencarian. Proses mencari itu menghadirkan berbagai sistem yang terkadang tak jelas, *neither meat nor fish*. Buku kumpulan artikel yang pernah terbit di Harian *Kompas* ini mencoba merekam upaya pencarian bentuk sistem bernegara tersebut.

Proses pencarian utama terkait dengan norma dasar bernegara: konstitusi. Pencarian konstitusi yang demokratis adalah proses tanpa henti, dan memang tidak boleh berhenti. Konstitusi adalah dokumen yang *sunatullah*--nya terus hidup (*living*). Meskipun demikian kehidupan dan tumbuh kembangnya konstitusi saja tidaklah cukup, aturan dasar bernegara tersebut juga harus efektif (*working*). Perubahan UUD 1945 di tahun 1999 – 2002 adalah salah satu upaya menjadikan konstitusi kita sejalan dengan semangat reformasi menuju demokrasi. Ada capaian perbaikan di dalam hasil amandemen, namun tentu saja tidak ada hasil kreasi

manusia yang sempurna. Yang paling problematik adalah proses perubahan yang sangat elitis dan meninggalkan rakyat. Gagallah upaya menghadirkan konstitusi rakyat (*people constitution*).

Kompromi-kompromi dalam rumusan perubahan UUD 1945 pada akhirnya memunculkan turunan sistem bernegara yang juga tidak jelas. Pada level bab pemerintahan daerah, sempat timbul persoalan, apakah pemilihan kepala daerah itu adalah rezim pemma atau rezim pemilu. Meski dalam kekinian dilema klasifikasi pilkada itu sudah relatif hilang – dengan semakin tegasnya rezim kepemiluan pilkada – tetap saja ada masa di mana pilkada pernah dipaksakan masuk dalam bab pemerintahan daerah.

Itu problematika di level daerah. Di level pusat, pembagian antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman tidak jarang menghadirkan wilayah tak bertuan. Pada cabang kekuasaan legislatif, sistem parlemen kita diperdebatkan antara bikameral atau trikameral. Pada cabang eksekutif, masih saja ada yang meragukan sistem presidensial benar-benar hadir di tanah air. Selanjutnya, di luar tiga cabang kekuasaan tersebut, problem juga muncul dengan menjamurnya komisi-komisi negara, baik yang bersifat independen (*independent agencies*) maupun yang masih di bawah kontrol eksekutif (*executive agencies*).

Ketidakjelasan eksistensi dan fungsi beberapa lembaga negara di atas tentu saja harus dijawab dengan perbaikan norma dasar. Maka upaya untuk melanjutkan proses reformasi konstitusi, melalui Perubahan Kelima, adalah pilihan yang perlu didukung. Karena, tidak semua persoalan

ketatanegaraan dapat diselesaikan hanya dengan perbaikan pada level undang-undang ataupun peraturan di bawahnya.

Kelanjutan reformasi konstitusi, selain memang merupakan *sunatullah* – karena di dalam setiap konstitusi wajib terkandung semangat pembaharuan yang abadi – adalah jawaban pula untuk menghadirkan sistem bernegara yang lebih jelas. Tetapi, bukan berarti persoalan tata negara bangsa ini semuanya berada dalam tataran *rule of law*, sebab tidak sedikit pula yang berada dalam ranah *rule of ethics*. Letak masalahnya bukan pada aturan, tetapi pada perilaku menyimpang elite politik.

Konstitusi hasil perubahan sudah lebih baik, tetapi praktik pelaksanaannya dibajak kepentingan politik jual-beli yang menggadaikan kepentingan utama rakyat; Pilkada adalah proses pemilihan pemimpin yang seharusnya lebih demokratis, tetapi dibajak praktik *money politics*; bangunan sistem kekuasaan kehakiman kita – dengan trisula Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial – sewajibnya lebih berwibawa, namun dihancurkan oleh praktik haram mafia peradilan. Maka di samping dorongan untuk menegaskan sistem bernegara, yang jauh lebih penting adalah membenahi perilaku politik elite yang korup.



Buku yang merupakan kumpulan tulisan tentu saja mempunyai keterbatasan untuk menjawab kompleksitas masalah ketatanegaraan kita. Apalagi dia ditulis untuk menjawab masalah aktual, yang sudah menjadi bagian sejarah pada saat buku ini diterbitkan. Kumpulan tulisan juga mempunyai keterbatasan untuk menghadirkan jawaban teoritik menyeluruh, dan karenanya pada beberapa

bagian buku ini memunculkan kembali makalah yang pernah dipresentasikan di beberapa seminar. Tidak kalah mengganggu—harus diakui—adalah berulangnya gagasan dalam beberapa tulisan yang berbeda.

Di tengah kekurangan nyata karya demikian, maka saya wajib berterima kasih kepada Penerbit Buku *Kompas* yang tetap membantu penerbitan buku ini. Dalam persiapan penerbitan ini tentu saja terima kasih harus disampaikan kepada Aloysius Soni serta *Pak De Denny*. Pasti terima kasih pula kepada Begawan Hukum Prof. Satjipto Rahardjo yang telah meluangkan waktu dan tenaganya menggoreskan kata pengantar bagi buku ini.

Terakhir, tetapi terpenting, hatiku bertekuk mengucapkan syukur atas sokongan *Bunda Os* serta kedua malaikat hidupku *Varis* dan *Varras*. Untuk merekalah buku ini kuhaturkan. Semoga Indonesia ke depan selalu ada, serta tidak pernah menuju tiada.

Kepada *Dia*, *alhamdulillah*.

Yogyakarta, 23 April 2008

Denny Indrayana

BAB 1

MENCARI KONSTITUSI

REFLEKSI LIMA TAHUN AMANDEMEN UUD 1945 MENYEMPURNAKAN KONSTITUSI, MEMBERANTAS KORUPSI¹

LIMA Tahun telah berlalu sejak amendemen keempat disahkan pada bulan Agustus 2002. Masa lima tahun adalah waktu yang tepat untuk melakukan refleksi reformasi konstitusi. Indonesia pascaperubahan Pertama hingga Keempat UUD 1945 adalah masa pembuktian: apakah reformasi konstitusi dapat menghasilkan Indonesia yang lebih baik? UUD 1945 yang telah diubah empat kali, masing-masing di tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002; sebenarnya telah menghasilkan konstitusi baru. Sistem ketatanegaraan yang tercipta juga berubah banyak dibandingkan dengan di masa UUD 1945 sebelum amendemen.²

¹ Tulisan ini—dengan perbaikan—merupakan gabungan dari ide-ide yang sudah pernah ditulis dan dipresentasikan oleh penulis dalam berbagai kesempatan seminar.

² Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999 – 2002: An Evaluation of Constitution Making in Transition* (Disertasi di University of Melbourne, 2005) telah diterjemahkan dan diterbitkan dengan judul “Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran”, Mizan, 2007.

Salah satu ujian keberhasilan penerapan UUD 1945 hasil amandemen adalah: apakah UUD 1945 berhasil menciptakan sistem pemisahan kekuasaan yang menghasilkan *checks and balances* yang efektif? Sebab keberhasilan itulah yang dapat menjadi ukuran bahwa konstitusi berhasil melaksanakan tugas konstitusionalitasnya, yaitu: mencegah merajalelanya kekuasaan di tangan satu cabang kekuasaan.

Pemaparan singkat ini akan menguraikan dua hal utama: (1) hasil amandemen UUD 1945 harus terus disempurnakan untuk menciptakan *separation of powers* dan *checks and balances* yang lebih efektif; (2) penyempurnaan itu akan mendorong sistem bernegara yang lebih anti korupsi. Perlu dijelaskan bahwa maksud dari penyempurnaan konstitusi dalam pemaparan ini tidak semata konstitusi dalam arti sempit, tetapi adalah UUD 1945 dan turunannya sebagai aturan kehidupan ketatanegaraan. Karenanya, penyempurnaan tidak selalu ada pada tingkat UUD, namun juga pada aturan undang-undang yang menginterpretasikan dan menjalankan garis-garis besar UUD 1945 ke dalam praktik kehidupan bernegara.

Sekilas Amandemen UUD 1945

UUD 1945 "asli" adalah maha karya para *founding parents* yang tentu saja mempunyai nilai sejarah tak terhingga, utamanya sebagai konstitusi fondasi kemerdekaan. Namun, secara substansi, jujur harus dikatakan: UUD 1945 asli adalah konstitusi yang relatif koruptif; *konstitusi tanpa konstitusionalisme*. Konstitusi yang tidak memenuhi syarat konstitusionalisme, karena cenderung tidak mempunyai benteng memadai untuk menahan hasrat korup penguasa negara. Sewajibnya, konstitusi memiliki dua unsur utama:

prinsip saling-kontrol-saling-imbang antar-organ konstitusi (*constitutional organ*); dan perlindungan hak asasi manusia.³ Tanpa keduanya, suatu dokumen tidak sah disebut konstitusi.⁴ Faktanya, UUD 1945 pra amandemen masih miskin di kedua syarat dasar konstitusi tersebut.

Berangkat dari kesadaran bahwa, masalah utama negara hukum Indonesia adalah UUD 1945 yang bersifat otoritarian, maka salah satu agenda utama pascasoeharto adalah reformasi konstitusi. Hasilnya, proses Perubahan Pertama hingga Keempat UUD 1945, di tahun 1999 – 2002, sebenarnya tidak terlalu disiplin menganut metode amandemen konstitusi yang demokratis. Mengacu pengklasifikasian Saunders, misalnya, proses amandemen tidak secara tegas melakukan tahapan-tahapan *agenda setting*, *development design* dan *approval*.⁵ Tidak ada satu konsep awal ke mana amandemen UUD 1945 akan diarahkan. Jikalaupun ada, konsep reformasi konstitusi baru ditemukan belakangan secara kebetulan (*by accident*) dan bukan karena perencanaan (*by design*). Jakob Tobing, Ketua Panitia Ad Hoc I MPR, yang mempersiapkan rancangan Perubahan Kedua, Ketiga dan Keempat mengakui bahwa konsep amandemen ditemukan

... by coincidence. Each member of the Committee (PAH 1) had different goals. But after three years of intense negotiation and working together ... we had finally

³ S.E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden (eds), 'Comparing constitutions' (1995) 1.

⁴ Giovanni Sartori, 'Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes' (2nd Ed, 1997) 195.

⁵ Cheryl Saunders, 'Women and Constitution Making' (makalah dalam the International Conference on "Women Peace Building and Constitution Making", Columbo, Sri Lanka, 2–6 May 2002) 5–13.

*achieved the common goals that we had been fighting for together.*⁶

Proses pelibatan masyarakatpun relatif tidak terprogram dengan baik. Dalam Perubahan Kedua dan Keempat, memang sempat ada program penyerapan aspirasi masyarakat, namun program serupa sepi dilakukan ketika penyusunan Perubahan Pertama dan Ketiga. Dibandingkan dengan proses partisipasi masyarakat di reformasi konstitusi yang dilakukan Afrika Selatan, contohnya, reformasi UUD 1945 relatif masih minimalis.⁷

Meski dengan proses yang problematik, Perubahan Pertama hingga Keempat UUD 1945 relatif memperbaiki struktur dan fungsi lembaga-lembaga negara serta perlindungan hak asasi manusia (HAM). Khusus mengenai perlindungan HAM, Perubahan Kedua memberikan jaminan yang jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan aturan sebelum amandemen. Dalam naskah asli UUD 1945 proteksi HAM, meski ada, amat minimalis dan kompromis, sebagai hasil perdebatan yang hangat antara kubu Soekarno-Soepomo melawan Hatta-Yamin. Tidak sedikit bahkan yang berpendapat, perlindungan HAM di dalam UUD 1945 asli amat lemah, nyaris tiada.⁸ Ambillah contoh Pasal 28

⁶ Van Zorge Report, 'Most People Didn't Realize What Was Happening Until It Was Too Late' (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=462&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses pada 3 Oktober 2003.

⁷ Denny Indrayana, 'Proses Reformasi Konstitusi Transisi (Pengalaman Indonesia dan Perbandingannya dengan Afrika Selatan dan Thailand)' dalam *Kajian* (7:2:2002) 94—96.

⁸ Bivitri Susanti, 'Constitution and Human Rights Provisions in Indonesia: An Unfinished Task in the Transitional Process' (Paper presented at the Conference on "Constitution and Human Rights in a Global Age: An Asia Pacific History", Canberra, 30 November-3 December 2001) 3.

UUD 1945, yang mengatur bahwa kebebasan berpendapat dan berserikat disyaratkan diatur dalam undang-undang. Faktanya, hingga Orde Baru runtuh, undang-undang dimaksud tidak pernah direalisasikan eksistensinya. Kelemahan aturan di dalam konstitusi itulah yang menjadi salah satu faktor maraknya pelanggaran HAM di masa Orde Baru. Pascaamandemen UUD 1945, Tim Lindsey memuji perlindungan HAM yang menurutnya impresif dan jauh lebih lengkap dibandingkan banyak negara maju.⁹ Meskipun polemik tentang asas non-retroaktif dalam pasal 28 (I) menyebabkan beberapa kalangan masih mengkritik aturan pascaamandemen HAM tersebut.¹⁰

Selanjutnya mengenai relasi dan fungsi lembaga-lembaga negara dapat dibagi terutama di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di bidang eksekutif, pascaamandemen sistem presidensial lebih ditegaskan melalui pemilihan presiden langsung dan makin sulitnya sistem pemakzulan presiden. Sayangnya sistem *direct presidential election* tidak membuka peluang bagi majunya calon presiden independen. Calon presiden hanya bisa dinominasikan oleh partai politik.

Pada lembaga legislatif, fungsi kontrol DPR dikuatkan terhadap presiden. Struktur lembaga legislatif juga diubah dari awalnya relatif unikameral (dengan dominasi kewenangan ada di tangan lembaga tertinggi MPR) menjadi bikameral. Meskipun DPD sebagai *upper house* mempunyai

⁹ Tim Lindsey, 'Indonesian Constitutional Law Reform: Muddling Towards Democracy' dalam *Singapore Journal of International & Comparative Law* (6:2002) 254.

¹⁰ Lebih jauh tentang diskusi asas non-retroaktif, Ross Clarke, 'Bali Bomb: Retrospectivity and Legal Implications' *Australian Journal of Asian Law* (5:2003) 2—32.

kewenangan konstitusional yang amat terbatas. Sehingga yang tercipta adalah bikameral yang lemah (*weak bicameralism* atau *soft bicameralism*).

Reformasi konstitusi juga melakukan restrukturisasi di lembaga yudikatif. Dua lembaga baru dilahirkan: Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kemandirian kekuasaan kehakiman diakui. Mahkamah Agung tetap diberikan kewenangan untuk menyelesaikan kasus-kasus konvensional (perdata, pidana, dan sejenisnya). Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan *constitutional review* atas undang-undang, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutuskan sengketa hasil pemilihan umum, membubarkan partai politik dan memberikan pendapat hukum dalam proses pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden. Sedangkan Komisi Yudisial mempunyai dua kewenangan konstitusional: mengusulkan calon hakim agung untuk kemudian diseleksi oleh DPR dan diangkat oleh Presiden; serta menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Di luar lembaga-lembaga konvensional di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif; hasil amandemen menguatkan posisi Badan Pemeriksa Keuangan dan menghadirkan – meski malu-malu, karena ditulis dengan ‘huruf kecil’ – Komisi Pemilihan Umum. Sebelumnya, masalah pemilu tidak diatur sama sekali dalam konstitusi. Pengaturan pemilu menegaskan komitmen negara hukum yang juga ditegaskan pascapemilu UUD 1945.

Meski sudah lebih baik dibandingkan dengan konstitusi sebelum diubah, UUD 1945 sebaiknya terus dilakukan upaya perbaikan. Perbaikan di tingkat perlindungan HAM dilakukan dengan membatasi harga mati ketentuan

retroaktif yang seakan diatur menurut Pasal 28I. Selanjutnya, untuk menjamin aturan konstitusi hanya menjadi pepesan kosong, maka perlu ada jaminan agar perlindungan HAM itu dapat dituntut untuk dilaksanakan. Salah satunya dengan memberikan kewenangan *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi. Sebagai catatan, kewenangan konstitusionalitas demikian menguatkan komitmen perlindungan HAM di Jerman. Mahkamah Konstitusi Jerman menjadi lembaga tempat bertumpu warga negara yang merasa hak-hak dasarnya diabaikan oleh elite-penguasa negara.

Dari beberapa penekanan hasil amandemen UUD 1945 di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa secara umum, aturan konstitusi pascaamandemen lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. Kesimpulan ini didasarkan pada persandingan antara hasil amandemen dengan kriteria negara hukum berdasarkan doktrin. Hans Kelsen, misalnya, dalam kaitan negara hukum yang juga merupakan negara demokratis, mengargumentasikan empat syarat *rechtsstaat*, yaitu negara yang (1) kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh rakyat; (2) mengatur mekanisme pertanggungjawaban bagi atas setiap kebijakan dan tindakan kenegaraan yang dilakukan oleh elite negara; (3) menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan (4) melindungi hak-hak asasi manusia.¹¹

Kriteria dalam bahasa yang lain, namun tetap sama secara substansi, diargumenkan oleh Saunders dan Le Roy. Keduanya menyatakan bahwa *rule of law* mempunyai tiga

¹¹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (1967) 313.

prinsip utama, yaitu: (1) pemerintahan harus berjalan berdasarkan hukum yang sudah ada sebelumnya; (2) aturan hukum inilah yang harus dilaksanakan dan berlaku; dan (3) perselisihan atas aturan tersebut harus diselesaikan melalui mekanisme yang demokratis.¹²

Berdasarkan paparan di atas, sekali lagi, dapat ditarik kesimpulan bahwa, hasil amandemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusional bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum Indonesia. Meski demikian, tentu, jaminan konstitusional yang lebih baik itu saja tidaklah cukup. Banyak tantangan dan hambatan untuk menerapkan jaminan konstitusi tersebut ke dalam tindak nyata kehidupan bernegara. Dalam konteks itulah, salah satu hambatan utama terwujudnya negara hukum Indonesia yang sebenarnya adalah: praktik korupsi yang masih menggila, utamanya korupsi di dunia peradilan itu sendiri. Paparan ini pada gilirannya akan menyoal masalah korupsi sebagai pembajak cita reformasi konstitusi.

Sebelum menyajikan problematika korupsi, pemaparan berikut mengargumentasikan bahwa aturan main bernegara tetap harus disempurnakan untuk memperkokoh cita negara hukum yang demokratis.

Penyempurnaan Lembaga Eksekutif¹³

Di bidang eksekutif, selain masalah perlu diadopsinya calon independen dalam pemilihan presiden, sebaiknya dibangun sistem politik yang menguatkan sistem presidensial

¹² Cheryl Saunders and Katy Le Roy, 'Perspective on the Rule of Law' dalam *The Rule of Law* (2003) 5.

¹³ Lihat: Denny Indrayana, *Presiden, Parlemen dan Kabinet*, Gatra, 23 Oktober 2004 dan Denny Indrayana, *Memaksimalkan Koalisi, Memberdayakan Oposisi*, Republika, 28 Juli 2004.

yang efektif. Dalam konteks demikian perlu dicatat peringatan dari Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart dalam "Presidentialism and Democracy in Latin America". Menurut mereka, ketidakstabilan pemerintahan akan terjadi bila sistem presidensial dipadukan dengan sistem multi-partai yang cenderung melahirkan presiden sial (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*). Yaitu, presiden yang hanya mendapatkan dukungan minoritas di parlemen. Hadirnya presiden minoritas dan pemerintahan terbelah, ditambah minimnya kekuasaan konstitusional, menyebabkan banyak sistem presidensial di negara-negara Amerika Latin gagal menghadirkan demokrasi yang stabil.¹⁴

Karenanya, untuk memperkuat sistem presidensial perlu didesain terwujudnya sistem dua partai, yang mempunyai kemungkinan lebih besar untuk melahirkan presidensial yang efektif (*effective presidential*). Sistem pemerintahan yang didominasi dua partailah, ditambah sistem saling kontrol antara eksekutif dan legislatif, yang menyelamatkan wajah-sejarah presidensial Amerika Serikat.¹⁵

Sementara sistem yang didominasi dua partai belum terbentuk, maka koalisi antar partai menjadi tidak terhindarkan. Mengacu pada klasifikasi Arendt Lijphart, koalisi pemerintahan dapat dibagi tiga: koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*), koalisi kekecilan (Y) dan koalisi

¹⁴ Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).

¹⁵ Sartori (1997). Meski menurut Sartori, dalam rentang waktu sejak 1950-an sistem presidensial Amerika Serikat juga didominasi oleh fenomena presiden sial dan pemerintahan terbelah. Di kurun waktu 1968 hingga 1992, Partai Republik selalu menduduki Gedung Putih kecuali masa 4 tahun di bawah Presiden Jimmy Carter. Sebaliknya, Partai Demokrat selalu mendominasi komposisi kursi di Kongres.

kebesaran (*oversized coalition*). Untuk menciptakan presidensial efektif yang perlu diciptakan adalah koalisi pas-terbatas.¹⁶

Koalisi pas-terbatas adalah koalisi yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Jumlah partai yang berkoalisi dibatasi hanya untuk mencapai dukungan mayoritas sederhana, tidak lebih. Koalisi kekecilan adalah koalisi yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen, sebagaimana pernah terjadi dalam kurun waktu terakhir pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sebaliknya, koalisi kebesaran adalah potret pemerintahan Presiden Wahid di masa awal berkuasa, juga pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kini, yang nyaris mengikutsertakan semua partai ke dalam kabinetnya.

Pengalaman Presiden Wahid menunjukkan bahwa koalisi pemerintahan yang kekecilan – setelah ia ditinggalkan oleh koalisi "Poros Tengah" – telah menjadikannya presiden yang sial, dan akhirnya dimakzulkan. Sebaliknya, koalisi kebesaran telah menghasilkan pemerintahan yang terlalu gemuk dan sulit disatu-padukan. Karenanya, untuk menuju pemerintahan yang efektif, selain mendorong sistem kepartaian yang didominasi dua partai, bentuk aliansi politik ke depan sebaiknya diupayakan menjadi koalisi pas-terbatas.

Penyempurnaan Lembaga Legislatif

Salah satu reformasi di bidang legislatif yang paling mengemuka adalah reformasi relasi struktural dan fungsional antara DPD dan DPR. DPD telah lahir, namun belum sepenuhnya hadir. Keberadaannya hampir sama dengan

¹⁶ Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999).

ketiadaannya. Maknanya, DPD bisa dianggap antara 'ada' dan 'tiada'. DPD 'ada' – salah satunya – karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD juga 'tiada'. Karena, kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan kewenangan DPR.

Sebagai anak kecil berumur lima tahun, lahir pada Agustus 2001, setelah MPR menyetujui Perubahan Ketiga UUD 1945, DPD adalah ibarat balita lemah yang menderita "busung lapar". Perutnya yang buncit adalah wujud tingginya harapan rakyat pemilih, namun kekurangan vitamin-kewenangan menyebabkan si mungil DPD menjadi tergolek lemah, tak bertenaga, tak berdaya serta bernafas senin – kamis. Ke depan, tanpa adanya rekayasa hukum (*legal engineering*) dan inovasi politik (*political innovation*) yang cerdas dan serius, DPD akan cenderung menjadi institusi mati tiada arti.

Di beberapa negara. Sampai akhir 1990-an, tiga dari empat parlemen di dunia adalah unikameral.¹⁷ Di masa lalu, penolakan terhadap parlemen bikameral – salah satunya – berdasar pada argumen terkenal dari Abbe Sieyes yang menegaskan, *If the second chamber agrees with the first it is unnecessary: if it disagrees it is pernicious*.

Namun, kecenderungan beberapa dekade terakhir, parlemen bikameral lebih banyak menarik minat negara-negara yang baru merdeka.¹⁸ Dalam catatan Ball dan Peters, keba-

¹⁷ Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (1998).

¹⁸ Ibid.

nyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar; dengan pengecualian New Zealand yang justru berubah ke unikameral dengan membubarkan Majelis Tingginya di tahun 1950, diikuti Denmark di tahun 1954, Swedia di tahun 1970,¹⁹ dan Iceland di tahun 1991.²⁰

Yang menarik, di tahun 1996, dari 36 negara yang diobservasi oleh Arendt Lijphart berkait dengan pola-pola demokrasi, hanya 13 negara yang unikameral, sisanya – 23 negara – menerapkan parlemen bikameral.²¹ Kemenangan statistik parlemen bikameral tersebut semakin menguatkan posisinya berhadapan dengan parlemen unikameral.

Berdasarkan perbandingan kekuatan antara kedua kamarnya, Giovanni Sartori membagi sistem parlemen bikameral menjadi tiga jenis yaitu: (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.²²

Weak bicameralism sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar

¹⁹ Alan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (2000) 190.

²⁰ Lijphart, 202.

²¹ Ibid.

²² Sartori, 184.

(*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.

Ketiga macam bikameral tersebut adalah berdasarkan tingkatan kekuatannya. Di samping itu, Giovanni Sartori juga membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan di antara kedua kamarnya, yaitu: (1) bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*); (2) bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*) dan (3) bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).

Sama halnya dengan pembagian berdasarkan perbandingan kekuatan di atas, parlemen bikameral dengan unsur yang terlalu sama di antara kedua kamarnya akan berubah wujud menjadi *unicameral*. Sebaliknya juga, apabila terlalu berbeda akan menyebabkan kebuntuan proses kerja parlemen karena terlalu heterogennya aspirasi dari unsur-unsur yang ada. Karenanya harus dicari adonan perpaduan yang menghasilkan *likely bicameralism*.

Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giovanni Sartori itu, maka bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*. Kongres di Amerika Serikat adalah contoh nyata dari perpaduan ideal tersebut karena *House of Representatives*-nya berbagi kewenangan dan saling kontrol dengan *Senate* untuk melaksanakan fungsi parlemen tetapi tidak sampai saling menjegal. Unsur-unsur

kongresnyapun terjaga dengan memadukan antara sistem kepartaian di *House of Representatives* dan representasi negara bagian di *Senate*.

Salah satu ciri negara yang mempunyai parlemen bikameral yang kuat adalah ketika kedua kamarnya mempunyai hak untuk saling memveto dalam proses legislasi, sebagaimana tersistem di Australia, Belgia, Italia, dan Amerika Serikat.²³ Contoh-contoh negara itu menunjukkan sistem parlemen bikameral yang kuat dapat berpadu selaras dengan sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial.

Sistem parlemen Indonesia. Para ahli berbeda pendapat tentang parlemen Indonesia pascaamandemen UUD 1945. Ada yang berargumen bahwa parlemen Indonesia adalah bikameral yang lemah (*weak bicameralism*), namun ada pula yang menyatakan Indonesia bukanlah parlemen bikameral, melainkan trikameral. Saldi Isra misalnya berpandangan bahwa dengan adanya kewenangan yang masih dimiliki MPR, di samping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD, maka sebenarnya Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar.²⁴

Yang jelas pilihan sistem parlemen Indonesia, pasca-perubahan Ketiga UUD 1945, kembali meneguhkan pola "bukan-bukan" sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang 'daging' bukan, 'ikan' juga bukan; *neither meat, nor fish*. Misalnya, sebelum amandemen UUD 1945 kita menganut sistem pemerintahan yang *bukan* parlementer, tetapi *bukan* pula presidensial. Sri Soemantri menyebutnya sebagai

²³ Ibid 185.

²⁴ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi vol. 1: No. 1, Juli 2004, 129 – 132.

sistem pemerintahan kuasi presidensial. Contoh lain, sistem pemilihan anggota DPR kita diakui menggunakan metode proporsional terbuka, namun pada praktiknya setengah tertutup; atau sistem proporsional *bukan* terbuka, tetapi *bukan* pula tertutup. Konsep bukan-bukan itu pula yang kita hasilkan pada sistem parlemen sekarang, *bukan* unikameral, tetapi bukan pula *bikameral*, tetapi cenderung trikameral. Lebih tepatnya, sistem trikameral yang terbentuk lebih didominasi kekuatan DPR.²⁵

Hasil sistem parlemen bikameral 'bukan-bukan' Indonesia adalah produk tarik menarik antara dua kutub di MPR ketika melakukan amandemen UUD 1945. Satu kutub bersemangat untuk membentuk sistem *strong bicameralism*, sedangkan kubu yang lain sama sekali menolak pembentukan sistem bikameral, alias berkehendak terus mempertahankan sistem unikameral.

Bagi kubu *strong bicameralism*, model unikameral yang menempatkan MPR sebagai lembaga parlemen yang super menimbulkan pemusatan kekuasaan yang anti demokrasi, dan merupakan salah satu pendorong utama bagi hadirnya MPR yang mudah direkayasa Presiden Soeharto guna melanggengkan kekuasaannya. Sebaliknya, bagi kelompok antiparlemen bikameral, konsep tersebut akan mendorong Indonesia menuju bentuk negara federal, salah satu konsep tabu yang wajib dihindari.²⁶

Meskipun, mengapa sistem federal ditolak, sama sekali tidak pernah diperdebatkan secara tuntas. Satu-satunya

²⁵ Ibid 116 – 139.

²⁶ Konsep ketatanegaraan lain yang dianggap tabu adalah sistem pemerintahan parlementer dan dasar negara selain Pancasila.

alasan yang muncul adalah alasan negara kesatuan adalah amanat para *founding parents* yang mendirikan negara-bangsa Indonesia. Suatu alasan yang sebenarnya amat dapat diperdebatkan. Alasan lain adalah: konsep negara federal telah gagal dilaksanakan di tahun 1949 – 1950 karena merupakan upaya Belanda untuk memecah belah Indonesia. Argumen terakhir ini menunjukkan, tertolaknya negara federal dan terpilihnya negara kesatuan adalah lebih merupakan wujud perlawanan romantis terhadap Belanda, serta bukanlah refleksi dari pemikiran mendalam bahwa negara federal senyatanya lebih buruk daripada negara kesatuan.

Kompromi di antara kedua kubu di MPR 1999–2004 itulah yang akhirnya melahirkan sistem bukan unikameral, tetapi bukan pula bikameral: *neither meat nor fish*. Kalau-pun DPD pada akhirnya disetujui oleh kubu penolak bikameral, yang salah satunya dipelopori oleh Fraksi PDI Perjuangan, itu karena kewenangan dan keberadaan DPD pada ujungnya sengaja dikompromikan dan didesain antara ada dan tiada.²⁷

DPD anak bawang DPR. Dengan mengenyampingkan kehadiran MPR, relasi DPR dan DPD adalah ibarat hubungan majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*) dalam sistem parlemen dua kamar, di mana DPD merupakan majelis tinggi. Majelis rendah dibahasakan berbeda seperti *House of Commons* (Inggris); *House of Representatives* (Amerika Serikat) dan *Bundestag* (Jerman). Di sisi lain, majelis tinggi disebut *House of Lords* (Inggris), *Senate* (Amerika Serikat), *Bundesrat* (Jerman) dan *House of Councillors* (Jepang).

²⁷ Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform...*, 187 – 188.

Menurut Sartori, dalam bikameral yang jauh tidak seimbang (*weak bicameralism*) yang posisinya lebih lemah adalah selalu majelis tinggi, dan belum pernah terjadi sebaliknya.²⁸ Lebih kuatnya *lower house* di antaranya adalah karena ada anggota *upper house* yang tidak dipilih langsung. Meskipun hal itu tidak terjadi dalam kasus di Jepang, di mana *upper house*-nya yang dipilih langsung. Di negeri matahari terbit itu, tetap saja kewenangan legislasi majelis tinggi tetap lebih lemah, karena dapat diveto oleh majelis rendahnya.²⁹ Meski demikian, posisi majelis tinggi di Jepang tersebut masih lebih lumayan dibandingkan nasib majelis tinggi di Indonesia. Di sini, DPD meski juga sudah dipilih langsung tetapi tetap saja berposisi jauh lebih rendah dari DPR, dan lebih jauh dari itu, tidak punya kewenangan legislasi sekuat *House of Councillors* di Jepang.

Dibandingkan dengan DPR, kewenangan DPD amat minimalis, baik dari sisi institusional maupun personal. Di sisi institusional DPR adalah pemegang mandat legislasi bersama-sama dengan Presiden; mempunyai fungsi pengawasan; dan mempunyai fungsi budgeting. Di sisi lain, DPD hanya merupakan "lembaga pemberi pertimbangan agung" kepada DPR ke dalam ketiga fungsi institusional DPR tersebut. Lebih jauh, berbeda dengan DPR yang diproteksi keberadaannya dari kemungkinan dibubarkan oleh Presiden,³⁰ maka DPD tidak mempunyai proteksi konstitusional demikian.³¹

²⁸ Sartori, 183 – 184.

²⁹ Ibid.

³⁰ Pasal 7C UUD 1945.

³¹ Denny Indrayana, *Ancaman Tirani DPR*, Kompas 2 September 2002.

Tidak hanya rentan secara institusional, DPD juga lemah secara personal. Bila anggota-anggota DPR dilindungi dengan hak imunitas di dalam konstitusi, maka anggota DPD tidak mempunyai garansi konstitusi demikian. Hak imunitas bagi anggota DPD baru hadir dalam UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD dan DPRD. Lebih jauh, hak-hak lain yang dimiliki anggota DPR semuanya dijamin dalam UUD 1945, sedangkan hak-hak anggota DPD hanya diatur dalam UU Susduk. Perbedaan hierarki peraturan tersebut secara nyata menggambarkan inferiornya DPD di hadapan DPR.

Kekerdilan kewenangan DPD di hadapan DPR menghilangkan salah satu fungsi kehadiran DPD, sebagai fungsi internal kontrol parlemen. Sebagaimana dikatakan Sartori – di awal tulisan ini – *two eyes are better than one eye*. Artinya dua kamar seharusnya mempunyai fungsi saling kontrol saling imbang (*checks and balances*). Dominannya DPR menjadikannya sebagai lembaga yang hanya dapat dikontrol oleh kekuatan eksternal, misalnya presiden dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan kontrol internalnya hanya muncul dari diri internal DPR sendiri, yaitu melalui dinamika politik fraksi-fraksi DPR. Sedangkan kontrol internal parlemen dengan hadirnya DPD, nyaris tidak ada gunanya.

Sistem Parlemen ke Depan. Kejelasan sistem parlemen Indonesia ke depan harus lebih tegas. Pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem distrik harus disinkronkan dengan kewenangannya yang lebih kuat. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD, dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Misalnya, dalam proses legislasi, jika ke depan ada amandemen atas UU Pemerintahan Daerah, maka DPD

tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU perubahan tersebut.

Selain penguatan fungsional, perlu juga dilakukan penguatan struktural, terutama berhubungan dengan proteksi institusional dan personal DPD. Proteksi institusional adalah dengan menegaskan bahwa, sebagaimana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, maka demikian pula DPD. Sedangkan proteksi personal adalah dengan mengangkat hak imunitas DPD yang saat ini ada dari tingkat UU ke tingkat konstitusi. Peningkatan status hukum serupa perlu juga dilakukan atas hak-hak DPD yang lain.

Artinya, sistem parlemen Indonesia ke depan sebaiknya mengarah kepada sistem parlemen bikameral yang kuat, meski jangan juga sampai ke arah parlemen bikameral yang sama kuat (*perfect bicameralism*). Masih adanya kelompok politik yang antipati dengan sistem federal – dan selalu mengaitkannya dengan sistem parlemen bikameral – merupakan keryataan sosiologis bangsa Indonesia, yang tidak *fair* untuk diabaikan begitu saja keberadaannya. Maksudnya, menjadi tidak bijak untuk menghadirkan sistem bikameral yang sama kuat ke dalam sistem berbangsa Indonesia. Terlebih, *perfect bicameralism* juga berpotensi mengarah kepada kebuntuan proses politik.³² Salah satu contoh krisis politik pernah dialami Australia di tahun 1975. Penolakan *Senate* atas rancangan APBN yang diusulkan pemerintahan Partai Buruh, memaksa Governor General Australia memberhentikan pemerintah.³³

³² Sartori, 188.

³³ Ball dan Peters, 193.

Berkait dengan hubungan antara sistem negara federal dengan parlemen bikameral, penelitian yang dilakukan Lijphart di tahun 1996 menunjukkan bahwa dari 27 negara kesatuan demokratis yang diteliti masing-masing 13 merupakan parlemen unikameral, 13 bikameral dan 1 adalah sistem *one-and-a-half* parlemen. Sedang dari 9 negara federal yang demokratis, semuanya menerapkan sistem parlemen bikameral.³⁴ Dari angka-angka tersebut tetap dapat disimpulkan bahwa: sistem parlemen bikameral tidak selalu berkait dengan negara federal, namun bukti bahwa semua negara federal pasti bikameral tetap merupakan fakta yang tak terbantahkan.

Lebih jelas tentang hubungan antara unikameral-bikameral dengan kesatuan federal, penelitian Lijphart menyatakan: ketika derajat federalisme dan desentralisasi meningkat, biasanya perubahan dari sistem unikameral ke bikameral terjadi; dan selanjutnya derajat kekuatan sistem parlemen bikameral juga meningkat.³⁵

Tetapi, itu bukan berarti negara kesatuan sebagaimana Indonesia tidak dapat membentuk sistem bikameral yang kuat, karena tetap saja ada perkecualian. Negara-negara kesatuan yang berpenduduk besar – sebagaimana halnya Indonesia – seperti Perancis, Kolombia dan Italia tetap menerapkan sistem parlemen bikameral yang kuat, terlepas ketiganya adalah negara kesatuan yang sentralistik.³⁶

Langkah untuk melakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945 untuk mewujudkan parlemen bikameral yang kuat, adalah salah satu agenda hukum-politik yang harus

³⁴ Lijphart, 203.

³⁵ Ibid 214.

³⁶ Ibid 215.

terus diadvokasi dan didesakkan. Namun, perubahan konstitusi tentu bukan pekerjaan mudah. Banyak prosedur dan persyaratan konstitusional yang sulit untuk dilewati, terlebih dengan jumlah anggota DPD yang kurang dari sepertiga anggota MPR. Dengan komposisi demikian, penguatan DPD melalui reformasi konstitusi adalah langkah penting namun kurang strategis dan relatif akan memakan waktu yang lama.

Dengan demikian, upaya-upaya revitalisasi DPD melalui penciptaan terobosan-terobosan hukum tidak tertulis (konvensi) menjadi alternatif solusi yang juga wajib diseriisi. Dalam konteks ini, kebijakan untuk menciptakan konvensi pidato presiden di hadapan DPD – selain di hadapan DPR – pada bulan Agustus, adalah upaya yang patut diapresiasi. Ke depan, langkah-langkah inovasi demikian harus lebih sering dilakukan terutama atas isu-isu kenegaraan yang lebih populis, tidak semata elitis, sebagaimana terkesan dari perebutan pidato presiden antara DPR dengan DPD, yang senyatanya lebih kental bernuansa seremonial ketimbang masalah kehidupan nyata masyarakat kawula alit.

Penyempurnaan Lembaga Yudikatif

Masalah yudikatif berkait erat dengan pola relasi Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi. Seharusnya hubungan ketiganya saling menunjang untuk terciptanya kekuasaan yudikatif yang merdeka dan berwibawa.

Putusan MK Tentang UU KY. Ada apa dengan Mahkamah Konstitusi? Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, yang menguji Undang-undang Komisi Yudisial (UU KY) sangat problematik dan mengejutkan. Ia adalah lonceng kematian bagi reformasi peradilan, bagi agenda penting memberantas

praktik haram mafia peradilan. Sejak putusan itu dikeluarkan, praktik *judicial corruption* cenderung akan semakin marak.

Tiga puluh satu hakim agung, sebagai pemohon pengujian, bersama para kuasa hukumnya, OC Kaligis, Juan Felix Tampubolon dan Indriyanto Seno Adji sudah pasti tersenyum lebar karena nyaris seluruh permohonan mereka dikabulkan oleh MK. Bahkan untuk fungsi pengawasan, MK memutuskan "segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).” Inilah putusan di mana untuk kesekian kalinya MK menggunakan dalih ketidakpastian hukum atau kepastian hukum untuk membatalkan suatu peraturan perundangan. Sayangnya penerapan dalih itu tidak jarang bertabrakan dengan prinsip kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.

Inilah putusan kontroversial MK yang lain, setelah sebelumnya menyatakan korupsi tidak dapat dijerat dengan perbuatan melawan hukum materiil – suatu putusan yang bertentangan dengan semangat pemberantasan korupsi. Dalam putusan UU Korupsi tersebut, MK membatalkan ketentuan perbuatan melawan hukum materiil dalam penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-undang Korupsi karena tidak sesuai dengan kepastian hukum yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pembatalan konsep melawan hukum materiil tersebut – yang merujuk pada hukum tidak tertulis dalam ukuran kepatutan, kehati-hatian dan kecermatan yang hidup dalam masyarakat, sebagai satu norma keadilan – memangkas semangat progresivitas yang amat

bermanfaat untuk melawan korupsi sebagai kejahatan luar biasa dengan cara luar biasa pula.

Seakan melengkapi kontroversi, putusan atas UU KY sangat bertolak belakang dengan agenda memberantas praktik korupsi peradilan (*judicial corruption*). Anehnya, tidak ada satu *dissenting opinion*-pun yang diberikan dalam putusan UU KY yang sangat strategis tersebut. Ada apa dengan hakim konstitusi? "Masuk anginkah" mereka? Tulusan singkat ini mencoba melihat putusan tersebut secara korektif – mengkritik argumen yang ada di dalam putusan; serta secara preventif – mengantisipasi bagaimana sebaiknya revisi UU KY dilakukan.

Putusan UU KY kental terkontaminasi *conflict of interest*. Perilaku hakim konstitusi diputuskan bukan obyek pengawasan KY. Alasannya, sistematika pembahasan di dalam konstitusi adalah MA, KY baru MK. Alasan demikian sebenarnya tidak sesuai dengan fakta yang terungkap di persidangan. *The second founding parents* yang merumuskan perubahan UUD 1945 mengungkapkan bahwa susunan demikian bukan berarti hakim konstitusi tidak diawasi oleh KY. Susunan itu terjadi *by accident* karena proses pembahasan perubahan UUD 1945 memang tidak sistematis, dan sewaktu pembahasan MK belumlah terbentuk. Sehingga yang lebih banyak didiskusikan adalah pengawasan terhadap MA dan jajaran peradilan lainnya. Namun, itu sama sekali bukan berarti hakim konstitusi tidak dapat diawasi oleh KY.

Alasan lain dalam putusan bahwa perilaku hakim konstitusi tidak termasuk obyek pengawasan KY karena MK harus independen sewaktu memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara – yang mungkin melibatkan KY

sebagai pihak – tidak pula tepat benar. Karena justru kewenangan MK untuk memutus sengketa kewenangan yang melibatkan KY, dan kewenangan KY untuk mengawasi hakim konstitusi adalah bentuk *checks and balances*. Kewenangan KY demikian seharusnya dianggap tidak dapat mempengaruhi independensi hakim konstitusi. Sebagaimana sangat sering disampaikan oleh Ketua MK bahwa mereka akan tetap independen, untuk menilai undang-undang yang dibuat Presiden dan DPR, meskipun 6 orang hakim konstitusi diusulkan oleh Presiden dan DPR.

Karenanya, sulit untuk menafikan bahwa putusan mengeluarkan hakim konstitusi dari obyek pengawasan KY tidaklah terkontaminasi benturan hakim konstitusi yang agaknya sangat enggan perilakunya diawasi. Potensi benturan kepentingan ini sebenarnya sudah tercium sedari awal, dan karenanya MK diingatkan untuk tidak memutuskan permohonan sepanjang yang menyangkut MK sendiri. Terlebih ada asas hukum yang mengatakan hakim tidak boleh memeriksa perkara yang terkait dengan dirinya sendiri. Sayangnya, MK mengabaikan peringatan tersebut dan akhirnya terjebak pada logika tiran bahwa perilaku hakim konstitusi hanya boleh diawasi oleh mereka sendiri.

Makin sulit lagi dimengerti kenapa masalah hakim konstitusi tidak diawasi KY ini dapat disepakati secara bulat. Padahal tidak sedikit hakim konstitusi – tidak terkecuali Jimly Asshiddiqie – sendiri yang menuliskan buku bahwa hakim konstitusi sebaiknya menjadi obyek pengawasan KY. Jimly dalam banyak kesempatan juga menyambut baik dimasukkannya pengawasan hakim konstitusi ke dalam UU KY, dan menuliskan bahwa sebaiknya peran Majelis Kehormatan Hakim MK digantikan oleh KY.

Menilik pendapat-pendapat yang terdokumentasikan dalam buku dan banyak makalah tersebut, menjadi aneh kalau tidak satupun hakim konstitusi akhirnya menyampaikan beda pendapat dalam putusan UU KY ini, khususnya yang berkaitan dengan putusan bahwa perilaku hakim konstitusi tidak diawasi oleh KY. Padahal adalah syarat utama konstitusi untuk menciptakan kontrol kepada setiap organ konstitusi. Membiarkan hakim konstitusi tanpa pengawasan eksternal berpotensi melanggar semangat dasar konstitusionalisme itu sendiri, sesuatu yang harusnya dijaga MK sebagai *guardian of the constitution*.

Putusan UU KY juga menolak relasi KY-MA-MK sebagai hubungan yang saling-kontrol-saling-imbang. Alasannya KY hanya lembaga penunjang, lebih inferior dibandingkan MA dan MK yang merupakan lembaga utama kekuasaan kehakiman. Argumentasi demikian adalah interpretasi yang debatable dan sama sekali tidak mempunyai dasar yang cukup di dalam UUD 1945 sendiri. Yang pasti, ketiga lembaga secara tegas diatur dalam bab yang sama tentang kekuasaan kehakiman. Semestinya, dengan kewenangan konstitusional untuk "menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", tidaklah bisa diargumentasikan KY hanya organ penunjang, dan MA serta MK berposisi lebih utama. Argumentasi organ penunjang dan organ utama jelas mengasumsikan sifat hirarkis antara KY dan MA-MK, dengan KY berposisi lebih inferior. Padahal untuk melaksanakan pengawasan preventif dan korektif atas perilaku hakim, KY sewajibnya berfungsi sejajar dengan lembaga yang akan di awasinya. Adalah mimpi untuk mengargumentasikan, suatu lembaga yang lebih inferior dapat mengawasi lembaga yang lebih superior.

Checks and balances yang dikatakan MK hanya terbagi di antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, adalah pola pikir ala Montesquieu yang klasik dan ketinggalan zaman. Kompleksitas ketatanegaraan modern sudah tidak cukup lagi mendasarkan pemisahan kekuasaan kepada tiga cabang tersebut. Bruce Ackerman (2000) menulis artikel berjudul *The New Separation of Powers* dalam *The Harvard Law Review* bahwa di Amerika Serikat ada sistem pemisahan kekuasaan baru yang melingkupi Presiden, DPR, Senat, MA dan Komisi-komisi independen (*independent agencies*). Dicontohkan Ackerman bahwa salah satu komisi independen adalah Federal Reserve Bank, yang juga mempunyai kewenangan saling kontrol dan saling imbang dengan cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Jadi, walaupun benar logika dan argumen MK, bahwa KY adalah *state auxiliary agency*, maka sebagai lembaga independen bukanlah tidak mungkin jikalau konstitusi memberikan sistem saling-kontrol dan saling-imbang antara MA dan KY. Justru, perkembangan kehidupan ketatanegaraan modern menunjukkan *trend* terbangunnya sistem kontrol yang melibatkan komisi-komisi negara independen. Di Afrika Selatan dan Thailand, sebagai contoh, kehadiran Komnas HAM, Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemberantasan Korupsi, diakui secara tegas di dalam konstitusinya, dan diberikan kewenangan untuk melakukan *checks and balances* di bidangnya masing-masing. Lembaga-lembaga independen itu diakui sebagai *constitutional organ*.

Berkait dengan argumen bukan *checks and balances* tersebut, MK juga mengatakan yang diawasi oleh KY adalah perilaku hakim secara personal dan bukan institusional.

Pendapat demikian seakan tepat, tetapi menjadi aneh ketika diterapkan dalam kewenangan KY yang ikut serta dalam rekrutmen calon hakim agung. Kewenangan itu senyatanya menunjukkan KY mempunyai fungsi *checks and balances* dengan institusi MA dan tidak dengan para hakim agung secara perorangan.

Putusan MK memang betul ketika mengatakan ada yang harus diperbaiki dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh KY. Tetapi itu bukan berarti hanya norma perundangan dalam UU KY yang keliru, dan lalu diputuskan bertentangan dengan UUD 1945. Kalau benar argumen MK bahwa terjadi tumpang tindih antara aturan pengawasan yang ada di dalam UU Mahkamah Agung (UU MA), UU Kekuasaan Kehakiman (UU KK) dan UU KY, maka seharusnya yang diperbaiki adalah UU MA dan UU KK. Karena, dalam hal pengawasan hakim, UU KY harus dianggap *lex specialis*, aturan yang lebih khusus, yang mengenyampingkan aturan UU MA dan UU KK yang lebih umum. Apalagi UU KY yang lebih baru harus dianggap memenuhi asas *lex posteriori derogat legi priori*. Aturan yang lebih baru mengenyampingkan aturan yang lebih lama.

MK mungkin dapat berdalih bahwa yang dimintakan pengujian konstitusionalitasnya adalah UU KY, karenanya tidaklah dapat membatalkan UU lain yang tidak sedang diuji konstitusionalitasnya. Tetapi, alasan demikian tidak konsisten dengan seringnya MK mengeluarkan putusan ultra petita. Artinya, kalau memutuskan diluar yang diminta oleh Pemohon tidak jarang dilakukan MK, adalah wajar pula jika UU terkait yang menimbulkan tumpang tindih di bidang pengawasan juga dinyatakan bertentangan dengan UUD. Atau kalau dirasa melanggar aturan hukum acara jika

membatalkan UU yang tidak sedang direview, maka MK sewajibnya tidak menyatakan pasal-pasal pengawasan dalam UU KY bertentangan dengan UUD. Pun, kalau memutuskan segala pasal pengawasan KY dicabut, kenapa MK tidak memutuskan semua UU KY bertentangan dengan UUD 1945, karena sebenarnya MK telah menghilangkan roh urgensi eksistensi KY.

Dengan memilih membatalkan fungsi pengawasan UU KY, MK sangat tidak sensitif dengan merajalelanya praktik mafia peradilan yang sedikit banyak dilakukan oleh hakim. Inilah kemenangan besar para hakim – khususnya para hakim agung – yang dalam beberapa waktu ke depan akan kembali leluasa melakukan praktik mafia peradilan tanpa khawatir akan ada rekomendasi sanksi dari KY. Imbauan MK, agar DPR dan Presiden segera merevisi aturan pengawasan yang mereka batalkan, bukanlah solusi yang tepat, apalagi cepat. Imbauan itu bahkan terkesan melempar bola panas ke DPR dan Presiden. Padahal, merumuskan revisi undang-undang bukanlah pekerjaan mudah dan mungkin akan memakan waktu yang lama. Yang dalam rentang waktu tersebut, hakim-hakim akan berpesta pora tanpa pengawasan 'siapapun'.

MK membatalkan segala pasal pengawasan dengan alasan atruannya tidak jelas (kabur) dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Pertanyaannya, apakah ketidakjelasan tersebut sedemikian parah sehingga semua fungsi pengawasan dalam UU KY wajib dinyatakan bertentangan dengan konstitusi? Mengapa pilihannya bukanlah membiarkan pasal-pasal pengawasan itu dengan menekankan KY mengatur hal-hal yang belum jelas diperbaiki melalui amandemen UU KY, dengan memulainya lewat Peraturan

KY. Bukankah dengan demikian, fungsi pengawasan KY masih dapat dilakukan, suatu fungsi yang teramat penting untuk memerangi praktik mafia peradilan yang marak di negeri ini.

Lagi pula apa ukuran tidak jelas serta menimbulkan ketidakpastian hukum? Dua ukuran itu bisa jadi sangat longgar, jika diterapkan kepada UU di tanah air, amat mungkin semua UU wajib dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Karena amat wajar jika ada argumen bahwa setiap UU di tanah air tidak jelas, dan karenanya bertentangan dengan prinsip kepastian hukum.

Dengan membatalkan segala pasal pengawasan dalam UU KY tentu saja MK telah membuat senyum lebar semua pelaku korupsi peradilan. Mulai putusan itu dibacakan hingga disahkannya revisi UU KY, KY tidak lagi bisa mengawasi perilaku hakim. Suatu fungsi konstitusional yang dijamin oleh konstitusi. Itulah Ironisnya, MK sebagai pengawal konstitusi, justru telah menghapus pasal-pasal pengawasan KY yang sebenarnya justru diberikan oleh konstitusi.

Akhirnya, pilihan membatalkan semua pasal pengawasan dalam UU KY adalah pilihan yang masih *debatable* secara ilmu hukum konstitusi. Justru yang sudah pasti, pilihan itu menumbuhsururkan praktik mafia peradilan. Suatu pilihan yang bertentangan dengan moralitas-konstitusionalitas (*constitutional morality*), yang bermakna setiap konstitusi harus diartikan sesuai landasan moralitas. Sewajibnyalah setiap pilihan interpretasi hukum tidak boleh menabrak fondasi moralitas anti mafia peradilan. Ironisnya, pilihan hukum yang dijatuhkan MK nyata-nyata makin menumbuhsururkan praktik korupsi peradilan. Lilin Mah-

kamah Konstitusi yang sempat menerangi kelam peradilan agaknya berangsur padam dan mulai tergantikan munculnya bebayang hitam Mahkamah Mafia Peradilan.

Dalam beberapa sisi putusan MK untuk merevisi UU KY memang idealnya dapat menjadi pintu perbaikan masalah pengawasan hakim. Sayangnya, bola panas yang dilemparkan putusan MK itu tidak akan mudah dilaksanakan dalam kehidupan nyata politik Indonesia yang koruptif. Benny K. Harman dalam diskusi mengkritisi putusan MK ini dengan lugas mengatakan bahwa 80 persen anggota Komisi III DPR RI tidak pro reformasi dan karenanya sulit mengharapkan revisi UU KY akan menghasilkan fungsi pengawasan yang ideal.

Terlebih, putusan MK yang membatalkan segala fungsi pengawasan KY amat mungkin menimbulkan interpretasi bahwa fungsi pengawasan KY cenderung *unconstitutional*. Kalaupun akan diatur dengan lebih detail, amat mungkin putusan MK justru akan membatasi fungsi pengawasan KY. Padahal seharusnya, otoritas pengawasan perilaku hakim yang diawasi KY dikuatkan, bukan justru dilemahkan dengan pembatasan-pembatasan.

Seharusnya revisi UU KY memang mengartikan secara tegas bahwa KY berfungsi kuat di bidang administrasi peradilan untuk menjatuhkan sanksi, promosi dan mutasi hakim. Pengawasan KY hanya di bidang non-justisial. Tidak dapat KY menjatuhkan sanksi semata dengan menilai putusan. Karena KY bukanlah lembaga pengadilan. Putusan pengadilan hanya dapat dinilai dan dinyatakan benar atau salah oleh pengadilan yang lebih tinggi, bukan oleh KY.

Penguatan fungsi KY berarti MA hanya akan mengurus masalah peradilan, dan tidak lagi masalah administrasi

peradilan yang menjadi kewenangan KY. Inilah sistem dua atap peradilan, yang dulu atapnya ada di MA dan di Departemen Kehakiman. Nantinya salah satu atapnya ada di KY, di samping tetap salah satunya ada di MA. Model dua atap yang demikian tidak akan menjadi bentuk intervensi dengan landasan berpikir KY juga merupakan bagian kekuasaan kehakiman (yudikatif), berbeda dengan sistem dua atap sebelumnya di mana campur tangannya Departemen Kehakiman adalah lembaga eksekutif yang amat mungkin merusak kemandirian lembaga peradilan.

Ada apa dengan hakim konstitusi? Mengapa mengeluarkan keputusan yang membuat para koruptor dan penikmat mafia peradilan tersenyum lebar? Saya harap, yang terjadi hanyalah perbedaan sudut pandang hukum, bukan karena adanya faktor mulai tergerusnya idealisme dan sifat kenegrawanan para hakim. Karena jika yang terjadi adalah pengaruh-pengaruh non-hukum, maka sirnalah harapan MK untuk tetap menjadi lilin di tengah gulitanya dunia peradilan kita. Jikalau putusan UU KY terkontaminasi praktik menyimpang maka lilin MK telah pula padam dan meleleh, berbaur dengan mafioso peradilan.

Mudah-mudahan hakim konstitusi tidak sedang melakukan blunder yang menyebabkan segera terdengarnya teriakan rakyat yang meniru teriakan Dick the Butcher—tokoh yang dikreasikan William Shakespeare dalam *Henry IV: Lets kill all the lawyers*.

Korupsi Pembajak Transisi Demokrasi

Meski dengan konstitusi yang lebih baik dibandingkan sebelum amandemen UUD 1945, Indonesia pascaperubahan konstitusi tetap menghadapi krisis multidimensi, dan

perjalanan terjal menuju negara yang demokratis. Tentu saja, keberadaan konstitusi memang bukan jaminan lahirnya negara demokratis. Bogdanor secara tegas mengatakan, "*Constitutions are not, of course, confined to democratic states*".³⁷ Demikian pula dengan hadirnya konstitusi yang lebih baik pascaamandemen UUD 1945, bukanlah berarti tugas konstitusionalitas telah selesai. Banyak faktor yang masih bisa mengganjal. Salah satunya adalah praktik korupsi. Artinya, memang

... hasil amandemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusional bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum Indonesia. Meski demikian...jaminan konstitusional yang lebih baik itu saja tidaklah cukup. Banyak tantangan dan hambatan untuk menerapkan jaminan konstitusi tersebut ke dalam tindak nyata kehidupan bernegara. Dalam konteks itulah, salah satu hambatan utama terwujudnya negara hukum Indonesia yang sebenarnya adalah: praktik korupsi yang masih menggila, utamanya korupsi di dunia peradilan itu sendiri.³⁸

Yang paling berbahaya adalah korupsi di sektor publik, atau yang dilakukan pejabat negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Hal tersebut bukan berarti bahwa korupsi oleh kelompok pengusaha menjadi tidak berbahaya. Tetapi, dalam praktiknya, korupsi publik mempunyai daya rusak yang lebih tinggi karena pelakunya mempunyai

³⁷ Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988) 3.

³⁸ Denny Indrayana, Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juli 2004, 101-115.

kekuasaan resmi di pemerintahan, parlemen dan pengadilan. Korupsi private yang berbahaya karenanya adalah: korupsi yang berkarakter relasi kolusi antara penguasa (publik) dengan pengusaha (private).

DeCoste menamakan korupsi oleh pejabat publik ini sebagai '*political corruption*'³⁹ yang diartikannya sebagai, "*the debasement of the foundations or origins of a political community.*"⁴⁰ Lebih jauh DeCoste berpendapat bahwa korupsi private 'hanya' menyentuh '*personal morality*' sedangkan korupsi publik menyangkut '*political morality*'.⁴¹ Scheppele mengatakan *political corruption* terjadi jika yang dirugikan adalah kepentingan masyarakat luas. Sedangkan *personal corruption* terjadi jika yang dilakukan adalah transaksi pribadi dan yang menderita kerugian juga hanya orang-perorang.⁴² DeCoste, karenanya, menyimpulkan bahwa korupsi pejabat publik lebih sistemik dan lebih merusak. Dalam bahasanya:

... it is quite proper to characterize political corruption, but not private corruption, as "a systemic concept," since "political corruption violates and undermines the norms of the system of public order," and not just the dictates of some, generally contestable, view of personal morality.⁴³

³⁹ F.C. De Coste, 'Political Corruption, Judicial Selection, and the Rule of Law', dalam *Alberta Law Review* (2000:38) 655—657.

⁴⁰ Ibid 656.

⁴¹ Ibid 655—656.

⁴² Kim Lane Scheppele, 'The Inevitable Corruption of Transition' dalam *Connecticut Journal of International Law* (14:1999) 511.

⁴³ DeCoste, 657.

Mengenai pentingnya memberantas korupsi untuk mendorong demokrasi didalilkan oleh Philip B. Heyman, "One critical relationship between corruption and democracy is thus that corruption can deeply undermine support for democracy in any fragile democracy."⁴⁴

Menyempurnakan Konstitusi, Memberantas Korupsi

Berkait dengan masalah nyata korupsi tersebut, jikalau penerapan hasil amandemen dianggap bermasalah, persoalannya tidak melulu pada substansi amandemen itu sendiri: tidak semata pada *rule of law* tetapi lebih pada *rule of ethics*. Karenanya, paralel dengan reformasi konstitusi lanjutan, yang tidak kalah penting adalah merombak pola pikir koruptif para penyelenggara negara. Reformasi konstitusi adalah upaya menguatkan *rule of law*; sedangkan perombakan pola pikir diperlukan untuk mendorong *rule of ethics* yang lebih anti korupsi. Untuk mendorong perbaikan integritas pejabat negara tersebut, reformasi konstitusi harus ditindaklanjuti dengan reformasi birokrasi dan reformasi peradilan.

Khusus untuk reformasi dunia peradilan, gerakan hukum progresif harus diberi tempat yang lebih besar untuk mencegah peradilan yang berwibawa terus dibajak oleh praktik haram mafia peradilan.⁴⁵ Mafia peradilan merambah semua lini sistem hukum kita, dari hulu hingga ke hilir. Dari

⁴⁴ Philip B. Heymann, 'Democracy and Corruption' dalam *Fordham International Law Journal* (20:1996) 327.

⁴⁵ Lebih jauh tentang problem akut mafia peradilan lihat: Denny Indrayana, *Teror Mafia Peradilan*, Tempo 16 Oktober 2005; Denny Indrayana, *Ketua Mahkamah Tidak Agung*, Media Indonesia 3 Mei 2006; Denny Indrayana, *Mahkamah Tidak Agung*, Kompas 11 Oktober 2005; Denny Indrayana, *Urgensi Reshuffle Hakim Agung*, Kompas 7 Januari 2006.

proses penyelidikan hingga proses Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung. Proses peradilan yang singkat, cepat, berbiaya murah relatif hanya menjadi mimpi. Kemungkinannya, hanya proses di Mahkamah Konstitusi yang masih relatif steril dari praktik curang yang memperjualbelikan keadilan tersebut. Terungkapnya praktik jual-beli perkara yang dilakukan oleh Harini—advokat Probosutedjo—dengan beberapa orang pegawai MA, yang diduga melibatkan pula majelis hakim yang memeriksa perkara itu (Bagir Manan, Parman Suparman dan Usman Karim), hanyalah puncak gunung es; praktik serupa telah, masih dan kemungkinan akan terus terjadi.

Sebagai benteng terakhir proses hukum, MA adalah salah satu lembaga yang paling bertanggungjawab dengan terus maraknya praktik mafia peradilan. Hal itu bukan berarti yang melakukan *judicial corruption* hanyalah para hakim agung. Mafia peradilan adalah lingkaran setan yang melibatkan semua aparat penegak hukum: hakim, jaksa, polisi, advokat, panitera, dan pegawai peradilan. Namun, seandainya para hakim tidak bisa dibeli, maka praktik mafia peradilan tidak akan pernah tumbuh subur. Lebih jauh, seandainya para hakim agung adalah *the nine of solomon*—julukan bagi sembilan hakim agung Amerika Serikat—maka praktik peradilan yang terjadi di tingkat bawah akan sia-sia, dan pada akhirnya akan berkurang dengan sendirinya. Karenanya, pada tataran strategi, dengan pentingnya peran dan fungsi MA, maka adalah sangat strategis untuk membersihkan institusi MA dari hakim-hakim yang korup.

Sayangnya, sampai detik inipun MA kita masih belum berhasil mencuci diri dari praktik kotor mafia peradilan. Indikasi sederhananya adalah: masih sangat tertutupnya

MA. Padahal korupsi peradilan akan dengan mudah terjadi jika suatu institusi memonopoli kewenangan yang besar, tapi minus transparansi. Cobalah akses situs MA, tidak ada informasi cerdas yang tersedia di sana. Cobalah pula untuk meminta putusan MA, maka tingkat kecepatan mendapatkannya akan sangat tergantung dengan seberapa besar Anda memberikan uang pelicinnya. Hal ini sangat berbeda dengan situs MK yang informatif. Putusan MK-pun langsung diberikan kepada para pihak begitu putusan selesai dibacakan, dan khalayak ramai segera bisa mengakses putusan itu lewat situs MK.

Untuk memutus rangkaian korupsi peradilan di MA itu, sistem transparan jelas harus diterapkan dan hakim agung yang berkualitas serta berintegritas jelas diperlukan. Sistem transparan bisa dimulai dengan menerapkan manajemen peradilan yang berbasis teknologi informasi (*electronic court*). Dengan sistem *e-court* semua proses peradilan akan dikomputerisasi. Misalnya penentuan majelis hakim akan otomatis ditentukan komputer, sehingga peluang untuk memesan majelis hakim, yang kabarnya bisa dilakukan, tidak mungkin terjadi.

Sedangkan pengadaan hakim agung yang antisuap bisa dipercepat dengan "mengocok ulang" hakim agung. Ada dua langkah strategis yang bisa dilakukan untuk mengakselerasi regenerasi hakim agung: persuasif dan represif. Langkah persuasif adalah dengan menawarkan pensiun dini dengan kompensasi yang tinggi bagi para hakim agung. Sistem *golden shake hands* ini akan menawarkan para hakim agung untuk mengundurkan diri (pensiun) lebih awal secara sukarela, sebagai stimulan diberikan uang ganti rugi dengan jumlah yang sangat besar.

Jika cara persuasif tidak memperoleh respon yang memadai, maka langkah penggantian dilakukan dengan penegakan hukum yang represif. Dalam hal ini, KY, KPK dan PPATK dapat saling bekerjasama untuk melacak para hakim agung yang bersih serta hakim agung penikmat mafia peradilan. Bagi para hakim agung bersih harus diberikan apresiasi sekaligus proteksi. Sistem proteksi misalnya dengan pembatasan hubungan yang tegas dengan para pihak yang berperkara; kesempatan untuk hanya memiliki satu nomor rekening bank dan satu saluran telepon yang keduanya dapat selalu diakses oleh KY, KPK dan PPATK. Sebaliknya untuk para hakim agung kotor maka penegakan hukum yang tegas harus dilaksanakan. Untuk menimbulkan efek jera, hakim-hakim agung tersebut harus diberhentikan dengan tidak hormat dan dihukum pidana seberat-beratnya.

Usulan percepatan regenerasi hakim agung ini pasti akan dianggap bertentangan dengan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman. Argumen demikian cenderung menyesatkan. Kemandirian kekuasaan kehakiman bukanlah prinsip yang berdiri sendiri di ruang hampa. Independensi tersebut harus berjalan beriringan dengan integritas-moralitas hakim yang tidak tercela. Maknanya, kemandirian kekuasaan kehakiman adalah prinsip yang mandul di tengah praktik mafia peradilan, di "negeri kampung maling". Sebagai perbandingan, konstitusi Amerika Serikat menegaskan hakim-hakim sangat independen, kecuali mereka melanggar prinsip *good behaviour* yang menyebabkan mereka dapat di-*impeach* dan dipidana. Atau dalam Undang-undang MA, hakim agung dapat dipecat antara lain karena dipidana 5 tahun atau lebih, melakukan perbuatan tercela atau melanggar sumpah jabatan.

Pada konteks inilah amat relevan untuk mendorong dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Perpu demikian selain mendeklarasikan negara dalam darurat korupsi, juga penting untuk menambah darah juang memberantas korupsi, terutama korupsi peradilan.⁴⁶ Perpu Anti Korupsi juga lebih tepat dibandingkan Inpres Percepatan Pemberantasan Korupsi yang justru dapat diartikan lemahnya komitmen pemberantasan korupsi pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Selanjutnya, agenda penyempurnaan reformasi konstitusi tentu perlu didorong karena hasil amandemen UUD 1945 tidaklah sempurna. Secara *legal drafting* masih ada aturan yang tumpang tindih dan repetisi, misalnya pada masalah perlindungan HAM. Lebih substantif, masih diperlukan perubahan lanjutan untuk menegaskan terwujudnya demokrasi konstitusional di Indonesia. Contohnya, di bidang eksekutif, pemilihan presiden langsung sebaiknya membuka peluang adanya calon independen, merubah dominasi partai politik yang saat ini memonopoli pencalonan presiden. Di bidang legislatif, kewenangan DPD sebaiknya dikuatkan agar fungsinya sebagai penyeimbang DPR dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Di bidang yudikatif, penegean fungsi kontrol Komisi Yudisial harus ditingkatkan, serta direkonseptualisasi untuk tidak hanya mengawasi hakim, namun juga seluruh profesi penegak hukum yang lain. Masih di bidang yudikatif, sebagaimana sudah dipaparkan di atas, MK sebaiknya diberikan kewenangan baru

⁴⁶ Denny Indrayana, *Negara dalam Darurat Korupsi*, Kompas 23 November 2004.

untuk memeriksa permohonan *constitutional complaint*. Kewenangan demikian penting untuk menjamin aturan HAM di dalam konstitusi tidak hanya menjadi aturan kosong, tanpa perlindungan konkrit kepada semua warga negara.

Problematika Tendang Pilih Korupsi. Tebang pilih pemberantasan korupsi wajib ada. Tanpa tebang pilih, tanah Indonesia akan menjadi penjara terbesar di dunia. Itu karena, korupsi sudah dilakukan dari Sabang sampai Merauke; dari pejabat teratas hingga pejabat terendah; di semua lini kehidupan bernegara; dari hulu hingga ke hilir. Maka, wajib hukumnya melakukan strategi tebang pilih pemberantasan korupsi. Sesuai konsep aslinya, tebang pilih diterapkan di dunia kehutanan, untuk hanya menebang pohon besar, tetapi dilarang memangkas pohon yang masih kecil. Artinya, dalam pemberantasan korupsi, yang harus menjadi prioritas strategi penebangan adalah koruptor kakap (*big fishes*) dan bukan koruptor kelas teri. Maka, yang tidak boleh ada bukanlah "tebang pilih", tetapi "tendang pilih". Yaitu pemberantasan korupsi yang hanya keras menendang koruptor alit, tetapi luput menendang koruptor elite.

Susilo Bambang Yudhoyono mungkin betul ketika mengatakan dalam pidato kenegaraannya 16 Agustus bahwa budaya takut korupsi sudah mulai lahir. Patut diakui bahwa di bawah kepemimpinan Yudhoyono, izin pemeriksaan para kepala daerah dan anggota parlemen yang diduga terlibat kasus korupsi lebih banyak dikeluarkan. Sejalan dengan itu KPK, Timtastipikor, Kejaksaan dan Kepolisian mengungkap beberapa kasus korupsi. Kerja keras beberapa aparat penegak hukum itu sudah sewajarnya menimbulkan

keraguan untuk korupsi. Sayangnya, keraguan itu belum menghinggapi elite penguasa dan pengusaha.

Bersamaan dengan keraguan untuk korupsi, publik masih meragukan tidak terjadinya tendang pilih pemberantasan korupsi. Masih dirasakan adanya diskriminasi pemberantasan korupsi. Empat wilayah yang sulit secara serius disentuh adalah: Istana, Cendana, Senjata dan Pengusaha Naga. Istana adalah ring satu kekuasaan masa kini; Cendana adalah ring satu kekuasaan masa lalu; Senjata adalah korupsi di dunia pemegang senjata; dan Pengusaha Naga adalah ring satu pengusaha.

Pada Istana, ring satu kekuasaan masa kini, pemberantasan korupsi hanya sayup-sayup terdengar, kemudian menghilang. Janji presiden untuk membersihkan rumahnya sendiri dari praktik korupsi tidak jelas kabarnya hingga kini. Timtastipikor yang mencoba masuk ke lingkaran Istana, menghadapi tembok maha tebal. Presiden pernah secara lugas menjanjikan akan membuat Instruksi Presiden yang mengatur etika penguasa yang juga pengusaha. Secara tepat sekali, Presiden mengatakan bahwa potensi benturan kepentingan akan sangat tinggi terjadi dalam diri seorang penguasa yang juga saudagar. Sayangnya, janji pembuatan Inpres yang diucapkan di akhir tahun 2005 itu, tidak lagi terdengar kabar-beritanya hingga nyaris berakhirnya tahun 2006 ini.

Istana sebagai benteng pertahanan koruptor jelas menggiurkan. Tidak mengherankan, di balik rindangnya beringin kekuasaan berlandung orang-orang yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Itulah sebabnya, tidak ada satupun pejabat penting partai politik yang dapat dijerat kasus korupsi. Padahal di tahun 2005 Transparansi Internasional

menobatkan partai politik dan DPR sebagai lembaga terkorup nomor wahid. Namun, faktanya, makin tinggi posisi politik seseorang, makin besar daya tawarnya untuk tidak tersentuh upaya pemberantasan korupsi. Karenanya, sulit memproses seorang menteri, para anggota DPR untuk menjadi tersangka korupsi, meskipun indikasi keterlibatan mereka menjadi calo proyek pemilu ataupun calo proyek bencana cukup gamblang terkuak.

Pada level menteri, teriakan Daan Dimara bahwa Wapres Jusuf Kalla melindungi Hamid Awaluddin dalam dugaan korupsi di KPU sudah tidak lagi terdengar kabar beritanya. Padahal pernyataan tersebut teramat serius untuk hanya dibiarkan hilang ditiup angin lalu. Daan wajib meneruskan dan membuktikan tuduhannya, dan jika terbukti Kalla dan Hamid harus mendapatkan ganjaran setimpal yang maha berat. Pada sudut lain korupsi di parlemen, alasan kesalahan prosedur untuk kesekian kalinya kembali dijadikan senjata pamungkas oleh Menko Kesra Aburizal Bakrie—seorang tokoh Partai Golkar—dan Ketua DPR Agung Laksono—yang juga pimpinan Partai Golkar—untuk menutup dugaan praktik percaloan di Senayan.

Seharusnya, baik dugaan korupsi di KPU maupun dugaan korupsi di Senayan terus diproses hingga tuntas tanpa intervensi dan negosiasi politik setitik nilapun. Namun, itulah sulit-rumitnya memproses dugaan korupsi di lingkaran Istana. Semua yang mempunyai kekuasaan nomor satu di eksekutif, legislatif dan yudikatif, akan mempunyai tiket *untouchable* karena senyatanya *bargaining* politik sudah mengkontaminasi upaya pemberantasan korupsi.

Setali tiga uang dengan Cendana. Ring satu kekuasaan masa lalu, sulit untuk ditembus. Maraknya dugaan korupsi

keluarga Cendana hilang bak di telan bumi. Meskipun tentu perlu dicatat terpenjaranya Probosutedjo dan Bob Hasan sebagai satu contoh upaya korupsi yang berhasil menggelitik elite Orde Baru. Namun, secara mayoritas, dugaan korupsi di Cendana tetap tidak terkuak. Kasihan sekali mantan Presiden Soeharto yang terus terpenjara dengan dugaan korupsi, tanpa ada keputusan apakah beliau bersalah atau tidak. Bahkan dikeluarkannya Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan oleh kejaksaan, tetap tidak mengungkap tuntas dugaan korupsi yang dilakukan sang Jenderal Besar.

Masih berkait dengan Jenderal, kasus dugaan korupsi di lingkungan Senjata mustahil menyentuh Jenderal yang masih hidup. Kecuali sudah almarhum – itupun hanya setingkat Brigader Jenderal Koesmayadi. Kasus pidana biasanya selalu mengorbankan level 'Kopral' bukan 'Jenderal'. Apalagi jika kasus korupsi berkait dengan dua *untouchable* area. Skandal Tank Scorpio, yang sudah ditulis media massa Inggris, dan disinyalir melibatkan lingkaran Cendana dan Senjata, hingga kini tidak jelas juntrungannya. Bahkan KPK yang kinerjanya patut diapresiasi, tidak pula tuntas mengungkapkan dugaan korupsi Scorpio yang memang sengatannya bisa fatal mematikan.

Wilayah *untouchable* keempat adalah Pengusaha Naga. Faktanya, pengusaha besar dalam dan luar negeri nyaris tidak tersentuh upaya pemberantasan korupsi. Dugaan korupsi yang disinyalir dilakukan perusahaan maha raksasa Freeport, hingga kini tidak pernah terungkap. Satu di antaranya menyiarkan bau suap tak sedap uang keamanan yang diberikan Freeport. Kasus itu sempat muncul sesaat, kemudian seperti biasa, masuk peti es, hilang-dingin-membeku tanpa kejelasan. Lebih sulit lagi jikalau Pe-

ngusaha Naga mempunyai akses tol kepada Istana, Cendana dan Senjata. Hampir dipastikan pengusaha demikian akan menjadi super-power dan dengan mudah membangun rumahnya dengan dinding harta (*artha graha*).



Akhirnya, untuk memulai penyempurnaan reformasi konstitusi, yang perlu dilakukan di tahap awal adalah menyiapkan mekanisme amandemen yang lebih baik. Hal tersebut diperlukan paling tidak karena dua hal: pertama, mekanisme amandemen lebih demokratis dan partisipatif wajib untuk lahirnya konstitusi rakyat; kedua, mekanisme yang lebih baik diperlukan untuk menghasilkan amandemen yang lebih berkualitas. Mekanisme perubahan tersebut dirancang untuk menegaskan konstitusi adalah *the supreme law of the land*, sehingga cara perubahannya harus lebih terhormat. Rigitas amandemen konstitusi menjadi penting, untuk menjamin agenda perubahan hukum dasar tersebut tidak menjadi ajang coba-coba kepentingan politik yang justru dapat membahayakan keberlangsungan Indonesia sebagai bangsa. Apatah lagi, agenda amandemen UUD selalu memancing terbukanya perdebatan dasar negara Indonesia, yang selalu menghadirkan suhu panas di tanah air.⁴⁷

Untuk mekanisme amandemen perlu diadopsi beberapa konsep pintu perubahan. Pertama, ide perubahan harus diusulkan oleh sepertiga anggota MPR, yang rumusannya

⁴⁷ Masalah dasar negara selalu menimbulkan polemik kenegaraan, sehingga harus disikapi dengan lebih bijak. Misalnya, kompleksitas perda bernuansa syariat Islam yang akhir-akhir ini kembali mencuat dalam perdebatan elite politik. Lihat: Denny Indrayana, *Syariat Islam No Syariat Islam Yes*, Gatra 5 Juli 2006.

dibuat khusus oleh Komisi Konstitusi, terdiri dari para ahli ketatanegaraan. Kedua, usulan perubahan itu sebelum disetujui oleh MPR – dengan syarat kuorum tertentu – terlebih dahulu dilakukan pengujian konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Model pengujian konstitusionalitas demikian penting untuk menghindari kontaminasi konstitusi oleh kepentingan politik jangka pendek. Sebagai perbandingan Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan telah mendapatkan mandat melakukan pengujian konstitusionalitas tersebut ketika di bawah Nelson Mandela negara tersebut melakukan reformasi konstitusinya. Akhirnya, yang tidak kalah penting adalah: khusus untuk dasar negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan kata akhir perubahan konstitusi harus dikembalikan kepada rakyat melalui mekanisme referendum nasional.

Tentu dengan demikian, ke depan formal amandemen akan semakin sulit terjadi dalam sejarah konstitusionalisme Indonesia. Namun, perlu diingat bahwa amandemen dapat juga terjadi melalui konvensi dan interpretasi konstitusi (*constitutional interpretation*). Dan, tentu saja, kembali perlu digarisbawahi perbaikan dokumen konstitusi tidak akan ada artinya tanpa didukung integritas-moralitas yang mendukung hadirnya pemerintahan yang *zero tolerance to corruption*. ♦

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (2000).
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (1999).
- Bivitri Susanti, 'Constitution and Human Rights Provisions in Indonesia: An Unfinished Task in the Transitional Process' (Paper presented at the Conference on "Constitution and Human Rights in a Global Age: An Asia Pacific History", Canberra, 30 November-3 December 2001).
- Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review vol. 113 (2000).
- Cheryl Saunders and Katy Le Roy, 'Perspective on the Rule of Law' dalam *The Rule of Law* (2003).
- Cheryl Saunders, 'Women and Constitution Making' (makalah dalam the International Conference on "Women Peace Building and Constitution Making", Columbo, Sri Lanka, 2-6 May 2002).
- David Lovell, *The Sausage Makers? The Parliamentarians as Legislators*, Parliamentary Research Service (1994).
- David Schoenbrod, *Separation of Powers and the Powers That be: The Constitutional Purposes of the Delegation Doctrine*, The American University Law Review vol. 36 (1987).
- Denny Indrayana, *Urgensi Reshuffle Hakim Agung*, Kompas 7 Januari 2006.
- Denny Indrayana, 'Proses Reformasi Konstitusi Transisi (Pengalaman Indonesia dan Perbandingannya dengan Afrika Selatan dan Thailand)' dalam *Kajian* (7:2:2002).
- Denny Indrayana, *Ancaman Tirani DPR*, Kompas 2 September 2002.
- Denny Indrayana, *Bikameral yang Ideal*, BERNAS 22 November 2001.
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999 – 2002: An Evaluation of Constitution Making in Transition*.
- Denny Indrayana, *Inflasi Komisi, Inflasi Rekomendasi*, Media Indonesia 28 September 2005.
- Denny Indrayana, *Ketua Mahkamah Tidak Agung*, Media Indonesia 3 Mei 2006.
- Denny Indrayana, *KY dan MA Sekutu atau Seteru*, Media Indonesia.
- Denny Indrayana, *Mahkamah Tidak Agung*, Kompas 11 Oktober 2005.
- Denny Indrayana, *Memaksimalkan Koalisi, Memberdayakan Oposisi*, Republika, 28 Juli 2004.

- Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi Negara di Negeri Kampung Maling*, Kompas 30 April 2005.
- Denny Indrayana, *Negara dalam Darurat Korupsi*, Kompas 23 November 2004.
- Denny Indrayana, *Negara Hukum Indonesia Pascasoeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Volume 1, Nomor 1, Juli 2004.
- Denny Indrayana, *Presiden, Parlemen dan Kabinet*, Gatra, 23 Oktober 2004.
- Denny Indrayana, *Syariat Islam No Syariat Islam Yes*, Gatra 5 Juli 2006.
- Denny Indrayana, *Teror Mafia Peradilan*, Tempo 16 Oktober 2005
- F.C. De Coste, 'Political Corruption, Judicial Selection, and the Rule of Law', dalam *Alberta Law Review* (2000:38).
- Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (2005).
- Gabiele Ganz, *Understanding Public Law*, (1994).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (1997).
- Greer Hogan, *Constitutional and Comparative Law*, (1990).
- Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (1997).
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (1967).
- Inflasi Komisi Inflasi APBN*, Kompas 30 April 2005.
- Janedri M. Gaffar et al, *Dewan Perwakilan Daerah: Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (2003).
- Jeffrey Goldworthy, *The Sovereignty of Parliament*, (1999).
- Jessica Korn, *The Power of Separation*, (1996).
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.
- John J. Hurt, *Louis XVI and the Parlements*, (2002).
- K.C. Wheare, *Legislatures*, (1968).
- Kim Lane Scheppele, 'The Inevitable Corruption of Transition' dalam *Connecticut Journal of International Law* (14:1999).
- Michael R. Asimow, *Administrative Law* (2002).
- Nur Hidayati, *Menggenjot Kinerja Butuh Komitmen Kuat*, Kompas 30 April 2005.
- Philip B. Heymann, 'Democracy and Corruption' dalam *Fordham International Law Journal* (20:1996).

- Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (1998).
- Ross Clarke, 'Bali Bomb: Retrospectivity and Legal Implications' *Australian Journal of Asian Law* (5:2003).
- S.E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden (eds), 'Comparing constitutions' (1995).
- Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi vol. 1: No. 1, Juli 2004.
- Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).
- Susan D. Baer, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15 (1988).
- Tim Lindsey, 'Indonesian Constitutional Law Reform: Muddling Towards Democracy' dalam *Singapore Journal of International & Comparative Law* (6:2002).
- Transparency International, 'Corrupt political elites and unscrupulous investors kill sustainable growth in its tracks' (28 Agustus 2002).
- Van Zorge Report, 'Most People Didn't Realize What Was Happening Until It Was Too Late' (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=462&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses pada 3 Oktober 2003.
- Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988).
- William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law* (2000).
- William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001).
- Woodrow Wilson, *Congressional Government* (1960).

KOMPLEKSITAS PERATURAN DAERAH BERNUANSA SYARIAT PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA¹

PERATURAN Daerah (Perda) yang substansinya mengadopsi syariat Islam² mulai marak lagi diperdebatkan—serta dibuat—bersamaan dengan diterapkannya ide otonomi daerah yang lebih luas pasca pemerintahan otoriter-sentralistis Soeharto.³ Runtuhnya rezim yang korup

¹ Butir-butir pemikiran ini disampaikan dalam Seminar “Kebijakan Publik dan Partisipasi Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Perda-perda Berdimensi Agama”, diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan (LK3), Banjarmasin, 1 Oktober 2005.

² Yang dimaksud dengan Perda syariat Islam dalam tulisan ini adalah syariat dalam arti sempit-ritual yang mencakup antara lain aturan tentang: berbusana secara islami, membaca Al Quran, pengelolaan zakat, ramadhan, perjudian, maksiat, zakat dan Jumat khusus. Syariat Islam yang lebih luas seharusnya mencakup fikih sosial sejenis perlindungan HAM, pelestarian lingkungan hidup dan sejenisnya.

³ Daerah-daerah yang menginisiasi penerapan syariat Islam antara lain tersebar di Jawa (Pamekasan, Madura, Gresik, Malang, Banten, Garut, Tasikmalaya, Indramayu, Cianjur, Kediri); Sumatera (Aceh, Padang); Sulawesi di (Maros, Sinjai, Gowa, Janeponto, Bulukumba); Nusa Tenggara Barat; Kalimantan (Banjarmasin, Banjar, Amuntai, Pontianak).

tersebut membuka ruang improvisasi dan inovasi politik bagi munculnya kembali keberagaman politik dan hukum, yang sebelumnya relatif diharamkan oleh rezim Orde Baru. Tulisan singkat ini mencoba menguraikan kompleksitas permasalahan hukum yang ada berkaitan dengan eksistensi perda bernuansa syariat Islam tersebut, khususnya dari perspektif hukum tata negara.

Di lihat dari fase legislasi ketatanegaraan, maraknya perda syariat Islam adalah fase atau tahapan ketiga upaya formalisasi syariat Islam. Lebih detail uraian tentang ketiga fase tersebut adalah sebagai berikut:

Tiga Fase Syariat Islam

Fase pertama adalah fase konstitusionalisasi syariat Islam. Fase ini terjadi dalam tiga kali proses pembuatan konstitusi di tahun 1945, 1956-1959 dan 1999-2002 dimana masalah relasi Islam dan negara selalu menjadi perdebatan yang tak kunjung selesai. Dalam bahasa Zuhairi Misrawi perdebatan terjadi antara konsep "Negara Syariat" versus "Negara Sekuler".⁴

Di tahun 1945, konstitusionalisasi syariat Islam menghasilkan Piagam Jakarta yang terkenal dengan tujuh katanya, "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi

⁴ Zuhairi Misrawi, *Negara Syariat atawa Negara Sekuler?*, <http://islam-lib.com/id/index.php?page=article&id=148> diakses 29 September 2005. Negara Syariat sendiri sering pula dibahasakan sebagai "Negara Islam". Meski, pengertian negara Islam tentu saja mempunyai banyak wajah. Lebih jauh tentang Negara Islam silahkan baca, misalnya: Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (2005); H. Munawir Sjadzali, M.A., *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (1993); Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam* (2000); Taqiyuddin An-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, Sejarah dan Realitas Empirik* (1996).

pemeluknya”. Tujuh kata Piagam Jakarta ini yang awalnya merupakan bagian dari Pembukaan UUD, akhirnya dihilangkan dengan prakarsa dari Mohammad Hatta. Di tahun 1956–1959, upaya untuk kembali menjadikan Islam sebagai dasar negara dan memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam konstitusi yang dibuat konstituante kembali tidak tercapai setelah Presiden Soekarno mengintervensinya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Akhirnya, di tahun 1999–2002, upaya untuk kembali memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta tertolak karena kurangnya dukungan politik di MPR, maupun dukungan real-sosiologis dari masyarakat.⁵

Namun tertolakannya syariat Islam di tingkat konstitusi itu baru resmi dilakukan setelah pembahasan konstitusi mencapai titik akhir, setelah empat tahun proses reformasi konstitusi dilakukan. Di dalam rentang empat tahun reformasi konstitusi tersebut, pada akhirnya hanya bab tentang agama yang tidak berubah, bab lama dalam UUD 1945 yang asli sudah berubah ataupun bertambah dengan bab-bab baru. Sebagai satu-satunya bab yang tidak berubah, bab agama semakin menegaskan krusialnya isu relasi agama dan negara dalam sejarah perjalanan konstitusionalisme Indonesia.⁶

Yang jelas, meski akhirnya masih tertolak, ketiga pengalaman konstitusionalisasi syariat Islam di atas belum merupakan ujung perjalanan syariat Islam di tanah air. Di akhir masa Sidang Tahunan MPR 2002, dikala sudah ada

⁵ Lihat: Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (2005) disertasi, belum diterbitkan.

⁶ Ibid 250.

kejelasan bahwa tujuh kata Piagam Jakarta tidak akan diadopsi menjadi bagian dari perubahan Pasal 29 UUD 1945, maka maraknya interupsi dari para pendukungnya menyiratkan bahwa perjuangan memasukkan syariat Islam ke dalam konstitusi akan terus dilakukan. Di antara para pendukung tersebut adalah Najib Ahjad (Partai Bulan Bintang) dan Syafriansyah (Partai Persatuan Pembangunan) yang keduanya secara tegas mengatakan bahwa mereka (dan partainya) tidak akan pernah menyerah dan akan terus mengupayakan masuknya syariat Islam ke dalam konstitusi Indonesia.⁷

Fase Kedua adalah formalisasi syariat Islam ditingkat Undang-undang, terutama dengan lahirnya Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang pada prinsipnya tidak sedikit mengadopsi nilai-nilai hukum Islam. "Undang-undangisasi" syariat Islam semakin marak di akhir tahun 1980-an dan di era 1990-an. Di masa kini kabarnya ada sekitar 28 RUU bernuansa syariat Islam yang sedang dan akan dibahas di DPR.⁸

Di antara undang-undang yang telah berlaku sekarang yang bernuansa ajaran hukum Islam adalah Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji; Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Di samping itu ada pula Undang-undang yang tidak secara khusus bertema syariat Islam, tetapi sebenarnya membuka pintu bagi diterapkannya

⁷ Risalah Sidang Paripurna MPR ke-6 (Lanjutan), Sidang Tahunan MPR tahun 2002, 10 Agustus 2002, hal. 743 – 744.

⁸ *Menyoal Syariat Agama di Indonesia*, http://www.narwastupembauran.com/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=67 diakses 29 September 2005.

syariat Islam; misalnya Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 jo. 10 tahun 1999 jo. 23 tahun 1999 tentang Sistem Perbankan yang membuka pintu bagi lahirnya bank-bank syariah, karena mengakui adanya sistem bagi hasil di samping pembagian keuntungan dalam bentuk 'bunga'. Yang juga sempat memicu perdebatan hangat adalah lahirnya Undang-undang tentang Sistem pendidikan Nasional yang memicu demonstrasi pro-kontra dari kelompok muslim maupun non-muslim.

Sebagai pamungkas dari "Undang-undangisasi" syariat Islam adalah ditetapkananya Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh dan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 tahun 1999 mengatur, "Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat". Inilah aturan hukum sekaligus pintu pertama dan utama bagi secara resmi diberlakukannya syariat Islam di salah satu provinsi di bumi pertiwi: Serambi Mekah Aceh. Selanjutnya, sebagai kelanjutan penerapan syariat Islam tersebut di Aceh, Undang-undang 18 tahun 2001 membentuk peradilan syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam.

Nyaris bersamaan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 44 tahun 1999, hadirilah **fase ketiga** yaitu pengadopsian syariat Islam ke dalam Peraturan Daerah (Perda). "Perdaisasi" syariat Islam ini menjamur setelah proses reformasi bergulir sejak tahun 1999 dan semakin marak akhir-akhir ini. Secara legal-formal pintu perdaisasi syariat Islam itu terbuka lebih lebar ketika konsep desentralisasi

diakui dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Interpretasi otonomi yang luas berdasarkan undang-undang tersebut diartikan beragam oleh daerah, salah satunya adalah dengan mereinkarnasi identitas-identitas lokal yang dirasa pernah diberangus oleh praktik sentralisasi Orde Baru.

Pembuatan perda-perda bernuansa syariat Islam adalah salah satu contoh penerapan argumentasi reinkarnasi identitas lokal tersebut. Beberapa kelompok di Sulawesi Selatan, misalnya, Sekretaris Majelis Syuro KPPSI (Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam), H.M. Siradjuddin, dalam sebuah makalahnya mengungkapkan bahwa: berdasarkan data sejarah, orang Sulsel pernah berada dalam pemerintahan (kerajaan) Islam. Ia menyebutkan bahwa nenek moyang orang Sulsel yang berada di kerajaan Gowa, Tallo, Bugis, dan Luwu mulai melaksanakan Syariat Islam pada paruh pertama abad ke-17 dan mencapai stabilitas sekitar tahun 1800 hingga 1880 M. Ketika itu, orang Bugis, Makassar dan Mandar memproklamirkan diri bahwa: "bukan orang Bugis, Makassar atau Mandar kalau bukan Islam". Dalam periode itu pula kebudayaan dan kepribadian Islam melekat dalam hati nurani, perilaku dan interaksi sosial.⁹

Serupa dengan alasan di Sulsel, di Kalimantan Selatan, penelitian LK3 menunjukkan bahwa argumentasi Islam sebagai identitas lokal masyarakat Banjar juga digunakan sebagai salah satu alasan formalisasi syariat Islam. Identitas lokal demikian, memang, secara historis dapat ditelusuri dari mulai berdirinya Kerajaan Islam Banjar, lahirnya UU Sultan Adam yang merefleksikan bentuk awal formalisasi Islam dengan kerajaan Banjar. Figur ulama terkenal Syekh

⁹ *Geliat Pelaksanaan Syariat Islam di Daerah*, SAKSI, 19 April 2005.

Muhammad Arsyad al-Banjari yang mampu menjadikan wilayah Banjar sebagai pusat kajian Islam di Kalimantan menguatkan identitas Islam dan Banjar tersebut. Ungkapan identitas lokal itu dibahasakan dengan: "Banjar itu Islam", "Martapura kota serambi Mekkah", dan "Amuntai kota bertakwa".¹⁰

Di luar perjuangan formalisasi syariat Islam di tingkat konstitusi, undang-undang dan perda bentuk hukum lain yang digunakan, meskipun lebih sedikit jumlahnya, adalah formalisasi di tingkat peraturan perundangan lain, misalnya: Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik; Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1981 tentang Pelaksanaan Penertiban Perjudian; Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam; serta Surat Keputusan ataupun Edaran Bupati, seperti Surat Edaran Bupati tentang Pemakaian Jilbab bagi PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar; dan aturan terbaru tentang kewajiban jilbab dan busana islami (bagi orang Islam) dan anjuran memakainya (untuk non-Islam) yang diberlakukan lewat Instruksi Walikota Padang Nomor 451.422/Binsos-III/2005, tertanggal 7 Maret 2005. Sebelumnya Bupati Pamekasan, Drs H. Dwiatmo Hadiano MSc., secara resmi mencanangkan pemberlakuan Syariat Islam di seluruh wilayahnya, pada tanggal 4 Nopember 2002. Ia menuangkan pemberlakuan Syariat Islam itu dalam Surat Edaran yang berisi konsep Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) di Masjid Agung Asy-Shuhada di Jalan Diponegoro, Pamekasan.¹¹

¹⁰ Summary Riset, Peta Problem Perda-Perda Berdimensi Agama Sebagai Bentuk Kebijakan Publik Di Kalimantan Selatan, LK3, 2005, hal. 2.

¹¹ *Geliat Pelaksanaan Syariat Islam di Daerah*, above n 10.

Ketiga fase formalisasi syariat Islam di atas menunjukkan adanya perubahan wilayah hukum perjuangan syariat Islam dari semula diperjuangkan di tingkat konstitusi menjadi kemudian diperjuangkan di tingkat peraturan di bawah UUD, khususnya pada level undang-undang dan perda. Artinya, perjuangan tidak lagi dilakukan dari jantung-pusat aturan hukum, tetapi menyebar melalui aturan-aturan lokal dan lebih rendah. Inilah strategi formalisasi syariat Islam yang menurut sebagian kelompok adalah adaptasi strategi Mao Zedong: *desa mengepung kota*.¹²

Ambiguitas Dasar Hukum Perda Syariat Islam

Khusus untuk dasar hukum perda yang berkait dengan syariat Islam dapat dilacak ke tingkat UUD 1945 dan/atau ke tingkat Undang-undang, yang keduanya – ternyata – mempunyai pola pikir landasan hukum yang berbeda, bahkan bertolak belakang. Ada ambiguitas interpretasi hukum syariat Islam di lihat dari level konstitusi bila dihadapkan dengan interpretasi pada tingkat Undang-undang.

Pada tingkat konstitusi, interpretasi secara historis seharusnya mengartikan bahwa syariat Islam tertutup untuk diaplikasikan di tanah air. Sejarah tertolakannya tujuh kata Piagam Jakarta, yang merupakan pintu masuk syariat Islam di Indonesia, menunjukkan bahwa nilai konstitusi kita tidak membuka ruang lebar bagi penerapan syariat Islam. Lebih jauh, berkait dengan interpretasi konstitusi mengenai perlindungan HAM, juga dapat berarti bahwa pemaksaan bagi pemahaman arti, serta pelaksanaan, satu interpretasi syariat

¹² Ibid.

Islam adalah pelanggaran HAM dari suatu kelompok pemahaman keislaman kepada kelompok pemahaman Islam lainnya. Hal ini karena perbedaan 'species pemahaman' syariat Islam yang cukup kaya di kalangan pemeluk agama Islam sendiri. Apalagi, bagi Indonesia yang pluralitas keagamaannya cukup tinggi, pelaksanaan syariat Islam dapat membawa ekses pelanggaran HAM bagi kelompok minoritas yang non-muslim.

Namun perlu digarisbawahi, interpretasi historis-konstitusional yang tidak berpihak kepada penerapan syariat Islam itu bukan berarti bahwa UUD 1945 tidak mengandung nilai-nilai yang Islami. Ahmad Sukardja menyimpulkan bahwa, dengan membandingkan materi UUD 1945 dengan Piagam Madinah, "Piagam Madinah mengandung pokok-pokok pikiran yang modern, dan UUD 1945 dilihat dari naskah dan isinya adalah Islami".¹³ Karenanya, Sidik Tono bahkan dengan optimis berargumen bahwa, "Peluang berlakunya hukum Islam secara yuridis konstitusional pada dasarnya sangat terbuka dan sangat mungkin". Lebih jauh Sidik mengatakan saat ini kemungkinan penerapan syariat Islam semakin tinggi.¹⁴

Selanjutnya setelah interpretasi syariat Islam di tingkat konstitusi, pada tingkat Undang-undang, hadirnya undang-undang yang mengadopsi nilai-nilai hukum Islam – sebagai mana dicontohkan di atas – dan akhirnya dipamungkasikan dengan hadirnya Undang-undang Nomor 44 tahun 1999

¹³ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk* (1995) hal 178.

¹⁴ Sidik Tono, *Penerapan Hukum Islam di Indonesia: Peluang Konstitusional dan Implementasinya dalam Sistem Hukum Positif Indonesia*, UNISIA No. 48/XXVI/II/2003, hal. 198.

yang mengesahkan pelaksanaan syariat Islam di Aceh, membuktikan bahwa syariat Islam dapat, dan diizinkan, hadir dalam hukum nasional Indonesia. Meski perlu dicatat, untuk pelaksanaan syariat Islam pada tingkat Undang-undang secara eksplisit baru dinyatakan secara tegas berlaku di Aceh – dan tidak – atau belum – berlaku di daerah lain. Itu artinya, secara eksplisit, syariat Islam yang berdasarkan level hukum Undang-undang baru eksis dan berlaku secara terbatas di Aceh.

Apakah keberlakuan syariat Islam terbatas di lokal Aceh itu bertentangan dengan konstitusi? Secara *politis* tidak, karena seluruh kekuatan politik relatif mendukung berlakunya Undang-undang Nomor 44 tahun 1999. Bahkan Undang-undang itu ditetapkan di era pemerintahan Megawati Soekarnoputri, yang partainya, PDI Perjuangan adalah salah satu kekuatan politik yang paling alergi dengan pemikiran tentang syariat Islam.¹⁵ Namun, secara *yuridis*, perdebatan panjang dan rumit bisa muncul menyangkut konstitusionalitas Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tersebut. Dalam hal ini, yang bisa menilai konstitusionalitas undang-undang tersebut adalah Mahkamah Konstitusi melalui proses *constitutional review*. Yang jelas, jika mengacu pada interpretasi historis adalah mungkin jika kelak ada putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945.

Perbedaan Posisi Hukum Qanun dengan Perda

Dilihat dari tingkat konsistensi sistem hukum, perda di Aceh, atau yang diistilahkan Qanun relatif lebih aman

¹⁵ Lihat Denny Indrayana above n 6, hal. 121.

posisinya dibandingkan dengan perda-perda syariat Islam di provinsi atau kabupaten yang lain. Hal itu disebabkan keberadaan Qanun jelas mempunyai payung hukum dengan adanya Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 dan Nomor 18 tahun 2001. Dari sisi teori hukum, kedua undang-undang tersebut adalah *lex specialis* yaitu aturan hukum khusus yang mengecualikan Aceh dari Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Berbeda dengan Qanun, perda-perda tentang syariat Islam di daerah lain sebenarnya relatif bertabrakan dengan kedua undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut. Karena menurut keduanya, masalah agama harusnya tidak dapat diatur oleh pemerintah daerah dan menjadi domain kekuasaan legislatif nasional. Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengatur:

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, **agama**, serta kewenangan bidang lain.

Meskipun, penjelasan dari pasal tersebut tetap membuka peluang bagi hadirnya perda tentang syariat Islam, karena berbunyi:

... khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Tidak mengherankan jikalau kelonggaran yang dibuka oleh penjelasan Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut melahirkan semangat formalisasi syariat Islam yang marak ke bentuk perda-perda di banyak daerah.

Kelonggaran Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut sebenarnya coba diubah dengan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur, urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah pusat meliputi (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) **agama**. Pada bagian penjelasan, dikatakan:

Yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Namun, kelanjutan penjelasan tersebut kembali menyatakan secara sama persis dengan bagian penjelasan pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, bahwa:

Khusus dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Penjelasan yang demikian tentunya akan tetap membuka peluang interpretasi bahwa dalam rangka menumbuhkembangkan kehidupan beragama, daerah dapat saja menetapkan

kan perda-perda yang berwarna syariat Islam. Apalagi, di beberapa daerah, perda syariat Islam itu dibuat sedemikian rupa untuk tidak terjerat ketentuan larangan mengatur masalah "agama" yang menjadi domain legislasi pemerintah pusat. Hasil penelitian LK3 misalnya menyatakan bahwa: perda-perda berdimensi syariat Islam di Kalimantan Selatan menyasati pagar-pagar yang dibuat Undang-undang Pemerintahan Daerah dengan merubah cara penerapan syariat Islam menjadi produk hukum yang "lebih berorientasi teknis pengaturan ketertiban umum" daripada "substansi syariat Islam itu sendiri". Oleh karenanya, yang menjadi isi dari perda-perda syariat Islam di Kalsel lebih berorientasi pada "pengaturan tertib sosial peribadatan umat Islam semata, bukannya menyangkut aturan kewajiban beribadat yang menjadi substansi agama".¹⁶ Terbukti penyiasatan demikian tidak menyebabkan perda-perda tersebut dibatalkan keberadaannya oleh pemerintah pusat.

Pengujian Interpretasi Perda

Sebenarnya, baik Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sama-sama memberikan prosedur pembatalan perda, yaitu dalam hal perda yang bersangkutan dianggap bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Pasal 114 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengatur bahwa:

Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan

¹⁶ Summary Riset, above n 11, hal. 5.

kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Bentuk pembatalan oleh pemerintah inilah yang menurut Jimly Asshidiqie diistilahkan sebagai pengujian oleh eksekutif (*executive review*), sebagai bentuk pengujian yang berbeda dengan *judicial review* yang dilakukan oleh lembaga yudikatif, maupun *legislative review* yang merupakan perubahan perundangan melalui proses di lembaga legislatif.¹⁷ Meski, terdapat permasalahan serius berkait dengan proses pembatalan Perda oleh eksekutif tersebut, karena UUD 1945 telah secara tegas memberikan kewenangan pengujian peraturan perundangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung.¹⁸ Sehingga, sebenarnya dapat diargumentasikan bahwa pengaturan pembatalan perda oleh eksekutif tersebut bertentangan dengan konstitusi. Artinya, jika ada pihak-pihak yang mengajukan pengujian konstiusionalitas pembatalan perda menurut Undang-undang 22 tahun 1999 (ataupun sekarang Undang-undang Nomor 32 tahun 2004), saya berpendapat Mahkamah Konstitusi seharusnya mengabulkan permohonan demikian.

Meski, patut dicatat pula bahwa *executive review* yang berkait dengan pembatalan suatu perda tersebut menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 maupun Nomor 32 tahun 2004 dapat diajukan upaya hukum keberatan ke hadapan Mahkamah Agung, yang berarti proses pengu-

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Cetakan Kedua, Mei 2005) 73 – 75.

¹⁸ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

jiannya tetap menunjukkan prinsip supremasi hukum melalui konsep *judial review* oleh MA atas *executive review* pemerintah. Namun, aturan keberatan terhadap Mahkamah Agung tersebut, menurut saya tetap tidak menanggalkan argumentasi bahwa aturan pembatalan perda oleh eksekutif telah melanggar konstitusi. Yang jelas, pembatalan perda oleh eksekutif (pemerintah pusat) ini menunjukkan ber-einkarnasinya warna pola pikir sentralistis, dimana pusat kembali menjadi pengontrol aturan-aturan yang lahir di daerah.

Terlebih lagi, prosedur pembatalan perda yang serupa kembali diadopsi berdasarkan Pasal 145 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Sekali lagi, pembatalan oleh pemerintah – dalam bentuk Peraturan Presiden – dapat dilawan dengan mengajukan keberatan ke hadapan Meja Hijau Mahkamah Agung.¹⁹ Namun, berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, di dalam Pasal 145 ayat (7) Undang-undang 32 tahun 2004 ada penegasan bahwa:

Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana di-

¹⁹ Untuk dapat diuji di hadapan Mahkamah Agung, suatu aturan dibawah Undang-undang harus dimintakan pengujian paling lambat 180 hari sejak ditetapkan (Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2004).

maksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Dengan penegasan tersebut, maka dapat diargumen-tasikan bahwa dengan tidak pernah adanya pembatalan perda-perda yang berkait dengan syariat Islam oleh pemerintah pusat selama ini – padahal setiap perda disampaikan kepada pemerintah 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan – maka dapat disimpulkan bahwa praktik ketatanegaraan Indonesia terkini mengartikan bahwa: perda-perda syariat Islam dimaksud tidaklah bertentangan dengan Undang-undang, khususnya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, lebih khusus lagi aturan yang mengatakan bahwa masalah "agama" bukanlah yurisdiksi daerah.

Sulit dilacak apa alasan yang melatarbelakangi sikap pemerintah yang relatif longgar dengan penerapan perda-perda berkait dengan syariat Islam tersebut. Yang jelas sikap pemerintah yang demikian, tentu akan memicu semakin maraknya pembuatan perda-perda berbau syariat Islam. Diamnya pemerintah pusat akan diartikan sebagai "restu" bagi daerah-daerah yang getol untuk melakukan formalisasi syariat islam untuk terus melanjutkan usahanya. Saya sendiri memperkirakan, maraknya perdaisasi syariat Islam itu pada saatnya akan mencapai titik jenuh, dan akhirnya muncul lagi arus balik untuk "melawan" perda-perda syariat Islam.

Koruptif, Elitis dan Minimalis Partisipasi

Arus balik tersebut akan hadir paling tidak disebabkan tiga alasan berkait perda-perda tersebut yang cenderung mengalihkan tindak korupsi yang sebenarnya tengah dila-

kukan penguasa daerah; proses pembuatannya sebenarnya tidak jarang dilakukan justru demi kepentingan politik sesaat elite daerah; dan minimalnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan perda dimaksud.

Berkait pengalihan masalah korupsi, laporan yang dibuat Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (SoRAK) Aceh mendalilkan bahwa korupsi tetaplah marak dan terus berlanjut meskipun Aceh sudah menerapkan syariat Islam – dan telah pula dirundung berbagai bencana, baik perang hingga tragedi tsunami.²⁰

Sehubungan dengan kepentingan politik sesaat penguasa, penelitian LK3 mengindikasikan bahwa perda berkait syariat Islam biasanya dibuat di saat awal maupun di ujung masa jabatan seorang kepala daerah.²¹ Itu artinya ada indikasi, perda-perda demikian hanya digunakan sebagai komoditas dan jualan politik untuk menarik dukungan masyarakat. Sebagaimana dikuatkan oleh temuan LK3 bahwa ada dua kecenderungan yang terekam berkait dengan perdaisasi syariat Islam, yakni: (1) syariat Islam dijadikan alat untuk meningkatkan citra dan kepercayaan masyarakat terhadap Pemda dan DPRD; dan (2) syariat Islam menjadi sarana bagi investasi politik para bupati/walikota, dan partai politik dalam menghadapi PILKADA 2005.²² Masyarakat sendiri sebenarnya lebih memilih mendukung penerapan syariat islam melalui jalur pendidikan, bukan melalui jalur politik semacam legalisasi syaritas Islam melalui perda.²³ Perda yang bernuansa syariat Islam menjadi komoditas

²⁰ Zalsufan, Miswar Fuady, dan Firdaus D. Nyak Idin, *Korupsi di Tengah Konflik Aceh*, SoRAK, 15 juli 2005.

²¹ Summary Riset, above n 11, hal. 4.

²² Ibid 3 – 4.

²³ Ibid 3.

politik bukanlah monopoli perpolitikan lokal. Demikian pula halnya di tingkat politik nasional. Perjuangan untuk menegakkan syariat Islam dan memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta selalu kembali marak di masa-masa kampanye pemilu. Namun, begitu masa kampanye terlewati, para elite politik yang menjual simbol-simbol Islam tersebut akan segera lupa dan tidak jarang justru menjadi penikmat korupsi politik, yang tentu saja justru bertolak belakang dengan ajaran Islam.

Lebih jauh, setelah ada kecenderungan mengalihkan praktik korupsi dan elitis, tidak mengherankan jika dalam perda tersebut cenderung dibuat dengan partisipasi yang eksklusif dan pasif. Artinya, keterlibatan warga sangatlah sedikit, dan walaupun terlibat, rakyat hanya diposisikan sebagai obyek, bukan subyek yang aktif mendiskusikan rancangan perda tersebut. Ambil contoh dengan perda berbusana muslim (jilbab), ada kesan yang ditangkap oleh Musdah Mulia bahwa perda tersebut dibuat tanpa berdialog cukup dengan perempuan yang justru menjadi obyek pengaturan perda tersebut.²⁴ Berkait dengan pembuatan perda, otonomi dan pelibatan perempuan, Musdah berargumen:

... apapun Perda yang akan dikembangkan di setiap wilayah, sertakanlah perempuan untuk berbicara, sehingga partisipasi mereka terakomodasi dalam Perda-perda tersebut. Karena menurut saya esensi dari otonomi daerah adalah bagaimana melibatkan partisipasi masyarakat

²⁴ Wawancara dengan Dr. Musdah Mulia, MA, *Saya Keberatan Kalau Jilbab dipaksakan*, <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=176> diakses 29 September 2005.

rakat sebanyak mungkin. Dan ketika kita berbicara masyarakat, jangan lupa bahwa separuh di antaranya adalah perempuan.²⁵

Bagi Musdah tidak dilibatkannya aspirasi perempuan misalnya tercermin dari perda kemaksiatan yang hanya mencakup pengertian judi, perzinahan, prostitusi. Dalam definisi itu tidak disebutkan kategori perkosaan sebagai bentuk kemaksiatan. Padahal, menurut Musdah, perkosaan terhadap wanita sangat rentan, dan banyak terjadi, dan karenanya seharusnya merupakan salah satu pengertian penting yang wajib dimasukkan ke dalam arti kemaksiatan.²⁶



AKHIRNYA, menyikapi maraknya perda syariat Islam, di samping kita "menunggu" hadirnya hukum alam berupa arus balik yang saya yakini akan hadir sebagai perlawanan; tetap harus ada pihak-pihak yang terus mencermati dan mengadvokasi perda-perda syariat Islam dimaksud. Penelitian-penelitian kritis atas perda syariat Islam, sebagaimana yang dilakukan LK3, sebaiknya terus dilakukan sebagai salah satu kontrol masyarakat agar perda-perda bernuansa syariat Islam tidak semakin menonjol sisi-sisi negatifnya semata.

Secara yuridis-ketatanegaraan harus ada upaya sistematis dan terencana untuk, misalnya, menguji konstusionalitas Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 yang secara resmi menerapkan syariat Islam di Aceh apakah bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Lebih jauh, di

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

tingkat Perda, sebaiknya paling tidak dilakukan dua langkah hukum sekaligus: *pertama*, mendorong *legislative review*, agar aturan pembatalan perda yang sekarang "diambil alih" oleh pemerintah pusat dikembalikan menjadi kewenangan Mahkamah Agung; *kedua*, melakukan *constitutional review* atas aturan pembatalan perda dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut yang bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Secara sosiologis-yuridis, harus terus disosialisasikan bahwa syariat Islam tidak hanya sempit menyangkut simbol-simbol ritual sejenis jilbab, membaca Al Quran dan perda Ramadhan. Tetapi sebenarnya harus mencakup aturan-aturan tentang antikorupsi, perlindungan HAM, pelestarian lingkungan dan masalah-masalah lebih konkrit-substantif dalam kehidupan bermasyarakat kekinian. Dalam konteks memerangi korupsi, syariat Islam yang harusnya didorong adalah sejenis ide Syamsul Anwar dalam pidato pengukuhan guru besarnya yang mencoba mengupas bagaimana prinsip *good governance* dapat dijalankan dari perspektif syariah dengan pendekatan ilmu usul fikih.²⁷

Pendekatan lebih substantif demikian dalam bahasa Sahal Mahfudh, aturan hukum islam sebaiknya tidak terjebak hanya berkulat di masalah fikih ritual, tetapi lebih luas wajib pula menyentuh kepada masalah fikih sosial.²⁸ Senada dengan ide revitalisasi fikih sosial tersebut KH Didin Hafidhuddin berpesan untuk kita tidak terhanyut pada

²⁷ Syamsul Anwar, *Membangun Good Governance dalam Penyelenggaraan Birokrasi Publik di Indonesia: Tinjauan dari Perspektif Syariah dengan Pendekatan Ilmu Usul Fikih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Usul Fikih, 26 September 2005.

²⁸ Lihat: KH. MA. Sahal Mahfudh, *Nuansa Fiqih Sosial* (1994).

pandangan sempit syariat Islam yang ujungnya hanya potong tangan dan rajam saja. Didin menegaskan "... sesungguhnya ada hal lain yang lebih substansial, misalnya bagaimana mewujudkan ekonomi yang berkeadilan, ekonomi kerakyatan, pemerintah yang jujur dan bersih. Itu sebenarnya adalah isu-isu Syariat Islam".²⁹

Selanjutnya, sebagai salah satu kesimpulan inti dalam paparan ini, saya berargumen, meski secara *de jure* syariat Islam relatif bertentangan dengan semangat hukum tertulis (UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), namun secara *de facto* syariat Islam sudah – dan akan terus – menjadi bagian dari hukum positif Indonesia melalui aturan-aturan hukum yang ada di bawah konstitusi. Penyerapan nilai-nilai hukum Islam itu akan semakin luas dan makin mudah menjadi aturan hukum nasional apabila noma-norma fikih sosial yang kemudian dikedepankan dibandingkan fikih ritual. Apalagi kalau kemudian istilah yang digunakan bukanlah formalisasi "syariat Islam", yang merupakan terminologi tabu dalam politik-hukum Indonesia.³⁰

Dalam konteks lebih menerapkan "politik garam" dan bukan "politik gincu" itulah maka, untuk menutup paparan singkat ini, ada baiknya dikutip argumen cerdas dari Ahmad Sukardja ketika membandingkan UUD 1945 dan Piagam Madinah. Ahmad menegaskan:

²⁹ *Geliat Pelaksanaan Syariat Islam di Daerah*, above n 10.

³⁰ A. Qodry Azizy, *Hukum Nasional: Eklektisime Hukum Islam dan Hukum Umum* (2004) hal. 303 – 310.

³¹ Ahmad Sukardja, above n 14, hal. 179.

Berpikiran dan bersikap realistis serta menekankan aspek yang Islami dalam penerimaan dan pelaksanaan UUD 1945, merupakan pikiran yang tepat dan perlu ditanamkan serta dikembangkan. Sebaliknya, formalisme, dalam arti paham bahwa segala peraturan harus berlabel Islam, tidak perlu dikembangkan.³¹

Semoga uraian singkat ini ada manfaatnya, *wallaahu a'lam bisshowaab*. ***.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Qodry Azizy, *Hukum Nasional: Eklektisme Hukum Islam dan Hukum Umum* (2004).
- Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (2005)
- Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945:Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk* (1995).
- Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review, Overview Report*, World Bank (June 2003).
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (2005) disertasi, belum diterbitkan.
- Geliat Pelaksanaan Syariat Islam di Daerah, SAKSI, 19 April 2005.
- H. Munawir Sjadzali, M.A., *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (1993)
- Iip Dzulkifli Yahya, *Syariat Islam versus 'Sareat' Sunda*, Pikiran Rakyat, 14 Juni 2002.
- Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam* (2000)
- Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Cetakan Kedua, Mei 2005).
- KH. MA. Sahal Mahfudh, *Nuansa Fiqih Sosial* (1994).

- Menyoal Syariat Agama di Indonesia*, http://www.narwastupembauran.com/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=67 diakses 29 September 2005.
- Novriantoni, *Kasus Jilbab Padang dan 'Fasisme Kaum Moralis'*, <http://islamlib.com.id/index.php?page=article&id=827> diakses 29 September 2005.
- Risalah Sidang Paripurna MPR ke-6 (Lanjutan), Sidang Tahunan MPR tahun 2002, 10 Agustus 2002.
- Sidik Tono, *Penerapan Hukum Islam di Indonesia: Peluang Konstitusional dan Implementasinya dalam Sistem Hukum Positif Indonesia*, UNISIA No. 48/XXVI/II/2003.
- Syamsul Anwar, *Membangun Good Governance dalam Penyelenggaraan Birokrasi Publik di Indonesia: Tinjauan dari Perspektif Syariah dengan Pendekatan Ilmu Usul Fikih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Usul Fikih, 26 September 2005.
- Summary Riset, *Peta Problem Perda-Perda Berdimensi Agama Sebagai Bentuk Kebijakan Publik Di Kalimantan Selatan*, LK3, 2005.
- Taqiuddin An-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, Sejarah dan Realitas Empirik* (1996).
- Wawancara dengan Dr. Musdah Mulia, MA, *Saya Keberatan Kalau Jilbab dipaksakan*, <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=176> diakses 29 September 2005.
- Yusnani, *Transfigurasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, UNISIA No. 48/XXVI/II/2003, 142 – 155.
- Zalsufan, Miswar Fuady, dan Firdaus D. Nyak Idin, *Korupsi di Tengah Konflik Aceh*, SoRAK, 15 juli 2005.
- Zuhairi Misrawi, *Negara Syariat atawa Negara Sekuler?*, <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=148> diakses 29 September 2005.

URGENSI KOMISI KONSTITUSI

SETELAH melalui perjuangan panjang, kesepakatan perlunya reformasi konstitusi seharusnya sudah tidak menjadi masalah lagi. Namun, kini kita harus berpikir serius bagaimana agar proses reformasi konstitusi itu dapat dilakukan secara tepat sehingga menghasilkan konstitusi baru menuju Indonesia baru yang demokratis.

Sebagaimana terjadi di Indonesia saat ini, di negara-negara berkembang lainnya, reformasi konstitusi terjadi seiring proses transisi dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan yang diharapkan demokratis. Konstitusi baru, dalam proses transisi itu, adalah perjanjian sosial baru antara negara dengan rakyatnya. Karena itu, amat penting untuk melakukan reformasi konstitusi secara benar. Bagi sebagian ahli hukum tata negara, keberhasilan reformasi konstitusi dipersyaratkan untuk suksesnya proses reformasi keseluruhan. Sebaliknya, kegagalan reformasi konstitusi

dijadikan indikator awal kegagalan proses reformasi total. Dalam konteks itulah urgensi Komisi Konstitusi yang profesional, independen, dan nonpartisan.

Pentingnya melembagakan proses reformasi konstitusi di luar institusi politik konvensional didasarkan beberapa alasan. Reformasi konstitusi yang terjadi sejalan dengan pergolakan politik akibat transisi dari pemerintahan otoriter, sarat benturan kepentingan politik antara kelompok status quo, yang masih membawa dan mempertahankan semangat otoriter, dengan kelompok reformis yang berusaha menuju ke negara demokratis (Guillermo O'Donnel dkk. Editor: 1986).

Dalam peta politik demikian, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Ini terlihat jelas dalam penyusunan amandemen pertama dan kedua, maupun Ketetapan-ketetapan MPR terbaru, yang kental dengan kompromi antara kubu reformis dan status quo. Masuknya asas nonretroaktif dalam amandemen kedua, atau tetap bertahannya TNI dan Polri di lembaga perwakilan rakyat, adalah beberapa contoh dari kompromi politik jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi kita.

Oleh karena itu, akan lebih baik bila proses reformasi konstitusi diserahkan pada lembaga profesional yang independen dan nonpartisan sebagaimana Komisi Konstitusi. Sehubungan dengan kriteria independen dan nonpartisan, maka Komisi Konstitusi wajib steril dari partai politik. Keikutsertaan partai politik dalam perubahan konstitusi,

terutama di masa-masa transisi dan pergulatan politik itu, akan menyebabkan hasil reformasi konstitusi tidak maksimal.



SECARA sederhana, larangan aktifnya partai politik dalam Komisi Konstitusi dapat didasarkan pada filosofi eksisnya konstitusi yang amat bertolak belakang dengan partai politik. Filosofi konstitusi adalah untuk membatasi penguasa dan kekuasaan negara. Sebaliknya, filosofi partai politik adalah untuk merebut dan menguasai sebanyak mungkin posisi penguasa dan kekuasaan negara. Karena filosofi yang amat berbeda itu, maka proses reformasi konstitusi harus dipisahkan dari partai politik agar tidak menimbulkan conflict of interest.

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan MPR membuktikan, benturan kepentingan itu berpotensi menjadi perubahan konstitusi yang tambal-sulam dan tidak berorientasi kepentingan jangka panjang. Ketidaksempurnaan itu disebabkan karena, dalam konteks perubahan UUD yang komprehensif, MPR sendiri sebenarnya adalah obyek reformasi konstitusi yang seharusnya diatur kembali kewenangannya. Misalnya, ide-ide segar tentang pemilihan presiden secara langsung, jelas akan meminimalisir kekuasaan MPR yang selama ini dapat mempolitisasi pemilihan presiden, seperti terbukti pada terpilihnya Abdurrahman Wahid menjadi presiden dengan mengalahkan Megawati Soekarnoputri selaku pemenang pemilu. Karena itu, ide pemilihan presiden secara langsung menjadi isu yang relatif ditolak MPR.

Di sisi lain, perbaikan sistem saling kontrol, yang juga menjadi isu sentral perubahan konstitusi amat mungkin

berbenturan dengan hasrat politik parlemen yang tetap ingin melanggengkan kekuasaan MPR atau DPR yang saat ini berdaya tawar amat kuat bila berhadapan dengan presiden. Hal itu, lagi-lagi terbukti dengan perubahan amandemen pertama dan kedua UUD 1945 yang pada dasarnya adalah perubahan reaktif guna mempertinggi posisi lembaga legislatif berhadapan dengan eksekutif.

Urgensi Komisi Konstitusi juga dapat ditinjau dari pengalaman Filipina yang di bawah Corazon Aquino membentuk Constitutional Commission, Thailand yang membuat Constitutional Drafting Assembly dan Afrika Selatan membentuk Constitution Assembly, yang menunjukkan bahwa penyerahan perubahan konstitusi kepada lembaga semacam Komisi Konstitusi, akan lebih menjamin suksesnya reformasi konstitusi.

Reformasi konstitusi oleh lembaga khusus itulah yang menjadi salah satu penentu keberhasilan Thailand melahirkan konstitusi baru yang akhirnya disebut The People Constitution. Sebutan itu begitu melekat karena hasil reformasi konstitusi yang dipelopori Constitutional Drafting Assembly amat berbeda dengan lima belas konstitusi Thailand sebelumnya yang begitu elitis dan amat dipengaruhi kekuatan militer.

Dalam reformasi konstitusi baru itu, Constitutional Drafting Assembly, beranggotakan 76 orang perwakilan provinsi dan 23 orang dari berbagai perguruan tinggi di Thailand, khusus mempersiapkan rancangan konstitusi dan menyebarkanluaskannya kepada rakyat Thailand. Sosialisasi dilakukan secara amat terbuka dengan memperbanyak *public hearing* yang diselenggarakan oleh cabang-cabang

Constitutional Drafting Assembly di daerah-daerah untuk menyaring sebanyak mungkin aspirasi rakyat Thailand.

Melalui proses reformasi konstitusi di Constitutional Drafting Assembly itulah, akhirnya tahun 1997, The People Constitution disahkan parlemen Thailand dan dianggap sukses mengakhiri krisis konstitusi yang sudah berlangsung lebih dari 65 tahun sejak berlakunya konstitusi pertama Thailand (1932) hingga konstitusinya yang ke lima belas (1997).



BERDASARKAN argumentasi-argumentasi urgensi Komisi Konstitusi itu, maka pidato Presiden Megawati di DPR (16/08/ 2001), yang menggulirkan ide pentingnya dibentuk Komisi Konstitusi untuk membuat perubahan konstitusi yang komprehensif, konseptual, dan karenanya lebih ideal, harus didukung semua pihak, termasuk MPR, yang mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengubah UUD.

Oleh karena itu, dalam Sidang Tahunan MPR mendatang sebaiknya proses amandemen dimulai dengan lebih dulu membentuk Komisi Konstitusi Indonesia. Pembentukan Komisi itu dapat dilakukan melalui Ketetapan MPR yang juga mengatur mekanisme pemilihan anggota Komisi Konstitusi yang dipilih langsung dari perwakilan daerah dan pakar-pakar ilmu hukum, politik, ekonomi, dan sosial budaya dari berbagai perguruan tinggi dan kelompok intelektual lain di tengah masyarakat.

Hasil kerja Komisi Konstitusi diserahkan ke MPR untuk disahkan. Dalam pengesahan hasil kerja itu, ada tiga kemungkinan yang dapat dipertimbangkan.

Pertama, MPR langsung mengesahkannya dengan pertimbangan bahwa Komisi Konstitusi telah menyusun rancangan itu melalui persetujuan masyarakat luas.

Kedua, MPR berhak mengubah draft UUD Komisi Konstitusi. Cara kedua itu berpotensi mementahkan kembali hasil kerja Komisi Konstitusi menjadi kertas kerja yang tidak berguna. Karena itu, sebagai jalan tengah dapat diadopsi alternatif pengesahan ketiga yaitu: rancangan konstitusi yang dianggap bermasalah oleh MPR, pengambilan keputusannya dilemparkan kembali kepada rakyat melalui referendum. Artinya, Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur perubahan UUD 1945 harus diubah lebih dulu. ♦

MPR ABORSI KOMISI KONSTITUSI

SETELAH reformasi mati balita karena tidak tuntasnya agenda-agenda reformasi semacam pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); reinkarnasi semangat reformasi itu melalui Perubahan UUD 1945 pun terancam mengalami "pengguguran janin" karena diaborsinya ide cerdas Komisi Konstitusi (KK) oleh MPR. Sebagai suatu ide, wacana KK sudah diusung sejak tahun 2000. Tetapi, karena resistensi di dalam MPR sendiri, maka KK tidak pernah terwujud. Bahkan, setelah lebih dari dua tahun, ide KK itu pun cenderung mengalami penolakan dan gagal ditelurkan di dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2002 ini. Hal itu terekam jelas dalam sikap dan pandangan fraksi-fraksi MPR di Komisi A yang membahas masalah perubahan UUD 1945.

Meskipun ada fraksi-fraksi yang mendukung eksisnya KK, tetapi sebagian besar di antaranya tetap memper-masalahkan keberadaannya. Secara umum pandangan-

pandangan fraksi di MPR tersebut dapat dibagi dalam tiga kelompok. Pertama, kelompok yang menolak tegas KK dengan berbagai alasan, misalnya, karena menganggap hasil perubahan sudah cukup memadai dan KK justru akan menghambat proses reformasi konstitusi. Kedua, kubu yang menerima KK, tetapi dengan konsep kompromi di banyak hal, seperti mandatnya yang dibatasi hanya sebagai editor atau tim kerja harmonisasi, sinkronisasi, dan integrasi perubahan pertama hingga rencana perubahan keempat. Kompromi lain yang juga penting adalah komposisi keanggotaan KK sebagai editor ini masih melibatkan kelompok dari MPR atau partai politik. Ketiga, adalah ide KK yang lebih genuine, yaitu komisi ad hoc yang independen dan fungsinya adalah melakukan tugas-tugas *constitution making* di masa transisi dari pemerintahan otoriter. Tugas-tugas itu tidak hanya menyangkut penulisan rancangan konstitusi, tetapi juga sosialisasi dan konsultasi publik yang menyeluruh.

Polarisasi yang masih teramat kental dan tajam ke dalam tiga kelompok tersebut di antara fraksi-fraksi di MPR, disertai dengan argumentasi-argumentasinya sendiri, menyebabkan wacana populis Komisi Konstitusi yang independen menjadi gugur sebelum dilahirkan.

Apakah KK menjadi *trouble maker* sebagaimana diusung oleh kelompok penolaknya atau sebenarnya adalah *problem solver* sebagaimana dinyatakan oleh kelompok pendukungnya, memang tergantung dari pemahaman atas makhluk atau konsep semacam apakah KK itu.

Kelompok yang menolaknya dan menganggap bahwa KK adalah pembuat masalah tentu saja berpandangan, terlalu berlebihan ketika menganggap perubahan sudah sempurna dan mencukupi. Padahal, secara proses dan

substansi, reformasi konstitusi oleh MPR masih jauh dari memadai. Meskipun, secara fair harus diberikan apresiasi terhadap beberapa substansi konstitusi hasil perubahan seperti pemilihan presiden langsung (*presidential direct election*), namun beberapa kelemahan mendasar guna terciptanya konstitusi yang menjamin kehidupan bernegara yang demokratis masih lahir di dalam proses perubahan pertama hingga rencana perubahan keempat.

Misalnya, sistem *checks and balances* masih cacat karena konsep bikameral yang coba diciptakan melalui lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) masih setengah hati. Hal itu tercermin terang-benderang melalui minimnya fungsi dan kewenangan DPD itu sendiri, terutama bila dibandingkan dengan DPR.

Dari sudut proses banyak kelemahan perubahan, salah satunya yang paling utama adalah masalah elitisasi proses reformasi konstitusi yang menyebabkan legitimasi konstitusi hasil perubahan oleh MPR menjadi sangat minimal. Badan Pekerja (BP) MPR yang hanya menerima 127 surat masukan dari kelompok masyarakat menunjukkan secara tegas bahwa MPR telah gagal melakukan tugas sosialisasi dan konsultasi serta pelibatan masyarakat ke dalam proses constitution making.

Hasil hanya 127 surat dari lebih dari 200 juta penduduk Indonesia, jelaslah teramat jauh bila dibandingkan dengan prestasi Afrika Selatan yang menerima lebih dari 2 juta masukan dari lebih dari 24 juta penduduknya. Kesimpulannya, alasan menolak KK karena cukup memadainya hasil perubahan adalah argumentasi yang mengada-ada.

Selanjutnya, konsep KK yang kompromistis melalui kewenangan yang terbatas hanya pada fungsi editing dan

keanggotaan yang masih mencakup anggota MPR dan partai politik, jelas pula tidak memahami semangat reformasi konstitusi yang seharusnya substansial secara isi dan partisipatoris secara proses. Fungsi terbatas sinkronisasi jelas akan mengebiri partisipasi publik karena menarik perdebatan substansi konstitusi hanya kepada masalah teknis penyalarsan. Adapun keanggotaan yang masih melibatkan MPR dan partai politik hanya memindahkan ranah masalah yang telah kronis dan akut di MPR ke Komisi Konstitusi.

Terlebih lagi, partai politik dan konstitusi adalah dua hal yang tidak sejalan, Keduanya bagaikan air dan minyak yang tak mungkin bisa bersatu. Hal itu disebabkan, konstitusi bertugas utama membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, sedangkan partai politik justru bernafsu merebut sebanyak mungkin posisi dan kekuasaan negara. Karena itulah di Filipina, anggota partai politik yang menjadi anggota *Constitutional Commission* diizinkan, dengan syarat yang bersangkutan tidak boleh ikut pemilu pertama setelah konstitusi hasil kerja *Constitutional Commission* disahkan.



Ide KK yang lebih genuine adalah komisi yang mendorong terus ide reformasi konstitusi yang sekarang telah berlangsung. Termasuk memberikan desakan agar perubahan keempat dituntaskan. Tetapi, pada saat yang sama juga mengkritisi bahwa seluruh hasil perubahan harus diperbarui oleh KK yang independen dan profesional.

Ide KK inilah yang menjadi senjata utama *constitution making* di masa transisi. Pengalaman Thailand dan Filipina jelas menunjukkan bahwa konsep KK yang independen sangat ideal untuk meminimalisasi politisasi substansi

konstitusi. Keahlian anggota komisi konstitusi jelas diperlukan untuk mengisi konsep-konsep teknis bernegara yang demokratis. Dari keahlian itu pula akan lahir legitimasi dalam wujudnya yang murni guna kesuksesan pembuatan konstitusi. Dengan bahasa lain, dalam realitasnya keahlian para pakar hukum, politik, dan ekonomi itulah yang justru lebih melahirkan legitimasi tersendiri dibandingkan dengan klaim-klaim "wakil rakyat" yang sering diteriakkan anggota MPR, padahal pada kenyataannya hanya *lip service*.

Sayangnya, melihat perkembangan di MPR yang masih anti-KK, maka dapatlah disimpulkan bahwa MPR masih belum memahami konsep KK yang asli itu. Bahkan, lebih parah dari itu, MPR justru berperan besar menggagalkan upaya kelahiran reformasi konstitusi melalui KK. Boro-boro menjadi dokter penyelamat kelahiran KK, MPR sebaliknya untuk kesekian kalinya di dalam sidang tahunannya, telah mengaborsi Komisi Konstitusi. ♦

BOM WAKTU KONSTITUSI

BERBAHAYA! Itulah kata yang tepat untuk menggambarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dihasilkan Sidang Tahunan (ST) MPR 2001. Bagaimana tidak? Perubahan ketiga itu adalah ibarat bom-bom waktu yang dibuat MPR dengan detonator yang seakan dirancang untuk menjadi ledakan krisis konstitusi (*constitutional crisis*) dalam ST MPR 2002 dan Pemilihan Umum (Pemilu) 2004. Bom waktu itu lahir dari kekuranghati-hatian anggota MPR melakukan amandemen ketiga UUD 1945 yang sangat parsial.

Bom waktu pertama ada, karena perubahan ketiga UUD 1945 memberi amanat pembuatan dan pengaturan lebih lanjut kepada empat belas undang-undang. Empat di antaranya adalah undang-undang yang amat berkait dengan sukses atau tidaknya Pemilu 2004, yaitu undang-undang tentang syarat-syarat menjadi presiden dan wakil presiden;

tentang pemilihan presiden dan wakil presiden; tentang susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan tentang Pemilihan Umum.

Dengan perhitungan politik bahwa hingga kini perubahan pasal-pasal krusial UUD 1945 masih belum terjadi, maka tugas untuk membuat undang-undang itu hampir menjadi *mission impossible*. Karena itu berarti merancang undang-undang kenegaraan di tengah sistem politik ketanegaraan yang masih belum jelas. Kejelasan sistem ketanegaraan itu mungkin baru akan terjadi setelah ST MPR 2002 yang berarti, menyisakan waktu kurang dari dua tahun untuk menyelesaikan seluruh undang-undang yang sangat penting itu. Padahal, dalam ketergesaan waktu itu pertarungan kepentingan antara partai-partai politik akan berpotensi besar menjadi batu sandungan bagi lahirnya undang-undang yang ideal.

Kalaupun bom waktu pertama itu dapat dijinakkan, maka bom waktu kedua yang jauh lebih kompleks dan sulit penjinakannya akan segera menghadang. Bom waktu kedua ini adalah konsekuensi dari ditundanya pasal-pasal krusial dan disahkannya pasal-pasal secara parsial yang menyebabkan UUD 1945 setelah amandemen ketiga menjadi konstitusi yang cacat dan tidak lengkap.

Coba perhatikan; perubahan ketiga UUD 1945 telah melahirkan DPD yang eksistensinya diakui berdasarkan Pasal 22C UUD 1945. Padahal, perubahan itu menciptakan inkonsistensi konstitusi karena tidak didukung Pasal 2 UUD 1945 tentang komposisi MPR yang belum menyebut-nyebut keberadaan DPD. Hal ini disebabkan Pasal 2 UUD 1945 adalah salah satu pasal krusial yang ditunda perubahannya.

Demikian pula dengan ketidaksepakatan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden di putaran kedua, menyebabkan Pasal 6A perubahan ketiga UUD 1945 hanya mengandung Ayat 1, 2, 3 dan 5; tanpa Ayat 4, juga termasuk salah satu ayat krusial yang belum disepakati antara alternatif pemilihan putaran kedua presiden dan wakil presiden diserahkan kepada MPR atau dikembalikan kepada rakyat.



PEMICU-pemicu ledakan bom waktu itu merupakan hasil perubahan ketiga yang amat tergesa-gesa dan gegabah. Agaknya para anggota MPR mengasumsikan, pasal-pasal yang krusial pasti dapat disetujui perubahannya dalam ST MPR 2002. Mereka khilaf memprediksi; kalau di ST MPR 2001 saja pasal-pasal krusial itu tidak dapat disetujui, tidak ada jaminan sama sekali dalam ST MPR 2002 pun tidak akan terjadi *deadlock*. Kemungkinan jalan buntu itu tetap besar, meski pada akhirnya diambil keputusan dengan cara pemungutan suara (*voting*). Karena itu, berarti perubahan UUD 1945 harus mengacu kepada ketentuan Pasal 37 yang mensyaratkan 2/3 dari seluruh anggota MPR harus hadir, dan 2/3 dari yang hadir itu menyetujui perubahan UUD.

Mengacu kepada pengalaman mangkirnya sebagian besar anggota di dalam ST MPR 2001, maka ketentuan menghadirkan 2/3 dari seluruh anggota MPR saja belum tentu dapat dipenuhi. Seandainya persyaratan jumlah kehadiran itu terpenuhi, maka persyaratan 2/3 dari yang hadir menyetujui perubahan UUD adalah syarat lain yang akan menjadi batu sandungan perubahan keempat UUD 1945 di ST MPR 2002. Pengalaman politik menunjukkan, *voting*

MPR yang mutlak menghasilkan kemenangan lebih dari 2/3 hanyalah pada saat Sidang Istimewa MPR 2001 yang memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid. Selebihnya, MPR hasil Pemilu 1999 lebih banyak mencatat proses pengambilan keputusan secara voting dengan kemenangan tipis atau kurang dari 2/3.

Padahal, apabila perubahan keempat UUD 1945 tidak terjadi, maka konstitusi kita akan berubah wujud menjadi bom waktu yang segera meledak. Sebab, berarti yang berlaku adalah UUD 1945 dengan perubahan pertama, kedua, dan ketiga. Dengan demikian, akan terjadi anomali-anomali konstitusi yang amat kompleks. Misalnya, keberadaan DPD berdasarkan Pasal 22C UUD 1945, sebagaimana diuraikan di atas, akan segera menjadi masalah karena tidak konsisten dan tidak mempunyai dasar hukum menurut Pasal 2 UUD 1945.

Lebih berbahaya lagi dengan ketentuan Pasal 6A yang hanya menggantung sampai pada ketentuan putaran pertama pemilihan presiden dan wakil presiden langsung, dengan syarat meraih suara di atas 50 persen dan sedikitnya 20 persen di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah provinsi di Indonesia. Apabila ketentuan itu terpenuhi pada Pemilu 2004 maka tidak akan timbul masalah. Tetapi syarat yang disebutkan dalam Pasal 6A Ayat (3) UUD 1945 itu adalah syarat yang sangat berat dan cenderung tidak akan terpenuhi.

Padahal, dengan prediksi perubahan keempat UUD 1945 di ST MPR 2001 gagal terjadi, maka tidak ada jalan keluar yang disediakan konstitusi bila putaran pertama pemilihan presiden dan wakil presiden tidak menghasilkan pemenang. Artinya, akan terjadi kekosongan kursi kepresidenan dengan

alasan amat konstitusional. Akibatnya, mudah dibayangkan akan segera terjadi krisis konstitusi yang amat serius dan akan mengganggu kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara karena meledaknya bom waktu dalam Pemilu 2004 akibat gegabahnya perubahan ketiga UUD 1945.



KARENA nasi sudah menjadi bubur, maka kini kita hanya dapat melakukan langkah-langkah antisipasi agar bom-bom konstitusi itu tidak meledak. Untuk bom yang pertama, otoritas pembuatan peraturan harus bekerja keras untuk menghasilkan undang-undang yang menjamin terlaksananya Pemilu 2004 dengan jujur, adil, lancar, dan damai. Kerja keras itu patut kita tuntut karena otoritas legislasi adalah DPR sendiri, yang semuanya merupakan anggota DPR yang memberi amanat pembuatan undang-undang dimaksud.

Yang lebih sulit untuk dilaksanakan adalah antisipasi meledaknya bom waktu kedua. Ada beberapa alternatif cara penyelesaian yang dapat dilakukan. Pertama, dengan mendesak agar MPR akhirnya menyepakati perubahan keempat untuk semua pasal-pasal yang krusial di dalam ST 2002. Tetapi, sebagaimana diuraikan di atas, cara ini relatif mustahil terjadi.

Kedua, melakukan perubahan atas sebagian pasal yang krusial saja terutama yang berpotensi menjadi pemicu ledakan bom waktu seperti pasal-pasal yang menyangkut susunan dan kedudukan MPR, eksistensi DPD dan utusan golongan serta pemilihan presiden dan wakil presiden di putaran kedua. Namun, cara ini pun mengandung kelemahan mendasar karena akan menghasilkan kembali

perubahan yang parsial dan masih menyisakan tugas amandemen UUD 1945 yang seharusnya sudah selesai di dalam ST MPR 2002.

Ketiga, dengan alasan pragmatis guna menghindari terjadinya *deadlock*, maka pertama-tama dalam ST 2002, MPR menyepakati dulu perubahan Pasal 37 UUD 1945 dari ketentuan yang mensyaratkan perubahan UUD hanya dapat terjadi dengan *absolute majority* menjadi *simple majority*. Namun, alternatif solusi ini pun mengandung kelemahan mendasar. Antara lain adalah sifat pragmatismenya yang cenderung sangat mempolitisasi konstitusi demi terjadinya perubahan keempat UUD 1945 dan bahaya yang mungkin timbul karena mudahnya perubahan menyebabkan konsep-konsep konstitusi yang populer tetapi belum tentu ideal dapat menjadi hasil akhir perubahan keempat. Selain itu, secara riil politis cara ini mengandung kelemahan mendasar karena sulitnya mengharapakan persetujuan simplifikasi perubahan UUD itu dari fraksi di MPR yang merasa konsepnya akan kalah bila penyederhanaan Pasal 37 UUD 1945 itu terjadi.

Last but not least, alternatif keempat adalah menjadikan ST MPR 2002 hanya sebagai pintu formalitas terjadinya reformasi konstitusi secara keseluruhan. Artinya, potensi konflik dan *deadlock* ST MPR 2002 dihindari dengan menciptakan Komisi Konstitusi yang independen, non-partisan, dan profesional sesegera mungkin. Pembentukan Komisi Konstitusi itu dapat diprakarsai Badan Pekerja (BP) MPR yang berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 bertugas menyiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Komisi Konstitusi itu harus bekerja keras selama satu tahun ini dan menyerahkan hasil akhir kerjanya kepada BP

MPR, yang kemudian membawanya ke dalam ST MPR 2002 untuk secara langsung disahkan.

Dalam kaitan itu, Komisi Konstitusi harus mawas diri untuk tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang dilakukan MPR dalam perubahan pertama, kedua, dan ketiga UUD 1945. Karena bila kesalahan yang sama tetap dilakukan, maka dapat dipastikan bom waktu konstitusi akan tetap meledak di ST MPR 2002 dan akan lebih keras ledakannya, sehingga membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia, pada Pemilu 2004. ❖

REFORMASI KONSTITUSI DAN BOM BUNUH DIRI

BOM Waktu Konstitusi. Itulah judul opini saya (*Kompas*, 22/11/2001). Tulisan yang dibuat setelah disahkannya Amandemen Ketiga UUD 1945 itu, memberi warning, reformasi konstitusi memasuki zona berbahaya yang penuh "bom waktu". Saat ini detonator bom itu sudah aktif karena dipicu tuntutan Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, dan Persatuan Purnawirawan ABRI yang mendesak dihentikannya reformasi konstitusi. Padahal, Sidang Tahunan MPR 2002 akan diadakan dalam kurun waktu kurang dari empat bulan lagi. Rentang waktu yang tipis untuk menjinakkan bom itu serta menyelesaikan tugas mahapenting: Reformasi Konstitusi.

Mengapa reformasi konstitusi sampai di ujung kritis mematikan? Bisakah bom waktu itu dijinakkan sehingga krisis konstitusi tidak terjadi?

Banyak cara untuk menjawabnya, salah satunya adalah dengan membandingkan proses reformasi konstitusi Indonesia dengan Afrika Selatan. Mengapa Afrika Selatan? Karena, ada beberapa persamaan-selain perbedaan-antara keduanya.

Persamaannya, pertama, reformasi konstitusi merupakan agenda utama kedua negara yang bertransisi dari pemerintahan otoriter. Indonesia dari rezim Orde Baru dan Afrika Selatan dari rezim apartheid.

Kedua, transisi itu diawali pemilu yang demokratis di tahun 1999 di Indonesia dan di tahun 1994 di Afrika Selatan.

Ketiga, yang membedakannya dengan negara lain seperti Thailand dan Filipina, di Indonesia maupun Afrika Selatan reformasi konstitusi transisi itu dilakukan oleh parlemen. Di Indonesia oleh MPR dan di Afrika Selatan oleh bikameralnya yaitu Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Senat.

Proses reformasi konstitusi di Afrika Selatan berjalan baik dan menghasilkan kelahiran kembali Afrika Selatan yang demokratis. Hassen Ibrahim (2001) dalam *The Making of South African Constitution*:

Some Influences mengatakan "South Africa's transformation captures the imagination of the world. It was a model of a peaceful alternative to a bloody revolution-a miracle of modern political history. At the heart of this transformation lies the South African Constitution."



BAGAIMANA hasil akhir di Indonesia? Di luar persamaan-persamaan itu ada perbedaan-perbedaan yang amat mungkin memisahkan ujung jalan reformasi konstitusi di kedua negara.

Perbedaan-perbedaan itu, pertama, sebelum reformasi konstitusi berjalan, Afrika Selatan menerapkan Interim Constitution (konstitusi sementara). Dalam lampiran keempat Interim Constitution itulah dicantumkan 34 prinsip-prinsip dasar yang harus dijadikan patokan penyusunan konstitusi baru.

Menurut Christina Murray (2001) dalam *Negotiating Beyond Deadlock: From the Constitutional Assembly to the Court*, ke-34 constitutional principles itu menyangkut konsep dasar konstitusi demokratis, seperti: kemandirian kekuasaan kehakiman, perlindungan HAM dan sistem kontrol antar-lembaga negara.

Sedangkan MPR tidak mempunyai "pegangan" dalam melakukan tugas reformasi konstitusinya. Kalaupun ada, maka patokan MPR amat longgar dan hanya mencakup kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, sistem presidensial dan negara kesatuan.

Perbedaan kedua, meski lembaga yang melakukan perubahan di Afrika Selatan adalah juga parlemen, tetapi mandat kepada parlemen amat tegas, yaitu, menghasilkan konstitusi baru bagi Afrika Selatan. Oleh karena itu, seluruh anggota parlemen juga menjadi anggota Majelis Konstitusi (*Constitutional Assembly*). Ketegasan mandat itu penting dan mempengaruhi seriusnya proses reformasi konstitusi Afrika Selatan. Dalam konteks keseriusan itulah, parlemen Afrika Selatan patut disejajarkan dengan prestasi *Constitutional Commission* di Filipina ataupun *Constitutional Drafting Assembly* di Thailand yang tugasnya melulu menyiapkan konstitusi baru.

MPR, di sisi lain, mempunyai mandat konstitusional berdasar Pasal 37 UUD 1945. Tetapi, banyaknya tugas MPR

menyebabkan reformasi konstitusi hanya menjadi kerja "sambilan". Sejarah merekam, MPR banyak terserap energinya ke dalam pertarungan politik. Fokus pada pengangkatan Abdurrahman Wahid menjadi presiden, menyebabkan proses Amandemen Pertama di Sidang Umum MPR 1999 kebablasan menjadi *legislative heavy*; Sidang Tahunan 2000 yang mulai ditumbuhi upaya menggusur Abdurrahman Wahid, banyak tersita waktunya untuk memperdebatkan wadah pembagian kekuasaan antara presiden dan wakil presiden. Akibatnya, Amandemen Kedua disalip di tikungan dengan pasal HAM nonretroaktif yang disusupkan di tengah malam gulita; Sidang Tahunan 2001 yang terjadi setelah hingar-bingar Sidang Istimewa MPR yang menggusur Abdurrahman Wahid, meski melahirkan Amandemen Ketiga dengan beberapa aturan yang menjanjikan, akhirnya juga tidak tuntas dengan ditundanya pasal-pasal krusial seperti komposisi MPR dan pemilihan presiden langsung.

Perbedaan ketiga antara reformasi konstitusi Indonesia dan Afrika Selatan adalah: Afrika Selatan menyadari bahwa menugaskan parlemen adalah pilihan yang berbahaya bagi reformasi konstitusi. Sebab, reformasi konstitusi oleh parlemen adalah proses politik yang dilakukan oleh representasi partai-partai politik yang rentan penyusupan kepentingan politik sesaat. Oleh karena itu, dalam Interim Constitution dibuat mekanisme, hasil akhir konstitusi *Constitutional Assembly* sebelum disahkan menjadi UUD harus mendapatkan proses sertifikasi lebih dahulu dari Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Untuk memberikan sertifikasi itu, *Constitutional Court* memeriksa apakah konstitusi yang disiapkan *Constitutional Assembly* bertentangan atau tidak dengan *constitutional principles* yang ada dalam

Interim Constitution. Hasilnya, setelah dua kali diajukan barulah Constitutional Commission memberikan sertifikasinya.

Di Indonesia, nihilnya mekanisme kontrol hukum atas produk amandemen UUD oleh MPR menjelmakan hasil akhir proses politik tidak ditutup dengan manis oleh supremasi hukum sebagaimana di Afrika Selatan. Selain itu, kepentingan-kepentingan politik terbukti menodai amandemen konstitusi, seperti asas non-retroaktif-yang di tunggangi kepentingan partai yang banyak melakukan pelanggaran HAM masa lalu-sampai dengan ngototnya anggota Utusan Golongan mempertahankan "bayarannya" di MPR.

Selanjutnya, perbedaan keempat amat penting. Bila konstitusi Afrika Selatan wajar mendapat gelar Konstitusi Rakyat karena prosesnya yang populis, maka konstitusi Indonesia boleh jadi akan ditolak oleh masyarakatnya sendiri karena elitis. Bahwa proses reformasi konstitusi adalah pekerjaan elite memang niscaya. Tetapi upaya untuk mensosialisasikan kepada rakyat, sebagai pemilik utama dan pertama kontrak sosial bernama konstitusi, jelas tidak boleh dinafikan. Thomas Paine-dalam *Constitutionalism Ancient & Modern* oleh Charles Howard McIlwain (1966)-misalnya, dengan lugas mengatakan "A constitution is not the act of government, but the people constituting a government."



BERANGKAT akan arti penting *self-belonging* rakyat atas konstitusinya itulah maka Afrika Selatan menyebarluaskan rancangan UUD-nya melalui radio, televisi, buletin selain seminar-seminar. Hasilnya, diperkirakan 82 persen penduduk di atas usia 18 tahun mendengarkan siaran

radio konstitusi; Tiga puluh tujuh program tentang konstitusi di televisi mendapatkan sambutan hangat 34 persen pemirsa; Setiap dua minggu 160.000 buletin *Constitutional Assembly* dibagikan kepada khalayak ramai. Akhirnya, April 1996 menjelang draf konstitusi selesai, survei independen menyimpulkan, kampanye reformasi konstitusi berhasil menjangkau 73 persen orang dewasa Afrika Selatan (Christina Murray: 2001). Bagaimana dengan Indonesia? Apakah 73 persen atau sekitar 150 juta rakyat mengetahui rancangan konstitusi yang disiapkan MPR?

Last but not least Afrika Selatan diuntungkan dengan kepemimpinan negarawan sekelas Presiden Nelson Mandela. Sedangkan Indonesia dibingungkan dengan pergantian presiden yang melahirkan instabilitas politik. Presiden terakhir, Megawati Soekarnoputri, tidak jelas sinyal dukungannya terhadap reformasi konstitusi. Sikap Amin Aryoso di Gerakan Nurani Parlemen yang mendesak penghentian proses perubahan keempat dan pernyataan Sekjen PDI Perjuangan Soetjipto bahwa partai banteng tidak menghendaki perubahan UUD 1945, tidak memperoleh bantahan memadai di tengah senyapnya belantara kebisuan Megawati.

Detak waktu bom konstitusi terus berdegup. Mimpi saya, akan terjadi keajaiban agar bom itu berhasil dijinakkan dengan negosiasi yang elegan dan bermartabat tanpa mengurangi substansi konstitusi yang demokratis, sebagaimana terjadi di Afrika Selatan. Tetapi, bila partai reformisnya Nelson Mandela, African National Congress, yang menguasai lebih dari 62 persen *Constitutional Assembly* saja harus bekerja keras dan nyaris gagal merayu partai status quo-nya FW de Klerk, National Party (Katharine Savage: 2001); Apakah reformasi konstitusi di Indonesia mungkin berhasil?

Padahal jelas, PDI Perjuangan—selaku pemenang tidak mutlak Pemilu 1999 dengan suara kurang dari 35 persen—melangkah dengan penuh kegamangan.

Agaknya, ledakan bom waktu sudah lambat-lambat terdengar dan kian nyaring menjelang Sidang Tahunan 2002. Karena itu, antisipasi plan B, untuk membentuk Komisi Konstitusi yang profesional, independen, dan nonpartisan adalah alternatif bijak penjinak bom yang patut dilaksanakan.

Jika tidak, kegagalan reformasi konstitusi potensial akan diingat zaman sebagai matinya balita reformasi dan lahirnya Indonesia tanpa Indonesia akibat bom bunuh diri yang diledakkan MPR. ❖

REFORMASI KONSTITUSI DAN POTENSI DISINTEGRASI

The discrepancies between the words agreed to in the constitution and the political reality that emerges may point to potential serious conflicts. (Andrea Bonime-Blanc, Spain's Transition to Democracy, 1987)

UPAYA reformasi konstitusi tidak selalu berujung negara demokrasi, tetapi bisa jadi justru terdisintegrasinya negara.

Kutipan dari Andrea Bonime-Blanc itu menegaskan hal tersebut. Pembuatan konstitusi di masa transisi bisa berujung pada dua jalan. Pertama, pemerintahan yang stabil dan demokratis. Kedua, pemerintahan yang mengandung janin bom waktu konflik yang serius. Pada tingkat ekstremnya, konflik serius—yang tidak jarang bersimbah darah—sering menuju jurang disintegrasi. Contoh, almarhum Yugoslavia.

Kesalahan reformasi konstitusi, yang mendefinisikan konsep negara republik berdasarkan kriteria etnis dan bukan wilayah, mengantar negara itu ke tengah konflik etnis paling berdarah, dan lahirnya Yugoslavia tanpa Yugoslavia (John S. Dryzek: 2002).

Dari sudut pandang itu, saya berargumentasi: ancaman terbesar disintegrasi yang membayangi proses transisi Indonesia bukan dari gerakan separatis, bukan dari teroris, tetapi dari politisi oportunis. Sebab, oportunisme politik itulah yang mengontaminasi tiap upaya reformasi, termasuk reformasi konstitusi. Akibatnya, hasil perubahan UUD 1945 dari pertama hingga keempat menghasilkan konstitusi yang problematik. Untuk konstitusi semacam itu, kritik berikut ini hukumnya menjadi wajib karena taruhannya adalah Indonesia sebagai bangsa.

Kritik pertama, berkaitan dengan potensi disintegrasi, adalah gagalnya reformasi konstitusi pascarezim Orde Baru melahirkan konstitusi rakyat (*people constitution*). Padahal, masa transisi dari pemerintahan otoriter adalah kesempatan emas untuk mengolah atmosfer euforia politik yang tumbuh di hati rakyat menjadi dukungan nyata pembuatan konstitusi. Sejarah dunia mutakhir banyak mencatat bahwa keberhasilan reformasi konstitusi justru dilakukan di masa-masa krisis.

Kegagalan melahirkan konstitusi rakyat mengakibatkan Indonesia kehilangan momentum untuk melahirkan Indonesia yang lebih menyatu padu. Kesempatan konstitusi sebagai payung hukum yang menaungi seluruh anak bangsa menjadi hilang. Peluang untuk menjadikan reformasi konstitusi sebagai obat mujarab rekonsiliasi, untuk sehatnya Indonesia dari penyakit saling mendendam akibat

permusuhan politik yang ramai di masa pemerintahan otoriter, menjadi sirna.

Padahal, reformasi konstitusilah yang mengantar Afrika Selatan dari koyak luka diskriminasi menjadi bangsa yang bermata hati antidiskriminasi. Presiden Nelson Mandela saat menyambut kelahiran konstitusi baru Afrika Selatan dengan bangga menyerukan: "Konstitusi Afrika Selatan adalah piagam kebangsaan yang mentransformasikan tanah air kita menjadi satu padu, dimiliki secara utuh oleh seluruh anak bangsa-suatu tanah air yang dalam arti sesungguhnya adalah milik kita semua, tidak peduli orang berkulit hitam ataupun putih, tidak peduli laki-laki ataupun perempuan." (Penelope Andrews dan Stephen Ellman: 2001).

Kedahsyatan khasiat konstitusi yang mengintegrasikan anak bangsa dan menyembuhkan luka lama itulah yang tersisa lewat hilang sirnanya kehadiran konstitusi rakyat Indonesia pascaproses perubahan UUD 1945.

Kritik kedua, potensi disintegrasi semakin terbuka panjang lebar setelah substansi perubahan konstitusi juga menegasi aspirasi rakyat provinsi. Indikasinya terlihat jelas dengan minimnya komposisi dan mandulnya fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD yang seharusnya dimaksudkan untuk menyalurkan aspirasi regional justru dikedilkan melalui rekayasa konstitusional. Padahal, tanpa kewenangan memadai, amanat DPD untuk mengangkat harkat martabat daerah-daerah masih jauh panggang dari api, ibarat asa tanpa realita.

Harapan rakyat atas DPD yang tanpa diiringi kenyataan kuatnya otoritas DPD itulah yang menurut saya akan memicu detonator bom waktu disintegrasi. Di sinilah kesalahan berpikir politisi di MPR yang menilai DPD yang

kuat akan lebih membawa mudarat daripada manfaat. Pendapat bahwa DPD tidak cocok dengan sistem negara kesatuan, karena dapat memicu disintegrasi, adalah argumentasi yang dapat diperdebatkan. Justru, saya berpendapat, memanipulasi kelahiran DPD yang seakan memperjuangkan kepentingan daerah, padahal tidak, adalah blunder serius reformasi konstitusi yang bisa berbuah disintegrasi itu sendiri.

Sebab, dengan sedikit kekuasaan yang dimilikinya, rakyat yang telah bersusah payah memilih wakil daerahnya dalam Pemilu 2004 akan kecewa dengan kinerja DPD. Kekecewaan rakyat daerah itu yang akan mengental dan menjadi tumpukan bensin potensi disintegrasi. Dalam konteks inilah, politisi di Senayan lupa akan sejarah. Politisi MPR kembali mengulangi kesalahan dengan masuk ke dalam kubangan lumpur yang sama. Padahal, sejarah gerakan separatis di Aceh dan Papua jelas disebabkan, salah satunya, buntunya aspirasi daerah menghadapi manipulasi dan dominasi pusat.



PERBAIKAN dari kedua kelemahan itu seharusnya masih bisa terbuka melalui dua serangkai institusi: Komisi Konstitusi (KK) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagaimana sejatinya, KK mempunyai fungsi asli untuk membuat konstitusi, sedangkan MK berfungsi inti sebagai pengawal konstitusi. Kedua fungsi itu seharusnya bisa mereparasi potensi disintegrasi dalam konstitusi. Sayang, Sidang Tahunan MPR 2003 justru akan menjadi titik balik kehidupan kedua institusi itu.

KK, yang seharusnya berfungsi untuk mengoreksi lahirnya konstitusi elite menjadi konstitusi kawula alit, tidak mempunyai kewenangan melakukan proses pembahasan yang partisipatoris. Draf rancangan keputusan MPR tentang Komisi Konstitusi yang disiapkan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR hanya melahirkan tubuh tanpa roh KK. Secara formal KK ada, tetapi secara substansial ia tiada. Nama yang diberikan pun seharusnya bukan KK, cukup Panitia Pengkajian Konstitusi-karena sejatinya itulah kewenangan utama "makhluk jadian" yang akan dilahirkan MPR dalam Sidang Tahunan 2003-nya ini.

Padaahal, KK yang genuine jelas harus diberi kewenangan untuk melakukan proses pembuatan konstitusi yang melibatkan partisipasi publik seluas mungkin. Hanya melalui keterlibatan rakyat yang sebenarnya itulah, bukan pura-pura dan semata sebagai kosmetik legitimasi, konstitusi rakyat yang meminimalkan disintegrasi dapat diciptakan. KK versi MPR dikhawatirkan jauh dari idealita itu. Alih-alih mengantisipasi disintegrasi, KK akan melahirkan antipati masyarakat yang menambah banyak bahan bakar disintegrasi.

Nasib serupa menimpa MK, sang *guardian of the constitution*. Tidak adanya kepentingan langsung partai politik menyebabkan MK juga antara ada dan tiada. Amanat konstitusi yang mensyaratkan MK harus sudah terbentuk paling lambat 17 Agustus 2003 berpotensi tinggi dilanggar. Jika ada jenis pelecehan peradilan (*contempt of court*), pelecehan parlemen (*contempt of parliament*), maka kealpaan presiden dan parlemen yang mengabaikan amanat konstitusi itu jelas merupakan pelecehan konstitusi (*contempt of constitution*). Sayang, sedemikian parah pelang-

garan presiden dan parlemen terhadap konstitusi tersebut, saya tidak yakin akan menegur keras mereka dalam Sidang Tahunan MPR 2003 kali ini.



DENGAN kenyataan demikian, bahaya reformasi konstitusi yang berujung disintegrasi belumah terselesaikan. Padahal, menjelang Pemilu 2004, bahaya itu jelas bertambah besar. Potensi konflik yang hadir di setiap pemilu adalah bahan bakar lain dari disintegrasi. Inilah seharusnya yang dipikirkan MPR pada saat bersidang kali ini. Masih belum terlambat untuk mengubah kebijakan dan melahirkan dua sejoli KK dan MK dalam arti yang sesungguhnya.

Meski saya terus terang ragu—dengan nafsu politik pemenangan Pemilu 2004—masihkah ada ruang untuk memikirkan bahaya disintegrasi tersebut. Terlebih, bagi politisi di MPR, perubahan konstitusi lebih dilihat sebagai prestasi daripada potensi disintegrasi.

Akhirnya, saya berharap, reformasi konstitusi yang gagal dan melahirkan almarhum Yugoslavia tidak terjadi di Indonesia. Saya berdoa, Indonesia ke depan tidak hanya demokratis, tetapi tetap eksis. Karena demokrasi di Indonesia, tanpa Indonesia, tiada bermakna. ♦

**ANTARA HARAPAN DAN
KENYATAAN PERGULATAN DI MPR
*SURAT TERBUKA UNTUK SELURUH
ANGGOTA MPR**

BAPAK-Ibu anggota MPR, alangkah sedihnya saat mendengar dan menyaksikan berita Sidang Tahunan (ST) MPR yang berlangsung 1-10 November 2001 dibuka dengan peristiwa baku hantam di antara para anggota. Pergulatan fisik itu semakin menguatkan niat lama saya untuk menuliskan surat terbuka ini kepada Bapak-Ibu, karena peristiwa memalukan itu semakin menambah keraguan dan menipiskan harapan saya akan hasil positif ST MPR.

Wakil-wakil rakyat yang terhormat, meski secara pribadi selaku rakyat, saya merasa belum mempunyai wakil untuk menyuarakan aspirasi di gedung megah MPR. Secara formal ada anggota MPR dari Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi saya tetap merasa tidak memilih apalagi diwakili. Satu dan lain hal karena saat mengikuti pemilihan umum saya hanya

memilih gambar, bukan orang, dan lebih lagi anggota MPR yang mengaku mewakili Yogyakarta justru tinggal di Jakarta. Bagaimana mungkin beliau secara mendalam mengerti persoalan-persoalan khusus di Yogyakarta?

Namun, sudahlah, secara formal, saya tidak bisa menafikan, Bapak-Ibu adalah anggota MPR terhormat. Terhormat yang saya maksud tentu bukan karena Bapak-Ibu berhak atas fasilitas-fasilitas yang menggiurkan dan menyebabkan saya heran dan berpikir "lalu realitas rakyat mana yang mereka wakili, bila di masa krisis pengangguran, pengungsian, kebakaran, banjir, dan krisis-krisis rakyat lain, justru bergelimang mesin cuci dan giat berplesir untuk studi banding, atau sebaliknya, studi banding untuk berplesir?"

Maksud terhormat bagi saya adalah, secara konstitusional MPR diberi mandat yang luar biasa. UUD 1945 menyatakan, MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Betapa mulia dan terhormat tugas itu. Apalagi dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, MPR saat ini mempunyai kewenangan tidak terbatas. Apa pun yang dikatakan dan dihasilkan MPR, dapat menjadi sumber hukum yang wajib dipatuhi semua lembaga dan warga negara. MPR adalah lembaga suprakonstitusional. Artinya MPR, ironisnya, ada di atas konstitusi itu sendiri. Hal itu tentu merupakan suatu konsep yang bertabrakan dengan ide demokrasi. Karena, dalam semangat demokrasi seharusnya selalu ada sistem saling kontrol dan pertanggungjawaban publik yang mengharamkan lembaga superior semacam MPR.

Melihat konsep paradoks di tubuh MPR itu-yang di satu sisi merupakan pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan di

sisi lain merupakan lembaga superior-maka MPR jelas merupakan target utama reformasi. Karena potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga yang mengklaim diri sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat yang tidak terkontrol akan amat besar, apalagi dengan membawa jargon-jargon legitimasi yang, sayangnya dalam konteks legal-formal, konstitusional.

Oleh karena itu, menjadi amat menarik menunggu hasil ST MPR yang kabarnya akan menghasilkan amandemen signifikan ketiga atas UUD 1945. Pertanyaannya, apakah MPR betul-betul dapat melaksanakan tugas kenegaraannya guna melanjutkan dan memberi pagar konstitusi atas laju reformasi yang sudah mati suri, padahal MPR sendiri adalah obyek prioritas reformasi dan berpotensi tinggi melakukan penyalahgunaan kekuasaan tak terbatasnya?

Pertanyaan itu, bagi saya, amat penting dijawab karena rancangan amandemen ketiga secara konsep—harus saya akui—memberi harapan alternatif yang menjanjikan; antara lain: pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, pembentukan sistem parlemen dua kamar (bikameral) yang memformulasikan MPR terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), penyempurnaan sistem pemberhentian presiden melalui pemeriksaan hukum di lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi yang sekaligus berwenang menyelesaikan masalah-masalah sehubungan dengan perbedaan interpretasi konstitusi dan penegasan kemandirian kekuasaan kehakiman dengan terbentuknya komisi judisial.

Meski demikian, pengalaman mengajarkan kepada saya untuk tidak terlalu banyak berharap dan memprediksi akan ada tiga kemungkinan skenario dalam perubahan ketiga

UUD 1945 kali ini. Pertama, rancangan perubahan yang menggairahkan itu akan betul-betul terwujud. Kedua, seluruh rancangan amandemen ketiga batal disahkan. Ketiga, rancangan amandemen itu hanya akan terpenuhi untuk pasal-pasal yang tidak substansial dan penuh kompromi politik yang meredusir konsep awal perubahan ketiga UUD 1945 itu sendiri.



DENGAN segala hormat, kepada seluruh anggota Majelis, saya memperkirakan—dan yakin—yang akan terjadi adalah kemungkinan ketiga, atau malah yang kedua, dan tidak mungkin yang pertama. Mengapa? Karena pengalaman amandemen pertama dan kedua jelas menunjukkan, tarik-menarik kepentingan politik jangka pendek di MPR akan jauh lebih dominan dan mewarnai perjalanan ST MPR 2001 ini. Untuk amandemen yang berkaitan dengan kekuasaan di luar MPR saja, amandemen pertama dan kedua sudah gagal mensterilkan diri dari rekayasa untuk mempolitisasi konstitusi. Asas nonretroaktif yang secara diam-diam berhasil dimasukkan ke dalam amandemen kedua pada detik-detik akhir, membuktikan pengkhianatan MPR terhadap upaya penegakan hak asasi manusia (HAM) yang merupakan salah satu agenda utama reformasi.

Oleh karena itu, Bapak-Ibu anggota MPR yang terhormat, maafkan saya bila amat pesimistis dan skeptis melihat kemungkinan keberhasilan amandemen ketiga UUD 1945 yang akan merombak diri MPR sendiri. Logikanya sederhana, apakah mungkin MPR mau bunuh diri? Konsep-konsep yang dibangun dalam rancangan perubahan ketiga sebenarnya jelas akan memberi tebusan dosa yang relatif

seimbang atas kesalahan amandemen pertama dan kedua yang amat *legislative heavy*. Karena roh dan semangat dari perubahan ketiga adalah melakukan reformasi di dalam tubuh MPR itu sendiri. Bagaimana tidak?

Bukankah dengan menyetujui amandemen ketiga berarti MPR seharusnya tidak lagi mempunyai kewenangan yang besar untuk menentukan presiden dan wakil presiden di negeri ini; MPR tidak lagi menjadi sarang petualang dan preman politik yang menjadi wakil rakyat tanpa melalui proses pemilihan umum; MPR hanya akan menjadi *joint session* karena yang akan banyak melakukan tugas-tugas parlemen adalah DPR dan DPRD; MPR tidak lagi bisa seenak perut memberhentikan presiden karena ada Mahkamah Konstitusi yang akan menentukan apakah presiden bersalah dari kacamata hukum dan karenanya bisa diberhentikan MPR dan; pada prinsipnya MPR akan mati dan

bereinkarnasi menjadi lembaga baru yang hanya berfungsi manajerial, tetapi tidak mempunyai kekuasaan eksekutorial. Tentu saja hal-hal itu adalah perubahan dramatis yang sulit saya bayangkan akan dilakukan MPR secara sukarela.

Kecuali bila MPR, dengan segala kesadaran dan kebesaran jiwanya berpikir jernih dan mengatakan kepada dirinya sendiri, sekaranglah saatnya bagi MPR untuk memberi fondasi kuat dan meniupkan semangat serta roh baru ke dalam tubuh reformasi. Artinya, MPR sedikit menahan nafsu dan kekuasaan institusionalnya dan mematahkan idiom politik Lord Acton yang secara lugas mengatakan: *power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*.

Sekali lagi, saya ragu, anggota MPR akan melangkah ke arah yang benar itu. Nuansa kepentingan politik yang berdasar *who gets what, when, and how* akan tetap memainkan peranan penting dan berarti. Satu saja pasal tentang pemilihan presiden langsung gagal disepakati, maka seluruh bangunan konsep perubahan ketiga akan menjadi kertas kerja tak berguna. Karena pasal itulah yang sebenarnya akan menjadi pintu masuk terjadinya dekontruksi dan rekonstruksi lembaga MPR itu sendiri. Bila di dalam pemberitaan-pemberitaan terakhir disampaikan, telah terjadi kesepakatan *presidential direct election* di tahun 2004, saya berkeyakinan, kesepakatan hanya akan mencapai pemilihan langsung secara simbolik, karena MPR tetap akan mempertahankan dominasinya sebagai penentu akhir siapa yang jadi presiden dan wakil presiden. Peristiwa pergulatan fisik terakhir antara anggota MPR yang dipicu isu keberadaan Fraksi Utusan Daerah membuktikan, banyak potensi konflik tidak terselesaikan dengan baik dan elegan di MPR.

Berdasarkan uraian itu saya memperkirakan, pergulatan fisik di pembukaan ST MPR sekaligus menandai terbuka lebarnya pintu *deadlock* sekaligus tertutup rapatnya pintu harapan terjadinya amandemen ketiga UUD 1945. Dengan demikian, catatan kegagalan amandemen oleh MPR akan makin panjang. Karena itu, desakan perlunya segera dibentuk Komisi Konstitusi yang independen, profesional, dan nonpartisan dalam ST MPR kali ini harus menjadi alternatif solusi yang wajib diwujudkan.

Para wakil rakyat yang terhormat, ini adalah prediksi saya yang tentu saja bisa salah dan benar. Saya mendesak Bapak-Ibu terhormat membuktikan bahwa perkiraan saya salah. Kesalahan prediksi, sebenarnya saya harapkan karena

berarti Bapak-Ibu dapat mematahkan idiom politik lain, *Those to be reformed cannot reform themselves, the reformers should come from the outsiders.*

Sayang, ST MPR yang diawali dengan seremonial perkelahian makin mempertebal keyakinan, reformasi tidak bisa digantungkan kepada target reformasi itu sendiri. Bayangkan, menurut Ketua MPR Amien Rais, perkelahian itu adalah *contempt of parliament*. Itu berarti, telah terjadi suatu pelecehan parlemen oleh anggota parlemen sendiri. Lalu, siapakah lagi yang akan menghormati atau mempercayai MPR, bila MPR sudah melecehkan diri sendiri dengan lebih memilih penyelesaian otot, bukan otak?

Akhirnya perjalanan ST MPR-lah yang akan membuktikan apakah prediksi saya salah atau benar. Selamat bersidang, jangan tidur apalagi berkelahi di dalam persidangan. ❖

HASIL SIDANG TAHUNAN MPR KONSTITUSI TRANSISI 2002

KONSTITUSI Transisi! Itulah produk maksimal reformasi konstitusi yang dihasilkan MPR melalui perubahan pertama hingga rencana perubahan keempat UUD 1945 Agustus 2002.

Apa pun hasil Sidang Tahunan (ST) MPR 2002, ada atau tidak ada perubahan keempat UUD 1945, konstitusi yang dihasilkan harus ditegaskan sebagai konstitusi peralihan. Mengapa? Saya telah menjelaskan dalam Reformasi Pasca-Sidang Tahunan MPR 2002: *Innalillahi wa Inna Ilaihi Roji'un* (*Kompas*, 3/7/2002), hasil reformasi konstitusi dalam ST MPR 2002 hanya konstitusi kompromi atau konstitusi yang tidak demokratis dengan bayang-bayang krisis konstitusi karena ledakan bom waktu *deadlock*-nya Perubahan Keempat. Tulisan ini melanjutkan analisa gagalnya reformasi konstitusi itu dan menawarkan konstitusi transisi

sebagai titik pijak kelanjutan reformasi konstitusi dengan argumentasi-argumentasi.

Jika tahapan pembuatan konstitusi dibagi tiga, yaitu: penyusunan agenda, pengembangan dan perancangan, serta pengesahan (Cheryl Saunders: 2002), maka reformasi konstitusi oleh MPR di tahun 1999-2002 tidak memenuhi syarat-syarat demokratisnya *constitution making* di semua tahapan itu.

Pengalaman Afrika Selatan, di tahapan agenda, *setting* mereka lebih dulu menyiapkan paradigma *constitution making* yang terdiri: (1) kesepakatan membuat konstitusi sementara sebagai masa peralihan dari rezim apartheid; (2) pemberian mandat kepada parlemen hasil Pemilu 1994 sekaligus menjadi Majelis Konstitusi; (3) pembuatan 34 prinsip-prinsip konstitusi yang menjadi acuan konstitusi baru. *Constitutional principles* itu mencakup hal-hal dasar universal seperti perlindungan HAM dan kemerdekaan kekuasaan peradilan; (4) pembentukan Mahkamah Konstitusi yang berfungsi menyertifikasi rancangan konstitusi yang disiapkan *Constitutional Assembly*. Caranya, *Constitutional Court* mengecek apakah rancangan konstitusi Majelis Konstitusi bertentangan atau tidak dengan ke 34 *constitutional principles*; dan (5) mekanisme pengesahan konstitusi sekaligus menyediakan alternatif guna menghindari *dead-lock*.

Thailand juga melakukan hal yang relatif serupa dengan Afrika Selatan untuk mengawali reformasi konstitusinya. Pertama-tama mereka mengubah Pasal 211 Konstitusi tahun 1996-nya yang mengatur mekanisme perubahan UUD. Perubahan Pasal 211 itulah yang mengawali proses reformasi konstitusi yang demokratis di Thailand dengan: (1)

dibentuknya *Constitutional Drafting Assembly* (CDA) sebagai lembaga independen yang berwenang merancang konstitusi baru; (2) mengatur keanggotaan CDA; (3) menetapkan masa kerja CDA hanya 240 hari; dan (4) ditentukan mekanisme pengesahan dan antisipasi jika terjadi *deadlock* di parlemen.

Artinya, langkah awal Afrika Selatan dan Thailand dalam melakukan reformasi konstitusi adalah membuat prosedur pembuatan konstitusi yang lebih demokratis. Inilah kelemahan mendasar reformasi konstitusi Indonesia yang melakukan perubahan UUD 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 37. Suatu absurditas reformasi konstitusi, karena menggantungkan proses perubahan pada pasal yang seharusnya menjadi bagian yang diubah.

Tidak mengherankan bila absurditas reformasi konstitusi berujung politisasi dan kompromisasi substansi konstitusi oleh unsur-unsur parpol dan kelompok antireformasi di MPR yang berlangsung sejak perubahan pertama dan makin mengental menjelang perubahan keempat. Banyak hal sudah saya jelaskan dalam tulisan terdahulu, mengapa politisasi dan kompromisasi substansi konstitusi terjadi. Misalnya, karena nihilnya lembaga semacam *Constitutional Court* di Afrika Selatan yang dapat berperan besar untuk mencegah politisasi substansi konstitusi oleh parlemennya (Reformasi Konstitusi dan Bom Bunuh Diri MPR, *Kompas*, 23/4/2002).



TAHAPAN kedua, *development and design*, yang menyerahkan mandat reformasi konstitusi kepada MPR, akhirnya menunjukkan absurditas lain dari proses *constitution making*, karena MPR tidak dapat melepaskan diri dari

benturan kepentingan politik sesaatnya. Terbukti dengan (1) penguatan kekuasaan parlemen yang berkorelasi dengan berayunnya *executive heavy* menjadi *legislative heavy* di perubahan pertama; (2) kepentingan pelanggaran HAM masa lalu yang melahirkan ketentuan HAM non-retroaktif serta deal elite politik yang memperpanjang eksistensi militer di parlemen hingga tahun 2009 (meski yang terakhir diatur dalam ketetapan MPR) di perubahan kedua; dan (3) gagalannya penyempurnaan *check and balances system* dan reformasi parlemen di perubahan ketiga.

Kegagalan MPR meminimalisasi nafsu sesat politik sesaatnya, kian terang seiring dilakukan manuver-manuver "Gerakan Nurani Parlemen" untuk menggagalkan perubahan keempat dan menganulir lagi perubahan ketiga dengan-salah satunya-perubahan Pasal 1 Ayat (2) yang mereka anggap kebablasan. Padahal, justru gerakan kelompok pimpinan Amin Aryoso itulah yang tidak bernurani. Sebab, pengembalian kedaulatan kepada rakyat dalam perubahan ketiga, dibanding sebelumnya yang diklaim sebagai monopoli MPR, sudah amat sesuai dengan keinginan "Gerakan Nurani Rakyat."

Dalam tahap kedua, pengembangan dan perancangan, saya tegaskan, reformasi konstitusi kian tidak demokratis karena amat elitis. Hal ini sudah berulang kali saya sampaikan. Tetapi karena amat penting, saya kutip pernyataan Julius O Ihonvbere (2000), dalam tulisannya *How to Make an Undemocratic Constitution: the Nigerian Example* yang secara sinis mengatakan "It is quite easy to make a really bad constitution. All the state and its custodians need to do is treat the exercise as a private or secret process, consult no one or allow only minimal consultation, and aim for legal

recognition rather than building popular legitimacy around the constitution. Once such a process is followed, it can be guaranteed that the content of the so-called constitution will be undemocratic.”

Dibanding dengan Afrika Selatan yang memaksimalkan *public participation* melalui perdebatan konstitusi di 37 program televisi, *talk show* di radio dengan delapan bahasa, 160.000 jurnal dua mingguannya, Internet dan *hot line* telepon dengan lima bahasa; yang ditindaklanjuti dengan penyebaran lima juta eksemplar draf pertama konstitusi dan tujuh juta eksemplar rancangan kedua konstitusi dalam keseluruhan 11 bahasa di Afrika Selatan; ditambah penyediaan draf konstitusi dalam bentuk kaset rekaman dan huruf braille bagi warga negara yang tunanetra; ditambah satu juta eksemplar format konstitusi dalam bentuk komik HAM yang disebar ke sekolah-sekolah; dan akhirnya ditutup dengan kampanye *National Constitution Week* sehingga berujung pada proses reformasi konstitusi tersosialisasi dengan baik pada 73 persen rakyat Afrika Selatan. Maka, upaya pelibatan masyarakat dalam *constitution making* di Indonesia tidak ada apa-apanya. Teramat jauh perbedaannya, ibarat bumi dan langit.

Sulit untuk mengetahui tingkat partisipasi publik dalam reformasi konstitusi di Indonesia. Karena jangankan pihak lain, MPR sendiri pun, saya yakin tidak mempunyai indikator yang jelas seberapa besar tingkat partisipasi rakyat dalam perubahan yang mereka lakukan. Sosialisasi MPR biasanya hanya berupa semiloka di hotel-hotel, di sedikit kota besar. Segelintir masyarakat elite hanya dijadikan partisipasi pasif, karena MPR sudah membawa rumusan yang mereka buat. Kalaupun ada masukan dari sedikit

masyarakat elite, tingkat akseptasinya dalam rumusan akhir pun tidak jelas. Melalui sosialisasi minimalis dan elitis itulah MPR mengklaim, rumusannya sudah tersosialisasi dan diuji sah, terutama bila semiloka yang diadakan bekerja sama dengan perguruan tinggi.



TAHAPAN ketiga, *approval*, juga menunjukkan tidak antisipatifnya proses reformasi konstitusi Indonesia sehingga membuka peluang jalan buntu. Elite politik Indonesia memang "keledai yang suka masuk ke kubangan yang sama." Buktinya, proses reformasi konstitusi 1999-2002 tidak belajar dari kemungkinan buntunya pembuatan konstitusi dalam Konstituante 1956-1959. Menggantung proses pengesahan konstitusi masa transisi, hanya pada satu alternatif dalam Pasal 37 UUD 1945 saja adalah absurditas kesekian reformasi konstitusi.

Elite politik Afrika Selatan jelas lebih cerdas karena mengantisipasi kemungkinan *deadlock* dengan menciptakan mekanisme pintu berlapis pengesahan konstitusi. Pengesahan konstitusi Afrika Selatan diatur dalam Pasal 73 Interim Constitution tentang "Adoption of New Constitutional Text" sebagai berikut: (1) pengesahan dilakukan dengan pemungutan suara minimal 2/3 anggota *Constitutional Assembly* menyetujuinya; (2) apabila tidak berhasil maka dilibatkan panel pakar hukum tata negara, yang memberi masukan guna voting kedua di *Constitutional Assembly*; (3) apabila masih gagal, rancangan konstitusi itu diserahkan kepada rakyat untuk disahkan. Sebelumnya, *Constitutional Court* harus memeriksa bahwa rancangan konstitusi itu sesuai dengan ke-34 *constitutional principles*; (4) jika tidak

disetujui minimal 60 persen rakyat, maka *Constitutional Assembly* baru hasil pemilu harus dibentuk untuk mengesahkan konstitusi, dengan syarat minimal 60 persen setuju.

Dengan hanya bergantung pada satu pintu pengesahan Pasal 37, proses reformasi konstitusi, terutama dalam ST MPR 2002, tentu menjadi amat rentan dari politisasi dan kompromisasi substansi konstitusi dengan alasan menghindari kebuntuan perubahan keempat.



DENGAN absurditas-absurditas *constitution making* Indonesia oleh MPR yang gagal di tahap agenda setting karena menggunakan prosedur perubahan berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, yang justru seharusnya diubah; yang membuka peluang politisasi dan kompromisasi serta elitisasi substansi konstitusi di tahap *development and design* oleh MPR, yang justru sewajibnya menjadi target perubahan; sehingga akibatnya politisasi dan kompromisasi itulah yang mendominasi tahapan *approval* perubahan keempat yang akhirnya meminimalisasi potensi lahirnya konstitusi yang demokratis dan memaksimalkan munculnya konstitusi otoriter ala UUD 1945 sebelum perubahan, maka:

Konstitusi yang dihasilkan MPR harus diperbaiki oleh Komisi Konstitusi yang profesional, independen, dan non-partisan. Keberadaan Komisi itu diatur dalam perubahan Pasal 37 UUD 1945 dalam ST MPR 2002, yang hanya menghasilkan Konstitusi Transisi 2002.❖

TOLAK KEMBALI KE UUD 1945

GERAKAN untuk kembali ke naskah asli UUD 1945 kembali menguat. Kelompok yang dimotori banyak pensiunan jenderal, Ridwan Saidi, Amin Aryoso dan lain-lain menganggap hasil perubahan adalah biang masalah, dan karenanya UUD 1945 sebelum perubahan harus diberlakukan kembali. Mereka mengusulkan agar Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan dekrit kembali ke naskah asli UUD 1945, sebagaimana dulu Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit serupa tanggal 5 Juli 1959.

Gerakan tersebut tentu saja harus dicegah, bahkan lebih jauh harus dilawan. Ide kembali ke naskah asli UUD 1945 adalah pemikiran yang otoritarian. Karena konstitusi kemerdekaan tersebut – dengan segala hormat kepada para *founding parents* yang telah menyusunnya – merupakan dokumen hukum yang jauh dari sempurna, antidemokrasi, minim perlindungan hak asasi manusia dan karenanya,

dalam bahasa Mochtar Pabottingi adalah konstitusi tanpa konstitusionalisme. Tidak mengherankan jika Adnan Buyung Nasution secara tegas menyatakan kembali ke naskah asli UUD 1945 adalah pemikiran antidemokrasi.

Alasan yang dipaparkan untuk kembali ke UUD 1945 pun adalah argumen yang *ecek-ecek*. Dipaparkan bahwa perubahan tersebut dilakukan dengan cara yang tidak benar. Tanpa mencabut lebih dahulu keputusan presiden yang menguatkan dekrit 5 Juli 1959. Argumen demikian sangat aneh. Nyata-nyata bahwa metode perubahan UUD 1945 sudahlah diatur dalam konstitusi itu sendiri, Pasal 37. Dalam pasal terakhir sebelum perubahan tersebut, mekanisme amandemen hanya dipersyaratkan dilakukan oleh MPR dengan kuorum kehadiran, serta kuorum persetujuan dua-per tiga.

MPR meski dengan proses perubahan yang tidak ideal – misalnya minimnya pelibatan publik dalam proses amandemen – tetap telah menjalankan prosedur formal perubahan UUD 1945 sesuai syarat-syarat Pasal 37 tersebut. Justru, mekanisme amandemen itu dilakukan dengan hati-hati, terbukti MPR terlebih dahulu mencabut ketetapanannya berkait dengan referendum. Aturan meminta pendapat rakyat untuk melakukan perubahan tersebut, memang sekilas terkesan demokratis. Tetapi senyatanya referendum yang digagas pemerintahan otoriter Orde Baru, justru adalah cara Orba untuk mensakralkan UUD 1945. Persyaratan persetujuan 90 persen dari rakyat untuk mengubah UUD 1945 nyata-nyata adalah upaya memfosilkan konstitusi yang antikonstitusionalisme tersebut. Cara yang justru bertentangan dengan mekanisme yang diatur Pasal 37 UUD 1945 itu sendiri.

Pengabadian konstitusi antidemokrasi itu wajar dilakukan Orba, karena dari dokumen "singkat dan supel" itulah Soeharto dan kroninya menyandarkan kekuasaan otoritariannya. Karenanya, langkah MPR yang mencabut ketetapan referendum tersebut sudahlah tepat. Tetapi, itu bukan berarti, MPR pun harus mencabut keputusan presiden yang menjadi dasar berlakunya lagi UUD 1945 pascadekrit 5 Juli 1959. Berbeda dengan ketetapan referendum yang memang merupakan hukum positif kala itu berkait dengan mekanisme perubahan konstitusi, maka tidak ada aturan hukum manapun yang menyatakan amandemen UUD 1945 harus diubah dengan mencabut lebih dahulu Keppres dekret 5 Juli 1959.

Argumen *ecek-ecek* lainnya dari kelompok yang ingin memfosilkan UUD 1945 adalah: hasil perubahan UUD 1945 tidak sah pemberlakuannya karena belum diletakkan dalam berita dan lembaran negara. Pendapat demikian secara legal-formal sekilas terkesan seakan benar. Padahal justru sangat administratif nihil substantif. Apalagi Pasal 3 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan secara tegas mengatur bahwa, "Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya." Jelaslah Lembaran Negara sama sekali tidak mempengaruhi keberlakuan hasil amandemen UUD 1945. Perubahan Pertama ingá Keempat UUD 1945 langsung berlaku pada saat masing-masing ditetapkan dalam Sidang Paripurna MPR di tahun 1999 – 2002.

Apalagi faktanya, hasil perubahan UUD 1945 itu sudah diimplementasikan dan senyatanya sudah diterima berbagai

kalangan. Buktinya, pemilu 2004 dan pemerintahan kini adalah hasil nyata dari perubahan konstitusi tersebut. Maka, tidak aneh jika muncul dugaan, bahwa gerakan kembali ke UUD 1945 sebenarnya bentuk "kudeta konstitusional". Yaitu upaya makar dengan mempersoalkan legitimasi konstitusi. Dengan sasaran mendelegitimasi pemerintahan hasil pemilu 2004. Agenda politik praktis yang kotor tersebut tentu harus disikapi dengan kritis dan hati-hati. Meskipun adalah kebebasan mengeluarkan pendapat yang melekat pada setiap orang, namun apabila pendapat tersebut justru mengarah kepada krisis konstitusi, tentu harus dilawan dengan pendapat yang lebih canggih dan cerdas.

Argumen paling menyesatkan dari kelompok anti-amandemen UUD 1945 adalah: krisis multidimensi yang sekarang melanda bangsa adalah akibat dari perubahan UUD 1945. Segala bencana, musibah dan persoalan ditimpakan kambing hitamnya kepada hasil amandemen UUD 1945. Tentu saja, logika melompat tersebut tidak bertanggung jawab dan menyesatkan. Kondisi buruk apalagi bencana alam bukanlah kesalahan hasil amandemen. Bahkan, rusaknya kondisi bangsa masih merupakan kontribusi residu dari otorita-riannya Orde Baru. Persoalan kekinian tidak lain adalah warisan pelaksanaan UUD 1945 asli yang antidemokrasi.

Perubahan UUD 1945 justru telah membawa hidupnya benih demokrasi di negeri kampung maling ini. Kebebasan mengeluarkan pendapat, pemilu yang lebih demokratis, pilkada langsung, kebebasan pers adalah buah reformasi konstitusi. Perbaikan UUD 1945 melalui amandemen telah menjadi fondasi dasar bagi embrio demokrasi. Memutar jarum jam dengan kembali ke UUD 1945 praamandemen

berarti membunuh embrio demokrasi yang sedang tumbuh berkembang di rahim ibu pertiwi.

Meskipun harus diakui, hasil perubahan UUD 1945 bukanlah dokumen yang ideal. Tetap saja ia merupakan dokumen yang lebih baik dibandingkan naskah asli konstitusi 1945. Yang harus dilakukan, bukanlah kembali ke UUD 1945 lama, tetapi meneruskan proses perubahan dengan menyusun amandemen selanjutnya. Contoh substansi amandemen yang dapat didorong adalah, membuka pintu calon perseorangan dalam pemilihan presiden dan kepala daerah; menegaskan rezim pilkada sebagai rezim pemilu; menguatkan kewenangan DPD menuju bikameral yang efektif; menegaskan perlindungan HAM dengan memberikan otoritas memeriksa *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi.

Lebih jauh, yang tidak kalah penting adalah menjaga agar proses perubahan selanjutnya tidak lagi mengulang minimnya partisipasi publik dalam amandemen di tahun 1999 – 2002. Jangan lagi terulang hilangnya kesempatan membuat konstitusi rakyat (*the people constitution*) dalam proses perubahan konstitusi. Bagaimanapun *ownership* harus ditingkatkan karena, konstitusi tanpa kepemilikan rakyat pasti tiada arti. Bagaimanapun konstitusi bukanlah dokumen elite semata, tetapi harus menjadi milik seluruh rakyat Indonesia. ♦

URGENSI AMANDEMEN KELIMA

PERUBAHAN UUD 1945 kembali menjadi berita. Langkah agresif Dewan Perwakilan Daerah untuk mendorong perubahan lanjutan UUD 1945 mendapatkan tanggapan pro dan kontra dari beberapa kalangan. Yang pro merasa bahwa perubahan kelima diperlukan untuk menyempurnakan reformasi konstitusi. Perubahan Pertama hingga Keempat yang dilakukan MPR pada masa awal reformasi (1999 – 2002) dirasa belum memadai, salah satunya dalam mewujudkan bikameral yang efektif. Bagi yang kontra, terbagi pada dua kelompok. Kelompok pertama, sama sekali tidak mendorong Perubahan Kelima. Alih-alih berbicara amandemem kelima, kelompok romantis ini justru ingin mengembalikan naskah asli UUD 1945 sebelum perubahan. Kelompok Kedua yang menolak perubahan kelima, meskipun tidak menafikan sunatullah perubahan konstitusi, namun merasa saat ini bukanlah masa yang tepat.

Tarik-menarik antara kubu pro dan kontra perubahan kelima tersebut menarik untuk terus dicermati. Inilah salah satu buah reformasi, ketika perbedaan pendapat tentang agenda konstitusi dapat diperdebatkan dengan terbuka tanpa ada halangan yang berarti. Hal yang sama tidak mungkin terjadi di masa rezim otoriter Orde Baru. Alih-alih memperbincangkan perubahan UUD 1945, Orba justru memelopori gerakan memberhalakan konstitusi kemerdekaan tersebut. UUD 1945 disakralkan dan dinisbatkan sebagai konstitusi yang tidak akan diubah.

Beruntung di masa transisi dari pemerintahan otoriter, ketika Soeharto jatuh di tahun 1998, *golden moment* reformasi konstitusi mulai terbuka. Sakralitas UUD 1945 akhirnya dapat ditembus dan hadirilah Perubahan Pertama hingga Keempat. Namun, hasil empat perubahan itu seharusnya bukan dilihat sebagai akhir dinamisasi konstitusi. Kemungkinan perubahan lanjutan sebaiknya terus dibuka. Masih banyak substansi konstitusi yang semestinya diadopsi sebagai bagian lanjutan perubahan UUD 1945. Penguatan posisi dan kewenangan DPD adalah salah satunya. Yang lain adalah pembukaan kesempatan calon perseorangan/independen dalam pemilihan presiden; memperjelas posisi pemilihan kepala daerah sebagai rezim pemilu, bukan rezim pemerintahan daerah; serta perlindungan HAM yang lebih tegas dengan memberikan kewenangan pemeriksaan *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi.

Namun melakukan satu perubahan untuk kesemua isu di atas adalah langkah yang nyaris mustahil. Sebaiknya memang dilakukan perubahan secara bertahap. Perubahan sekaligus akan melibatkan berbagai kepentingan yang berbeda dan berpotensi menimbulkan gesekan yang tidak

perlu antarkelompok, yang seharusnya justru berkoalisi guna melakukan perubahan konstitusi.

Saat ini DPD tengah gencar-gencarnya mendekati fraksi-fraksi di MPR untuk menawarkan penguatan fungsi dan peran DPD. Upaya tersebut sedikit banyak telah mendapatkan hasil dengan tambahan dukungan dari beberapa orang di fraksi PKB dan PKS. Dukungan dari lebih banyak anggota MPR dibutuhkan karena syarat prosedural perubahan formal UUD 1945, menurut Pasal 37 ayat (1) UUD 1945, adalah diusulkan sedikitnya $\frac{1}{3}$ anggota MPR. Di samping itu, usulan perubahan sudah harus diajukan secara tertulis dengan minimal $\frac{2}{3}$ kuorum kehadiran dan sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ kuorum persetujuan anggota MPR.

Perjalanan DPD untuk mendapatkan dukungan $\frac{1}{3}$ anggota MPR masih jauh. Fraksi-fraksi konservatif terhadap agenda perubahan UUD 1945 masih bergeming. PDI Perjuangan dan Partai Golkar adalah dua gajah kekuatan politik yang masih antipati dengan agenda perubahan kelima. Alasan ideologis menjadi alasan enggannya PDI Perjuangan untuk menyokong agenda penguatan DPD. Bagi kelompok nasionalis, perubahan UUD 1945 selalu membuka kemungkinan polemik lama, semacam potensi lahirnya negara Islam, dan pengadopsian syariat Islam ke dalam konstitusi.

Di kala Perubahan Pertama dan Keempat UUD 1945 pun, PDI Perjuangan – bersama-sama dengan Fraksi TNI/Polri – adalah kekuatan politik yang sangat berhati-hati. PDI Perjuangan termasuk partai yang terakhir mendukung agenda reformasi konstitusi. Itu pun karena situasi kondisi politik pascajatuhnya Orde Baru memang tidak membuka

pilihan lain. Tuntutan amandemen UUD 1945 merupakan arus kuat yang terlalu sulit untuk dilawan.

Semua perlawanan dan resistensi atas perubahan UUD 1945 biasanya terkait dengan kekhawatiran terbukanya kotak pandora; yaitu munculnya lagi perseteruan antara ideologi nasionalis Pancasila dengan ideologi agamis Islam; ketakutan munculnya lagi semangat memperjuangkan negara islam, atau minimal semangat memperjuangkan penerapan syariat Islam, dengan mengadopsi Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29 UUD 1945 tentang agama.

Apapun, hambatan dan resistensi klasik tersebut seharusnya tidak mengurangi semangat untuk menegaskan perlunya penyempurnaan UUD 1945, pascaempat amandemen sekalipun. Dalam konteks ini penguatan dan revitalisasi aturan konstitusi bagi DPD amat penting untuk didukung, khususnya untuk menciptakan sistem bikameral yang efektif. Kala ini model parlemen Indonesia jauh dari kejelasan. Disebut bikameral tidak tepat, karena keanggotaan MPR bukan terdiri atas DPR dan DPD sebagai institusi, namun hanya anggota-anggota DPD dan DPR. Bahkan Jimly Asshiddiqie menegaskan parlemen Indonesia mempunyai tiga kamar (trikameral): MPR, DPR dan DPD; dengan DPR mempunyai power yang jauh lebih besar dibandingkan dua kamar yang lain (*DPR heavy*).

Supremasi DPR demikian tidak sehat. Semestinya untuk menghidupkan saling kontrol dan saling imbang di internal parlemen, maka selain dinamika partai di DPR harus terus dipelihara, maka kamar DPR sewajibnya bisa saling kontrol dengan DPD. Prinsip *checks and balances* antarkamar parlemen itulah yang menguatkan urgensi bikameral. Jika salah satu kamar terlalu dominan, maka kehadiran kamar

lain yang hanya menjadi anak bawang – sebagaimana otoritas DPD yang jauh di bawah DPR – menjadi kehilangan urgensi eksistensi.

Namun, DPD sendiri harus menyadari bahwa masa emas perubahan amandemen secara formal sudah mulai kehilangan momentum. Maka, meskipun lobi-lobi politik memang tetap harus dilakukan, namun alternatif perubahan konstitusi lain juga patut dijajaki. Selain formal amandemen, maka *constitutional interpretation* dan *convention* adalah dua metode lain untuk mendinamisasikan kehidupan konstitusi. Interpretasi konstitusi di era sekarang telah secara relatif baik dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi; sedangkan konvensi kenegaraan dapat terus dimodifikasi untuk penguatan tawar-menawar DPD, misalnya dengan ide cergas untuk meminta pidato presiden di hadapan DPD, tidak hanya di hadapan DPR sebagaimana konvensi yang selama ini dilakukan.

Di samping upaya-upaya elite amandemen konstitusi tersebut, DPD harus tetap menjejak di tanah dan terus membangun dukungan populis di hadapan rakyat pemegang daulat. Bagaimanapun konstitusi adalah aturan bernegara yang wajib dipahami dan dimiliki secara sadar oleh sebanyak mungkin masyarakat. Itulah konstitusi rakyat. Dengan demikian, jikalau DPD gagal mendorong amandemen formal UUD 1945, DPD tetap mendapat dukungan politik dari publik, karena perjuangannya terlihat demi rakyat, bukan semata demi penguatan kekuasaan semata. ❖

BAB 2

**MENCARI PEMILU
YANG DEMOKRATIS**

KEPALA DAERAH PERSEORANGAN

MAHKAMAH Konstitusi membuka pintu monopoli pencalonan kepala daerah. Putusan MK, yang memungkinkan perseorangan maju sebagai calon kepala daerah, patut diapresiasi.

Majunya calon perseorangan, selain calon dari partai politik, akan meningkatkan kompetisi pemilihan kepala daerah. Kompetisi yang *fair* akan mendorong demokratisasi, termasuk dalam partai sendiri.

Monopoli partai politik (parpol) dalam perekrutan kepemimpinan nasional memang merisaukan. Monopoli ini berpotensi menggairahkan korupsi. Rumus sederhananya, korupsi adalah kewenangan yang monopolistik, tanpa keterbukaan (*corruption is authority plus monopoly minus transparency*). Salah satu penyebab maraknya politik uang di banyak pilihan kepala daerah adalah monopoli pencalonan kepala daerah oleh parpol. Padahal, kinerja parpol

sendiri masih jauh dari semangat antikorupsi. Jajak pendapat Transparansi Internasional Indonesia menegaskan, parpol sebagai salah satu institusi paling korup di Tanah Air.

Semangat memperbesar kompetisi serta transparansi antikorupsi itulah pesan terobosan konstitusional terpenting dari putusan MK tentang calon kepala daerah perseorangan. Meski demikian, terobosan MK itu masih menyisakan masalah.

Calon presiden perseorangan?

MK tetap memiliki keterbatasan. Meski berhasil membuka kunci monopoli pencalonan kepala daerah oleh parpol, MK hanya dapat menguji konstitusionalitas undang-undang atas Undang-Undang Dasar. MK tidak dapat menyoal problematika dalam konstitusi itu sendiri. Maka, monopoli pencalonan presiden oleh parpol, yang diatur Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945, tidak dapat ditembus MK, kecuali pasal itu diubah MPR. Maka, peluang calon presiden perseorangan tetap tertutup. Meski demikian, dengan konsistensi logika, terbukanya calon perseorangan untuk kepala daerah dapat menjadi amunisi tambahan untuk mendorong advokasi pencalonan presiden perseorangan.

Persyaratan

Problematika kedua terkait syarat dan rincian pencalonan kepala daerah perseorangan. Mandat konstitusional MK hanya menguji konstitusionalitas undang-undang. MK bukan legislatif yang dapat menambah kata-kata ke dalam undang-undang. Maka, dengan membuka pintu calon kepala daerah perseorangan, ada rincian persyaratan calon perseorangan yang belum terselesaikan.

Untuk mengisi kekosongan hukum itu ada tiga pilihan. Pertama, *legislative review*, yaitu mengubah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya yang terkait dengan syarat calon kepala daerah perseorangan. Namun, cara ini mempunyai dua kelemahan, yaitu memakan waktu lebih lama dan potensi tingginya resistansi parpol di DPR atas putusan MK.

Kedua, dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu). Cara ini terbilang moderat, terutama karena problem justifikasi hadirnya "kegentingan yang memaksa" sebagai syarat tunggal konstitusional lahirnya perpu. MK pernah memutuskan kriteria kegentingan memaksa amat tergantung dari subyektivitas presiden. Alternatif ini mungkin paling cepat dari sisi waktu, tetapi berpotensi tertolak ketika dimintakan persetujuan kepada DPR.

Ketiga, melalui peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), untuk mengatasi keterdesakan waktu dan mandat konstitusional. MK sendiri (paragraf 3.15.22 pada putusannya) menyarankan KPU mengambil inisiatif itu, terutama untuk menghindari kekosongan hukum. Dasar hukum bagi KPU termuat dalam Pasal 8 Ayat (3) Huruf a dan Huruf f juncto Pasal 117 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang memberi kewenangan bagi KPU untuk membuat pengaturan atau regulasi dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Secara teori, alternatif peraturan KPU ini sejalan dengan konsep komisi sebagai lembaga negara independen, yang salah satu ciri utamanya berwenang mengeluarkan aturan sendiri terkait dengan tugas dan kewenangan konstitusionalnya (*self regulatory body*).

Apa pun baju hukum yang dipilih, substansi rincian calon kepala daerah perseorangan dapat mengacu Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh. Pasal itu mengatur, calon perseorangan didukung "sekurang-kurangnya 3 persen dari jumlah penduduk tersebar di sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur dan 50 persen dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil wali kota". Sebagai perbandingan, dukungan dan populasi jumlah penduduk itu pula yang menjadi dasar pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang maju sebagai anggota parlemen dari unsur perseorangan.

Relasi eksekutif-legislatif

Masalah lain yang akan dihadapi calon perseorangan adalah efektivitas pemerintahan saat menjadi kepala daerah. Meski bukan dari unsur parpol, calon kepala daerah perseorangan tetap membutuhkan dukungan parpol jika ingin efektif melaksanakan program kerja pemerintahan. Maka, akomodasi dan kompromi politik akan menjadi keseharian relasi DPRD dengan kepala daerah perseorangan. Rakyat pemilih mungkin melihat kompromi ini sebagai bentuk pengkhianatan atas independensi dari kepala daerah perseorangan. Inilah dilema yang akan dihadapi kepala daerah perseorangan terpilih: menjamin efektivitas pemerintahan, tanpa kehilangan mandat independensi perseorangan.

Karena itu, pada masa depan, makna independensi calon kepala daerah harus diredefinisi. Dari makna lawan tanding dari calon parpol menjadi kemandirian dari segala bentuk intervensi yang berjarak dengan mandat kesejahteraan

rakyat. Ini seiring upaya revolusioner demokratisasi parpol, definisi independensi tidak hanya monopoli calon perseorangan, tetapi juga milik calon parpol. Bukankah calon perseorangan maupun parpol seharusnya sama-sama berkiprah untuk mewujudkan Indonesia lebih sejahtera? ♦

MENOLAK PILKADA ULANG SULSEL

MAHKAMAH Agung kembali menunjukkan kinerja yang aneh bin ajaib. Tiga hakim agungnya keblinger dalam memutuskan sengketa hasil pemilihan kepala daerah di Sulawesi Selatan. Meski perlu dicatat, dua hakim agung memberikan pendapat yang berbeda.

Putusan MA memerintahkan KPUD Sulsel mengulang pilkada di empat kabupaten, yakni Gowa, Bantaeng, Bone, dan Tana Toraja. Putusan demikian jelas harus ditolak, dan dilakukan upaya hukum luar biasa: peninjauan kembali (PK) di MA.

Hilangkan kewenangan MA

Putusan tersebut bukan saja melampaui kewenangan MA, tetapi lebih jauh justru menghilangkan kewenangan eksklusif MA dalam memutuskan sengketa hasil pilkada. Pasal 106 Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU

Pemda) secara jelas memberikan kewenangan kepada MA untuk menjadi *forum privilegium*, peradilan tingkat pertama dan terakhir. Artinya, hukum memberikan kewenangan terhormat kepada MA untuk menentukan suara terbanyak pemenang pilkada, dalam hal terjadi sengketa.

MA dalam sengketa pilkada adalah wasit terakhir penentu pemenang. Dengan memerintahkan pilkada ulang, MA tidak hanya melepaskan kewenangan wasit eksklusif tersebut, bahkan memperpanjang proses pilkada, yang sejatinya harus dibuat cepat dan singkat dengan peradilan satu tingkat pertama dan terakhir. Lebih jauh, bukan hanya prinsip sengketa pemilu yang cepat dan singkat yang dinafikan MA, tetapi juga perpanjangan potensi konflik antarpemilih serta pemborosan biaya pilkada.

Apalagi pilkada ulang pada aras kabupaten jelas-jelas tidak mempunyai dasar menurut UU Pemda. Yang diakui hanyalah penghitungan ulang, itu pun hanya pada tempat pemungutan suara (TPS) yang dianggap bermasalah, tidak di semua kabupaten. Terminologi "pilkada ulang" yang digunakan putusan MA pun nyata-nyata menunjukkan lemahnya pemahaman ketiga hakim agung atas konsep pilkada. Karena pilkada ulang berarti seluruh proses pilkada-bahkan penetapan calon kepala daerah-juga harus diulang, sesuatu yang sewajibnya bukan maksud putusan MA tersebut.

PK sebagai solusi terbaik

Nasi sudah menjadi bubur, putusan MA yang amat keliru sudah dikeluarkan. Saya berpendapat ada tiga upaya hukum yang tersedia: melakukan pilkada ulang, sesuai putusan MA; mengajukan sengketa kewenangan antar-lembaga negara antara MA dan KPUD Sulsel di hadapan

meja merah Mahkamah Konstitusi (MK); dan melakukan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali di MA.

Sebenarnya, tidak ada upaya hukum yang benar-benar tepat karena sejatinya putusan MA seharusnya *final and binding*. Tetapi karena MA sendiri memerintahkan pilkada ulang, berarti prinsip peradilan tingkat pertama dan terakhir itu telah dilanggar oleh MA sendiri, dengan tidak secara tegas menentukan pemenang pilkada. Pertanyaan sederhananya: bukankah jika pilkada ulang dilaksanakan, tetap ada potensi pihak yang tidak puas akan mengajukan keberatan lagi ke MA? Lalu kapan selesainya proses pilkada jika logika keblinger pilkada ulang dipatuhi?

Lebih jauh, alternatif pilkada ulang juga harus ditolak karena akan membuka kotak pandora pilkada ulang di mayoritas pelaksanaan pilkada. Jika pilkada ulang di Sulsel dipatuhi, maka ke depan, setiap ada sengketa pilkada, saya yakin pihak yang berkeberatan akan meminta pilkada ulang ke MA. Akibatnya, proses pilkada akan terjebak pada proses tanpa akhir. Karena itu, kotak pandora pilkada ulang yang telah dibuka lewat putusan MA tentang Pilkada Sulsel harus segera ditutup kembali.

Alternatif kedua, dengan mengajukan sengketa kewenangan antara MA dan KPUD Sulsel di MK, bukan pula pilihan yang tepat. Salah satunya karena berdasarkan UU MK dan Peraturan MK, MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan di MK. MA hanya bisa bersengketa dalam hal yang tidak berkaitan dengan persoalan yustisial. Maknanya, putusan MA tentang Pilkada Sulsel—yang jelas berkaitan dengan proses peradilan—seharusnya tidak boleh dijadikan obyek sengketa di hadapan MK.

Saya menolak putusan MA dibawa ke MK untuk diuji karena akan meletakkan posisi MA menjadi di bawah MK, suatu desain yang keliru dalam memaknai relasi antara MA dan MK yang seharusnya berbagi peran antara *court of justice* dan *court of law*, tanpa salah satu lebih superior dibandingkan yang lain.

Alternatif ketiga, dengan mengajukan upaya hukum luar biasa PK, adalah alternatif yang paling *less evil*, paling kecil mudaratnya. Satu-satunya konsep yang berpotensi terlanggar adalah teori putusan MA yang seharusnya final dan mengikat. Namun, sebagaimana diuraikan di atas, justru dengan memerintahkan pilkada ulang, MA telah menabrak prinsip putusannya menjadi penentu terakhir pemenang pilkada.

Karena itu, upaya PK harus dimaknai sebagai langkah penyelamatan untuk mengembalikan kewenangan eksklusif MA sebagai wasit terakhir yang menentukan pemenang pilkada, dalam hal terjadi sengketa hasil. Apalagi, tentang pengajuan PK dalam sengketa pilkada telah ada yurisprudensinya, yaitu dalam pemeriksaan Pilkada Depok. Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang bersifat final, diajukan upaya PK dan diterima oleh MA.

KPUD Sulsel harus segera mengajukan PK, dan MA sewajibnya segera mengeluarkan putusan yang final dan mengikat, dengan menentukan pemenang Pilkada Sulsel. Gubernur Sulsel definitif harus segera ditetapkan.

MA berkesempatan dan mempunyai kewajiban konstitusional untuk mengeluarkan putusan peninjauan kembali yang meminimalkan potensi konflik dan mempercepat berjalannya roda pemerintahan menuju kesejahteraan rakyat Sulsel. Segera ajukan peninjauan kembali, tolak pilkada ulang di Sulsel. ♦

PARTAI POLITIK LOKAL DI ACEH

PARTAI politik lokal kembali menjadi diskusi hangat seiring dengan perundingan damai antara Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. Dari sisi hukum ketatanegaraan, apakah parpol lokal dapat hadir di Aceh?

Tidak tegas

UUD 1945 mengatur kebebasan berserikat dan berkumpul, ditetapkan dengan undang-undang. Berkaitan dengan partai politik, kebebasan berserikat diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 2002.

Tentang parpol lokal, UU Parpol tidak secara tegas melarangnya. Namun, bukan berarti UU Parpol mengizinkan parpol lokal. Syarat terdaftarnya parpol di Departemen Hukum dan HAM, misalnya, adalah "mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah provinsi, 50 persen dari jumlah kabupaten/kota pada tiap provinsi

yang bersangkutan, dan 25 persen dari jumlah kecamatan pada tiap kabupaten/kota bersangkutan”.

Kesimpulannya, keberadaan parpol lokal tidak sejalan dengan UU Parpol, meski tidak pula dilarang secara tegas.

Ketidaktegasan sikap terhadap parpol lokal juga terlihat dalam UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Pasal 28 UU itu mengatur, penduduk Papua ”dapat” membentuk partai politik.

Dibaca sekilas, pasal itu seakan membuka pintu hadirnya parpol lokal. Namun, bagi Laurence Sullivan dalam tulisan *Local Political Parties*, Pasal 28 adalah contoh kesekian ”pasal kosong” dalam aturan perundangan kita.

Tidak tegasnya dukungan atas parpol lokal di Papua kian jelas jika UU itu dibandingkan dengan RUU-nya. Pasal 25 RUU Otonomi Khusus Papua menegaskan, penduduk Papua berhak membentuk partai politik lokal; partai politik lokal dan partai politik nasional memiliki hak dan kewajiban sama, memperoleh perlakuan sama dari pemerintah provinsi.

Urgensi parpol lokal

Parpol lokal adalah partai berbasis di daerah, untuk kepentingan daerah, dan terlibat dalam proses politik daerah. Kekuatan parpol lokal adalah kedekatan dengan konstituen. Karena itu, di AS, menurut Joe Garecht, parpol lokal adalah *backbone of the American political system*.

Di Indonesia, pemikiran tentang perlunya parpol lokal di dorong beberapa hal. Di ranah nasional, karena rendahnya citra partai di mata publik, sedangkan secara lokal, karena diadopsinya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada).

UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, kepala dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan parpol atau gabungan parpol. Sebagian pihak berpikir, karena pilkada, seharusnya peluang hidup parpol lokal lebih tinggi. Namun, pemikiran itu tidak didukung ketentuan UU Parpol, seperti diuraikan, lebih mengadopsi pengakuan parpol nasional, tidak lokal.

Di beberapa negara

Partai lokal yang ada di beberapa negara Eropa biasanya berkaitan dengan upaya memerdekakan diri. Di Jerman, Bavarian-only party, the Christian Social Union, telah memerintah wilayah Bavaria selama beberapa tahun, bahkan telah bergabung dalam pemerintahan koalisi di tingkat nasional. Di Finlandia, parpol lokal dibentuk untuk memproteksi minoritas etnis Swedish. Di Spanyol, parpol lokal yang besar, Catalonia, the Basque lands, dan Galicia, jelas menuntut kemerdekaan.

Berkaitan dengan parpol lokal yang menuntut kemerdekaan, Pasal 4 Konstitusi Perancis menegaskan tiap parpol wajib menjunjung kedaulatan nasional. Karena itu, pada tahun 1970-an *Conseil d'Etat* (pengadilan administratif) mendukung dibubarkannya partai yang hanya bertujuan menuntut kemerdekaan. Di Kanada, Quebec—provinsi yang penduduknya berbahasa Perancis—mempunyai parpol lokal, the Parti Quebecois, yang jelas mempunyai agenda memerdekakan Quebec. The Parti Quebecois memenangi pemilu dan membentuk pemerintahan di Quebec tahun 1976-1985 dan 1994-2003.

Parpol lokal-kemerdekaan

Berdasarkan pengalaman negara itu, secara umum parpol lokal berdasarkan tujuannya dapat dikelompokkan menjadi parpol yang mengadvokasi hak-hak minoritas, menegaskan otonomi daerah dan memerdekakan diri.

Kembali ke masalah utama, dapat disimpulkan, parpol lokal Aceh tidak didukung kehadirannya berdasarkan UU Parpol. Meski demikian, bukan berarti parpol lokal tidak mungkin hadir. Secara konstitusi, tidak ada larangan parpol lokal muncul. Berhubung dengan kebebasan berserikat dan berkumpul dapat dibangun argumen, parpol lokal seharusnya dapat berdiri dan tiap aturan yang melarang pendirian parpol lokal di tingkat UU dapat diajukan *constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi.

Akhirnya, persoalan utama parpol lokal di Aceh bukan pada hambatan yuridis, tetapi politis, yaitu berkaitan dengan tabrakan antara ide parpol lokal dan konsep negara kesatuan. Contoh empirik itu menunjukkan parpol lokal lebih banyak dipraktikkan negara federal. Banyaknya parpol lokal yang memperjuangkan kemerdekaan daerahnya merupakan alasan utama mengapa parpol lokal di Aceh menjadi konsep yang sulit diterima. ❖

PILKADA, "NEITHER MEAT, NOR FISH"

HANYA satu hal yang pasti dalam pemilihan kepala daerah: mahal! Dalam hal-hal lainnya, konsep pilkada serba tanggung dan tidak jelas: *neither meat, nor fish*. Ketidakjelasan itu terutama karena pilkada bukan konsep yang lahir dengan perencanaan yang matang (*by design*), tetapi lebih sebagai konsep kecelakaan (*by accident*). Putusan terakhir dari Mahkamah Konstitusi tentang Pilkada memperpanjang kecelakaan konsep pilkada itu, setelah sebelumnya kecelakaan dilakukan MPR dan DPR.

Kecelakaan Konstitusi oleh MPR. Semuanya berawal dari kecelakaan di tingkat UUD 1945. Ketidakjelasan pilkada adalah contoh nyata kelemahan proses perubahan konstitusi yang parsial dan tidak terarah. Risalah rapat-rapat Panitia Ad Hoc I MPR (1999-2000) membuktikan, ide pilkada dilakukan secara langsung sebenarnya sudah muncul.

Namun, rumusan pilkada langsung tidak berhasil disepakati karena belum disetujuinya pemilihan presiden (pilpres) langsung. Akhirnya, dalam Perubahan Kedua UUD 1945—Bab Pemerintahan Daerah, Pasal 18 Ayat (4)—lahirlah satu rumusan kompromistis, kepala daerah akan "dipilih secara demokratis". Artinya, peluang pilkada langsung tidak ditutup rapat, tetapi tidak juga dibuka lebar: *neither meat, nor fish*.

Akhirnya, setelah pilpres langsung disepakati dalam Perubahan Ketiga tahun 2001, dan dipertegas dalam Perubahan Keempat tahun 2002, rumusan kompromistis pilkada itu tidak juga diperjelas. Ketidakjelasan itu terkait dengan kesepakatan tidak tertulis di antara fraksi-fraksi MPR bahwa proses perubahan UUD 1945 selanjutnya tidak akan mengubah amandemen yang telah terjadi sebelumnya.

Artinya, Perubahan Kedua tentang Pilkada tidak akan diubah lagi dalam Perubahan Ketiga atau Keempat. MPR khawatir: jika dibuka peluang untuk mengubah lagi, tidak hanya masalah pilkada, tetapi semua perubahan awal dapat dianulir oleh perubahan-perubahan sesudahnya.

Terlebih, konsep pilkada "dipilih secara demokratis" tidak selalu berarti pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPR Daerah. Karena itu, pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR, tetapi lebih karena pilkada sudah terlanjur *by accident* dikompromikan akan "dipilih secara demokratis".

Legislasi balas dendam DPR

Kecelakaan di tingkat konstitusi itulah yang memperbesar peluang aturan pilkada menjadi lahan proyek

politik ketika diturunkan ke dalam regulasi yang lebih rendah. Berpegang pada aturan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, ketika menyusun aturan pilkada dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR berargumentasi, pilkada bukanlah Pemilu. Karena itu, Komisi Pemilihan Umum tidak berwenang menyelenggarakannya.

Namun, anehnya, DPR tetap memberikan tugas pelaksanaan pilkada kepada KPU daerah yang secara struktur seharusnya di bawah KPU. Logika demikian jelas rancu karena mengatakan: pilkada bukan pemilu, tetapi dilaksanakan oleh komisi pemilu daerah. Inilah kecelakaan regulasi oleh DPR, yang memperpanjang konsep pilkada yang tidak jelas: *neither meat, nor fish*.

Lebih jauh, tidak dilibatkannya KPU oleh DPR sebenarnya bukan murni karena desain pilkada sebagai rezim pemda, tetapi lebih karena atmosfer kebencian DPR kepada KPU. Unsur kebencian itu lahir karena banyaknya kepingtungan partai politik yang tidak diakomodasi oleh keputusan-keputusan KPU dalam pelaksanaan pemilu legislatif maupun eksekutif di tahun 2004.

Kebencian itulah yang disalurkan melalui UU 32 Tahun 2004 yang memotong kewenangan KPU sehingga hanya terbatas pada pemilu di tingkat nasional, dan tidak di tingkat lokal. Tegasnya, UU 32 Tahun 2004 merupakan hasil politik balas dendam DPR yang tidak berwenang mengubah komposisi keanggotaan KPU, tetapi berkesempatan menyunat kewenangan KPU melalui proses legislasi.

Putusan cari selamat MK

Ketidakjelasan konsep pilkada dan politik balas dendam DPR kepada KPU itu sebenarnya berpeluang untuk dilurus-

kan ketika UU 32 tahun 2004 diujimaterialkan di hadapan meja merah MK. Sayang, alih-alih memperjelas, putusan MK-pun terjebak pada ketidakjelasan konsep pilkada. Putusan Nomor 72-73 tahun 2004 tentang Pilkada, yang mengabulkan sebagian tuntutan pemohon, tidak menyelesaikan problematika paradigma pilkada. Putusan MK juga terkena sindrom *neither meat, nor fish*.

Menyangkut persoalan apakah pilkada termasuk rezim pemma atau rezim pemilu, putusan MK hadir dengan bahasa bersayap, "Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945". Bahasa pertimbangan hukum MK ini jelas mengundang multi interpretasi. Ini adalah pertimbangan hukum yang tidak tegas dan cari selamat.

Menyangkut pelaksanaan pilkada oleh KPU daerah-bukan KPU-MK juga memberikan putusan yang malu-malu kucing. Pertimbangan hukum putusan MK menganjurkan, "pembuat undang- undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung".

Pada bagian lain MK mengatakan, "dalam hal kewenangan yang berkait dengan masalah internal KPU dengan KPU provinsi, dan kabupaten/kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU provinsi dan kabupaten/kota".

Dua pertimbangan hukum MK itu sebenarnya memberi arahan, KPU seharusnya menjadi penyelenggara pilkada.

Sayang, MK mengambil sikap pasif dan melemparkan bola api pengambilan keputusan ke tangan pembuat undang-undang: Presiden dan DPR. Konsekuensinya, putusan cari selamat MK menjadi tidak bergigi: *neither meat, nor fish*.

Metode interpretasi

Putusan MK yang serba tanggung itu tidak dapat diklasifikasikan sebagai konservatif, juga masih jauh untuk dikategorikan progresif. Menurut Chester James Antieau, guru besar Hukum Tata Negara dari Georgetown University, dalam buku *Adjudicating Constitutional Issues* (1985), ada lima metode penginterpretasian konstitusi: (1) literal dan legalistik, (2) kaku dan dangkal, (3) progresif, (4) purposif atau berdasar maksud pembuat konstitusi, dan (5) liberal. Suatu keputusan pengujian konstitusi sebaiknya tegas mengambil salah satu paradigma metode interpretasi konstitusi, misalnya kaku-legalistik atautkah progresif-liberal. Putusan MK tentang Pilkada tidak tegas mengambil salah satu paradigma interpretasi itu, dan hanya menggabungkan pendekatan literal sekaligus progresif, suatu metode penggabungan interpretasi yang absurd dan memperpanjang ketidakjelasan konsep pilkada.

Padahal, guna mengakhiri kecelakaan konsep pilkada, diperlukan MK yang berani tegas guna mengawal konstitusi. Menggunakan metode literal akan dicap ketinggalan zaman, sebagaimana menggunakan metode progresif akan dicap kebablasan. Namun, ketegasan sikap itu akan menghadirkan MK yang lebih jelas jenis kelamin dan pendiriannya, bukan MK yang hanya "cari selamat".

Kalau putusan hukum MK pun sudah mulai kompromistis, seperti kebanyakan penyusunan perundangan oleh

lembaga politik, MK akan terperosok pada penyakit bangsa ini yang selalu ragu dalam mengambil keputusan dan akhirnya memilih jalan tengah yang seakan aman, padahal membahayakan.

Ke depan, konsep pilkada dan putusan MK harus tegas bersikap: *either meat, or fish*. ❖

PUTUSAN PILKADA DEPOK BATAL DEMI HUKUM

HUKUM yang adil menumbuhkembangkan demokrasi. Sebaliknya, hukum yang korup menikam mati demokrasi. Di manakah posisi putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam Pilkada Depok? Apakah ia penjelmaan malaikat peniup roh kehidupan atau malaikat pencabut maut demokrasi?

Untuk menilai putusan itu, ada beberapa aturan hukum berkait pemilihan kepala daerah (pilkada), yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005, dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 2 Tahun 2005.

Alasan mengada-ada

Berdasar ketiga aturan itu, saya berpendapat, putusan PT Jabar-yang mengabulkan permohonan keberatan pasangan

Badrul Kamal (Pemohon Keberatan) dan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPU Depok-harus batal demi hukum. Argumentasi saya:

Pertama, putusan itu cacat hukum secara formal dan material. Hukum formal adalah tata cara bagaimana seharusnya persidangan dilakukan, sedangkan hukum material adalah aturan yang menjadi pegangan dalam menilai substansi keberatan pemohon.

Secara formal, putusan itu dikeluarkan melewati batasan waktu sebagaimana diatur dalam ketiga aturan itu. Pada prinsipnya masing-masing aturan mengatakan, putusan harus dikeluarkan paling lambat 14 hari sejak permohonan keberatan didaftarkan.

Kenyataannya, penetapan KPUD tentang hasil penghitungan suara Pilkada Depok adalah Kamis (7/7/2005) dan permohonan keberatan Badrul Kamal terdaftar di pengadilan hari Senin (11/7/2005). Karena "hari" menurut Pasal 1 Ayat (3) Perma No 2/2005 adalah "hari kerja", maka putusan PT Jabar seharusnya dikeluarkan paling lambat 29 Juli 2005. Faktanya, putusan PT Jabar baru dikeluarkan 4 Agustus 2005. Artinya, nyata-nyata ada keterlambatan empat hari dari batas waktu yang diatur dalam peraturan perundangan. Keterlambatan itu jelas melanggar undang-undang. Karena itu, putusan PT Jabar harus batal demi hukum.

Alasan yang dikemukakan Ketua Majelis Hakim, keterlambatan disebabkan jauhnya jarak antara Pengadilan Negeri Cibinong-tempat pertama kali permohonan keberatan didaftarkan—dan PT Jabar adalah alasan yang terlalu mengada—ada. Kalaupun jarak Cibinong-Bandung jauh, keterlambatan putusan selama empat hari tetap tidak dapat ditolerir. Apalagi senyatanya, permohonan itu sudah

diterima PT Jabar pada 12 Juli 2005, selang satu hari sejak terdaftar di PN Cibinong.

Kalaupun waktu 14 hari dianggap tidak cukup, maka seharusnya berdasar hukum, PT Jabar harus mengeluarkan putusan paling lambat 29 Juli 2005. Keluarnya putusan itu wajib dilakukan meski pemeriksaan di pengadilan belum selesai seluruhnya. Apalagi waktu 14 hari seharusnya mencukupi.

Dalam sengketa hasil Pemilihan Presiden 2004, Mahkamah Konstitusi yang memeriksa wilayah pemilihan di seluruh Indonesia saja mampu mengeluarkan putusan dalam rentang waktu 14 hari. Maka, menjadi amat tidak wajar jika PT Jabar membutuhkan waktu lebih dari 14 hari untuk memeriksa daerah pemilihan yang hanya mencakup wilayah Depok.

Pembuktian janggal

Kedua, secara materiil, putusan PT Bandung penuh dengan pembuktian yang janggal. Misalnya putusan suara Badrul Kamal yang digembosi lebih dari 60.000 suara, hanya didasarkan pada keterangan beberapa saksi dan pernyataan tertulis dari kubu Badrul Kamal.

Bagaimana mungkin pernyataan beberapa orang bisa menjadi dasar hilangnya 60.000 suara Badrul? Pernyataan beberapa saksi kubu Badrul jugalah yang mendasari putusan bahwa suara pasangan Nurmahmudi telah dilembungkan lebih dari 26.000 suara.

Di media massa, Ketua Majelis Hakim percaya keterangan para saksi karena mereka telah disumpah. Pernyataan yang terkesan lugu itu sebenarnya pisau bermata dua karena mengandung sifat tidak bertanggung jawab,

khususnya bagi hakim yang seharusnya kritis mempertanyakan kebenaran keterangan saksi, tidak begitu saja percaya atas saksi-saksi Badrul yang tentu bertujuan memenangkan pasangan yang mereka dukung.

Akhirnya putusan pengadilan tinggi menurut aturan hukum bersifat final, artinya tidak memungkinkan upaya hukum lain. Tetapi karena waktu dikeluarkannya putusan sudah terlambat alias kedaluwarsa, maka MA harus menyatakan putusan itu batal demi hukum. Putusan batal MA itu tidak menyangkut putusan PT Bandung karena MA tidak berwenang memeriksanya lagi. Pembatalan lebih sebagai fungsi pengawasan MA atas kinerja pengadilan-pengadilan di bawahnya, suatu fungsi yang diberikan oleh UU Mahkamah Agung.

Majelis hakim kasus ini juga harus segera diperiksa Komisi Yudisial sebab putusan yang amburadul biasanya disebabkan dua hal. Pertama, karena semata-mata kekurangcakapan sang hakim dalam memahami kasus hukum yang ditangani.

Kedua, karena persoalan integritas-moralitas sang hakim yang mudah "tergoda". Praktik mafia peradilan inilah yang selalu menyebabkan aparat penegak hukum berubah menjadi malaikat maut pencabut roh keadilan. ❖

PEMILU 2004 DAN REFORMASI HUKUM

HUKUM 2004 eksistensinya antara (ti)ada dan tiada. Maraknya agenda Pemilu 2004 menyebabkan nasib hukum yang sudah lama marjinal akan semakin terpinggirkan. Hingga April 2004, jagat Indonesia akan lebih terfokus pada pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR tingkat pusat dan daerah serta anggota DPD. Setelah itu, hingga Oktober 2004, pemilu presiden akan menyita perhatian.

Panjangnya waktu pemilu akan menghentikan kehidupan sektor lain selain politik. Tidak hanya kehidupan hukum, bidang ekonomi juga akan menjadi agenda "sambilan". Tidak aneh jika di masa datang akan muncul pemikiran untuk memperpendek rentang waktu pemilu.

Bagaimana nasib reformasi hukum setelah Pemilu 2004? Disertasi Moh Mahfud menyimpulkan, konfigurasi politik

akan mempengaruhi produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang demokratis, begitu sebaliknya. Sebagai faktor penentu konfigurasi politik di legislatif dan eksekutif, Pemilu 2004 akan menentukan bagaimana wajah hukum pascatahun 2004.



KITA boleh berharap terhadap pemilu legislatif, namun hasil Pemilu 2004 amat mungkin melahirkan kekecewaan. Tiga faktor hukum-politik berikut menyebabkan saya memberi prediksi pesimistis.

Pertama, rekayasa hukum (*legal engineering*) menghasilkan perundang-undangan pemilu yang relatif melanggengkan kekuatan antireformasi di legislatif. Dalam pemilu anggota DPR, misalnya, kontrol kuat elite partai yang dimungkinkan UU pemilu menyebabkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka hanya berlaku dalam teori, namun berpotensi mandul dalam praktik. Sahnya, suatu suara jika pemilih hanya memilih lambang partai, mengakibatkan elite partai akan cenderung mengampanyekan pemilih untuk tidak perlu bersusah payah memilih nama calon anggota DPR. Konsekuensinya, urutan nomor caleg kembali menentukan. Sejarah buruk akan berulang: anggota DPR akan lebih patuh kepada elite partai dan melupakan aspirasi masyarakat pemilihnya. Terlebih lagi, kekuatan kontrol partai kian nyata dengan dihidupkannya lagi lembaga *recall* yang memungkinkan partai mengusulkan pemberhentian anggota DPR.

Kedua, beberapa lembaga penelitian yang melakukan prediksi hasil pemilu—dengan penelitian yang relatif terjaga

metodologinya—merekam tidak akan ada pergeseran berarti dari hasil pemilu legislatif dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Partai-partai Orde Baru (Orba) masih akan memenangkan Pemilu 2004. Posisi pertama masih akan diisi PDI-P dengan kemungkinan hanya Partai Golkar yang dapat menggeser partai yang di nakhodai Megawati Soekarnoputri itu. Kemenangan Golkar terutama jika penyakit "SARS" (Sindrom Akut Rindu Soeharto) kian menyebar di kalangan pemilih.

Ketiga, di sisi lain, hasil pemilu DPD juga sulit membangkitkan optimisme. DPD yang secara konstitusi merupakan kamar parlemen yang tidak bergigi akan kian lemah karena diisi personal yang antireformasi. Media massa banyak memberitakan calon-calon anggota DPD didominasi mantan pejabat Orba.

Perpaduan antara kontrol elite partai dan kemenangan partai warisan Orba ditambah dominasi anggota DPD yang berbau Orba melahirkan konfigurasi politik di legislatif yang cenderung mereinkarnasi hukum represif dan kolusif.

Pemilihan langsung presiden dan wakil presiden lebih sulit diprediksi hasilnya. Yang jelas, upaya untuk merekayasa pemilihan presiden sudah dilakukan sejak awal oleh partai politik pemenang Pemilu 1999. Perubahan Ketiga UUD 1945, yang mensyaratkan hanya partai atau koalisi partai yang dapat mencalonkan kandidat presiden, adalah salah satu bentuk rekayasa hukum. Akibatnya, kesempatan lahirnya calon independen sekaliber Nurcholish Madjid menjadi relatif mustahil.

Rekayasa politik selanjutnya sudah mulai tampak melalui upaya koalisi partai-partai. Koalisi ini diarahkan agar dapat menggiring suara pemilih. Salah satu faktor yang akan

menentukan bentuk koalisi adalah hasil pemilu legislatif. Saya melihat dua skenario berikut amat mungkin menjadi hasil pemilihan presiden.

Skenario pertama, jika PDI-P memenangkan pemilu legislatif, koalisi dengan Partai Golkar relatif terbuka. Salah satunya karena Akbar Tandjung pernah menyatakan, jika tidak memenangkan pemilu legislatif, calon presiden Golkar harus siap hanya menjadi wakil presiden. Berdasarkan suara Pemilu 1999, koalisi PDI-P dan Golkar akan melahirkan pemerintahan stabil karena didukung kursi mayoritas di parlemen. Apalagi bila ke dalam koalisi juga bergabung PPP. Maka, akan lahir *the winning team* bagi pertarungan pemilihan presiden. Terutama, jika suara rakyat betul-betul sejalan dengan skenario koalisi elite partai-partai Orba. Dalam konteks inilah, menjadi pertanyaan, apakah pemilih PPP yang relatif Islam tradisional dapat diarahkan untuk memilih Megawati dibandingkan dengan calon presiden dari partai Islam.

Pembagian posisi yang ditawarkan, misalnya, Megawati menjadi presiden, salah satu dari "tujuh calon presiden" Golkar menjadi wakil presiden, dan Hamzah Haz menjadi Ketua MPR atau DPR. Ke dalam koalisi ini akan menarik untuk melihat akan mendapat posisi apakah Tandjung. Karena kasus korupsi yang melilitnya, Tandjung adalah "kartu mati". Jika MA memutuskan Tandjung adalah koruptor, karier politik Tandjung berakhir. Satu-satunya peluang yang tersisa adalah upaya hukum peninjauan kembali. Namun, upaya ini pun tidak akan menghidupkan peluang Tandjung bertarung dalam Pemilihan Presiden 2004.

Meski MA memutuskan untuk membebaskan Tandjung, memori pemilih sudah terbentuk. Tandjung adalah ko-

ruptor-ditambah ketidakpercayaan terhadap sistem peradilan yang korup—menyebabkan duet Megawati-Tandjung relatif lebih sulit memenangkan pertarungan dibandingkan dengan jika Megawati berpasangan dengan calon lain dari Golkar. Pengalaman 2001 menunjukkan, Megawati lebih memilih Hamzah ketimbang Tandjung untuk mendampingi menjadi wakil presiden. Sedangkan untuk memberikan posisi Ketua MPR, DPR, atau DPD kepada Tandjung juga sudah tertutup karena Tandjung bukan calon anggota legislatif dari Partai Golkar.

Yang jelas, apa pun komposisi pembagian posisinya, koalisi tiga partai Orba di eksekutif—juga di legislatif—akan mereinkarnasi konfigurasi politik otoriter. Pemerintahan koalisi yang didukung mayoritas suara di parlemen, jika langgeng dan solid, akan cenderung melahirkan produk hukum yang represif.

Skenario kedua, jika Partai Golkar memenangkan pemilu legislatif, pertarungan kubu Golkar dengan PDI-P untuk memperebutkan kursi RI 1 tidak terhindarkan. Skenario ini, karenanya lebih baik bagi nasib reformasi, sebab suara pemilih partai-partai warisan Orba akan terpolarisasi ketimbang terkonsolidasi.

Namun, bagi reformasi hukum, skenario kedua ini belum tentu berarti nasib baik. Kalaupun kubu reformis dapat merebut kursi kepresidenan, yang hampir pasti terjadi adalah pemerintahan terbelah (*split government*) atau presiden minoritas. Yaitu, pemerintahan eksekutif yang tidak didukung kursi mayoritas di parlemen. Artinya, kebijakan-kebijakan hukum—dan bidang-bidang lainnya—dari eksekutif akan cenderung terbentur lawan-lawan politiknya di parlemen.

Pemerintahan Abdurrahman Wahid adalah contoh presiden minoritas. Nasibnya lebih tragis karena tak hanya pemerintahannya gagal melaksanakan agenda reformasi hukum, tetapi ia sendiri justru dimakzulkan dari kursi kepresidenan. Meski presiden mendarat relatif sulit dipecat karena mekanisme pemakzulan presiden sudah jauh lebih sulit berdasar Perubahan Ketiga UUD 1945, potensi munculnya presiden minoritas tetap bukan kabar baik bagi reformasi hukum.



KESIMPULANNYA, dengan masih berpotensi menangnya partai dan orang-orang Orba pada pemilu DPR dan DPD, Pemilu 2004 masih akan melahirkan konfigurasi politik antireformasi di parlemen. Dalam pemilu presiden, kecenderungan melahirkan konfigurasi politik otoriter juga tak kecil kemungkinannya, terutama jika kursi RI 1 dimenangkan koalisi antireformasi, koalisi partai-partai warisan Orba.

Harapan maksimal reformasi hukum hanya berhasil direbutnya kursi kepresidenan oleh kelompok yang masih peduli agenda reformasi. Namun, kemenangan kelompok reformis kemungkinan akan melahirkan pemerintahan yang tidak efektif karena tidak didukung suara mayoritas di parlemen.

Kecuali sang presiden terpilih yang berintegritas-moral tinggi dapat membangun koalisi partai di parlemen yang mayoritas, solid, dan pro perbaikan total; reformasi hukum masih akan menjadi impian. Akibatnya, Indonesia pasca-Pemilu 2004 tetap menjadi surga bagi mafia peradilan, bagi koruptor. ❖

TOLAK PERHITUNGAN ULANG SUARA PILPRES

TIDAK banyak yang menyadari bahwa pemilihan umum presiden putaran pertama memasuki masa kritis, paling tidak dari kacamata hukum. Meski Komisi Pemilihan Umum sudah menetapkan Susilo Bambang Yudhoyono dan Megawati Soekarnoputri sebagai pasangan yang akan bertarung di putaran kedua, pertarungan putaran pertama masih belum sepenuhnya usai.

Bahkan, jika kita salah melangkah, bukan mustahil pemilihan umum presiden (pilpres) 5 Juli 2004 yang berlangsung relatif aman dan damai akan berujung pada krisis konstitusi, atau bahkan konflik sosial. Kemungkinan adanya krisis tersebut berpangkal pada tuntutan kubu calon presiden Wiranto yang meminta penghitungan ulang seluruh suara secara manual di semua tingkatan tempat pemungutan suara (TPS).

Mereka mendalilkan, Surat Edaran KPU Nomor 1151/15/VII/2004 yang mengesahkan surat suara coblos tembus bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Presiden (UU Pilpres). Karenanya, menurut kubu Wiranto, Surat Edaran 1151 itu harus dinyatakan batal demi hukum, dan seluruh suara dihitung kembali. Untuk mewujudkan tuntutan tersebut, kubu Wiranto telah mengajukan permohonan *judicial review* atas Surat Edaran 1151 kepada Mahkamah Agung.

Dalam artikel "Mengantisipasi Blunder Pencoblosan" (*Kompas*, 8 Juli 2004) saya sudah menyatakan bahwa Surat Edaran 1151 memang mengundang masalah dari kacamata hukum. Namun, posisi saya jelas: tuntutan penghitungan ulang suara harus ditolak. MA harus menolak permohonan *judicial review* dan menyatakan Surat Edaran 1151 tidak bertentangan dengan UU Pilpres.



ARGUMENTASI hukum saya adalah sebagai berikut: Pertama, Pasal 56 UU Pilpres memang mengatakan, suara dinyatakan sah apabila: tanda coblos hanya terdapat pada satu kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon; atau tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon.

Kedua, Pasal 26 Keputusan KPU Nomor 37 Tahun 2004 memang mengatakan bahwa suara sah bila: tanda coblos

hanya terdapat pada satu kotak segi empat yang memuat satu pasang calon; atau tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon; atau tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon.

Ketiga, karena itu, dalam Surat Edaran Nomor 1123.1/15/VI/2004 yang bertujuan mengurangi surat suara tidak sah, KPU menyarankan agar petugas TPS selalu mengingatkan pemilih untuk membuka kertas suara lebar-lebar sebelum melakukan pencoblosan. Dari surat edaran ini terlihat bahwa posisi awal KPU adalah menganggap tidak sah surat suara yang tercoblos di luar kotak capres yang sama, termasuk yang tercoblos tembus ke halaman judul.

Keempat, kemudian setelah mendengar banyak sekali kasus pencoblosan tembus, pada tanggal 5 Juli siang KPU bergerak cepat dengan mengeluarkan Surat Edaran 1151 yang menyatakan, mengoreksi kembali Surat Edaran 1123.1 dan menganggap bahwa surat suara yang tercoblos tembus ke halaman judul adalah sah.

Kelima, sekilas berdasarkan keempat hal di atas, memang ada inkonsistensi sikap KPU. Lebih jauh, Surat Edaran 1151 memang sekilas terbaca bertentangan dengan Pasal 56 UU Pilpres maupun Pasal 26 Keputusan KPU No 37/2004. Namun saya berpendapat, sah-tidaknya Surat Edaran 1151 harus dilihat dari niat pembuatannya, dan tidak hanya dihadapkan pada pasal-pasal perundangan yang dibaca kaku. Niatan KPU dengan mengeluarkan Surat Edaran 1151 justru adalah untuk menyelamatkan suara rakyat yang

mungkin hilang tersia-sia jika surat suara coblos tembus dianggap tidak sah.

Keenam, Surat Edaran 1151 yang telah menyelamatkan banyak suara rakyat justru harus dianggap sebagai langkah antisipatif yang tidak bertentangan dengan UU Pilpres, yang filosofi dasarnya menghormati setiap suara pemilih. Lebih jauh, Surat Edaran 1151 secara substansi bahkan menegaskan asas pemilu yang adil. Adalah justru tidak adil apabila karena ketidaksengajaan pemilih, yang melakukan coblos tembus, suaranya malah dinyatakan hilang dan tidak sah. Ketidaksengajaan pemilih dalam hal ini harus menjadi alasan yang dimaafkan, dan tidak justru dihukum dengan menganggap suaranya tidak sah.

Ketujuh, berkait dengan ketidaksengajaan pemilih di atas, niat para pemilih juga harus dipertimbangkan dalam menentukan sah atau tidaknya suara tersebut. Dalam kasus surat suara coblos tembus, niat pemilih patut diduga adalah memilih gambar capres yang dicoblosnya. Lubang tembus yang ada di halaman judul sewajarnya dianggap tidak ada. Kedelapan, Surat Edaran 1151 memang terkesan mengabaikan kepastian hukum, tetapi ia sebenarnya menghormati keadilan hukum dan kemanfaatan hukum. Dalam konteks ini ada asas hukum yang harus diperhatikan, yaitu: menegakkan kepastian hukum secara kaku akan justru melahirkan ketidakadilan. Artinya, mengabulkan *judicial review* atas Surat Edaran 1151 sekilas memang menegakkan kepastian hukum, tetapi akan menimbulkan ketidakadilan bagi pemilih yang secara tidak sengaja kehilangan hak suaranya.

Lebih jauh, membatalkan Surat Edaran 1151 yang berarti harus diadakannya penghitungan ulang amatlah

bertentangan dengan asas kemanfaatan. Seluruh proses pilpres—baik putaran pertama maupun kedua—akan tertunda. Kondisi sosial—politik yang sekarang kondusif bisa berubah menjadi tidak aman. Apalagi bila masyarakat luas tidak menerima putusan penghitungan ulang itu.

Kesembilan, pengajuan *judicial review* Surat Edaran 1151 oleh kubu Wiranto harus dianggap terlambat. Niatannya pun harus dipertanyakan. Jikalau kubu Wiranto menganggap Surat Edaran 1151 itu bertentangan dengan UU Pilpres, maka *judicial review* seharusnya dimintakan segera setelah ia dikeluarkan pada tanggal 5 Juli lalu. Pengajuan permohonan ke MA yang baru dilakukan setelah penghitungan selesai, serta setelah diketahui bahwa Wiranto gagal masuk ke putaran kedua patut diduga lebih disebabkan alasan pragmatis-oportunis, dan bukan alasan yuridis. Pertanyaan kritis yang harus diajukan adalah: jika ternyata hasilnya berbeda, yaitu Wiranto berhasil masuk ke putaran kedua, apakah kubu Wiranto masih akan menganggap Surat Edaran 1151 bertentangan dengan UU Pilpres?

Kesepuluh, terlambatnya pengajuan *judicial review* oleh kubu Wiranto harus diartikan bahwa Wiranto sebenarnya tidak keberatan dengan Surat Edaran 1151. Tidak adanya protes dalam masa-masa awal menyebabkan asas hukum perjanjian bahwa, "tidak melakukan apa-apa berarti adalah persetujuan diam-diam" dapat diterapkan dalam kasus ini. Intinya, diamnya kubu Wiranto tersebut telah mengakibatkan hilangnya alasan hukum ataupun *legal standing* mereka untuk mengajukan *judicial review*.



DENGAN sepuluh uraian di atas, MA sewajarnya menolak *judicial review* yang diajukan kubu Wiranto. Putusan penolakan MA harus dikeluarkan secepatnya agar tidak terjadi komplikasi hukum serius akibat terganggunya proses pilpres selanjutnya, termasuk sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi yang harus diputus dalam jangka waktu 14 hari. Inilah saatnya MA membuktikan diri sebagai mahkamah yang dapat bergerak cepat serta lebih mengedepankan keadilan dan kemanfaatan hukum.

Kalau MA akhirnya membatalkan Surat Edaran 1151, dan karenanya Wiranto mempunyai alasan hukum untuk meminta penghitungan ulang, maka berkah dari pemilihan presiden berpotensi berubah menjadi musibah. Konflik antara pendukung capres akan sulit dibendung. Karenanya, tuntutan untuk meminta penghitungan ulang ini harus ditolak. ❖

PAYUNG HUKUM PENUNDAAN PEMILU

The Ballot is stronger than the bullet.
(Abraham Lincoln, 1856)

LINCOLN berpendapat, "Kekuatan pemilu lebih dahsyat ketimbang peluru." Kekuatan ini sebenarnya bersisi dua muka. Jika pemilu sukses, hidup transisi menuju demokrasi kian pasti. Sebaliknya, jika pemilu gagal, matinya reformasi tidak lagi hanya suri, tetapi mati sejati.

Bagi Indonesia, empat hari lagi pemilu sudah menunggu. Pemilu adalah jalan menyongsong cahaya dalam remang atau kian terperosok ke jurang. Salah satu problem hukum pemilu adalah keterlambatan logistik (terutama surat suara) untuk terselenggaranya pemilu legislatif serentak, 5 April 2004.

KPU telah membanting tulang menyiapkan penyelenggaraan Pemilu 2004. Sistem pemilihan legislatif dan presiden saat ini jauh berbeda dan lebih kompleks dibandingkan dengan masa lalu. Inilah konsekuensi langsung reformasi

konstitusi (constitutional reform) dan reformasi pemilu (electoral reform) yang terjadi mulai 1999 hingga 2003. Dengan infrastruktur KPU pusat dan daerah sendiri yang relatif baru, kesulitan-kesulitan teknis pemilu pasti sulit dihindari.

KPU pernah mengatakan, untuk melaksanakan pemilu dengan relatif baik, mereka membutuhkan waktu minimal dua tahun. Kenyataannya, amandemen UUD 1945 yang berkait pemilu baru selesai 2002. Undang-Undang (UU) tentang pemilu legislatif baru diundangkan 11 Maret 2003 dan UU tentang pemilu presiden baru diundangkan 31 Juli 2003. Artinya, ini hanya memberi waktu satu tahun bagi KPU untuk menyiapkan pemilu dengan sistem baru.

Pada Sidang Tahunan MPR 2001, Ketua MPR Amien Rais telah memprediksi kesulitan itu. Dikatakan, karena ditundanya pasal-pasal krusial amandemen UUD 1945 yang berkait pemilu, KPU pasti kecewa, "Mereka akan bekerja siang-malam, berkejaran dengan waktu."



KINI KPU telah melanggar Pasal 45 Ayat (3) UU No 12 Tahun 2003 (UU Pemilu) yang tegas mengatakan, "Surat suara beserta perlengkapan pelaksanaan Pemilu harus sudah diterima PPS dan PPLN selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sebelum pemungutan suara." Kata "harus" dalam pasal itu menegaskan, terlambatnya penyediaan logistik pemilu adalah pelanggaran UU. Namun, apa konsekuensi dan sanksi hukumnya? UU Pemilu tak tegas mengaturnya.

Seharusnya, ketidaktersediaan logistik tidak berhubungan dengan sah atau tidaknya penyelenggaraan pemilu karena, sekali lagi, UU Pemilu tidak menyatakan demikian.

Namun, mengantisipasi sengketa pemilu yang mungkin muncul-ditambah kemungkinan tidak terlaksananya pemungutan suara secara serentak-timbul pemikiran untuk membuat payung hukum atas pelanggaran itu. Pertanyaannya, bagaimana bentuk payung hukum itu? Berikut empat alternatif payung hukum yang ditawarkan, beserta kelebihan dan kekurangannya.

Pertama, KPU mengeluarkan keputusan yang memutuskan pemunduran pelaksanaan pemilu serentak ke waktu yang lebih memungkinkan. Pasal 81 Ayat (2) UU Pemilu memberi kewenangan kepada KPU untuk menentukan jadwal (baru) pemungutan suara. Namun, pilihan ini akan berdampak psikologis politik, selain teknis pemilu. Dampak psikologis timbul karena KPU berarti tidak mampu menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu, yang akhirnya dapat mempengaruhi kredibilitas hasil pemilu. Sedangkan dampak teknis adalah penundaan pemungutan suara pemilu legislatif dapat berarti tertundanya jadwal pemilu lainnya, termasuk pemilu presiden.

Kedua, dapat dilakukan amandemen atas UU Pemilu, terutama yang berkait antisipasi pelaksanaan "Pemilu Lanjutan". Namun, dalam masa reses DPR dan di tengah sibuknya anggota DPR berkampanye, alternatif ini sulit dijalankan.

Ketiga, berdasar kewenangan konstitusi, presiden mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) yang menegaskan keterlambatan penyediaan logistik tak berpengaruh atas sah tidaknya pemilu; dan dasar hukum bagi penundaan pemungutan suara di tempat pemungutan suara (TPS) yang logistik pemilu belum tersedia.

Namun, bentuk hukum perpu ini masih problematik. Tap MPR No III Tahun 2000 mengatur posisi perpu ada di bawah UU. Hal ini didasarkan Tap MPR No I Tahun 2003 yang masih berlaku sehingga, dari kacamata hukum tata negara, bisa timbul perdebatan apakah mungkin aturan UU Pemilu diubah dengan perpu. Secara asas hukum, dikatakan aturan hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan aturan hukum yang lebih rendah (*lex superiori derogat legi inferiori*). Akibatnya, perpu yang bertentangan dengan UU Pemilu harus dinyatakan batal demi hukum.

Dapat diargumentasikan balik, sudah ada preseden berlakunya Perpu Terorisme yang banyak aturannya bertentangan dengan KUHP maupun KUHP. Mahkamah Konstitusi dapat diminta pendapat untuk menegaskan aturan konstitusi bahwa perpu sebenarnya berposisi sejajar UU. Meski Mahkamah Konstitusi tidak diberi kewenangan mengeluarkan fatwa hukum dan tidak berwenang menilai Ketetapan MPR, pendapatnya paling tidak bisa dijadikan pegangan untuk meminimalkan kerancuan Ketetapan MPR yang menempatkan perpu di bawah UU.

Keempat, KPU mengeluarkan keputusan, menetapkan dilaksanakannya "Pemilu Lanjutan" parsial di beberapa TPS yang tidak bisa melaksanakan pemilu 5 April 2004. Ada dua dasar hukum keputusan KPU itu.

Dasar hukum pertama, untuk TPS yang semata-mata tidak dapat melaksanakan pemilu karena alasan teknis kurangnya logistik, Pasal 118 Ayat (1) UU Pemilu dapat digunakan. Pasal ini mengatakan, "Pemilu Lanjutan di suatu daerah pemilihan dilakukan bila sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu di daerah pemilihan itu tidak dapat dilaksanakan."

Berdasar ketentuan pasal itu, keputusan KPU untuk melakukan "Pemilu Lanjutan" didasarkan alasan, tahapan pemilu berupa "pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, sampai dengan pengucapan sumpah/janji" anggota parlemen terpilih-sebagaimana didefinisikan Pasal 1 UU Pemilu-tidak dapat dilaksanakan.

Dasar hukum Pemilu Lanjutan kedua adalah Pasal 119 Ayat (1), yaitu untuk daerah yang TPS-nya mungkin selain kekurangan logistik, juga ada di "daerah kerusakan, gangguan keamanan, dan bencana alam". Dasar hukum ini, misalnya, bisa digunakan untuk desa-desa di Nanggroe Aceh Darussalam, yang karena keamanan, TPS-nya tidak memungkinkan melaksanakan pemilu.

Untuk alternatif keempat berupa keputusan KPU ini, perlu diperhatikan Pasal 119 Ayat (4) yang mengatur keputusan "Pemilu Lanjutan" itu ditetapkan KPU masing-masing daerah, yang membawahi TPS yang bermasalah, secara berjenjang.

Demikian empat alternatif payung hukum yang dapat dipertimbangkan untuk mengantisipasi masalah ketersediaan logistik dan kemungkinan tidak serentakny pemungutan suara pemilu legislatif.



NAMUN, masalah payung hukum pemilu seharusnya tak terlalu merisaukan. Ini "hanya" masalah formal-teknis hukum. Yang jauh lebih mengkhawatirkan adalah materi-substansi pemilu itu sendiri. Bagi saya, yang lebih mengkhawatirkan bukan tak tersedianya kertas suara. Yang lebih mengkhawatirkan, walaupun tersedia, kertas suara itu rusak; walaupun tak rusak, suara itu nanti banyak yang tidak sah;

kalaupun sah, suara itu ternyata "dimenangkan" partai-partai yang bergelimang praktik *money politics* dan pengabdian abadi korupsi. Kalau itu yang terjadi, alangkah mahal biaya lebih dari Rp 3,9 triliun uang rakyat dihabiskan untuk melegitimasi politik lahirnya lagi pemimpin korup di negeri ini.

Di bilik suara, nasib Indonesia akan ditentukan. Semoga pemilu tidak menjadi peluru yang membunuh (lagi) bangsa ini. ❖

MENGANTISIPASI BLUNDER PENCOBLOSAN

THE devil's in the detail adalah ungkapan tepat untuk menggambarkan kisruhnya proses penghitungan suara pemilihan presiden 5 Juli 2004. Komisi Pemilihan Umum (KPU) melakukan blunder. KPU tidak cukup mengantisipasi kemungkinan banyaknya pemilih yang mencoblos kertas suara tanpa membuka penuh. Akibatnya, banyak kertas suara berlubang di "halaman judul" dan-awalnya-dianggap tidak sah sehingga penghitungan ulang terpaksa dilakukan di banyak TPS.

Jelas ada masalah sosialisasi teknis pencoblosan. KPU sudah mengeluarkan Surat Edaran No 1123.1/15/VI/2004 tanggal 28 Juni 2004, yang memerintahkan Panitia Pemungutan Suara agar mengingatkan pemilih untuk membuka kertas suara selebar-lebarnya sebelum memilih.

Namun, anjuran dalam surat edaran tidak tersosialisasikan merata. Karena itu, tidak efektif di lapangan.



DIKELUARKANNYA Surat Edaran KPU No 1151/15/VII/2004 yang akhirnya mengesahkan kertas suara yang berlubang di halaman judul, dapat meminimalisasi hilangnya banyak suara pemilih. Namun, surat edaran yang mendadak dikeluarkan 5 Juli, berpotensi melahirkan sengketa pemilu. Mahkamah Konstitusi (MK), yang berwenang memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir sengketa pemilu, harus lebih siap sedia menghadapi sengketa pemilu yang mungkin timbul karena kekisruhan pencoblosan kertas suara ini.

Berikut analisis hukum ketatanegaraan berkaitan dengan masalah kesalahan mencoblos.

Pertama, akan timbul pertanyaan, apakah tepat keputusan KPU mengesahkan kertas suara yang tercoblos tembus di halaman judul? Mengacu aturan sahnya surat suara dalam Pasal 56 UU No 23 Tahun 2004 tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, keputusan KPU untuk mengesahkannya bisa menimbulkan masalah hukum. Terutama jika aturan di dalam pasal itu dibaca secara kaku. Disebutkan, coblosan yang lebih dari satu kali hanya sah bila lubangnya dalam kotak calon presiden yang sama. Dapat diartikan, jika ada lubang lain di luar kotak calon presiden seperti di halaman judul, surat suara itu tidak sah. Ketidaksahan dipertegas Pasal 26 Keputusan KPU No 37 Tahun 2004 yang mengundang interpretasi, lubang di halaman judul tidak memenuhi syarat sahnya suara.

Saya pribadi sependapat dengan keputusan cepat KPU untuk mengesahkan pencoblosan yang tembus ke halaman judul. Alasan untuk menyelamatkan banyaknya suara, yang mungkin hilang jika suara semacam itu dinyatakan tidak sah, dari kacamata hukum sudah tepat. Asas mengedepankan keadilan dan kemanfaatan hukum, yang sedikit

mengesampingkan asas kepastian hukum dapat digunakan. Artinya, bunyi pasal-pasal sahnya surat suara harus diartikan progresif, sepanjang lubang coblosan tidak melubangi capres yang berbeda, coblosan lebih dari satu tetap sah.

Namun, dikhawatirkan interpretasi progresif itu tidak diterima seluruh pasangan capres, terutama yang kalah dan tidak masuk putaran kedua. Harus diakui, interpretasi progresif itu membuka peluang perdebatan hukum.

Kedua, secara hukum, masalah menjadi kian kompleks karena Surat Edaran KPU No 1151 yang menyatakan surat suara yang tercoblos di halaman judul adalah sah. Bagi pasangan capres yang ingin mempermasalahakan, terbuka peluang memintakan hak uji materiil ke MA tentang apakah Surat Edaran 1151 itu bertentangan atau tidak dengan ketentuan UU Pilpres. Jika MA mengadopsi interpretasi progresif, tidak akan timbul banyak masalah. Namun, jika MA membaca secara kaku pasal-pasal sahnya suara, putusan MA mungkin menyatakan Surat Edaran 1151 tidak berlaku karena bertentangan dengan UU Pilpres. Dampaknya bisa amat mengganggu proses pemilihan presiden selanjutnya. Karena, berarti harus dilakukan penghitungan ulang untuk menyatakan kembali sah-tidaknya surat suara yang tercoblos di halaman judul.

Ketiga, selain permintaan *judicial review* ke MA, Surat Edaran 1151 juga dapat menjadi problem hukum dalam sengketa pemilu presiden di Mahkamah Konstitusi. Terutama jika selisih suara antara dua pasangan capres yang lolos ke putaran kedua tidak terpaut jauh dengan pemenang ketiga. Dalil gugatan yang digunakan adalah tidak mengakui Surat Edaran 1151. Atau, bila mengakui, di beberapa tempat pemungutan suara (TPS) penghitungan ulang berdasar surat edaran tidak dilakukan sehingga memengaruhi hasil akhir suara.

Keempat, komplikasi hukum yang serius dapat terjadi jika MK memutuskan sengketa dengan mendasarkan penghitungan pada Surat Edaran 1151, namun pada saat bersamaan MA memutuskan surat edaran tidak sah karena bertentangan dengan UU. Jika putusan *judicial review* MA semacam itu dikeluarkan sebelum sengketa MK diputuskan, sengketa perkara yang berdasar penghitungan Surat Edaran 1151 menjadi tidak berlaku dan penghitungan ulang harus dilakukan. Padahal, penyelesaian sengketa di MK dibatasi waktu ketat.



BERKAITAN dengan empat persoalan itu, direkomendasikan beberapa hal: Pertama, penghitungan ulang suara termasuk yang tercablos di halaman judul harus dilakukan di semua TPS. Jika ada TPS belum melakukan, ini membuka peluang protes dari pasangan capres dan sengketa pemilu di MK. Jika penghitungan ulang di TPS tidak memungkinkan, penghitungan ulang harus dilakukan di tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan.

Kedua, jika ada pasangan capres tidak sepakat dengan Surat Edaran 1151 dan menganggapnya bertentangan dengan UU Pilpres, pasangan itu harus mengajukan uji materiil kepada MA dari sekarang. Menunda-nunda permohonan hak uji materiil, bersamaan pengajuan gugatan sengketa ke MK, harus diartikan sebagai itikad buruk pasangan capres itu untuk menghambat proses pemilihan presiden putaran kedua.

Ketiga, guna mengantisipasi ulah nakal pasangan capres yang tidak sepakat Surat Edaran 1151 tetapi memperlambat pengajuan *judicial review*, MK, MA, dan KPU harus berkoordinasi mengantisipasi kemungkinan sengketa sedari sekarang. Ini perlu mengingat jadwal pemilu putaran kedua amat ketat, sedangkan putusan sengketa pemilu presiden menurut UU Mahkamah Konstitusi harus diputus paling lambat 14 hari sejak dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Putusan yang keluar lebih dari 14 hari tidak hanya mengganggu jadwal pemilu selanjutnya, tetapi dapat dianggap bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Dalam konteks ini, perlu diberi desakan agar MA bekerja lebih cepat.

Amat diharapkan berbagai persoalan itu tidak muncul. Penghitungan ulang berdasarkan Surat Edaran 1151 pun bisa dilaksanakan. Dan para capres yang kalah berjiwa besar untuk tidak mempersoalkan surat edaran, yang prinsipnya justru menyelamatkan suara pemilih. ♦

INFLASI PARPOL, INFLASI PEMILU

PEMILU 2009 kurang dari 3 tahun lagi. Suatu masa yang tidak panjang untuk melakukan persiapan. Namun, hingga kini perubahan peraturan perundangannya masih belum selesai dibahas oleh pemerintah dan DPR. Sempitnya tenggang waktu sangat berbahaya, karena berpotensi melahirkan penyelenggaraan pemilu yang korup. Akibatnya, sebagaimana terjadi saat ini, amat mungkin akan ada anggota KPU yang terjebak dalam penjara karena korupsi pemilu.

Sistem pemilu memang bukan perkara yang mudah untuk diputuskan. Amat banyak variabel yang harus dipertimbangkan berkait dengan hajatan massal lima tahunan tersebut. Pilihan harus dijatuhkan hati-hati karena pemilu adalah urat nadi demokrasi. Dari rahim pemilu akan lahir janin demokrasi yang membawa harapan, atau sebaliknya. Salah memilih sistem pemilu ataupun salah

mempersiapkan penyelenggaraan pemilu akan menjadi bom waktu – salah satunya korupsi – yang meluluhlantakkan harapan demokratisasi.

Pilihan sistem antara distrik dan proporsional mengandung perdebatan panjang tanpa akhir. Masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahan sendiri-sendiri. Yang jelas, apabila pilihan sudah dijatuhkan sewajibnya harus dilaksanakan secara konsisten. Konsistensi inilah yang lenyap dalam penyelenggaraan pemilu di tanah air. Misalnya, di pemilu legislatif 2004. Digaungkan bahwa sistem pemilu yang diputuskan adalah proporsional terbuka. Seharusnya dengan demikian, wakil legislatif yang terpilih adalah yang mendapatkan suara terbanyak. Tetapi faktanya, mayoritas yang terpilih ke Senayan tetaplah calon anggota legislatif yang menempati nomor urut awal dalam daftar caleg. Sistem proporsional terbuka setengah hati itulah manipulasi yang disodorkan para wakil rakyat ketika membahas UU untuk pemilu 2004.

Manipulasi yang sama agaknya akan lagi dihadirkan dalam peraturan pemilu yang saat ini sedang dibahas. Salah satu yang diperdebatkan adalah tentang besaran ambang batas (*electoral threshold*) bagi partai politik untuk lolos menjadi peserta pemilu selanjutnya. Partai-partai besar cenderung mendesakkan agar ambang batas dinaikkan menjadi 5 persen, sedangkan partai-partai gurem memaksakan agar ambang batas tersebut dihapuskan. Partai kecil berpijak pada prinsip dasar kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh konstitusi. Sedangkan partai besar berargumen penyederhanaan sistem kepartaian berbanding lurus dengan efektivitas jalannya roda pemerintahan.

Keduanya sebenarnya tidak salah, dan mempunyai logika berpikir yang dapat dicari rujukannya dari sisi teori ketatanegaraan. Sepintas, penerapan *electoral threshold* memang membatasi kebebasan berorganisasi. Mungkin saja Mahkamah Konstitusi akan membatalkan aturan pemilu demikian jika diajukan sebagai permohonan *constitutional review*. Namun, pembatasan menurut UU sepanjang itu, jika dilakukan melalui proses legislasi yang fair seharusnya tidak serta-merta dianggap bertentangan dengan UUD. Apalagi bila angka yang dipatok masih dalam batas yang wajar. *Electoral threshold* yang sekarang ditetapkan 3 persen masih dalam batas toleransi demikian.

Persoalannya bagaimana jika angka 3 persen itu dinaikkan menjadi 5 persen, dan makin mempersempit peluang partai gurem untuk ikut serta pemilu? Tidak ada jawaban pasti atas pertanyaan tersebut. Karena persoalannya tidak semata-mata terletak pada pilihan angka. Yang jelas, persoalan keikutsertaan partai peserta pemilu tidak semata bergantung pada ambang batas, tetapi juga sebaran dan pendukung partai yang bersangkutan. Itu artinya, apabila suatu partai sudah sah menjadi partai politik, keikutsertaannya pada pemilu semestinya terbuka lebar. Tetapi bila dalam pemilu yang telah berlangsung, partai yang bersangkutan tidak melewati ambang batas, maka sebaiknya partai tersebut dihukum dengan tidak boleh mengikuti pemilu selanjutnya minimal satu kali. Larangan demikian bukan berarti partai yang bersangkutan harus bubar, tetapi justru memberikan kesempatan kepada organisasi kepariaiannya untuk lebih matang mempersiapkan diri.

Persiapan lebih kurang 10 tahun tersebut jauh lebih mendidik dibandingkan cara akal-akalan dengan berganti

nama. Karena pergantian kulit nama itu senyatanyalah tidak sesuai dengan tujuan dasar konsep *electoral threshold*. Penggantian nama semata adalah bentuk pengelabuan yang patut dicurigai lebih kental pertimbangan politis ketimbangan upaya untuk saling berusaha menciptakan sistem pemilu rakyat yang demokratis.

Apalagi, penyederhanaan sistem kepartaian amat penting. Bukan semata dalam rangka membatasi peserta pemilu. Penyederhanaan partai pascapemilu memang amat berkait dengan efektivitas pemerintahan, khususnya yang bersistem presidensial. Tidak sedikit penelitian yang membuktikan bahwa sistem presidensial akan lebih solid dibangun di atas sistem kepartaian sederhana. Makin rumit dan banyak partai politik, makin terpolarisasi dukungan kepada pemerintah, dan makin besar potensi hadirnya sistem pemerintahan terbelah (*divided government*). Yaitu sistem pemerintahan yang presidennya tidak mendapatkan dukungan memadai di parlemen, sehingga menjadi presiden minoritas (*minority presidentialism*). Intinya, partai yang terlalu banyak justru menghadirkan inflasi parpol, serta justru berbahaya bagi nilai urgensi parapol itu sendiri.

Selanjutnya, di samping perlu secara hati-hati menggunakan konsep ambang batas, agar tidak justru mengebiri prinsip kebebasan berserikat. Sistem pemilu sendiri harus disederhanakan. Wakil Presiden Jusuf Kalla cukup tepat ketika menggambarkan saat ini telah terjadi inflasi pemilu. Terlalu banyaknya pemilu di tingkat nasional dan lokal telah mengurangi makna dan nilai pemilu itu sendiri, yang seharusnya dijaga tingkat kesakralannya, salah satunya dengan tidak terlalu sering dan banyak diadakan. Saat ini

dengan diadopsinya sistem pemilihan kepala daerah langsung, ratusan pemilu dilaksanakan setiap tahunnya. Dalam lima tahun, ada lebih kurang 500 pemilu diselenggarakan di seantero nusantara. Suatu jumlah yang mengundang potensi defisit nilai luhur pemilu.

Penyederhanaan pemilu harus mulai dipikirkan dan dirancang untuk menghadirkan pemilu rakyat. Salah satu yang bisa ditimbang adalah dengan memisahkan pemilu nasional dan lokal. Pemilu nasional dilakukan 5 tahun sekali semata-mata untuk memilih wakil rakyat DPR dan DPD di tingkat pusat, bersamaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Sedangkan pemilu lokal diselenggarakan di masing-masing provinsi, untuk memilih kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) dan wakil rakyat di tingkat DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan demikian dalam lima tahun hanya akan ada 34 kali pemilu. Yaitu satu di tingkat nasional dan 33 di tingkat lokal. Model demikian selain mengefisiensikan anggaran pemilu yang cenderung boros dengan terlalu banyaknya pemilu, juga memberi ruang lebih lebar bagi perdebatan isu lokal yang tentu berbeda dengan isu nasional serta berbeda pula di masing-masing provinsi.

Persoalan rumit yang harus dipecahkan dengan sistem pemilu sederhana demikian adalah, berbedanya periode jabatan kepala daerah dan wakil rakyat di masing-masing provinsi. Untuk itu diperlukan konsensus nasional agar setiap elemen politik menyetujui pentingnya penyederhanaan pemilu tersebut. Semestinya, dengan berpijak pada kepentingan nasional, semua elemen tidak mempunyai alasan kuat untuk mencegah inflasi pemilu.

Akhirnya, penyederhanaan sistem kepartaian dan penyelenggaraan pemilu penting untuk segera dilaksanakan guna menghadirkan pemilu yang betul-betul bermakna bagi rakyat Indonesia. Stop inflasi parpol dan inflasi pemilu. ❖

BOM WAKTU PEMILU 2009

PEMILU 2009 di ujung tanduk. Waktu penyelenggaraan, masa persiapan semakin sempit, namun peraturan masalah pemilu masih belum selesai dibahas. Undang-undang penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu belum juga rampung dibahas dan menjadi undang-undang. Dengan semakin mepetnya waktu, pemilu 2009 tidak mustahil akan menjadi bom waktu yang siap meledak menjelang ritual lima tahunan yang teramat penting bagi perjalanan bangsa Indonesia ke depan tersebut.

Salah satu rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pemilu 2009 adalah RUU Penyelenggara Pemilu. RUU yang dibuat sebagai usul inisiatif DPR ini mengargumentasikan bahwa, bukan hanya masalah penyelenggaraan (*what*) pemilu saja yang perlu diatur, tetapi siapa penyelenggara (*who*) pemilu juga mesti dipikirkan secara hati-hati. Maka, lahirlah RUU Penyelenggara Pemilu. Meski

RUU itu belum tentu akan disetujui oleh pemerintah, dan karenanya belum tentu akan dibahas menjadi undang-undang, beberapa hal di dalamnya amat patut untuk didiskusikan.

Salah satunya adalah ide untuk menegaskan sifat nasional, tetap dan mandiri dari Komisi Pemilihan Umum, sebagai penyelenggara pemilu. Untuk memenuhi syarat-syarat yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut maka KPU harus: (1) independen, otonom dan non-partisan; (2) bersifat nasional; (3) memiliki kode etik; (4); memiliki kemandirian keuangan; (5) dan mempunyai pertanggungjawaban yang seimbang. (CETRO: 2005).

Sejalan dengan argumen yang dipaparkan CETRO tersebut, penyelenggara pemilu sewajibnya, setelah mene-laah teori-teori ketatanegaraan berkait dengan lembaga negara yang mandiri, sebaiknya didesain untuk menjadi KPU yang independen dan profesional. Untuk itu dasar-dasar konstitusionalitas bahwa KPU nasional, tetap dan mandiri harus diturunkan kepada lima unsur: (1) Posisi konstitusi; (2) Fungsi; (3) Komposisi; (4) Administrasi; dan (5) sanksi.

Berdasarkan argumen di atas, sudah seharusnya *posisi* konstitusi KPU organ konstitusi (*constitutional organ*) harus ditegaskan. Tidak tepat lagi menulis KPU dengan huruf kecil, sebagaimana terlihat dalam UUD 1945. KPU harus menjadi *independent agency*. Untuk itu masalah pengaturan pemilu harus diatur sendiri oleh KPU dalam baju hukum Peraturan KPU. Ini karena lembaga negara independen harus menjadi *self regulatory body*, mempunyai kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri. Tanpa penegasan sebagai lembaga negara independen, KPU akan cenderung menjadi

di bawah kontrol eksekutif (*executive branch agency*), sebagaimana Depdagri yang menjadi pelaksana pemilu di era Orde Baru – dan berakibat pada koruptipnya pemilu di masa itu.

Selanjutnya *fungsi* penyelenggara pemilu seharusnya tidak terbatas hanya kepada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD; tetapi juga mencakup pemilihan kepala daerah langsung. Meski ada problematika konstitusi yang masih tidak jelas mengatur pilkada, apakah merupakan rezim pemda atau pemilu, putusan MK dalam hal UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah pernah memberikan pertimbangan agar ke depan pilkada juga diselenggarakan KPU. Hal ini penting karena saat ini Pilkada diselenggarakan oleh Depdagri, padahal sulit membayangkan Depdagri bisa menjadi penyelenggaraan yang independen karena mempunyai hubungan hirarkis di lembaga eksekutif.

Berikutnya, *komposisi* KPU sebagai penyelenggara pemilu sangat menentukan independensi institusi tersebut. Sewajarnya rekrutmen anggota KPU dan KPUD dimulai dengan panitia seleksi yang sebaiknya tidak hanya dibentuk oleh Presiden atau kepala daerah, tetapi juga melibatkan KPU atau KPUD yang lebih tinggi tingkatannya, berserta dan DPR atau DPRD. Selanjutnya pembebasan KPU dari anasir partai dan pemerintah menjadi mutlak. Maka aturan RUU Penyelenggara Pemilu yang melarang keterlibatan anggota atau pengurus partai politik menjadi anggota KPU sudah tepat.

Untuk masalah *administrasi* menjadi penting meletakkan kesekretariatan yang mandiri dan pendanaan yang otonom bagi KPU. Berkenaan dengan kesekretariatan, perlu

didorong karyawan di KPU menjadi pegawai KPU dan bukan PNS. Dengan demikian KPU memiliki kewenangan penuh untuk mengendalikan stafnya, dan karenanya meminimalisir kemungkinan intervensi dibandingkan karyawan KPU adalah PNS yang rentan campur tangan pemerintah.

Berkait dengan pendanaan, penting untuk memberikan kewenangan yang lebih luas bagi KPU untuk mengelola keuangannya secara lebih otonom. Keuangan tersebut bersumber dari APBN yang akuntabilitasnya dapat dicek melalui mekanisme umum penggunaan keuangan negara – misalnya diaudit oleh BPK dan sejenisnya.

Pengauditan itu penting, karena meski KPU harus didorong menjadi independen, bukan berarti faktor akuntabilitas tidak diperhatikan. Karena itu harus ada mekanisme *sanksi* yang dapat diberikan kepada penyelenggara pemilu yang tidak secara baik melaksanakan tugasnya. Sanksi dapat bersifat administratif dan represif. Yang administratif dilakukan berkaitan dengan pelanggaran kode etik, sedangkan yang represif berkaitan dengan pelanggaran hukum. Pelanggaran kode etik – misalnya masalah independensi – sebaiknya menjadi ranah kerja Dewan Kehormatan KPU. Sedangkan pelanggaran hukum seharusnya dilakukan penegakannya oleh aparat hukum (polisi, jaksa atau KPK berkaitan dengan masalah korupsi). Selain masalah etik dan hukum, KPU pekerjaannya sebaiknya diawasi oleh suatu badan pengawas yang kerjanya berkaitan dengan tahap-tahap pemilu, dan DPR atau DPRD yang berkaitan dengan kontrol publik.

Mengenai badan pengawas pemilu, perlu dipikirkan subjek dan objek pengawasan secara jelas, dan hubungan kelembagaannya dengan KPU. Perlu ditarik pelajaran dari

kasus sengketa MA – KY yang pada akhirnya berujung pada dibatalkannya pasal-pasal pengawasan dalam UU KY oleh MK. Penting pula meletakkan relasi KPU dan badan pengawas yang tidak kemudian akan dibatalkan oleh MK. Seharusnya, relasinya setara, karena tidak mungkin pengawasan akan efektif jika dilakukan oleh lembaga yang inferior atas lembaga yang lebih superior.

Akhirnya, konsep penyelenggara pemilu yang ideal di atas tetap saja terkendala minimnya waktu pembahasan peraturan pemilu 2009. Dengan waktu yang semakin sempit, kemandirian penyelenggara pemilu jelas sedang diujung jurang bahaya. Bercermin dari pengalaman pemilu 2004, KPU periode selanjutnya amat mungkin akan pula terjebak pada ritual korupsi pemilu yang amat menggoda. Korupsi pemilu Itulah yang amat mungkin meledakkan independensi KPU. Itulah bom waktu Pemilu 2009. ♦

BAB 3

**MENCARI PRESIDEN
DI NEGERI PENUH KORUPSI**

MENDESAIN PRESIDEN YANG EFEKTIF BUKAN "PRESIDEN SIAL" ATAWA "PRESIDEN SIALAN"¹

TULISAN singkat ini bertujuan akhir untuk mencari dan mengusulkan desain ketatanegaraan yang melahirkan sistem presidensial lebih efektif (*effective presidential*) di Indonesia. Namun, sebelum memfokuskan diri ke tataran praktik di Indonesia, bagian pertama akan memaparkan teori dan konsep dasar sistem presidensial dan bagaimana ia dijalankan di Amerika Serikat – negara pertama dan contoh paling akurat tentang hidup, serta jatuh-bangunnya, sistem

¹ Tulisan ini pernah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, "Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI 1945", diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Bukit Tinggi, 11 – 13 Mei 2007; serta–sebelum diperbaharui–pernah dipresentasikan dalam Seminar Sehari, "Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil", diselenggarakan oleh DPP Partai Demokrat, Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi dan Friedrich Naumann Stiftung, Hotel Acasia, Jakarta, 13 Desember 2006.

presidensial. Bagian Kedua menceritakan pengalaman Indonesia menerapkan sistem presidensial. Akhirnya, bagian Ketiga mengusulkan desain sistem presidensial Indonesia masa depan.

I. Sistem Presidensial: Suatu Pengantar

A. Lima Sistem Pemerintahan

Presidensial hanyalah salah satu sistem pemerintahan. Sistem presidensial (*presidential system*) berkaitan erat dengan fungsi eksekutif. Sistem pemerintahan berbeda dengan bentuk pemerintahan, pun tidak sama dengan bentuk negara. Bentuk pemerintahan ada dua: republik dan kerajaan. Bentuk negara terbagi tiga: kesatuan, federal dan konfederasi. Meski berbeda, sistem pemerintahan mempunyai korelasi kuat dengan bentuk pemerintahan. Presidensial adalah sistem pemerintahan dalam bentuk republik. Sedangkan pemerintahan kerajaan, sistem pemerintahannya adalah monarki. Korelasi yang serupa, tidak ada antara sistem pemerintahan dengan bentuk negara. Sistem pemerintahan presidensial terdapat di bentuk negara kesatuan, federal ataupun konfederasi.

Selain sistem pemerintahan presidensial dan monarki, ada tiga sistem pemerintahan yang lain: sistem parlementer, sistem campuran (hibrid) dan sistem kolegiat (*collegial system*). **Sistem parlementer** diantaranya dilaksanakan di Inggris, Australia dan Malaysia. Kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang perdana menteri. Perdana Menteri diangkat dari partai atau koalisi partai yang menguasai suara mayoritas di parlemen. Sedangkan kepala negara tidak dilaksanakan oleh perdana menteri. Di Inggris di pegang oleh Ratu; di Malaysia oleh Yang Di Pertuan Agung; di

Australia oleh Gubernur Jenderal, yang masih di bawah pengaruh Ratu Inggris.

Perdana menteri dengan dewan menteri atau kabinetnya bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya. Sedangkan raja (ratu atau sultan) selaku kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*). Berdasarkan sistem pertanggungjawaban demikian maka perdana menteri dan kabinetnya diklasifikasikan sebagai eksekutif sesungguhnya (*real executive*), di sisi lain, kepala negara hanya merupakan pimpinan simbolik (*nominal executive*).² Sebagai pemimpin simbolik raja lebih banyak melaksanakan kerja-kerja seremonial.

Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial yang hanya diterapkan dalam bentuk negara republik, sistem parlementer bentuk pemerintahannya dapat dilaksanakan pada bentuk negara republik maupun kerajaan.³

Sistem campuran (hibrid) pertama kali dikembangkan oleh Perancis pada masa republik kelima, dimulai tahun 1958. Karenanya disebut pula sebagai sistem Perancis (*French system*) di samping sistem semi-presidensial (*semi-presidential system*). Sistem ini menggabungkan beberapa elemen sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Peran kepala negara dijalankan oleh presiden, sedangkan kepala pemerintahan dilakukan oleh perdana menteri. Meski selaku kepala negara, presiden tidak hanya menjalankan tugas-tugas seremonial yang simbolik. Hal itu karena presiden dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung. Berbeda dengan kepala pemerintahan, yang

² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 17.

³ Ibid.

selain bertanggung jawab kepada presiden, pun bertanggung jawab kepada parlemen.

Ketika partai sang presiden menguasai kursi mayoritas di *National Assembly* maka Presiden leluasa bekerjasama dengan parlemen dan perdana menteri. Sebaliknya, jika *National Assembly* dikuasai oleh lawan politik presiden, maka ia akan termarginalisasi. Meski perdana menteri dipilih oleh presiden, sang presiden tetap harus mematuhi aturan parlemen untuk memilih pemimpin partai mayoritas di parlemen. Jika presiden dan perdana menteri tidak dalam satu aliansi politik maka terjadilah *cohabitation*,⁴ hal tersebut terjadi di tahun 1985, ketika Presiden Chirac (Partai Sosialis) dipaksa memberikan lebih banyak kewenangan kepada Perdana Menteri Mitterrand (Partai Gaullist).⁵ Sistem campuran yang awalnya dikembangkan oleh Charles de Gaulle ini telah diadopsi antara lain oleh Finlandia, Rusia dan Sri Lanka.⁶

Sistem kolegal diterapkan di Swiss. Jabatan kepala negara dipegang bersama-sama oleh tujuh orang Dewan Federal Swiss. Presiden dipilih dari Dewan Federal oleh Parlemen Swiss (*Federal Assembly*). Masa jabatan presiden adalah satu tahun yang dipilih secara bergantian di antara ke tujuh anggota Dewan Federal. Pergantian presiden dilakukan setiap awal tahun baru.⁷ Meski secara domestik, kepala Negara dijabat secara bersama oleh tujuh anggota

⁴ Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

⁵ Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6th edition, 2000) hal. 201, 216.

⁶ Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementarisme dalam Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan* (2002) hal. 42 – 43.

Dewan Federal, secara internasional presiden terpilih diakui sebagai kepala negara, dan karenanya menerima surat-surat kepercayaan (*Letters of Credence*) dari duta besar negara sahabat.⁸

Sistem monarki meletakkan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan kepada sang raja. Salah satu ciri khas sistem monarki adalah jabatan raja diwariskan secara turun temurun. Contoh negara yang masih menerapkan sistem ini adalah Brunei Darussalam dan Saudi Arabia.

Sistem Presidensial meletakkan presiden tidak hanya sebagai pusat kekuasaan eksekutif tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya kepala pemerintahan (*chief of executive*) tetapi juga kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit-banyak merambah pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.⁹

B. Sejarah Sistem Presidensial

Jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18. Pasal II ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat mengatur, "*The executive power shall be vested in a President of the United States of America.*"¹⁰

Proses lahirnya presiden di Amerika Serikat cukup berliku. Hasrat untuk membentuk negara kerajaan – bukan republik – tetap mempunyai pendukung berani mati. Set-

⁸ Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

⁹ Bagian G tentang tugas dan wewenang presiden akan lebih menjelaskan tentang kekuasaan presiden.

¹⁰ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 10.

hun sebelum konstitusi disetujui, John Jay mengirim surat kepada George Washington, mempertanyakan apakah tidak sebaiknya Amerika Serikat berbentuk kerajaan.¹¹ Alexander Hamilton, meski tidak mendapatkan dukungan berarti, dengan lantang berargumen, sistem kerajaan Inggris adalah yang terbaik di dunia. Baginya, tidak akan ada pemerintahan yang baik tanpa eksekutif yang baik. Serta, eksekutif yang baik tidak akan pernah lahir dari negara republik.¹² Pada akhirnya, setelah melalui perdebatan yang panjang, serta rumit-berbelit, bentuk negara republik disetujui, sistem presidensial diadopsi. George Washington dipilih secara bulat menjadi presiden pertama Amerika Serikat (1789 – 1797).¹³

Meski memilih presiden dan menolak raja, para perancang konstitusi Amerika Serikat memutuskan bahwa sang presiden harus mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya masalah bangsa.¹⁴ Maka dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan besar kepada presiden, namun dengan tetap menutup potensi hadirnya pemimpin sejenis raja yang tiran.¹⁵

Di Eropa, presiden pertama kali muncul di Perancis.¹⁶ Meski bentuk negara republik berawal di tahun 1792, jabatan presiden baru muncul di era republik kedua (1848 – 1851), dengan Louis Napoleon sebagai presiden. Sempat menghilang di era Kaisar Napoleon III (1852 – 1870), jabatan

¹¹ Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal.16.

¹² Ibid 20.

¹³ Ibid 19.

¹⁴ Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967) hal. 8.

¹⁵ Koenig, n 12, hal.19.

¹⁶ Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

presiden kembali muncul di masa republik ketiga (1875 – 1940). Di Jerman, jabatan presiden baru muncul setelah selesainya perang dunia I (1918), yaitu dengan berlakunya konstitusi Weimar. Sempat lenyap di era diktator Hitler (1934 – 1945), jabatan presiden kembali muncul setelah perang dunia kedua.¹⁷ Di Asia, jabatan presiden dicangkokkan oleh Amerika Serikat ketika memberikan kemerdekaan yang terbatas kepada Filipina di tahun 1935.¹⁸ Di Afrika, presiden Liberia yang hadir pada tahun 1848 adalah presiden pertama yang diakui dunia internasional.¹⁹

C. Sistem Presidensial dan Parlementer

Sistem presidensial mempunyai pesaing utama dan sering diperhadapkan dengan sistem parlementer. Karena itu, perlu dipahami secara benar perbedaan di antara keduanya.

Karakteristik sistem parlementer adalah:

1. Ada kepala negara yang perannya hanya simbolik dan seremonial, mempunyai pengaruh politik (*political influence*) yang amat terbatas. Kepala negara mungkin seorang presiden sebagaimana di Jerman, India dan Itali; meski di Jepang adalah kaisar atau ratu di Inggris.
2. Cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama dengan kabinet, adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.

¹⁷ Alrasid, n 11, hal. 11.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

3. Parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.²⁰

Di antara negara-negara yang menerapkan sistem parlementer, masih terdapat perbedaan-perbedaan mendasar. Ketaksamaan tersebut dipengaruhi beberapa faktor: (1) perbedaan jenis parlemen, apakah unikameral atau bikameral, termasuk perbedaan sistem pemilihan anggota kamar kedua (*second chamber*); (2) perbedaan kekuatan eksekutif untuk membubarkan parlemen dan mempercepat pemilu, serta sebaliknya perbedaan kekuatan parlemen untuk memberhentikan perdana menteri; (3) perbedaan adanya kewenangan *judicial review*. Di Inggris kewenangan demikian tiada karena kedaulatan parlemen yang supreme; dan (4) perbedaan jumlah dan tipe partai politik.²¹

Ciri sistem presidensial adalah:

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*).
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*).
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.²²

Representasi paling akurat dari sistem presidensial adalah pemerintahan di Amerika Serikat. Negara lain di wilayah

²⁰ Ball dan Peters, n 6, hal. 62.

²¹ Ibid.

²² Ibid 63.

Amerika tengah dan selatan, kebanyakan hanya menduplikasi sistem pemerintahan negeri Paman Sam tersebut.²³ Tentu, sebagaimana adanya perbedaan dalam detail penerapan sistem parlementer, rincian aplikasi sistem presidensial pun berbeda-beda. Di Filipina misalnya, kongres berwenang mengkonfirmasi kandidat wakil presiden, yang dinominasikan presiden, yaitu ketika terjadi kekosongan posisi wakil di tengah masa jabatan kepresidenan. Lebih jauh, kandidat wakil presiden harus anggota kongres.²⁴ Di Amerika Serikat, senat berwenang mengkonfirmasi seluruh "*political appointment*" presiden. Kewenangan konstitusional senat untuk memberi "*advise and consent*" dalam pengangkatan hakim agung, misalnya, membuka kesempatan bagi parlemen untuk mempengaruhi kebijakan yudisial pada level federal.²⁵

Presiden Amerika Serikat dipilih untuk masa jabatan empat tahun, dan dibatasi hanya untuk maksimal dua periode masa jabatan, sesuai Amandemen Ke-22 Konstitusi Amerika Serikat. Sang presiden dipilih langsung oleh rakyat (melalui *Electoral College*), tidak oleh kongres, dan karenanya tidak bertanggung jawab kepada kongres. Meskipun kongres dapat mengontrol arus keuangan negara, menganulir hak veto presiden dan menginvestigasi kebijakan presiden; kekuatan kantor kepresidenan tetap signifikan, tetap masih jauh dari konsep Jeffersonian yang memposisikan presiden sebagai pelayan keinginan kongres.²⁶

²³ Ibid.

²⁴ Di Indonesia MPR juga berwenang memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil presiden. Tetapi, tidak ada keharusan calon wakil presiden berasal dari parlemen, sebagaimana yang disyaratkan di Filipina

²⁵ Ball dan Peters, n 6, hal. 177.

²⁶ Ibid 202.

E. Wakil Presiden

*The Executive Branch of the government of the United States has but two elected members: the President and the Vice-President. Only the former matters for what it is, the latter merely for what he might become.*²⁷

Di Amerika Serikat, pertumbuhan pemerintahan yang pesat di abad ke-20 tidak membawa perubahan signifikan pada eksistensi dan fungsi wakil presiden. Setiap wakil presiden tidak mempunyai peran penting selain menunggu presiden wafat, atau berharap, magangnya sebagai wakil presiden berujung pada promosi menjadi presiden.²⁸

Meski pada akhirnya tidak mempunyai kewenangan konstitusional yang signifikan, seleksi calon wakil presiden tetap dipandang strategis. Calon wakil presiden dipilih berdasarkan faktor-faktor yang dapat saling melengkapi dengan kandidat presiden. Contohnya, dengan memilih calon wakil presiden Walter Mondale, Jimmy Carter mempertimbangkan pasangan yang berasal dari utara, liberal dan senator partai demokrat yang terkenal. Faktor-faktor yang tidak dimiliki oleh Jimmy Carter sebagai kandidat presiden.²⁹

Jimly Asshiddiqie mendeskripsikan posisi seorang wakil presiden terhadap presiden adalah sebagai berikut: *Pertama*, wakil presiden merupakan pengganti atau ban serep (*reserved power*) presiden. Wakil presiden dapat bertindak untuk jangka waktu sementara atau dapat pula bertindak

²⁷ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 98.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid 106. *Bagian tentang wakil presiden ini masih belum lengkap dan akan terus direvisi sesuai dengan makin banyaknya penulis membaca referensi tentang wakil presiden, yang jumlahnya masih amat terbatas.*

untuk seterusnya sampai masa jabatan presiden habis. *Kedua*, wakil presiden mewakili presiden dalam melaksanakan tugas-tugas kepresidenan tertentu yang didelegasikan kepadanya oleh presiden. Dalam hal demikian, wakil presiden bertindak sebagai petugas negara yang menjalankan tugas kepresidenan (*on behalf of president*). Artinya, kualitas tindakan wakil presiden sama dengan kualitas tindakan presiden itu sendiri. *Ketiga*, wakil presiden juga dapat bertindak membantu presiden melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban presiden. Kualitas bantuan wakil presiden itu jelas berbeda tingkatannya dengan bantuan yang diberikan oleh para menteri yang juga disebut sebagai pembantu presiden.³⁰

F. Presiden dan Lembaga Kepresidenan

Presiden berbeda dengan lembaga kepresidenan. Presiden berhubungan dengan pemangku jabatan (*personal, president, ambstrager*). Sedangkan Lembaga Kepresidenan berkaitan dengan lingkungan jabatan (*institusional, presidency, ambt*).³¹ Presiden berasal dari bahasan latin *praesidens, praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (*monarch*).³² Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sedere* yang artinya duduk.³³

Berbeda dengan jabatan legislatif dan yudikatif yang "*multiple membership*", jabatan presiden merupakan jabatan tunggal, posisi "*a club of one*" yang hanya diisi oleh satu orang pemangku jabatan.³⁴ Tidak mengherankan ka-

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (2005).

³¹ Manan, n 3, hal. 1 – 2.

³² Ibid 4.

³³ Alrasid, n 11, hal. 10.

³⁴ Alrasid, n 11, hal. 12; Bowles, n 28, hal. 98.

renanya, seorang presiden akan menikmati legitimasi pemilu yang sangat kokoh, menjadikannya national figur yang amat berpengaruh.³⁵ Mengenai strategisnya pemangku jabatan tunggal tersebut, Nigel Bowles:

*A President's greatest political asset is that the executive power in the United States is not collective but singular ... A member of Congress is one of a body 435, a Senator of a hundred, a Governor of fifty, a President of one.*³⁶

Salah satu faktor yang menentukan dalam kesuksesan seorang presiden adalah dukungan administrasi kantor kepresidenan. Di Amerika Serikat, kantor Kepresidenan secara resmi dibentuk berdasarkan *Reorganization Act* tahun 1933, yang kemudian direvisi di tahun 1939.³⁷ Sejak pembentukannya di tahun 1939 Kantor Kepresidenan tumbuh sangat pesat. Di masa Presiden George Bush, kantor ini mempekerjakan sekitar 1500 orang. Angka sebenarnya lebih dari itu, karena beberapa pekerja diletakkan di bawah administrasi dan dibayar oleh kantor lain, bukan kantor kepresidenan.³⁸

White House merupakan bagian dari kantor kepresidenan (*executive of the president*).³⁹ *White House* membantu relasi internal kepresidenan, relasi eksternal dengan kongres, relasi eksternal dengan media massa, memberi nasihat kebijakan, hingga membuat naskah pidato presiden.⁴⁰

³⁵ Bowles, n 28, hal. 98.

³⁶ Ibid 111.

³⁷ Ibid 115 – 117.

³⁸ Ibid 117.

³⁹ Tabel diambil dari Bowles, n 28, hal. 119.

Namun, staf di Gedung Putih tidak jarang mempunyai kekuasaan riil yang lebih besar dibandingkan menteri sekalipun. Harry McPherson, mantan staf senior Gedung Putih paling berpengaruh berpendapat posisi penasihat Gedung Putih hampir berkebalikan dengan wakil presiden. Penasihat di Gedung Putih mempunyai kekuasaan strategis yang kapan saja mungkin tiba-tiba lenyap; sebaliknya wakil presiden meski *powerless*, tetapi berkesempatan untuk menggantikan posisi presiden, dan karenanya menguasai kekuasaan yang luar biasa besar.

Meskipun secara formal merupakan bagian dari *Executive of the President, White House Office* secara faktual berdiri terpisah dari struktur Kantor Kepresidenan. Tidak sebagaimana keanggotaan staf kepresidenan lain yang diatur dengan peraturan perundangan, staf gedung putih – sekitar 400 orang – ditentukan langsung oleh presiden, tanpa ada campur tangan Kongres. Orang-orang gedung putih adalah *"the President's most intimate advisers"*.⁴¹

Di Amerika Serikat, presiden cenderung semakin bebas menentukan personil kabinet dan penasihat kepresidenan – bebas dari tekanan politik. Dikalkulasi, pada kurun waktu 1861 – 1896, 37 persen menteri kabinet berasal dari kongres. Persentase tersebut menurun menjadi hanya 15 persen di tahun 1941 – 1963. Mayoritas anggota kabinet berasal dari universitas, pengusaha dan ahli hukum.⁴²

Pengalaman Amerika Serikat, pembentukan kabinet mempunyai lima fungsi strategis: (1) membalas jasa pen-

⁴⁰ Ball dan Peters, n 6, hal. 212 – 213.

⁴¹ Bowles, n 28, hal. 119.

⁴² Ball dan Peters, n 6, hal. 202.

dukung utama presiden; (2) membangun dukungan dari kelompok yang sebelumnya tidak mendukung, atau bahkan mantan lawan politik; (3) membangun dukungan dari kongres; (4) memperkuat jejaring dukungan dari kelompok kunci (*key racial groups*). Semua presiden masa Amerika Serikat modern mengangkat minimal satu orang menteri dari *african american* dan perempuan; dan (5) mengkonsolidasi lingkaran dalam tim kepresidenan.⁴³

G. Tugas dan Wewenang

Presiden mempunyai beberapa fungsi strategis. Berdasarkan Konstitusi Amerika Serikat, presiden menguasai tujuh peran: kepala negara (*chief of state*); kepala pemerintahan (*chief of executive*); panglima tertinggi angkatan bersenjata (*comander-in-chief of the armed forces*); pemimpin diplomasi (*chief diplomat*); pemimpin pembuat peraturan perundangan (*chief legislator*); *chief magistrate for enforcement of laws*; dan *dispenser of pardons*.⁴⁴ Merangkum Konstitusi Amerika Serikat, Nigel Bowles merumuskan: ⁴⁵

The Office of the Presidency: Article II of the Constitution

- The *executive power of the Federal Government* is vested in the President.
- The President has the power to appoint *ambassadors, members of the Cabinet, Justices of the Supreme Court and Judges of Lower Federal Courts*, with the advice and consent of the Senate.

⁴³ Bowles, n 28, hal. 114 – 115.

⁴⁴ Bell, n 15, hal. 10.

⁴⁵ Bowles, n 28, hal. 100.

- The President may recommend to the Congress such *legislative measures* as he deems appropriate, and subject two-thirds of both Houses of Congress overriding his decision, *veto* bills emerging from Congress.
- The President has the power to make *treaties* with foreign nations, with the advice and consent of two-thirds of the Senate. The President is *Commander-in-Chief* of the armed forces of the United States.
- The President may require the *opinion in writing* of the principal officer of each of the Executive Departments.
- The President has the power to grant *reprieves* and *pardons*, save in the cases of impeachment.

Dengan kekuasaan yang sedemikian strategis, tidak mengherankan jika kantor kepresidenan adalah kantor yang paling menggoda di seluruh Amerika Serikat.⁴⁶ Beberapa kewenangan konstitusional di atas adalah eksklusif milik presiden. Misalnya pemberian ampunan hukum hanya dipunyai sang presiden Amerika Serikat. Berbeda dengan proses legislasi, meski didominasi legislatif, namun eksekutif tetap terlibat melalui hak veto.⁴⁷

Salah satu kekuatan utama presiden adalah kewenangannya untuk mengangkat dan memberhentikan (*appointment and removal*) pejabat eksekutif. Jika kewenangan mengangkat dan memberhentikan itu mutlak dimonopoli oleh presiden, itulah yang disebut dengan hak prerogatif presiden. Hak prerogatif presiden terwujud nyata dalam penyusunan kabinet. Pengangkatan dan pemberhen-

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

tian menteri adalah hak prerogatif presiden sebagai kepala pemerintahan. Kekuatan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahan adalah senjata utama presiden untuk menjaga soliditas tim kepresidenannya.⁴⁸

Salah satu fungsi rekrutmen presiden menyangkut hakim agung. Presiden menominasikan hakim agung dengan persetujuan senat. Jabatan hakim agung adalah untuk seumur hidup. Latar belakang calon sangat mempengaruhi terpilihnya seorang hakim agung. Data hingga awal 1990-an menunjukkan bahwa 88 persen hakim berasal dari kelas menengah ke atas. Seluruh proses rekrutmen hakim agung melibatkan pertimbangan politik. Di tahun 1969 dan 1970, Presiden Nixon gagal menominasikan dua hakim agung, yang merupakan kegagalan kedua dan ketiga pada abad ke-20. Kala itu Haynesworth dan Carswell ditolak senat karena alasan *incompetence*, meski alasan sebenarnya adalah alasan etnis. Di tahun 1988, calon hakim agung Bork, nominasi yang diajukan Presiden Reagan, ditolak oleh senat karena pandangannya yang konservatif, khususnya dalam hal aborsi. George Bush akhirnya berhasil menggolkan Thomas, seorang yang merupakan *african american*, setelah bertarung panjang dan melelahkan dengan senat.⁴⁹ Pengalaman Amerika tersebut menunjukkan bahwa jabatan seumur hidup bagi hakim agung tidak memberikan jaminan pasti independensi kekuasaan kehakiman.⁵⁰

Presiden mempunyai kewenangan konstitusional untuk memveto suatu proses legislasi. Hak veto tersebut juga berlaku untuk proses legislasi yang dilakukan komisi

⁴⁸ Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 6 – 7.

⁴⁹ Ball dan Peters, n 6, hal. 251 – 252.

⁵⁰ Ibid 252.

eksekutif dan komisi independen. Hak veto Presiden bukan berarti ia melakukan intervensi. Veto adalah bentuk *checks and balances* yang melekat pada presiden atas kewenangan legislasi cabang kekuasaan yang lain.⁵¹

H. Pemakzulan Presiden

Dalam dunia hukum tata negara ada dua konsep pemecatan presiden: *impeachment* dan *forum prevelegiatum*.

Forum previlegiatum adalah konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk presiden, melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceedings*). Artinya, presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis yang dalam pasal 68 konstitusinya mengatur bahwa presiden dan para pejabat negara dapat dituntut untuk diberhentikan di dalam forum pengadilan Mahkamah Agung Perancis karena pengkhianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal dan tindakan tidak pantas lainnya.

Sedangkan konsep *impeachment* lahir di zaman Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, yang pada abad ke-17 diadopsi pemerintahan Inggris dan dimasukkan ke dalam konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke-18. Perlu dicatat bahwa konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian para pejabat negara—termasuk para hakim federal karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu: pengkhianatan

⁵¹ Oliver A. Houck, *President X and the New (Approved) Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 556.

terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).⁵²

Pemakzulan (*impeachment*) presiden adalah proses pemberhentian yang dilakukan oleh parlemen. Secara tekstual, *impeachment* berarti dakwaan atau tuntutan.⁵³ Hingga awal tahun 2000 diidentifikasi 93 negara yang konstitusinya secara eksplisit mengadopsi konsep *impeachment* bagi presiden. Meski demikian, hingga akhir 2002, baru tercatat 12 negara yang pernah mencoba memakzulkan presidennya, serta hanya Amerika Serikat yang pernah lebih dari satu kali melaksanakan proses *impeachment* dalam kurun waktu dua abad terakhir.⁵⁴

Pemakzulan presiden jelas bukan perkara biasa, ia adalah "*political earthquake*" dan "*extraordinary political event*".⁵⁵ Yang terkena dampak buruk dari proses pemakzulan tidak hanya presiden yang menjadi terdakwa, namun juga pejabat negara lain yang terkait. Misalnya, akibat proses pemakzulan Presiden William Clinton, juru bicara *House* Newt Gingrich dan Bob Livingstone jatuh dari kursi kekuasaannya.⁵⁶

Menurut Konstitusi Amerika Serikat, *House of Representatives* memiliki "*the sole power of impeachment*", yaitu kewenangan untuk mendakwa presiden dengan pasal-pasal pemakzulan. Dakwaan yang dimulai dengan voting mayoritas sederhana dari anggota *House* dilanjutkan dengan

⁵² Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 2.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 1.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

persidangan di *Senate* yang memeriksa dakwaan dan memutuskan berdasarkan bukti-bukti yang dihadirkan. Setiap pasal yang didakwakan, diperiksa satu-persatu. Akhirnya, persetujuan dua pertiga dari senator yang hadir disyaratkan untuk memakzulkan presiden.⁵⁷ Dua tahap pemakzulan di *House* dan *Senate* tersebut, diadopsi dari model *impeachment* di Inggris yang melibatkan *House of Commons* dan *House of Lords*.⁵⁸

Proses Pemakzulan di House

Meski konstitusi tidak mensyaratkan, *House* menugaskan Komisi Hukumnya untuk menyelidiki dan membuat laporan atas dugaan pemakzulan, termasuk pemakzulan kepada presiden. Dalam sejarahnya, hanya ada satu kasus di mana *impeachment* diputuskan *House* tanpa rekomendasi dari Komisi Hukum.⁵⁹

Komisi Hukum memeriksa bukti-bukti berkait dengan dugaan pelanggaran pasal-pasal pemakzulan (*impeachment articles*). Jika ditemukan bukti-bukti kuat, Komisi Hukum melaporkan temuannya kepada *House* dengan rekomendasi pasal pemakzulan yang digunakan untuk menjerat pelaku pelanggaran. Rekomendasi Komisi dapat saja diubah oleh *House*, biasanya dengan mengurangi pasal yang menjadi dasar pemakzulan; tetapi tidak dengan menambah dakwaan pasal baru. Karena, menambah dakwaan baru, tanpa rekomendasi Komisi Hukum, akan dilihat sebagai kelemahan pada tahap persidangan di *Senate*.⁶⁰ Di *House* tidak

⁵⁷ Black, Jr., n 53, hal. 5 – 6.

⁵⁸ Ibid 6.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid 7 – 8.

lagi diadakan pemeriksaan barang bukti, melainkan hanya pengambilan keputusan atas dakwaan pasal-pasal yang direkomendasikan oleh Komisi Hukum. Pengambilan keputusan dilakukan atas semua pasal dakwaan secara bersamaan, ataupun secara terpisah, satu-persatu.⁶¹

Alternatif proses lainnya, pada tahap awal, Komisi Hukum hanya merekomendasikan dakwaan pemakzulan secara umum, tanpa pasal dakwaan yang spesifik. *House* kemudian mengambil keputusan dari rekomendasi umum tersebut. Jika diputuskan untuk meneruskan proses pemakzulan, maka Komisi Hukum ditugaskan untuk mempersiapkan rancangan *impeachment* lengkap dengan pasal yang didakwakan. Pasal dakwaan tersebut kembali diputuskan melalui pemungutan suara di *House*. Kuorum pungutan suara pemakzulan adalah disetujui oleh mayoritas sederhana dari anggota *House* yang hadir. Berkait dengan kehadiran, dalam hal pemakzulan presiden, anggota *House* amat jarang untuk membolos, karena akan sulit mempertanggungjawabkannya kepada konstituen.

Pemungutan suara menghindari keadaan "*a close vote along party lines*", yaitu hasil voting yang secara nyata membagi kubu Partai Republik dan Demokrat. Hasil voting demikian akan sulit meyakinkan *Senate*, apalagi masyarakat, karena kepentingan politik partai akan dianggap mengkontaminasi dakwaan pemakzulan.⁶² Dakwaan pemakzulan yang disetujui *House*, dalam format *Bill of Impeachment*, dikirim ke *Senate* untuk disidangkan dan dijatuhkan vonisnya.⁶³

⁶¹ Ibid 8.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

Tugas *House* selanjutnya adalah menentukan "Jaksa" yang mempersiapkan tuntutan pemecatan sang presiden pada sidang *Senate*. "Jaksa" yang profesional dan berkualitas sangat penting karena, dalam persidangan *impeachment*, *House* akan berperan sebagai penuntut umum. Para Jaksa tersebut adalah anggota *House* – biasanya berasal dari Komisi Hukum – yang dalam menyiapkan tuntutan pemakzulan akan dibantu oleh staff ahli. Mereka dipilih melalui pemungutan suara di *House*, atau cukup oleh pimpinan *House*. Partai Republik dan Demokrat akan terwakili di dalam komposisi jaksa penuntut umum *impeachment*. Tentu saja, anggota *House* yang tidak setuju dengan *Bill of Impeachment* tidak akan terpilih menjadi sang "Jaksa".⁶⁴

Proses Pemakzulan di *Senate*

Setelah menerima *Bill of Impeachment* dari *House*, *Senate* berubah fungsinya menjadi forum pengadilan. Khusus untuk pemakzulan presiden, Ketua Mahkamah Agung menjadi ketua majelis sidang. Sebelum persidangan, semua senator melafalkan sumpah khusus untuk "*do impartial justice according to the Constitution and laws.*" Kehadiran Ketua Mahkamah Agung dan pelafalan sumpah tersebut menunjukkan, dalam hal pemakzulan presiden, *Senate* sedang memerankan tugas yang berbeda, dari fungsinya sebagai lembaga legislatif.⁶⁵

Sebenarnya, sejarah perumusan konstitusi Amerika Serikat hingga tahap akhir *Constitutional Convention* di tahun

⁶⁴ Ibid 8 – 9.

⁶⁵ Ibid 10.

1787, menentukan Mahkamah Agung sebagai forum persidangan *impeachment*. Karenanya, ketika pada akhirnya ditentukan *Senate* sebagai forum *impeachment*, format persidangan perkara hukum amat kental. Perbedaan mendasar antara kejahatan lain dengan *impeachment* adalah pemeriksaannya yang tanpa melibatkan sistem juri. Sebaliknya, proses persidangan diharapkan mampu memverifikasi fakta dan korelasinya dengan aturan hukum, dengan meminimalkan sifat partisan atau bias kepentingan politik. Kesimpulannya, desain *Senate* sebagai forum pemakzulan paling tidak diarahkan sebagai *quasi-judicial*.⁶⁶

Namun desain yang ideal itu tentu sulit diaplikasikan di lapangan. Misalnya, banyak senator yang mengalami benturan kepentingan karena merupakan sahabat karib dari presiden. Dalam persidangan kasus biasa, benturan kepentingan demikian dapat menyebabkan seseorang didiskualifikasi sebagai hakim atau juri. Tetapi dalam hal *impeachment* sistem diskualifikasi demikian tidak dapat diterapkan, karena berpotensi melahirkan persidangan dengan jumlah senator minimal yang jauh dari memadai. Untuk keluar dari masalah demikian, tidak ada jalan lain kecuali usaha keras senator sendiri untuk bersikap profesional, independen dan imparial.⁶⁷

Di persidangan, *Senate* memeriksa bukti yang berkait dengan setiap dakwaan pemakzulan. "Jaksa" dari *House* mempresentasikan dakwaannya. Presiden pun akan didampingi oleh penasihat hukum, layaknya persidangan kriminal biasa, meski tidak tertutup kemungkinan presiden hadir sendiri. Para pihak berhak mengajukan saksi-saksi

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid 11.

dan menunjukkan bukti pendukung. Setiap ada masalah hukum acara, ketua Mahkamah Agung – selaku ketua majelis – akan membuat keputusan, meskipun keputusannya dapat dibatalkan oleh voting mayoritas sederhana senator yang menghadiri sidang. Setelah pemeriksaan seluruh alat bukti selesai, tahap selanjutnya adalah pemberian argumentasi dari masing-masing pihak.⁶⁸

Peraturan Tata Tertib *Senate* mengatur, dalam pemeriksaan kasus pemakzulan, *Senate* dapat memilih Komisi Dua Belas (*Committee of Twelve*) untuk lebih fokus memeriksa pembuktian dan membuat laporan kepada seluruh anggota *Senate*. Komisi demikian agaknya diambil dari sistem juri dalam pemeriksaan kasus kriminal biasa. Namun, untuk pemakzulan presiden yang teramat penting, konsep komisi demikian akan problematik sisi konstitusionalitasnya. Konstitusi secara jelas memberikan kewenangan persidangan *impeachment* kepada seluruh senator dan tidak kepada dua belas orang saja.⁶⁹

Setelah pemeriksaan pembuktian dan jawab-menjawab argumen selesai dilakukan, *Senate* melakukan pemungutan suara. Voting dilakukan terpisah untuk masing-masing pasal tuntutan *impeachment*. Jika tidak ada pasal *impeachment* yang memenuhi syarat kuorum minimal disetujui dua pertiga anggota *Senate*, maka keputusan demikian diumumkan dan didokumentasikan. Sebaliknya, jika ada tuntutan *impeachment* yang dianggap terbukti dan presiden dinyatakan bersalah keputusan demikian dibacakan oleh Ketua Mahkamah Agung selaku pimpinan persidangan.⁷⁰ Akhirnya,

⁶⁸ Ibid 12.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

perlu digarisbawahi bahwa peran senator dalam mengambil keputusan pemakzulan presiden terbatas hanya pada tuntutan yang diajukan oleh *House*. *Senate* tidak boleh memutuskan presiden bersalah atas hal-hal yang tidak dituntut *House*. Meskipun tentu, hal-hal yang terungkap dalam persidangan *impeachment* di *Senate* dapat menjadi embrio bagi dakwaan *impeachment* baru yang bisa diajukan oleh *House*.⁷¹

Berkait dengan hukuman *impeachment* yang dijatuhkan *Senate*, konstitusi mengatur bahwa terdakwa *impeachment* harus dimakzulkan. Meski demikian timbul pertanyaan apakah kalimat "*shall be removed*" di dalam konstitusi merupakan hukuman yang wajib dilaksanakan, atau merupakan alternatif hukuman. Namun pertanyaan demikian mungkin relevan untuk kasus *impeachment* selain presiden. Untuk presiden yang terbukti bersalah dalam kasus *impeachment*, akan sulit membayangkan ia akan tetap diterima rakyatnya setelah terbukti mengkhianati negara, melakukan atau menerima penyuapan, terjerat kejahatan tingkat tinggi lainnya, ataupun melakukan perbuatan tercela.

Setelah membahas teori-konsep presidensial di atas, kini tiba gilirannya untuk melihat penerapannya di Indonesia.

II. Sistem Presidensial di Indonesia

A. Presidensial, Presiden Sial dan "Presiden Sialan"

Berdasarkan pengalaman Indonesia, penulis mengklasifikasikan ada tiga macam sistem pemerintahan presidensial: (1) presiden sial (*minority presidential*); (2) "presiden sialan"

⁷¹ Ibid 13 – 14.

(*majority presidential*); dan (3) presidensial (*effective presidential*).⁷²

Sistem presidensial akan menjadi pemerintahan yang efektif dan demokratis bila ditopang dua hal utama: personal presiden yang baik dan desain konstitusional yang demokratik (*lihat tabel Lampiran I*). Namun keduanya tidak pernah hadir secara bersamaan di Indonesia. Yang pernah terjadi justru, adanya seorang presiden yang bermoral problematik dengan sistem konstitusi yang buruk. Atau, walaupun presidennya relatif baik, desain konstitusinya relatif buruk. Seharusnya sistem presidensial yang kokoh dijamin dalam konstitusi, dan pada saat yang bersamaan, dikontrol oleh sistem parlemen yang kritis, sebagai hasil dari sistem kepartaian sederhana.

"Presiden Sialan" adalah presiden yang didukung suara mayoritas mutlak di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan kolutif (*unified government*). Kekuatan politik memusat di tangan presiden, dan parlemen hanya menjadi "macan ompong". "Presiden Sialan" lebih mungkin terjadi dalam sistem presidensial yang berpadu dengan sistem mono-partai, atau didominasi oleh satu partai.

Di Indonesia, sistem "Presiden Sialan" lahir jika terjadi penggabungan antara unsur personal yang buruk moral, dengan kekuasaan konstitusional dan partisan yang tanpa kontrol, ditambah sistem parlemen dan kepartaian yang mandul. Itulah sistem presidensial Indonesia sebelum amandemen UUD 1945. Kekuasaan presiden di dalam konstitusi sangat kokoh. Meski tidak dipilih langsung oleh rakyat, sang

⁷² Paparan di bawah ini berasal dari Denny Indrayana, *Effective Presidential, Minority Presidential, Majority Presidential*, Kompas 13 Mei 2004.

presiden jauh lebih berkuasa daripada lembaga perwakilan rakyat. Partai politik direkayasa menjadi hanya tiga. Satu yang asli, dua lainnya hanya sebagai penggembira. Hasilnya, terbentuklah struktur kekuasaan yang berbentuk piramid, dengan presiden berada di puncak kekuasaan.⁷³ Lahirlah presiden yang lebih bertingkah-polah sebagai raja yang hanya wajib disembah dan haram disanggah.

Setelah masa "Presiden Sialan selesai", Indonesia pernah hidup di bawah sistem Presiden yang Sial. Secara moral, sang presiden berjiwa demokrat. Ia amat dekat, bahkan sering bersenda gurau dengan Tuhan, apalagi rakyat. Banyak yang menyebutnya Kiai, tidak sedikit yang menganggapnya wali. Sayangnya, ia hanya presiden yang bertahan hanya dalam hitungan 'hari'. Selanjutnya – meminjam istilah Abdul Munir Mulkhan (*Kompas* 18/04/2000) – 'Kiai Sang Presiden' mengalami ujian langsung dari Tuhan sahabatnya, dan lulus dengan predikat *summa cum laude* sebagai Presiden yang Sial.

Kesialan sang Kiai lebih disebabkan karena empat faktor utama, yaitu: melemahnya jaminan kekuasaan di tingkat konstitusi, menguatnya kontrol parlemen, minimnya kekuasaan atau dukungan partisan, sebagai konsekuensi hadirnya sistem multi partai yang tidak sederhana. Di era pemerintahannya, Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 dilakukan. Pascaamandemen ini, desain konstitusi yang muncul adalah presiden yang bagaikan macan ompong.

Presiden sial adalah presiden yang disokong suara minoritas di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah

⁷³ William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996) hal. 17.

pemerintahan terbelah (*divided government*). Kekuatan politik terpecah antara presiden dan parlemen. Presiden sial lebih mungkin terjadi jika sistem presidensial dipadukan dengan sistem multi-partai.⁷⁴

Pascasistem presiden yang sialan dan presiden yang sial, rakyat Indonesia banyak belajar. Peta perjalanan untuk menuju sistem presidensial yang efektif dan demokratis sudah mulai dibaca dengan seksama. Mengacu pada pengalaman negara-negara di Amerika Latin, resep Mainwaring coba diterapkan. Jaminan kekuasaan konstitusi (*constitutional power*) lebih ditingkatkan. Dukungan kekuasaan partisan (*partisan power*) di parlemen lebih diupayakan.⁷⁵

Di tingkat konstitusi setelah amandemen keempat, Indonesia lebih menuju sistem presidensial murni.⁷⁶ Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945, mengadopsi bahwa presiden dan wakil presiden akan dipilih langsung oleh rakyat dan sistem pemakzulan presiden dijadikan jauh lebih sulit. Namun, untuk lebih menguatkan kemurnian itu, hak veto presiden dalam legislasi seharusnya diberikan. Peluang majunya calon presiden independen juga harus mendapat tempat di konstitusi. Untuk dua hal ini, hasil kajian Komisi Konstitusi yang baru saja diserahkan ke MPR menjadi penting untuk dipertimbangkan.

⁷⁴ Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Andrew Ellis, 'The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.

B. Presidensial di Era Yudhoyono⁷⁷

Bagaimana dengan era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Beberapa kalangan berpendapat bahwa Yudhoyono akan menjadi presiden sial. Penulis berbeda pendapat. *Personality* Yudhoyono, aturan konstitusi dan arah koalisi akan menyebabkan Yudhoyono dapat bertahan sebagai presiden mulai 2004 hingga 2009.

Secara formal, memang Yudhoyono adalah presiden sial. Modal awal Yudhoyono hanya 55 kursi Partai Demokrat, 10 persen kursi di DPR, lebih sedikit daripada persentase kursi PKB yang mendukung presiden sial Wahid. Namun, pribadi Yudhoyono berbeda dengan Wahid. Yudhoyono cenderung lebih akomodatif, sikap politik yang mau-tidak-mau diperlukan oleh seorang presiden minoritas. Wahid cenderung lebih destruktif, sikap politik yang justru membuatnya semakin miskin sokongan di parlemen.

Aturan konstitusi juga berpihak kepada Yudhoyono dibandingkan Wahid. Sepanjang pemerintahan Wahid, konflik antara presiden dan parlemen tidak mempunyai saluran penyelesaian konstitusional. Yang terjadi akhirnya adalah pertandingan tak berujung, tanpa wasit yang impar-sial. Jika kemudian MPR memakzulkan Wahid, hal itu tidak lain karena MPR sendiri merupakan unsur parlemen yang ikut bermain dalam pertandingan presiden *versus* parlemen. Setelah Perubahan Ketiga UUD 1945, bila terjadi konflik kewenangan antara presiden dengan parlemen, Mahkamah Konstitusi adalah hakim yang menentukan kebenaran konstitusional.

⁷⁷ Paparan ini berasal dari Denny Indrayana, *Presidensial di Indonesia*, Tempo No. 34/XXXIV/18 - 24 Oktober 2004.

Lebih jauh, berdasar konstitusi, Yudhoyono akan lebih sulit dimakzulkan dibandingkan Wahid. Pasca Perubahan Ketiga UUD 1945, alasan *impeachment* lebih yuridis ketimbang politis. Selain parlemen (DPR dan MPR), konfirmasi dari Mahkamah Konstitusi, bahwa presiden memang dapat dimakzulkan, merupakan syarat konstitusional yang harus dipenuhi dalam proses pemakzulan. Prosedur yang lebih rumit ini menyebabkan pemakzulan presiden akan lebih sulit di masa depan.

Arah koalisi partai politik juga berpihak pada Yudhoyono. Kecerdasan pemilih yang memberikan mandat terpisah (*ticket splitting*), dengan memilih partai tertentu di pemilu legislatif, tetapi memilih calon presiden dari partai lain di pemilu eksekutif, menyebabkan konfigurasi politik presiden dan parlemen mengarah kepada dua kubu yang berbeda.

Perlu diingat, sistem presidensial yang bersatu dengan sistem dua partailah yang mendorong hadirnya presidensial yang efektif (*effective presidential*) di Amerika Serikat. Hasilnya, relatif belum pernah ada presiden Amerika Serikat yang menjadi presiden sial karena dimakzulkan, ataupun menjadi presiden sialan. Padahal, menurut Giovanni Sartori, dalam rentang waktu sejak 1950-an sistem presidensial Amerika Serikat juga didominasi oleh fenomena pemerintahan terbelah. Bahkan dalam rentang waktu 24 tahun, sejak tahun 1969 hingga 1992, pemerintahan terbelah terjadi dalam kurun masa 20 tahun. Dalam tahun 1968 hingga 1992, Partai Republik selalu menduduki Gedung Putih kecuali masa 4 tahun di bawah Presiden Jimmy Carter. Sebaliknya, Partai Demokrat selalu mendominasi komposisi kursi di Kongres. Meski demikian, sistem dua partailah yang menye-

babkan mekanisme saling kontrol dapat tetap berjalan antara presiden dan parlemen.⁷⁸

Yudhoyono dapat menjadi pelopor bagi tidak sialnya (lagi) presiden sial Indonesia. Salah satunya dengan terus meneguhkan kekuatan sistem presidensial dalam penyusunan kabinet dan pengolahan adonan politik koalisi.

1. Presiden Yudhoyono, Kabinet dan Koalisi

Dengan kabinet pelangi, logikanya setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan parlemen. Nyatanya tidak. Karena itu, lebih baik ada koalisi terbatas dan oposisi yang kuat dibandingkan mengakomodasi semua dalam kabinet pelangi. (Susilo Bambang Yudhoyono: 2004)

Dalam sistem presidensial, penyusunan kabinet adalah hak prerogatif presiden. Namun, teori dan praktik seringkali berbeda jalan. Faktanya, kabinet tidak hanya bersandar pada hak prerogatif, namun juga tergantung pada kompromi dan akomodasi politik. Justru masalah kompromi inilah yang lebih dominan mewarnai penyusunan kabinet. Dominasi tersebut semakin terang-benderang apabila sistem presidensial berdiri di atas sistem multi partai. Dalam kondisi demikian, sering terjadi presiden terpilih tidak menguasai mayoritas suara di parlemen. Hadirlah presiden minoritas, lahirlah pemerintahan terbelah. Yaitu pemerintahan yang agenda politik eksekutifnya berseberangan jalan dengan mayoritas aspirasi politik di legislatif.

Perbedaan yang parah antara presiden dan parlemen dapat berujung pada pemakzulan (*impeachment*) presiden. Perbedaan yang biasa-biasa saja sering menghambat agen-

⁷⁸ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutiona Engineering* (1997) hal. 87 – 88.

da-agenda kerja presiden. Untuk mengantisipasi kesulitan itulah presiden membeli dukungan parlemen dengan menjual kursi di kabinet. Inilah ciri sistem parlementer yang diadopsi oleh sistem presidensial dengan multi partai. Muncullah koalisi pemerintahan, ciri utama sistem parlementer. Untuk menciptakan keseimbangan, seharusnya kelahiran koalisi itu diikuti dengan hadirnya oposisi. Namun, keinginan untuk menduduki kursi menteri, menyebabkan posisi koalisi lebih bergengsi dibandingkan oposisi.

Koalisi pemerintahan dapat dibagi tiga: koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*), koalisi kekecilan (*undersized coalition*) dan koalisi kebesaran (*oversized coalition*).⁷⁹ Koalisi pas-terbatas adalah koalisi yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Jumlah partai yang berkoalisi dibatasi hanya untuk mencapai dukungan mayoritas sederhana. Koalisi kekecilan adalah koalisi yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Sebaliknya, koalisi kebesaran adalah potret pemerintahan yang nyaris mengikutsertakan semua partai ke dalam kabinetnya.

Koalisi pemerintahan yang kekecilan memunculkan presiden yang sial, dan sering dimakzulkan. Sebaliknya, koalisi kebesaran telah menghasilkan pemerintahan yang terlalu gemuk dan sulit disatu-padukan. Karenanya, untuk menuju pemerintahan yang efektif, bentuk aliansi politik ke depan sebaiknya diupayakan menjadi koalisi pas-terbatas.

Koalisi kekecilan mengarah pada kabinet yang miskin dukungan politik di parlemen; Koalisi kebesaran menuju

⁷⁹ Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999).

kabinet yang terlalu gemuk dan lamban. Yang ideal adalah dibentuknya Koalisi pas-terbatas, susunan kabinet yang mengakomodasi kepentingan politik sekaligus tidak mengorbankan pertimbangan kapasitas dan profesionalitas.

Bagi rakyat, koalisi dan kabinet pas-terbatas diharapkan, karena melahirkan interaksi yang konstruktif antara presiden dan parlemen. Sedangkan bagi partai politik, koalisi pas-terbatas juga menguntungkan. Terbatasnya jumlah partai menyebabkan jatah kue kabinet (*power sharing*) yang dinikmati oleh masing-masing anggota koalisi akan lebih besar.

Koalisi dan kabinet kekecilan dihindari karena melahirkan relasi presiden dan parlemen yang destruktif; sama halnya koalisi dan kabinet yang kebesaran tidak menjadi pilihan karena menghadirkan hubungan presiden dan parlemen yang kolutif.

Berapakah angka ideal dukungan politik parlemen yang pas-terbatas itu? Seharusnya kisarannya adalah antara 275 hingga 300 kursi di DPR. Mengapa demikian? Dewan Perwakilan Daerah – sayangnya – relatif dapat dinafikan karena tidak mempunyai kekuatan konstitusi yang berbahaya bagi Presiden. Sebaliknya, DPR dapat mempelopori proses *impeachment*, menghambat proses legislasi dan proses rekrutmen politik orang-orang yang didukung presiden. Dengan jumlah anggota DPR 550 orang, maka angka 275 hingga 300 adalah dukungan politik yang lebih dari 50 persen, tidak kekecilan, namun juga tidak kebesaran, alias pas-terbatas.

Saat ini Kabinet Indonesia bersatu didukung kursi DPR dari Partai Demokrat (55), Golkar (128), PPP (58), PAN (53), PKB (52), PKS (45), dan PBB (11). Itu artinya koalisi dan

kabinet sekarang sudah membentuk 402 dukungan, atau hampir 75 persen jumlah kursi di DPR – meski patut dicatat dukungan PKB yang terpecah memang tidaklah utuh. Namun tetap saja hitung-hitungan tersebut menunjukkan bahwa koalisi yang dibentuk Presiden Yudhoyono adalah koalisi dan kabinet yang kedodoran (*oversized coalition*). Tidak mengherankan relasinya dengan parlemen sangat kolutif. Artinya, DPR amat jarang bersikap kritis terhadap presiden.

Momentum *reshuffle* kabinet harus menjadi saat untuk kembali menyehatkan kabinet menjadi ramping alias pas-terbatas, tidak lagi *overweight*. Namun, itu semua tergantung pada komitmen Yudhoyono untuk konsisten dengan ucapannya sendiri untuk menciptakan koalisi terbatas, sebagaimana dikutip di awal tulisan ini. Sayangnya, keinginan untuk menguasai parlemen agaknya lebih besar dibandingkan tujuan untuk membangun relasi yang lebih konstruktif. Di sisi parlemen sendiri, belum ada partai politik yang sadar bahwa posisi sebagai oposisi juga penting untuk terciptanya atmosfer politik yang dinamis dan demokratis.

Untuk menghindari koalisi dan kabinet semata-mata menjadi dagangan kekuasaan, kehadiran Undang-undang Kementerian Negara yang mengatur tentang fungsi dan eksistensi kabinet menjadi wajib adanya. Kebutuhan akan regulasi tersebut makin nyata karena miskinnya etika politik para elite kita. Sebab, seandainya integritas politisi kita dapat diandalkan, aturan tertulis hanyalah pelengkap semata. Tapi, agaknya sudah menjadi hukum alam bahwa etika dan kehidupan politik bukanlah kawan sejalan, melainkan lawan yang tak pernah searah setujuan.

2. Presiden Yudhoyono dan DPR⁸⁰

Beberapa waktu lalu, Amien Rais mengatakan DPR cenderung kembali menjadi stempel pemerintah. Kerisauan Amien Rais itu agaknya bermula dari kurang kritisnya DPR dalam menyikapi kebijakan pemerintah dalam beberapa isu strategis semacam kenaikan harga BBM dan kebijakan impor beras. Di satu sisi penulis relatif mengamini pernyataan Amien Rais tersebut, meski di sisi lain saya juga mempertanyakan kenapa Partai Amanat Nasional, yang sedikit banyak masih berada di bawah bayang-bayang Amien Rais sendiri, ikut-ikutan menjadi stempel dari kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut.

Pengalaman kita sebagai bangsa telah lengkap menghadirkan potret relasi presiden dengan parlemen. Di masa Presiden Soeharto, hubungan presiden dengan DPR amatlah kolutif. Presiden seakan-akan adalah atasan langsung dari DPR. Apapun kebijakan Soeharto akan disambut dengan paduan suara *yes men* di DPR dan MPR. Akibatnya, Soeharto bertahan hingga lebih dari tiga puluh dua tahun. Pada titik ekstim lainnya, di masa Presiden Abdurrahman Wahid, relasi presiden dengan parlemen amatlah konfrontatif. Presiden Wahid gagal membangun dukungan yang solid di DPR. Sebaliknya ia terus-menerus berkonflik dengan parlemen. Akibatnya, masa kepresidenan Wahid hanya bertahan satu setengah tahun.

Baik hubungan yang kolutif maupun konfrontatif sama-sama bukanlah relasi yang ideal antara presiden dengan parlemen. Keduanya seharusnya membangun hubungan yang saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*),

⁸⁰ Denny Indrayana, *Presiden dan DPR Sekutu atau Seteru*, Kompas 20 Februari 2006.

yaitu hubungan yang konstruktif untuk bersama-sama mendorong agenda pembangunan bangsa dengan tetap membuka pintu bagi perbedaan pendapat dan ruang untuk saling mengingatkan.

Relasi yang konstruktif itulah yang sedikit banyak terjadi di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Yudhoyono). Sebagai presiden minoritas (*minority president*), Yudhoyono yang hanya didukung modal awal 7 persen suara di DPR telah cukup berhasil mengelola irama konfliknya dengan DPR. Memang dalam isu makro politik DPR terlihat *knock out* dihajar serangan beruntun dari sang presiden. Namun dibandingkan di masa Presiden Soeharto, tidak sedikit perbedaan pendapat yang berani dilontarkan oleh para anggota DPR, khususnya dalam masalah mikro politik. Namun kekritisannya di isu-isu mikro tersebut, misalnya dalam penyusunan pasal undang-undang, dan kritisnya pertanyaan-pertanyaan dalam dengar pendapat dengan pemerintah, cenderung tenggelam secara pemberitaan media masa terutama karena dalam isu-isu populis, DPR lebih sering pasrah bongkokan kepada kebijakan Presiden.

Kepasrahan tersebut karena bangunan koalisi yang dibangun Yudhoyono terbukti lebih solid dibandingkan poros tengah yang awalnya sempat mendukung Wahid. Padahal Presiden Wahid mempunyai modal awal yang lebih besar, yaitu pasukan berani mati PKB yang menduduki 11 persen kursi DPR. Gaya kepemimpinan Yudhoyono yang lebih akomodatif, dibandingkan Wahid yang lebih konfrontatif menyebabkan hasil akhir relasi presiden dan parlemen menjadi berbeda. Meski keduanya sama-sama merupakan presiden minoritas. Hal itu membuktikan sistem

ketatanegaraan kita masih kental diwarnai gaya personal sang pemimpin.

Sistem ketatanegaraan yang personal itu sebaiknya dihindari. Ke depan sistem politik kita harus lebih bersandar kepada sistem yang demokratis, bukan kepada orang. Itu artinya diperlukan rekayasa konstitusi (*constitutional engineering*) untuk membangun hubungan presiden dan parlemen yang lebih konstruktif dan dinamis.

III. Mencari lembaga Kepresidenan yang Efektif

Berangkat dari pendasaran teori, pengalaman paradoks serta anomali sistem presidensial Indonesia tersebut di atas; sebuah pertanyaan krusial sangat mendesak untuk dikemukakan: apakah solusi untuk keluar dari buah simalakama presiden sial atau presiden sialan? Bagaimanakah sebenarnya format ideal sistem presidensial yang efektif?

Yang dimaksudkan dengan efektifitas di sini adalah suatu keadaan atau situasi di mana lembaga kepresidenan (dengan segala kewenangan yang dimilikinya) bisa merealisasikan *platform* politik dan program kerja pemerintahan secara efektif karena adanya hubungan konstruktif—bukan kolutif ataupun konfrontatif—dengan semua lembaga negara yang lain, khususnya parlemen. Untuk menciptakan lembaga kepresidenan yang efektif di tengah sistem multi partai maka perlu dilakukan beberapa langkah rekayasa hukum yang cerdas, sekaligus tetap demokratis.

Pertama, sistem multipartai adalah keniscayaan bagi heterogennya alur dan pola pikir politik masyarakat Indonesia. Meskipun demikian, Orde Baru mempunyai kesalahan fatal ketika mendesakkan penyederhanaan sistem kepartaian menjadi tiga: Golkar, PPP dan PDI. Bentuk peng-

Perbandingan Sistem Presidensial, Presiden Sial dan "Presiden Sialan"

Tipe Lembaga Kepresidenan	Moralitas Personal	Desain Konstitusional			Kontrol Parlemen
		Kekuatan Konstitusi (<i>Constitutional Power</i>)	Kekuatan Partisan (<i>Partisan Power</i>)	Sistem Keparitaan	
Presidensial (<i>Effective President</i>)	Baik	Kuat	Kuat Minimal winning coalition	Dwi Partai atau Multi Partai Sederhana	Tinggi
Presiden Sial (<i>Minority President</i>)	Baik/Buruk	Lemah	Lemah Oversized coalition	Multi Partai tidak sederhana	Tinggi
"Presiden Sialan" (<i>Majority President</i>)	Buruk	Kuat	Kuat Undersized Coalition	Satu partai yang dikontrol oleh penguasa	Rendah

kerangkeng partai politik melalui rekayasa politik dari atas (*top down*) tersebut jelas membunuh demokrasi dan mematikan keberagaman yang nyata-nyata ada di Indonesia.

Sistem multipartai karenanya tidak bisa dihilangkan. Yang perlu dilakukan berkaitan dengan penciptaan lembaga kepresidenan yang efektif adalah mengarahkan agar sistem multipartai itu menjadi lebih sederhana. Pengarahan dilakukan tidak dengan pembatasan tetapi dengan seleksi alam melalui pemilu. Itu artinya mekanisme *electotral threshold* yang sekarang sudah diadopsi oleh undang-undang tentang partai politik dan pemilu sudahlah tepat.

Kedua, namun dalam praktiknya, *electoral threshold* itu masih diakali dan disimpangi. Partai-partai yang tidak lolos ambang batas masih saja melakukan manipulasi politik-hukum sehingga mereinkarnasi partainya untuk tetap menjadi peserta pemilu. Maka, penerapan ambang batas harus lebih tegas diterapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, di samping itu, ambang batas tidak hanya diberlakukan kepada partai politik, namun larangan menjadi peserta pemilu juga wajib diberlakukan kepada orang atau pengurus partai yang partainya tidak lolos *electoral threshold*. Meski, agar tidak bertentangan dengan hak asasi untuk berserikat dan berkumpul, maka pelarangan itu hanya diberlakukan untuk satu kali pemilu. Dengan larangan tidak hanya partai tetapi juga orang demikian, maka petualang politik yang membuat partai semata untuk kepentingan sesaat akan berkurang dan akhirnya tujuan penyederhanaan partai akan mungkin diwujudkan.

Ketiga, perlu diatur bahwa calon presiden dan wakil presiden haruslah berasal dari partai yang sama, atau keduanya adalah calon independen sama sekali di luar

partai. Hal ini penting untuk menyamakan platform politik lembaga kepresidenan. Tanpa antisipasi yang cerdas tidak mustahil ke depan pemerintahan tidak hanya terbelah antara presiden dengan parlemen (*divided government*), tetapi bahkan sudah terbelah secara internal di antara presiden dengan wakil presidennya – salah satunya – karena perbedaan partai dan kepentingan politik antara keduanya. Aturan demikian sebaiknya ada dalam undang-undang pemilihan presiden dan wakil presiden.

Keempat, perlu disegerakan lahirnya undang-undang tentang Kementerian Negara yang akan membantu terciptanya koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*) serta kabinet yang profesional. Undang-undang demikian akan meminimalisir terlalu bebasnya seorang presiden membentuk dan/atau membubarkan departemen semata-mata karena ingin mengakomodasi kawan politiknya, atau membunuh lawan politiknya. Kabinet yang gemuk dan tidak efisien hasil dagang sapi politik antara presiden dengan partai politik akan terkontrol dengan jelasnya departemen-departemen apa yang sewajibnya ada. Polemik seputar *reshuffle* kedua yang dilakukan Presiden Yudhoyono makin meneguhkan perlunya aturan main kementerian untuk menghindari posisi menteri hanya menjadi jualan politik yang menafikan kepentingan publik.

Kelima, undang-undang dewan pertimbangan presiden yang sudah menghasilkan para penasihat presiden harus segera bekerja untuk memberi masukan yang berbobot. Meskipun bobot masukan itu hanya berupa pertimbangan, namun jika kualitasnya terjaga tidak ada alasan bagi presiden untuk tidak memperhatikannya.

Perbaikan di atas sebagian besar dapat dilakukan pada level amandemen Undang-undang. Kecuali masalah calon presiden yang harus dibuka pada level aturan konstitusi. Karena monopoli pencalonan presiden oleh partai politik atau koalisi parpol saat ini adalah materi muatan konstitusi.

Di luar pengaturan internal kepresidenan, sistem *checks and balances* pada level UUD 1945 juga harus diperbaiki, itu artinya tidak hanya relasi presiden DPR yang harus diperbaiki, tetapi peran Dewan Perwakilan Daerah juga ada baiknya diperbaiki. Dengan DPD yang berdaya kontrol dan dinamisnya kehidupan di internal parlemen akan terjadi, membatasi kewenangan oligarki partai yang saat ini nyaris tidak tertandingi. ***

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6th edition, 2000).
- Andrew Ellis, 'The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.
- Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999).
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999).
- Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974).
- Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960).
- Denny Indrayana, *Effective Presidential, Minority Presidential, Majority Presidential*, Kompas 13 Mei 2004.
- Denny Indrayana, *Presiden dan DPR Sekutu atau Seteru*, Kompas 20 Februari 2006.
- Denny Indrayana, *Presiden yang Terpenjara*, Media Indonesia 9 November 2006.
- Denny Indrayana, *Presidensial di Indonesia*, Tempo No. 34/XXXIV/18 - 24 Oktober 2004.
- Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutiona Engineering* (1997) hal. 87 – 88.
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999).
- Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (2005).
- Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlemenarisme dalam Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan* (2002).
- Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003).
- Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964).
- Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998).
- Oliver A. Houck, *President X and the New (Approved) Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987).
- Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).
- William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996).

"NO MORE" DEKRIT

WAKTU terus berlalu sejak mantan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mengumumkan maklumatnya, Senin (23/7/2001) dini hari. Semoga dengan bergulirnya waktu, endapan emosi dan pendapat subyektif yang menyelimuti perasaan para pendukung maupun penentang maklumat itu telah menyurut. Sehingga, tulisan ini dapat dibaca sebagai kontribusi pemikiran untuk menganalisa peristiwa bersejarah itu dengan lebih tenang, rasional, dan obyektif.

Maklumat Gus Dur tertanggal 22 Juli 2001 itu pada hakikatnya adalah dekrit sebagaimana Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Kedua dekrit itu dikeluarkan berdasar teori hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*). Lebih spesifik, keduanya berlandaskan teori hukum darurat negara yang bersifat subyektif dan tidak tertulis (*subjectieve staatsnoodrecht* atau *ongeschreven staatsnoodrecht*).

Artinya, klasifikasi negara dalam keadaan darurat yang menjadi syarat keluarnya dekrit, ditetapkan menurut pendapat subyektif presiden pribadi selaku kepala negara, tanpa berdasar ketentuan hukum per-undangan. Karena itu, dekrit adalah produk hukum yang istimewa dan merupakan penyimpangan mendasar dari fungsi presiden yang melaksanakan hukum (eksekutif), menjadi fungsi presiden selaku pembuat hukum (legislatif). Asas hukum yang mendasari penyimpangan itu adalah: masa (situasi) yang tidak normal, harus dihadapi dengan hukum yang tidak normal pula (*abnormale recht voor abnormale tijd*).

Lebih dari itu, isi dekrit pun "wajib" bertentangan dengan konstitusi atau dimaksudkan sebagai tindakan ekstrakonstitusional. Bila tidak, urgensi format dekrit menjadi tidak perlu dan presiden cukup mengeluarkan hukum darurat semacam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Undang-Undang Keadaan Bahaya yang memuat secara tertulis kriteria-kriteria obyektif hukum darurat negara (*objectieve staatsnoodrecht* atau *geschreven staatsnoodrecht*).

Karena sifat keistimewaan dan penyimpangan itulah maka, dekrit hanya dapat berujung pada dua kemungkinan, penyelamatan negara sebagaimana tujuannya atau sebaliknya hancurnya negara karena lahirnya pemerintahan baru yang otoriter. Keselamatan negara akan terwujud bila subyektivitas presiden dalam mengukur negara dalam keadaan bahaya betul-betul didasarkan pada kondisi nyata ancaman bahaya dan lepas dari kepentingan politik sang presiden sendiri. Sebaliknya, bila kepentingan-kepentingan pribadi presiden mendominasi alasan keluarnya dekrit,

maka dekrit itu akan menjelma menjadi upaya politisasi negara darurat hukum untuk kepentingan politik presiden semata.

Indikator bahwa dekrit semata-mata dikeluarkan karena negara dalam kondisi benar-benar genting adalah bila dekrit itu memenuhi dua syarat utama. Pertama, merupakan satu-satunya cara yang dapat dilakukan untuk menyelamatkan negara dalam keadaan bahaya (*absolutely necessary in the interest of the nation*) dan; Kedua, harus memenuhi teori keseimbangan (*evenwichtstheorie*) antara bahaya yang datang dengan tindakan dan isi dekrit yang dikeluarkan.

Yang paling memenuhi kedua indikator itu adalah bila negara dalam keadaan bahaya karena perang atau negara darurat karena bencana alam. Kedua kondisi itulah yang sebaiknya merupakan kriteria perlunya dikeluarkan dekrit. Di luar kedua kondisi itu, sifat alamiah kekuasaan cenderung mengontaminasi niat baik dekrit untuk penyelamatan negara, menjadi penyelamatan kekuasaan penguasa belaka.



PENGALAMAN negara-negara lain membuktikan, penggunaan dekrit di luar perang atau bencana alam lebih banyak membawa mudarat daripada manfaat. Pengalaman Jerman masa pemerintahan Adolf Hitler misalnya, merehkan catatan sejarah hitam bagaimana dekrit disalahgunakan. Saat itu Weimar Konstitusi 1919 yang dikenal demokratis, oleh Hitler diganti dengan konstitusi baru dengan alasan kewenangan luar biasa presiden untuk mengatakan negara dalam keadaan bahaya. Sejak itu dekrit keadaan darurat telah disalahgunakan kelompok Nazi

untuk kepentingan golongannya sendiri dengan mengubah struktur negara dan pemerintahan demokrasi menjadi pemerintahan diktator.

Sejarah juga mencatat, dekrit yang didasarkan kepada hukum darurat obyektif sekalipun, bisa disalahgunakan. Contohnya Filipina. Pada tanggal 21 September 1972, Presiden Ferdinand Marcos dengan mendasarkan pada aturan Konstitusi Filipina saat itu, menyatakan kondisi darurat negara dengan mengeluarkan Proklamasi Nomor 1081. Pada prinsipnya, proklamasi presiden adalah dekrit, memutuskan seluruh Filipina ada di bawah hukum tata negara darurat dan pembentukan pemerintahan darurat (*martial law regime*) yang langsung dipimpin Marcos selaku Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

Sejarah kembali mencatat, hukum darurat yang ditetapkan Marcos itu berlaku dalam waktu amat lama untuk suatu hukum darurat yang seharusnya sementara, yaitu dari tahun 1972 hingga 1983 (Herman Sihombing: 1996). Penyalahgunaan dekrit keadaan bahaya ini memberi andil besar lahirnya diktator Marcos yang kemudian berhenti dengan menyedihkan karena kekuasaan *people power* yang melengserkannya.

Bahkan di negara sekaliber Amerika Serikat pun, penggunaan kekuasaan darurat (*emergency power*), yang sering diargumentasikan pihak presiden sebagai kekuasaan yang melekat pada diri presiden (*inherent power*) selaku kepala negara juga sering menimbulkan polemik dan perdebatan berkepanjangan. Paula Demers dalam tulisannya *America Continues Under National Emergency* atau Todd F. Gaziano dalam *The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives* berpendapat, jangan hukum

darurat negara yang subyektif maupun tidak tertulis, hukum darurat negara yang obyektif dan tertulis pun yang berdasarkan Undang-Undang Perang dan Keadaan Bahaya Tahun 1932, telah memberi kekuasaan berlebihan kepada Presiden untuk mendeklarasikan negara dalam keadaan bahaya dan dapat menggiring Presiden Amerika menjadi diktator dan tidak terkontrol.



KEMBALI ke persoalan awal tulisan ini yang menyangkut dekrit Soekarno dan Gus Dur. Sejarah juga mencatat, kedua dekrit itu, yang mengintrodusir negara dalam keadaan darurat, sebenarnya adalah usaha untuk menguatkan posisi politik Presiden sekaligus upaya melemahkan kedudukan lawan-lawan politiknya.

Meski terlihat sedang menyelamatkan negara dari perpecahan karena asumsi kebuntuan pembuatan konstitusi di Konstituante, Dekrit Soekarno sebenarnya juga mengandung usaha untuk merebut kembali posisi sebagai kepala pemerintahan—selain kepala negara—yang sudah lama hilang dari genggamannya Soekarno karena sistem pemerintahan parlementer yang memberikan kuasa pemerintahan ke tangan perdana menteri. Kepentingan politik Soekarno itulah yang bertemu dengan hasrat politik kelompok militer yang kemudian mendorong dikeluarkannya dekrit dan mengamankan pelaksanaannya.

Meski awalnya mendapat dukungan penuh DPR, berdasar sidang 22 Juli 1959, dan dukungan berupa pendapat hukum 11 Juli 1959 dari Ketua MA Profesor Wirjono Prodjodikoro, sejarah akhirnya membuktikan, lahirnya

dekrit itu sekaligus merupakan kelahiran Soekarno sebagai diktator baru dengan konsep demokrasi terpimpinnya.

Kepentingan menyelamatkan kekuasaan presiden itu lebih kasat mata tergambar dalam Dekrit 22 Juli 2001. Karena, yang terjadi sebenarnya bukan negara dalam keadaan bahaya seperti disinyalir Gus Dur, tetapi pertentangan politik antara presiden-parlemen yang dapat berujung pada berbahayaanya posisi Gus Dur selaku presiden.

Untung, dekrit Gus Dur itu sama sekali tidak mendapat dukungan parlemen maupun pihak yudikatif, yang dengan fatwa Mahkamah Agungnya 23 Juli menyatakan dekrit itu bertentangan dengan hukum. Serta yang terpenting, tidak pula mendapatkan sokongan dari militer, sebagai aparat yang memegang senjata dan kekuasaan garis depan pengamanan dekrit itu di lapangan. Dengan demikian, potensi Gus Dur untuk menjadi presiden otoriter, karena dekritnya efektif, menjadi hilang.

Dalam konteks itu perlu diberikan catatan, bila Gus Dur sejak awal mengetahui dekritnya tidak akan efektif—karena tidak mendapat dukungan politik parlemen, dukungan hukum dari MA atau dukungan keamanan dari militer—namun, ia tetap nekad mengumumkannya, maka pengeluaran dekrit itu lebih merupakan simbol perlawanan dan ketegasan sikap Gus Dur atas upaya MPR memberhentikan-nya dan menurut logika Gus Dur inkonstitusional. Meski demikian langkah simbolis dekrit itu sebenarnya tetap bukan pilihan bijak, karena membuka kemungkinan preseden hukum bagi presiden-presiden selanjutnya untuk mengeluarkan dekrit guna mempertahankan kekuasaannya.

Berdasarkan uraian itu, di masa datang sebaiknya dekrit tidak lagi dikeluarkan untuk kondisi-kondisi di luar perang atau bencana alam. Pengeluaran dekrit untuk penyelesaian konflik elite, misalnya, sebenarnya adalah upaya putus asa dan merupakan jalan pintas politik yang tidak sehat apalagi mendewasakan dalam konteks proses pembelajaran politik berbangsa yang demokratis. Sebab, kita dengan mudah mengulangi pelanggaran atas konstitusi dengan alasan negara dalam keadaan bahaya yang sebenarnya tidak terjadi. Bahkan lebih jauh dekrit adalah upaya manipulasi keadaan bahaya atas posisi kekuasaan menjadi keadaan darurat atas negara. Ingat, manipulasi negara adalah saya (*l'état c'est moi*) itulah yang telah dipahatkan sejarah sebagai pertanda awal menjelmanya Raja Louis XIV menjadi diktator di Perancis. ❖

CAK NUR DAN CALON PRESIDEN

PRESIDEN adalah maharaja negara republik. Kekuasaannya menentukan nasib hitam-putihnya reformasi. Hidup-matinya amanat pemberantasan korupsi, misalnya, tidak lepas dari ketegasan institusional dan integritas moral personal seorang presiden.

Karena itu, dalam konteks perang melawan korupsi, kesempatan Presiden Megawati menjadi presiden lagi seharusnya sudah habis, terutama saat Megawati tidak memberi sanksi apa pun atas potensi korupsi Jaksa Agung-nya. *Black list*-an serupa harus diberikan kepada Akbar Tandjung yang sudah berstatus tervonis korupsi. Begitu pula ketidakseriusan melengserkan Akbar Tandjung dari kursi Ketua DPR merupakan dosa politik para pemimpin partai yang juga mengindikasikan mereka lebih merupakan kawan daripada lawan koruptor.

Tidak heran bersinarnya nur, melalui majunya Nur-cholish Madjid (Cak Nur), disambut hangat beberapa kelompok rakyat. Namun, seberapa besar peluang Cak Nur menjadi presiden? Tulisan ini bermaksud menjawabnya.



SAYA prediksi, jalan Cak Nur menuju RI 1 akan terjal-curam serta panjang-berliku. Kesulitan justru ada di tahap awal pertandingan. Jika Cak Nur berhasil melewati babak penyisihan, siapa pun yang berhadapan dengannya di partai final harus berjuang ekstra keras untuk mengalahkan Cak Nur. Berikut adalah hambatan hukum yang mungkin menghalangi Cak Nur menuju Istana Negara.

Pertama, aturan konstitusi yang membunuh-mati calon presiden independen menyebabkan Cak Nur baru bisa menjadi kandidat calon presiden. Ia belum seorang calon presiden, apalagi presiden terpilih. Monopoli pencalonan presiden oleh partai itu telah mendistorsi hak rakyat guna memilih presiden langsung.

Pemonopolian itu mungkin memberdayakan partai di satu sisi, tetapi menutup upaya penyegaran kepemimpinan nasional di sisi lain. Apalagi dalam sistem kepartaian kita yang masih kental dijajah sifat kepemimpinan yang lebih personal-irasional dan bukan, sebagaimana seharusnya, institusional-rasional.

Kedua, karena tidak mungkin maju dari pintu kandidat presiden independen, Cak Nur "terpaksa" masuk lewat kendaraan partai. Selanjutnya, untuk mengamankan pencalonannya, Cak Nur harus mempertimbangkan peta hukum lain, yaitu persyaratan di Undang-Undang Pemilihan Presiden bahwa seorang calon presiden wajib didukung mi-

nimal tiga persen jumlah kursi di DPR atau lima persen suara sah pemilu legislatif di tingkat nasional. Pada konteks itulah, peluang partai-partai kecil untuk menjadi kendaraan Cak Nur menjadi tidak strategis.

Tidak mengherankan bila kemudian Cak Nur terpaksa memilih partai besar untuk menjadi kendaraan menuju kursi kepresidenan. Sialnya, partai-partai besar pemenang Pemilu 1999 yang seakan masih membuka peluang untuk menerimanya hanya Golongan Karya. Partai lain, selain menolak Cak Nur karena prinsipnya yang "Islam Yes, Partai Islam No", juga dari awal telah mengelus jagonya masing-masing. Hanya Partai Golkar yang berstrategi manis-demokratis dengan melakukan rekrutmen calon presiden melalui proses konvensi.

Bersedianya Cak Nur mengikuti konvensi Partai Golkar jelas sedikit banyak mempengaruhi citranya sebagai orang bersih yang menceburkan diri ke kubangan kotor. Konsekuensinya, Cak Nur harus melakukan tawar-menawar politik. Keluarnya kebijakan hukum *forgive but not forget* buat kejahatan-kejahatan masa lalu adalah wujud kompromi politik. Kebijakan yang relatif tidak populis akan menjadi hambatan ketiga bagi pencalonan kepresidenan Cak Nur.



DENGAN kebijakan itu, kelompok reformis garis keras yang menuntut tindakan hukum tegas terhadap para koruptor-yang mungkin semula mendukung Cak Nur-akan berbalik menolak karena menilai sang cendekiawan telah menjelma menjadi politisi "kacangan" yang akan melakukan apa saja guna menjadi presiden. Di sinilah integritas

Cak Nur sebagai guru bangsa dipertaruhkan. Dia seakan membuang air di tempayan demi mengharapkan air hujan yang belum tentu akan turun. Tidak mustahil, Cak Nur akan kehilangan segalanya.

Padaahal, potensi "pengorbanan" Cak Nur akan berujung kesia-siaan terbuka lebar. Paling tidak ada dua indikator hukum-yang sekaligus merupakan hambatan hukum keempat dan kelima-yang menunjukkan Cak Nur akan berhadapan dengan realitas bahwa konvensi Golkar hanyalah forum akal-akalan.

Kedua hambatan ini berkait masih kuatnya hasrat Tandjung untuk menjadi Presiden. Meski menghadapi masalah hukum yang tidak ringan karena telah diputus sebagai koruptor oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, Tandjung terus menggeliat dan berkelit dari tertutupnya peluang menuju istana. Melalui politisi-politisi beringin di DPR dan DPP Partai Golkar yang bergantung pada karier politiknya, Tandjung masih dapat merekayasa peraturan pemilihan presiden yang pro dirinya.

Hasil akhir konvensi Golkar yang baru diumumkan Februari 2004, bukan Oktober 2003, merupakan produk hukum Partai Golkar yang jelas pro-Tandjung. Jika hasil final konvensi harus diumumkan Oktober, maka terbuka peluang pengajuan kasasi Tandjung ke Mahkamah Agung (MA) belum diputuskan. Kalaupun sudah diputuskan, Tandjung mungkin mengajukan upaya hukum peninjauan kembali (PK) karena MA menguatkan putusan pengadilan sebelumnya yang menganggapnya bersalah melakukan tindak pidana korupsi.

Memundurkan hasil konvensi hingga Februari 2004 adalah rentang waktu memadai guna mengantisipasi pem-

bebasan di tingkat PK MA. Inilah indikator konvensi Partai Golkar cenderung akal-akalan yang akhirnya hanya menjadi pintu selamat bagi Tandjung sebagai calon presiden Partai Golkar. Konvensi yang pura-pura itu merupakan hambatan hukum keempat Cak Nur untuk menjadi calon Presiden Golkar, apalagi Presiden RI.

Berhasil dihapusnya syarat tidak boleh terdakwa dari UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan indikator lain Tandjung and the gank masih bertahan. Makin terbukanya peluang Tandjung sekaligus berarti makin tidak bersedianya kubu Tandjung untuk mengalah kepada Cak Nur di konvensi. Inilah bukti kesekian konvensi hanya merupakan tipu muslihat guna mengangkat citra Golkar, sekaligus menjadi hambatan hukum kelima bagi Cak Nur untuk menjadi calon presiden, apatah lagi presiden.



ANGGAPLAH Cak Nur berhasil menjadi calon presiden dari Partai Golkar dengan membongkar dan mengalahkan segala tipu daya kubu Tandjung, namun koruptifnya UU Pemilihan Presiden tetap memperkecil peluang Cak Nur untuk duduk sebagai RI 1. Inilah hambatan hukum keenam Cak Nur untuk menjadi presiden. Tidak dibatasinya sumbangan dana kampanye dari calon presiden sendiri dan tidak adanya batas maksimum pengeluaran dana kampanye mengakibatkan hanya calon presiden yang berlimpah duit yang berpotensi memenangi pemilihan Presiden 2004.

Padahal, atmosfer korup yang kental dalam dunia politik kita berpotensi melahirkan calon presiden kaya yang berdana kampanye besar karena berkolusi dengan pengusaha-pengusaha bermasalah. Sumbangan dana kampanye dari

pengusaha kotor itu merupakan investasi politik yang pada gilirannya memandulkan kembali proses penegakan hukum, termasuk pemberantasan korupsi, pasca-Pemilu 2004.

Dengan minimal enam hambatan hukum di atas, jelas perjalanan Cak Nur menuju Istana Negara akan penuh onak-duri dan kerikil tajam. Hanya dengan "mukjizat politik" Cak Nur bisa mengubah prediksi berikut: Cak Nur tidak akan jadi calon presiden, apatah lagi presiden Republik Indonesia. ❖

MENGUJI KESEHATAN CAPRES

HUKUM sudah jamak dipolitisasi, baik dalam tingkat proses legislasi maupun dalam tingkat aplikasi. Salah satu contoh politisasi hukum adalah ketentuan persyaratan calon presiden dan calon wakil presiden.

Pasal 6 Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatur, salah satu syarat menjadi calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (wapres) adalah Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Syarat itu dipertegas dalam Pasal (6) d UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres), dalam bahasa yang sama mengatakan capres dan calon wapres harus, Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.



MUDAH diduga, syarat yang sebenarnya tidak lazim dicantumkan dalam suatu konstitusi itu amat dipengaruhi kemampuan penglihatan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), capres dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Pilihan kata "mampu" dan bukan kata "sehat" untuk mengawali pasal dalam konstitusi dan UU Pilpres dimaksudkan untuk menitikberatkan penilaian bukan pada kesehatan fisik. Risalah perdebatan di Panitia Ad Hoc I MPR, yang merumuskan Perubahan Ketiga UUD 1945, dan perdebatan Panitia Khusus Rancangan UU Pilpres merekam dengan baik kepentingan politis yang mendasari keluarnya persyaratan kemampuan capres itu.

Bagi PKB, pilihan kata "mampu" dan bukan "sehat" adalah kemenangan politis yang membuka pintu bagi mulusnya pencapresan Gus Dur. Namun, "pertarungan" belum berakhir. "Kesalahan" justru terletak pada pencantuman secara eksplisit persyaratan itu dalam konstitusi dan UU Pilpres. Karena, ia membuka ruang interpretasi. Seandainya tidak dicantumkan secara terbuka, Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak akan berkewajiban meminta persyaratan itu.

Sebaliknya, karena dicantumkan, maka atas perintah konstitusi dan UU Pilpres, KPU wajib meminta agar setiap capres memenuhi syarat kemampuan jasmani dan rohani itu. Langkah KPU itu sudah benar. KPU, misalnya, bekerja sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk meminta syarat pelaporan kekayaan para capres, dan bekerja sama dengan pengadilan untuk meminta syarat bebas perkara para capres.

Masalah muncul saat KPU memilih bekerja sama dengan Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Kerja sama ini melahirkan

panduan teknis penilaian kesehatan jasmani dan rohani yang melengkapi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Surat Keputusan KPU No 26/2004 tentang tata cara pencalonan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Bagi PKB dan Gus Dur, panduan teknis penilaian kesehatan itu berpotensi "menjegal" kesempatannya menjadi capres. Mereka juga menganggap KPU telah melanggar ketentuan konstitusi dan UU Pilpres yang tidak men-syaratkan ketentuan kesehatan itu. PKB menyatakan mereka akan meminta fatwa hukum dari Mahkamah Konstitusi (MK).



LANGKAH KPU melibatkan IDI sebenarnya sudah benar, terutama dari pertimbangan profesionalitas. IDI memang lembaga profesi yang paling tepat dimintakan pendapat berkait dengan persyaratan "mampu secara jasmani dan rohani". KPU sendiri jelas tidak mempunyai kompetensi keilmuan untuk menetapkan apakah seorang capres memenuhi syarat tersebut atau tidak.

Namun dari sisi hukum, keluarnya SK KPU No 26/2004, yang disertai panduan teknis penilaian kesehatan, tetap menimbulkan permasalahan hukum tata negara. Apakah aturan dalam SK itu tidak bertentangan dengan konstitusi dan UU Pilpres seperti diargumentasikan kubu PKB dan Gus Dur? Tepatkah langkah PKB dan Gus Dur yang akan meminta fatwa hukum kepada MK? Berikut lima analisis dan argumentasi hukum.

Pertama, tidak ada mekanisme yang mengatur bagaimana suatu peraturan perundangan di bawah UU diuji keabsahannya atas konstitusi. Pada masalah ini ada

kekosongan hukum (*legal vacuum*). Artinya, tidak ada mekanisme hukum untuk menguji keabsahan SK KPU No 26/2004, yang merupakan peraturan perundangan di bawah UU, dihadapkan pada ketentuan Pasal 6 Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Kedua, konstitusi mengatur, hanya UU lah yang keabsahannya dapat diuji terhadap konstitusi. Kewenangan pengujian diberikan kepada MK. Namun, MK tidak mempunyai kewenangan konstitusional untuk menilai apakah suatu peraturan perundangan di bawah UU, termasuk SK KPU, bertentangan atau tidak dengan konstitusi.

Ketiga, masih berkait dengan kewenangan MK, rencana PKB meminta fatwa kepada MK menjadi tidak tepat. Selain karena, seperti dijelaskan di atas, MK tidak berwenang menguji keabsahan peraturan perundangan di bawah UU atas konstitusi, MK juga tidak berwenang mengeluarkan fatwa hukum. Beberapa waktu lalu, MK pernah mengeluarkan "fatwa malu-malu" atas pertanyaan Partai Indonesia Baru (PIB) berkait dengan waktu pengajuan capres. Namun, fatwa malu-malu itu masih merupakan upaya menginterpretasi ketentuan konstitusi, yang sedikit banyak merupakan wewenang MK sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

Kalaupun MK bersedia memberi fatwa kepada PKB, fatwa itu pun tidak mempunyai kekuatan hukum, karenanya, dapat diabaikan KPU. Terlebih, dalam penetapan capres dan calon wapres keputusan KPU bersifat final dan mengikat, tidak bisa digugat ke forum apa pun menurut Pasal 30 Ayat (2) UU Pilpres.

Keempat, meski demikian, bukan berarti PKB dan Gus Dur tidak mempunyai langkah hukum yang dapat diambil

untuk menguji keabsahan SK KPU No 26/2004, terutama yang berkait dengan syarat "kemampuan rohani dan jasmani". Pasal 31 UU Nomor 5 Tahun 2004, tentang perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA mengatur, MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Lebih lanjut, Pasal 96 UU Pilpres mengatur, keputusan semacam SK KPU No 26/2004, yang merupakan peraturan pelaksanaan UU Pilpres, dapat dimintakan pengujian keabsahannya kepada MA. Artinya, PKB dan Gus Dur dapat mengajukan permohonan kepada MA untuk menguji apakah SK KPU No 26/2004, dan panduan teknis penilaian kesehatan yang ada, sah atau tidak bila diuji terhadap Pasal 6 d UU Pilpres.

Kelima, permohonan pengujian oleh PKB dan Gus Dur itu harus dimintakan secepatnya. Hal ini berkait dengan terus berlarnya waktu pencalonan presiden yang kian dekat. Patut dicatat, tidak seperti UU MK yang mengatur batas waktu persidangan yang singkat, pengujian perundangan di MA tidak dibatasi limit waktu yang spesifik. Namun, MA seharusnya menyadari, permohonan pengujian oleh PKB dan Gus Dur adalah perkara yang harus diprioritaskan dan diputuskan dalam hitungan hari, agar seluruh proses pemilihan presiden tidak terganggu. Hal ini perlu disampaikan karena publik tentu masih ingat bagaimana lambatnya putusan kasasi kasus Akbar Tandjung dikeluarkan MA. Padahal, urgensi putusan kasasi itu amat vital dan berkait erat dengan agenda pemilihan presiden.



AKHIRNYA, apa pun keputusan hukum yang diambil KPU, PKB, dan MA—jika dimintakan menguji SK KPU 26 Tahun 2004—harus dihormati semua pihak. Sayang, banyak kejadian mencatat politisi kita lebih sering memolitisasi hukum untuk kepentingan kekuasaan daripada menghormati hukum. Apakah kebiasaan itu akan berulang dalam hal persyaratan kemampuan presiden ini, mari kita lihat bersama. ❖

KABINET PAS-TERBATAS

PRESIDEN Susilo Bambang Yudhoyono kembali diuji keandalannya untuk menjadi peramu adonan kabinet. Hasil perombakan kabinet, yang akan diumumkan awal Mei 2007, akan menjadi penentu apakah kabinet reshuffle berhasil menjadi makanan yang menyehatkan bangsa atau sebaliknya.

Presiden Yudhoyono mau tidak mau harus hati-hati memilih rempah ramuan agar justru tidak menjelma jadi racun arsenik yang membunuh perjalanan politiknya, khususnya menuju masa jabatannya kedua, 2009-2014.

Pisau bermata dua

Tidak ada keraguan, soal memilih dan memberhentikan menteri adalah hak prerogatif presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*). Sebagai pemimpin

pemerintahan, presiden berhak menggunakan kekuasaan mengangkat-memecat (*appointment and removal*). Inilah salah satu kekuasaan strategis yang dimiliki presiden untuk membentuk jajaran pemerintahan yang loyal dan disiplin menjalankan agenda kerja yang ditawarkan kepada pemilih saat pemilu presiden.

Di Amerika Serikat, begitu seseorang menjadi presiden, sekitar 5.000 posisi eksekutif kosong dan menjadi hak sang presiden untuk memilih orang yang tepat untuk posisi yang tepat (*the right man on the right place*).

Namun, kewenangan mengangkat dan memecat tidak hanya menciptakan loyalitas bawahan kepada atasan. Tidak jarang kewenangan itu melahirkan sistem birokrasi yang ABS, asal bapak senang.

Itulah jerat pisau bermata dua dari kekuasaan *removal and appointment*. Karena itu, untuk posisi menteri strategis, kandidatnya dikonsultasikan kepada parlemen. Hak prerogatif bukan berarti tidak ada proses konsultasi politik. Untuk menghindari pengangkatan dan pemecatan menteri hanya menjadi komoditas politik, pengaturan secara yuridis mekanisme seleksi pejabat negara, khususnya menteri, menjadi penting.

Dalam konteks itu, menarik menyimak perdebatan Rancangan Undang-Undang Kementerian Negara yang memberikan pagar persyaratan menteri. Dalam Pasal 17 diatur larangan seorang menteri yang juga menjadi pengurus parpol dan menjadi direktur atau komisaris perusahaan. Aturan ini penting guna menghindari jabatan menteri hanya menjadi komoditas pembagian kue kekuasaan.

Integritas, profesionalitas, akseptabilitas

Presiden Yudhoyono tentu berpengalaman, bahwa meramu adonan kabinet harus mempertimbangkan paling tidak tiga hal: integritas-moralitas, kapasitas-profesionalitas, dan akseptabilitas. Menemukan anak bangsa yang mumpuni di ketiga faktor itu tentu tidak mudah.

Faktor integritas harus menjadi ukuran utama karena seluruh masalah bangsa ini berhubungan dengan etika dan virus kanker korupsi yang sudah merasuk ke seluruh sendi kehidupan bernegara. Faktor profesionalitas harus dikedepankan untuk posisi-posisi menteri yang terkait teknis keilmuan, semacam departemen kesehatan, departemen riset dan teknologi, dan sejenisnya.

Faktor ketiga—akseptabilitas—tidak bisa ditinggalkan. Membuat kabinet yang mayoritas—apalagi seluruhnya profesional (zaken kabinet) dengan mengesampingkan parpol—menyebabkan hadirnya presiden minoritas (*minority president*).

Berkait faktor akseptabilitas, Presiden Yudhoyono akan menghadapi pertarungan antara mengedepankan kepentingan politik versus kepentingan publik. Dalam atmosfer sistem demokrasi konstitusional yang baik, seharusnya antara kepentingan politik dan publik berjalan seiring. Itulah esensi demokrasi perwakilan. Namun, di negeri yang penuh korupsi ini, sudah terlalu banyak penelitian dan jajak pendapat yang mengargumenkan kepentingan partai politik hanya seiring dengan publik di masa kampanye, dan segera bersimpang jalan begitu masa kampanye berakhir.

Koalisi pas-terbatas

Resep lain yang harus diperhatikan Presiden Yudhoyono adalah bagaimana hasil *reshuffle* memperkokoh arah terbangunnya koalisi permanen, dengan tidak membunuh oposisi serta tidak membangun makin akutnya relasi kohabitasi dengan wakil presiden.

Tentang kohabitasi dengan wakil presiden adalah konsekuensi pasangan presiden dan wakil presiden, yang datang dari partai pemenang pemilu. Maka, di depan presiden, Jusuf Kalla punya daya tawar tinggi. Meski, secara bahasa, Partai Golkar menyerahkan sepenuhnya masalah perombakan kabinet kepada hak prerogatif Presiden, sulit membayangkan tidak ada gerakan bawah tanah untuk merebut sebanyak mungkin posisi kabinet bagi kader Golkar. Untuk menghindari kohabitasi antara presiden dan wakil presiden, perlu dipertimbangkan presiden dan wakil presiden diusung partai politik yang sama; dengan tetap membuka peluang majunya calon presiden perseorangan.

Sedangkan pemantapan koalisi permanen harus dilakukan dengan membangun koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*), yaitu koalisi pemerintahan yang hanya terdiri dari mayoritas sederhana kursi di DPR. Jika kini kursi DPR ada 550, koalisi pas-terbatas hanya terdiri dari parpol yang menguasai 300-an kursi di DPR.

Lawan koalisi pas-terbatas adalah koalisi kedodoran (*oversized coalition*) dan koalisi kekecilan (*undersized coalition*). Koalisi kedodoran terjadi saat presiden menguasai mayoritas kursi parlemen dan menyisakan minoritas partai oposisi, sebagaimana terjadi kini, meninggalkan PDI Perjuangan sebagai oposisi sendirian. Karena itu, koalisi kedodoran membunuh daya kritis oposisi kepada presiden.

Di sisi lain, koalisi kekecilan terjadi saat presiden hanya disokong minoritas kekuatan politik di parlemen, sebagaimana dialami Presiden Abdurrahman Wahid yang hanya disokong PKB di akhir masa kepresidenannya.

Presiden Yudhoyono semestinya sudah fasih dengan teori koalisi itu. Yang sulit, bukan mengerti teori, tetapi keberanian mempraktikkannya. Praktik membuat kabinet tidak hanya menyerap bumbu partai politik, tetapi juga memperhatikan bumbu kepentingan publik; keberanian menciptakan kabinet pas-terbatas. ❖

KONSTITUSIONALITAS PENCABUTAN MANDAT PRESIDEN

I SU mutakhir perpolitikan diramaikan oleh kontroversi pencabutan mandat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Aksi demo yang dilakukan oleh kelompok pencabutan mandat, dengan salah satu tokohnya, Hariman Siregar telah membuat kalangan istana terusik. Presiden Yudhoyono dalam beberapa kesempatan bahkan terkesan menanggapi serius aksi demo Hariman Cs tersebut.

Bagaimana sebenarnya posisi konstitusi pencabutan mandat tersebut? Lalu bagaimana presiden seharusnya menanggapihnya?

Sewajarnya, aksi pencabutan mandat tidak perlu dilihat sebagai hal yang luar biasa dan karenanya ditanggapi dengan sikap luar biasa. Gerakan cabut mandat mesti disikapi sebagai upaya biasa-biasa saja dari sekelompok orang yang tidak setuju dengan presiden dan kemudian menyampaikan aspirasinya melalui aksi demo di jalanan.

Dalam kaca mata demikian aksi Hariman Cs menjadi tidak ada bedanya dengan tingkah-polah kelompok kontra Presiden Yudhoyono lainnya. Saya menduga sedari awal kelompok Hariman tidak mendukung pencalonan Yudhoyono sebagai presiden. Maka sikap mereka yang kontra terhadap kebijakan presiden adalah suatu hal yang normal. Artinya, Presiden Yudhoyono tidak dapat berharap banyak bahwa Hariman Cs akan berubah sikapnya.

Memandang Hariman Cs sebagaimana aksi-aksi demo lainnya adalah wujud penghormatan kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat, hak dasar yang dijamin pelaksanaannya di negara demokratis. Apalagi Indonesia pascarezim otoriter Soeharto sangat bebas untuk berpendapat. Menyoal sikap Hariman Cs sebagai makar, adalah sikap yang tidak bijak. Sikap represif demikian justru akan membuat sikap demokratis pemerintahan Yudhoyono patut dipertanyakan. Apalagi secara hukum, delik makar sebenarnya dibatasi untuk tindakan merebut kekuasaan yang dilakukan dengan mengangkat senjata. Faktor senjata itulah yang membedakan gerakan makar dengan kritik yang disampaikan kelompok oposisi. Maka mengklasifikasikan kritik oposisi sebagai perbuatan makar, tidak hanya berlebihan, tetapi juga berarti melanggar hak kebebasan berpendapat (*freedom of speech*) yang dijamin UUD 1945.

Lebih jauh, menyikapi biasa-biasa saja Hariman Cs justru akan menghilangkan popularitas gerakan tersebut. Menanggapi terlalu serius kelompok Hariman justru akan meningkatkan popularitas gerakan pencabutan mandat. Andi Mallarangeng, juru bicara presiden, dalam banyak kesempatan menyatakan bahwa Hariman Cs tidak mempunyai legalitas untuk mengklaim mewakili rakyat.

Hariman Cs hanya segelintir orang. Konsisten dengan sikap mempertanyakan legalitas dan kuantitas massa tersebut pada tempatnya gerakan Hariman Cs tidak perlu dipandang dan ditanggapi serius, seperti pemerintah yang kebakaran jenggot.

Sebagai aksi jalanan yang menyuarakan kelompok pro kemapanan, Hariman Siregar tentu sangat paham bahwa aksinya tidak dapat dikerangkakan dalam konstitusionalitas pemakzulan presiden. Formalitas proses *impeachment* presiden tentu tidak cukup dimulai dengan gerakan jalanan, walau bukan berarti gerakan parlemen jalanan tidak mungkin memicu proses pemakzulan di Senayan.

UD 1945 setelah perubahan menggariskan bahwa proses *impeachment* jauh lebih sulit dan berbelit. Proses pemakzulan melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi dan MPR. DPR-lah yang diberikan kewenangan konstitusional untuk memulai proses pemakzulan presiden. DPR-lah yang berpendapat bahwa presiden telah melanggar pasal-pasal pemakzulan (*impeachment articles*). Di antaranya korupsi, pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Setelah DPR berpendapat demikian, maka Mahkamah Konstitusi wajib dimintakan pendapatnya. Dalam rentang waktu minimal 90 hari, MK wajib memutuskan apakah pendapat DPR betul dan karenanya proses pemakzulan berlanjut, atau sebaliknya.

Dalam hal MK tidak sependapat dengan DPR, maka proses *impeachment* berhenti, dan presiden tidak dapat diberhentikan. Sebaliknya, jika MK sependapat dengan DPR, maka proses berlanjut ke MPR. Dalam forum yang tidak hanya melibatkan DPR, tetapi juga DPD, tersebut,

nasib presiden akan ditentukan. Di sini sebenarnya ada potensi putusan MK, yang secara yuridis telah menyatakan presiden atau wakilnya layak diberhentikan, dimentahkan. Pengaruh MPR sebagai lembaga yang banyak dikuasai oleh partai politik cenderung lebih mengedepankan kepentingan politis ketimbang menjunjung tinggi putusan yuridis. Maka sebaiknya, ke depan, di bangun konvensi bahwa MPR hanya merupakan proses konfirmasi atas keputusan MK. Dengan demikian supremasi hukum dan supremasi konstitusi dapat terjamin dihormati di tanah air yang menurut UUD 1945 ditegaskan sebagai negara hukum.

Dengan proses pemakzulan presiden yang berbelit tersebut, maka gerakan cabut mandat Hariman Cs tentu saja masih jauh untuk menjadi ancaman pemberhentian Presiden Yudhoyono. Mudah dihitung bahwa komposisi DPR sekarang banyak dikuasai oleh partai politik pendukung pemerintahan Yudhoyono-Kalla. Kecuali ada perubahan konfigurasi politik di DPR, maka sangat sulit membayangkan DPR akan memulai proses konstitusi memakzulkan Presiden Yudhoyono atau Wakil Presiden Kalla.

Tentu saja, sikap bijak harus terus dipelihara untuk berhadapan dengan kelompok oposisi. Sikap bijak demikian adalah dengan tidak melarang perbedaan pendapat, dan mengadopsi substansi kritik yang disampaikan. Jika, misalnya, ada kritik bahwa presiden lebih menebar pesona dan tidak bekerja, maka tidak perlu ditanggapi dengan balas mengkritik. Yang lebih baik dilakukan adalah dengan terus bekerja, dan menunjukkan bahwa kritikan demikian tidak benar.

Sama halnya dengan kritik bahwa upaya pemberantasan korupsi terkesan tebang pilih, maka cara efektif

mematahkannya adalah dengan melakukan akselerasi pemberantasan korupsi. Pembersihan kelompok koruptor yang masih *untouchable* harus dilakukan dengan lebih berani. Kelompok Istana, Cendana, Senjata dan Pengusaha Naga adalah empat elemen yang masih kebal hukum dan relatif sulit ditembus oleh aparat penegak hukum antikorupsi. Pada keempat wilayah tersebut, tingkat komando antikorupsi memang harus dipegang langsung oleh presiden. Karena risiko pemberantasan korupsi di keempat area tersebut memang paling serius, bisa di-Munir-kan atau diarsenikkan.

Akhirnya, Presiden Yudhoyono harus lebih santai menanggapi semua kritikan, khususnya dari Hariman Cs. Yakinkan bahwa hakim yang paling ideal adalah rakyat. Bekerja saja terus dengan ikhlas untuk rakyat. Rakyat akan dengan mudah menilai kelompok mana yang telah betul-betul bekerja, dan kelompok mana yang hanya berjuang demi kepentingan sempit Pemilu 2009. ***

BAB 4

MENCARI KESEIMBANGAN SALING KONTROL

KOMISI NEGARA INDEPENDEN

EVALUASI KEKINIAN

DAN TANTANGAN MASA DEPAN¹

KETATANEGARAAN Indonesia menampilkan wajah baru setelah 'selesainya' empat perubahan UUD 1945,² yang secara berantai dilakukan MPR selama 4 tahun, sejak 1999 hingga 2002. Reformasi konstitusi di era transisi itu – meski disusun dengan metode tambal-sulam dan tanpa perencanaan yang memadai, relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan anyar yang lebih baik. Tentu di sana-sini ada kekurangan hasil perumusan, namun dibandingkan dengan konstitusi sebelum amandemen, UUD 1945 hasil amandemen adalah konstitusi yang lebih demokratis.³

¹ Makalah ini terus diupdate dan telah disampaikan dalam beberapa seminar dengan topik yang relatif sama.

² Tidak pernah ada konstitusi yang 'selesai'. Perubahan adalah syarat dasar bagi suatu konstitusi yang demokratis, atau tidak jarang dikenal sebagai suatu *living constitution*.

³ Lebih jauh lihat: Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Disertasi Ph.D., the Faculty of Law, University of Melbourne (2005).

Namun demikian, setelah hampir empat tahun, implementasi dari perubahan UUD 1945 masih belum menemukan bentuknya yang ideal. Sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja gamang dan mencari bentuk. Salah satunya, reformasi institusional ketatanegaraan menemukan banyak masalah dan justru menumbuhkan keraguan publik. Beberapa pihak bahkan menyuarakan agar UUD 1945 yang "asli" diadopsi kembali, meski dengan argumentasi yang tidak terlalu jelas. Suara demikian kebanyakan diresonansikan oleh kelompok senior yang mempunyai keterkaitan romantisme sejarah yang kuat dengan konstitusi kemerdekaan tersebut.

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya "komisi negara independen" (*independent regulatory agencies*) maupun lembaga negara non struktural lainnya, seperti komisi eksekutif (*executive branch agencies*). Bak jamur di musim hujan, semua bidang kenegaraan berlomba menghadirkan komisi negara. Tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.

A. Komisi Negara di Beberapa Negara

Komisi negara sering disebut dalam beberapa istilah berbeda, misalnya di Amerika Serikat dikenal sebagai *administrative agencies*.⁴ Menurut Asimow, komisi negara adalah: *units of government created by statute to carry out*

⁴ Istilah untuk komisi negara berbeda-beda, di antaranya: *administrative agencies*, *state auxiliary agencies* yang sering dikotomikan dengan *state primary agencies* atau *state fundamental agencies*.

*specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*⁵

Pembedaan *administrative agencies* menjadi independen dan eksekutif dikuatkan pula oleh ensiklopedi wikipedia. Dalam konteks ketatanegaraan Amerika Serikat, komisi negara independen federal (*federal independent agencies*) berada di luar cabang eksekutif dan dilahirkan berdasarkan undang-undang yang disahkan oleh Kongres. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kerja bagi komisi negara independen, hingga kewenangan membuat aturan. Bahkan, regulasi yang dikeluarkan komisi tersebut mempunyai kekuatan setara dengan undang-undang federal.⁶ Posisi setaranya regulasi komisi negara independen tersebut dengan undang-undang tentu disertai dengan mekanisme *judicial review*. Pengaturannya ada dalam *Administrative Procedure Act 1946* (APA).⁷ Pengujian regulasi yang dikeluarkan komisi independen dilakukan oleh pengadilan federal dan kemudian *appeal to the Supreme Court*.⁸

Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campur sari

⁵ Michael R. Asimow, *Administrative Law* (2002) hal. 1.

⁶ Wikipedia, *Independent Agencies of the United States Government*, http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government diakses 3 Juli 2007.

⁷ Wikipedia, *Administrative Procedure Act*, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act#APA.27s_standard_of_judicial_review diakses 3 Juli 2007.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2006) hal. 8.

ketiganya.⁹ Dalam kesempatan lain, Jimly Assihiddiqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara "fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman", yang biasanya terpisah, namun dilakukan bersamaan oleh suatu komisi negara independen.¹⁰ Komisi negara demikian karenanya adalah *self regulatory agencies*.¹¹ Dalam bahasa Funk dan Seamon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan "*quasi legislative*", "*executive power*" dan "*quasi judicial*".¹²

Beberapa komisi negara independen adalah juga organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur di dalam konstitusi; sebutlah seperti yang ada Afrika Selatan dan Thailand. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) UUD-nya menyebutkan ada *Human Rights Commission; Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities; Commission for Gender Equality*; dan *Electoral Commission*. Di Thailand, Pasal 75 konstitusinya mengatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen seperti: *Election Commission, Ombudsmen, National Human Rights Commission, National Counter Corruption Commission* dan *State Audit Commission*.

⁹ Jimly Assihiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.

¹⁰ Assihiddiqie, *Perkembangan ...* n 8, hal. 8.

¹¹ Ibid.

¹² William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001) hal. 23 – 24.

Amerika Serikat

Namun, itu bukan berarti bahwa semua komisi negara independen pastilah diatur dalam konstitusi. Misalnya, ada lebih dari seratus komisi negara independen di Amerika Serikat, antara lain: (1) *Federal Communication Commission*, (2) *Securities and Exchange Commission*, (3) *Federal Trade Commission*, (4) *National Labour Relations Board*, (5) *Nuclear Regulatory Commission* dan (6) *Federal Reserved Board*, (7) *Central Intelligence Agency*, (8) *Environmental Protection Agency*, (9) *Federal Emergency Management Agency*, (10) *Federal Reserve Board*, (11) *General Reserve Administration*, (12) *Immigration and Naturalization Service*, (13) *National Aeronautics and Space Administration*, (14) *National Archives and Records Administration*, (15) *National Science Foundation*, (16) *Office of Personnel Management*, (17) *Peace Corps*, (18) *Small Business Administration*, (19) *Social Security Administration*, (20) *United States Agency for International Development*, (21) *United States Postal Services*.¹³

Selain di Amerika Serikat, Komisi negara independen adalah juga fenomena ketatanegaraan modern di banyak negara maju semacam Perancis, Inggris, Italia dan Jerman. Di Perancis contoh dari komisi negara independen adalah *Commission des Operations de Bourse*, *Commission Informatique et Libertes*, *Commission de la Communication des Documents Administratifs* dan *Conseil Superiur de l'Audiovisuel*. Di Inggris dengan kewenangan regulasi dan konsultatif hadir beberapa komisi negara independen yang

¹³ Ibid 6 – 7. Lihat Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 326 – 327.

memainkan peran strategis, antara lain: *Monopolies and Mergers Commission*, *Commission for Racial Equality* dan *Civil Aviation Authority*. Di Italia, kewenangan regulasi dan *monitoring* melekat pada komisi negara independen yang mengawasi kinerja bursa efek. Di Jerman, lembaga sejenis bahkan berwenang mengatur penggabungan bisnis (*merger*).¹⁴

Berdasarkan tipe dan fungsi administrasinya, komisi negara independen dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu (1) badan pengatur dan pengawasan; (2) badan pengawas pelayanan publik; dan (3) badan yang terlibat dalam *productive activities*. Yang berfungsi mengatur dan mengawasi hanya ada pada level nasional atau pemerintahan federal saja, sehingga sebagaimana di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.¹⁵

Berbeda dengan kategori badan yang menjalankan pelayanan publik yang tidak terkonsentrasi pada pemerintah pusat atau federal semata. Namun, lembaga pengelola pelayanan umum inilah yang paling banyak, di Perancis jumlahnya ratusan, lebih kurang sama dengan Inggris yang berkisar pada angka 500, dan sering diberi nama *quasi autonomous non-governmental organizations* disingkat *quango's*. Bahkan Jimly Asshiddiqie mengkalkulasi di Italia ada lebih dari 40.000 buah lembaga pelayanan publik demikian, dengan istilah *enti pubblici*.¹⁶ Meskipun, penulis tidak yakin, ratusan bahkan puluhan ribu lembaga yang diidentifikasi Jimly tersebut dapat diklasifikasikan sebagai komisi negara independen. Satu dan lain hal, karena

¹⁴ Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, n 8, hal. 10.

¹⁵ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition (1998) hal. 280.

independent regulatory agencies memiliki syarat-syarat tertentu, sebagaimana akan dipaparkan di bawah ini.

Komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa (*state commissions*). Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa hanyalah bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.¹⁷ Pendapat tersebut sejalan dengan definisi Misiroglu yang mengatakan, komisi negara independen – di Amerika Serikat – adalah lembaga negara federal yang tidak termasuk cabang kekuasaan eksekutif, dan karenanya tidak berada di bawah kontrol presiden.¹⁸

Lebih jauh, mengutip keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Humprey's Executor v. United States*, Asimow berpendapat bahwa yang dimaksud dengan independen berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden, karena jelas-tegas merupakan bagian dari eksekutif.¹⁹ Hampir serupa, William F. Fox Jr. Berargumen bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.²⁰

¹⁶ Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, n 8, hal. 11.

¹⁷ Asimow, n 5, hal. 2.

¹⁸ Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 326.

¹⁹ Ibid hal. 20.

²⁰ William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law* (2000) hal. 56.

Ketika di tahun 1935, Franklin D. Roosevelt memberhentikan salah satu komisioner *Federal Trade Commission*—salah satu komisi negara independen—Mahkamah Agung memutuskan tindakan demikian tidak sah.²¹

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).²²

B. Komisi Negara di Indonesia

Sesuai dengan definisi komisi negara independen di atas, di Indonesia saat ini ada 13 *independent regulatory agencies*. Komisi-komisi tersebut, lengkap dengan dasar hukum pembentukannya adalah:

No.	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD 1945 & UU No. 22/2004
2.	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 & UU No. 12/ 2003
3.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001 – UU No. 39/1999
4.	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
5.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999

²¹ Misiroglu, n 18, hal. 298.

²² Funk dan Seamon, n 12, hal. 7.

6.	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No. 44/2000
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32/2002
8.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	UU No. 30/2002
9.	Komisi Perlindungan Anak	UU No 23/2002 & Keppres No. 77/2003
10.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (sudah alm)	UU No. 27/2004
11.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
12.	Dewan Pendidikan	UU No. 20/2003
13.	Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 81/2003

Sumber: Diolah dari *Kompas*, 30 April 2005 dan Meneg PAN.

Sebelumnya, ada Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara yang juga independen serta dibentuk berdasarkan UU No. 28/1999 dan Keppres No. 127/1999. Namun, setelah berdirinya KPK, KPKPN dilikuidasi. Meski keputusan untuk membubarkan KPKPN tersebut cenderung kental dengan nuansa balas dendam anggota DPR yang merasa terganggu dengan 'galaknya' kerja KPKPN; namun, harus diakui, penyatuan KPKPN ke dalam KPK adalah langkah efisiensi yang cukup tepat.

Berbalikan dengan KPKPN yang sudah 'almarhum', beberapa rancangan undang-undang justru mengindikasikan akan lahirnya beberapa Komisi Negara Independen baru. Misalnya, RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang merencanakan terbentuknya Komisi Informasi.

Selain komisi negara independen, ada beberapa lembaga lain, namun bertanggung jawab kepada Presiden – atau merupakan bagian dari eksekutif – sehingga merupakan komisi negara eksekutif (*executive branch agencies*).²³ Komisi

²³ Fox, n 20, hal. 57.

atau lembaga negara itu, beserta dasar hukumnya, yang menyebutkan ia berada di bawah atau bertanggung jawab kepada Presiden atau menteri, adalah: ²⁴

No.	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000
2.	Komisi Kepolisian	UU No. 2/2002
3.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004 dan Perpres No. 18/2005
4.	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40/1999
5.	Dewan Riset Nasional	Keppres No. 94/1999
6.	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110/1999
7.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres No. 161/1999
8.	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999
9.	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No. 41/1999 & Keppres No. 105/1999
11.	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Keppres No. 80/2000
12.	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001
13.	Komite Penilaian Independen	Keppres No. 99/1999
14.	Komite Olahraga Nasional Indonesia	Keppres No. 72/2001
15.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999
16.	Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran	PP No. 102/2000
17.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak	Keppres No. 12/2000
18.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54/2005
19.	Dewan Gula Nasional	Keppres No. 23/2003
20.	Dewan Ketahanan Pangan	Keppres No 132/2001
21.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No. 44/2002
22.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No. 151/2000
23.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No. 3/2003

²⁴ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (2005) hal. 92 – 105.

24.	Badan Narkotika Nasional	Keppres No. 17/2002
25.	Bakornas Penanggulangan Bencana & Pengungsi	Keppres No. 3/2001 jo. Keppres 111/2001
26.	Badan Pengembangan Kapet	Keppres No. 150/2002
27.	Bakor Pengembangan TKI	Keppres No. 29/1999
28.	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Keppres No. 72/1999
29.	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres No. 73/1999
30.	BRR Propinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara	Perpu No. 2/2005
31.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP No. 23/2004
32.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP No. 15/2005
33.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	PP No. 16/2005
34.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No. 83/1999
35.	Lembaga Sensor Film	PP No. 8/1994
36.	Korsil Kedokteran Indonesia	UU No. 29/2004
37.	Badan Pengelola Puspiptek	Keppres No. 43/1976
38.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No. 85/1999
39.	Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keppres Keppres No. 132/1998
40.	Lembaga Non Departemen (24 lembaga) ²⁵	Keppres No. 3/2002 perubahan Keppres No. 103/2001

Sumber: Diolah dari Kompas, 30 April 2005 dan Meneg PAN.

²⁵ Ke 24 lembaga negara non departemen itu bukan Komisi Negara Independen karena termasuk lembaga pemerintah. Organ-organ negara itu adalah: Lembaga Administrasi Negara (LAN), Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Perpustakaan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Standardisasi Nasional (BSN), Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Tenaga Nuklir Nasional, Badan Intelijen Negara (BIN), Lembaga Sandi Negara, Badan Urusan Logistik (Bulog), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional (LAPAN), Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Lembaga Informasi Nasional (LIN), Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) dan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar).

Di samping komisi negara eksekutif di atas, masih ada satu lembaga penasihat presiden yang amanatnya diatur dalam Pasal 16 UUD 1945. Inilah lembaga yang akhirnya menjadi Dewan Pertimbangan Presiden.

UKP3R.²⁶ Sebelumnya, embrio dari lembaga penasihat presiden sudah hadir, meskipun langsung menuai kontroversi. Sebenarnya, tidak ada keraguan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mempunyai kewenangan konstitusional untuk membentuk Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi. Jangankan membuat UKP3R di lingkungan kepresidenan, Presiden berhak untuk setiap saat mengangkat dan memberhentikan menteri, yang levelnya justru berada di atas para personil UKP3R. UUD 1945 secara tegas mengatur, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan dalam menjalankan kekuasaan eksekutif tersebut, posisi Wakil Presiden hanyalah sebagai pembantu presiden. Selanjutnya, konstitusi menegaskan Presiden – bukan Wakil Presiden – berwenang membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Jadi jelas adalah hak prerogatif presiden sebagai *chief of executive* untuk menyusun unit yang mendukung kerja-kerja kepresidenannya, termasuk UKP3R.

Kontroversi UKP3R karenanya bukan terletak pada konstitusionalitas kewenangan presiden untuk membentuknya. Bahkan jikaalaupun misalnya Wakil Presiden tidak menyetujuinya, atau para menteri berkeberatan dengan

²⁶ Bagian ini diambil: Denny Indrayana, *Presiden yang Terpenjara*, Media Indonesia, 9 November 2006.

kehadiran UKP3R, Presiden Yudhoyono tetap berwenang untuk membentuk unit kerja tersebut. Meskipun perlu dicatat bahwa lebih ideal jika rekrutmen politik personil di lingkaran presiden diatur dalam undang-undang. Bahkan, masalah kabinetpun seharusnya pembentukan, pengubahan dan pembubarannya diatur pula dalam undang-undang. Itulah amanat Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945.

Setelah Dewan Pertimbangan Agung dibubarkan, Perubahan Keempat UUD 1945 mengamanatkan adanya undang-undang yang mengatur tentang dewan penasihat presiden. Amanat UUD 1945 itu hingga lebih empat tahun belum juga dilaksanakan oleh Presiden dan DPR – lembaga yang diberi amanah membuat undang-undang oleh konstitusi. Nasib yang sama terjadi dengan rancangan undang-undang kementerian negara. Ketiadaan aturan pengundangan itu menunjukkan lemahnya visi legislasi perundangan. Tidak jarang undang-undang dibuat bukan berdasarkan amanat konstitusi. Akibatnya, Presiden mempunyai kewenangan yang tak terbatas untuk menerapkan kewenangan *appointment and removal* yang dimilikinya. Tetapi itu teorinya. Praktiknya, Presiden Yudhoyono tidaklah sebebaskan demikian. Polemik UKP3R secara kasat mata menunjukkan posisi tawar Presiden Yudhoyono tidaklah terlalu kuat di hadapan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Ada dua faktor utama yang menyebabkan kewenangan Yudhoyono menjadi lebih terbatas: *constitutional power* yang lebih terkontrol serta *partisan power* yang lebih rentan. Secara konstitusi, presiden pascaperubahan UUD 1945 relatif lebih dikontrol oleh parlemen. DPR saat ini jelas lebih mempunyai gigi dibandingkan di masa presiden Soeharto. Meski mendapatkan legitimasi kuat melalui pemilihan

langsung oleh rakyat, presiden tidak lagi mampu merekayasa anggota parlemen. Karena semua anggota DPR pun seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat pula.

Yang lebih penting, senyatanya, Presiden Yudhoyono berpijak pada dukungan partisan yang lemah. Partai politik inti yang menyokongnya hanyalah dua partai gurem: Partai Demokrat dan Partai Bintang. Koalisi mutakhir yang melibatkan semua partai besar minus PDI Perjuangan baru terjadi belakangan. Partai Golkar baru bergabung setelah Wakil Presiden Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum dari reinkarnasi partai yang berkuasa di era Orde Baru tersebut.

Dukungan partisan parlemen yang lemah itulah yang memenjara Presiden Yudhoyono; tidak terkecuali dengan polemik pembentukan UKP3R. Partai Golkar yang mempunyai agenda Rapat Pimpinan Nasional (Rapimnas) pada bulan November ini secara sengaja mempolitisasi isu UKP3R untuk kepentingan politik partainya. Beberapa kekecewaan kader Golkar di daerah – seperti DPD Golkar Lampung yang kecewa karena Alzier tidak bisa menjadi Gubernur – bertemu dengan kepentingan elite Golkar, mempersoalkan masalah UKP3R.

Tidak terkomunikasikannya UKP3R secara baik kepada Wakil Presiden Jusuf Kalla memang merupakan suatu kealpaan. Seharusnya, meskipun unit kerja ini memang melekat pada presiden, karena bidang kerjanya menyangkut visi dan misi lembaga kepresidenan, maka sangat patut Jusuf Kalla dilibatkan. Personil Ketua UKP3R, Marsilam Simanjuntak, yang diidentifikasi sebagai sosok yang tidak Golkar *friendly*, semakin menambah kompleksitas masalah.

Tetapi masalah politisasi dan pribadi Marsilam, jelas bukan masalah ketatanegaraan. Sekali lagi secara konstitusi,

Presiden berwenang membentuk unit kerja di sekeliling dirinya. Hanya saja unit kerja itu supaya lebih berdayaguna dan tidak hanya menjadi akomodasi politik sebaiknya diatur dalam undang-undang tentang penasihat presiden. Fakta bahwa UKP3R diributkan, karenanya, lebih karena anomali sistem presidensial yang berdiri di atas koalisi rapuh dengan Golkar sebagai pendukung mayoritas. Posisi demikian membuat Presiden Yudhoyono terpenjara dengan intrik dan dinamikan politik di Partai Golkar. Komplikasi sistem presidensial yang bertaut dengan multi-partai semakin parah karena Wakil Presiden yang seharusnya pembantu presiden adalah Ketua Umum Partai Golkar; akibatnya, meskipun secara konstitusional Presiden Yudhoyono lebih kuat, secara kekuatan riil politik, Wakil Presiden Kalla adalah faktor politik yang tidak bisa dipandang sebelah mata.

Presiden Yudhoyono terpenjara oleh multipartai; terpenjara oleh koalisi yang kebesaran (*oversized coalition*); terpenjara oleh Partai Golkar; dan dalam tiga tahun menjelang pemilu 2009 akan semakin terpenjara – mungkin – oleh wakil presidennya sendiri. Dalam kondisi demikian, tentu saja Presiden yang lebih berwibawa dan tegas diperlukan. Di samping, secara konstitusional, sistem kepartaian harus didesain menjadi lebih sederhana. Perlu pula diper-timbangkan agar paket Presiden dan Wakil Presiden hanya diusulkan oleh partai yang sama, tidak berbeda. Hanya dengan demikian akan hadir sistem presidensial yang efektif, bukan presiden sial yang terpenjara.

C. Evaluasi Komisi Negara

Evaluasi atas komisi negara di tanah air paling tidak perlu menyoroti tiga hal, yaitu: (1) problema eksistensinya

yang mulai menginflasi; (2) efektifitas fungsi; (3) serta urgensi restrukturisasi komisi negara tersebut.

Dari tabel di atas jelaslah bahwa dari 13 komisi negara independen dan 40 komisi negara di lingkungan eksekutif – atau total 53 lembaga, hanya 2 lembaga saja yang peraturannya hadir sebelum era reformasi, atau sebelum mundurnya Soeharto di tahun 1998, yaitu: Badan Pengelola Puspipstek (1976) dan Lembaga Sensor Film (1994). Selebihnya, 51 negara atau 96,2 persen adalah lembaga baru dengan peraturan baru pasca-Orde Baru.

Nyatalah bahwa Indonesia tidak imun dari kecenderungan global, yaitu mendirikan lembaga baru di masa transisi pascapemerintahan otoriter. Salah satu penyebab utamanya adalah lunturnya kepercayaan publik atas lembaga negara konvensional. Ketidakpercayaan publik (*public distrust*) itu mendorong hadirnya komisi negara yang diidamkan memberikan kinerja baru yang lebih terpercaya. Pengalaman Amerika Serikat menegaskan relasi antara doktrin kepercayaan publik (*public trust doctrine*) dengan hadirnya lembaga-lembaga negara federal.²⁷

Di tanah air, ketidakpercayaan terhadap pelayanan pejabat negara melahirkan Komisi Ombudsman Nasional; ketidakpercayaan terhadap penanganan masalah HAM, menghadirkan Komnas HAM. Di dunia peradilan ketidakpercayaan pada para hakim yang kabarnya kebanyakan korup memunculkan Komisi Yudisial; perilaku aparat kejaksaan yang menyimpang, memicu kelahiran Komisi

²⁷ Susan D. Baer, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15 (1988) hal. 382.

Kejaksaan; tingkah-polah polisi yang menjadi penikmat mafia peradilan, merangsang kehadiran Komisi Kepolisian.

Inflasi Komisi

Sayangnya, di "negeri kampung maling" ini, menjamurnya komisi negara tidak berbanding lurus dengan berkurangnya problem kebangsaan. Justru Indonesia mulai memasuki masa inflasi komisi negara, yaitu titik jenuh yang justru dapat mereduksi urgensi eksistensi komisi itu sendiri. Telah lahir komisi negara baru yang fungsi dan perannya cenderung tidak jelas atau tumpang-tindih satu sama lain.²⁸

Ketidakkjelasan komisi negara di Indonesia terutama karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Komisi hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, bukanlah preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan. Terkadang, komisi cenderung dibentuk karena penguasa melihatnya sebagai suatu kebijakan yang populis, sehingga jika didukung akan menaikkan pamor politik sang penguasa. Akibatnya, kelahiran komisi negara hanyalah manipulasi dan dagangan elite politik semata, menjauh dari tujuan luhurnya guna membentuk sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih demokratis, modern dan anti-korupsi.²⁹

Salah satu bukti absennya konsep komisi negara yang menyeluruh dan terencana adalah berbeda-bedanya dasar hukum kehadiran komisi negara tersebut (lihat tabel di atas). Ada yang hadir berdasarkan amanat Undang-undang Dasar, namun tidak sedikit pula yang lahir hanya berlandaskan

²⁸ Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi Negara di Negeri Kampung Maling*, Kompas 30 April 2005.

²⁹ Ibid.

keputusan atau peraturan presiden, bahkan senyatanya dua format terakhir inilah yang paling banyak digunakan. Perbedaan dasar hukum itu tidak hanya menunjukkan nihilnya koordinasi perencanaan pembentukan komisi negara, tetapi lebih jauh mengakibatkan berbedanya tingkat kewibawaan komisi tersebut.³⁰

Bentuk minimnya komitmen elite politik pada pembentukan komisi makin tercermin dengan tidak adanya jaminan finansial bagi hidupnya komisi negara. Tidak sedikit komisi yang hidup enggan mati tak mau; menunggak tagihan-tagihan telepon dan listrik; hingga ujungnya ada yang mengusulkan lebih baik dibubarkan saja (*Kompas*, 28 Januari 2004). Kemiskinan infrastruktur komisi tersebut amat bertolak belakang dengan sangat beratnya beban kerja komisi – khususnya bagi komisi negara independen – untuk mendorong terciptanya sistem bernegara yang transparan, akuntabel dan bersih dari korupsi-korupsi kekuasaan.³¹

Efektifitas Fungsi

Dengan berbagai permasalahan konseptual, legal hingga finansial di atas, menjadi teramat wajar kalau kemudian komisi negara hanya menjadi macan kertas yang ompong. Hanya tampilannya yang sangar tetapi kenyataannya tidak mempunyai gigi untuk menggigit. Komnas HAM hanya menjadi lembaga yang kaya rekomendasi tetapi mandul dalam mengurangi pelanggaran HAM di tanah air; Komisi Ombudsman Nasional sibuk mengeluarkan rekomendasi antimafia peradilan, tetapi tetap belum efektif menciptakan peradilan yang anti praktik jual-beli keadilan. Dari 2.443

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

kasus pengaduan yang ditangani Komisi Ombudsman Nasional sejak Maret 2000 hingga Maret 2005, misalnya, 48 persen tidak ditanggapi oleh lembaga yang diadukan;³² Komisi Hukum Nasional mengklaim banyak melakukan kerja nyata reformasi hukum, tetapi realita hukum Indonesia tetap saja korup sepanjang masa keberadaannya.

Nyatalah, keberadaan komisi-komisi yang menjamur tersebut tentu harus segera ditata guna secara jelas dan tegas mendorong demokratisasi di tanah air. Revitalisasi komisi-komisi tersebut penting agar mereka tidak hanya menjadi lembaga negara yang muncul responsif, sesaat dan akhirnya hilang ditelan zaman, karena pelaksanaan fungsinya tidak maksimal. Sejarah ketatanegaraan kita sudah membuktikan, bahkan lembaga negara yang keberadaannya dijamin konstitusi sekalipun, Dewan Pertimbangan Agung, akhirnya dilikuidasi karena dirasa tidak memberikan sumbangan yang berarti dalam menciptakan sistem pemerintahan yang baik dan efektif. Hal yang serupa akan amat mungkin terjadi pada komisi-komisi negara yang kini ada dan terus bermunculan.³³

Restrukturisasi

Perlu segera disusun *blueprint* lembaga negara, khususnya bagi institusi-institusi yang aturannya berada di luar konstitusi. Di dalam *blueprint* tersebut perlu ditegaskan bahwa komisi negara yang sebaiknya dipertahankan hanyalah komisi-komisi yang mempertegas dan memperkokoh

³² Nur Hidayati, *Menggenjot Kinerja Butuh Komitmen Kuat*, Kompas 30 April 2005.

³³ Denny Indrayana, *Inflasi Komisi, Inflasi Rekomendasi*, Media Indonesia 28 September 2005.

bangunan negara hukum, yaitu komisi yang mendorong dan menjaga: (1) sistem peradilan yang independen dan berintegritas, bersih dari praktik mafia peradilan; (2) perlindungan hak asasi manusia; (3) kebebasan pers; dan (4) pemilihan umum yang jujur dan adil.

Acuan kedua bagi restrukturisasi komisi adalah urgensinya untuk menguatkan konsep *separation of powers* dalam kehidupan bernegara. Di Amerika Serikat berkembang doktrin pendelegasian kekuasaan (*delegation doctrine*) sebagai dasar konstitusional bagi pemisahan kekuasaan untuk komisi negara di luar lembaga-lembaga negara konvensional.³⁴ Inilah jawaban atas realitas makin kompleksnya permasalahan ketatanegaraan modern. Model pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) konvensional yang hanya mengasumsikan adanya tiga cabang kekuasaan di suatu negara – eksekutif, legislatif dan yudikatif – sudah tidak lagi menjawab kompleksitas negara modern. Karena itu diperlukan *independent regulatory agencies* untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern, dengan model relasi saling imbang-saling kontrol yang lebih lengkap di antara lembaga-lembaga negara (*state organs*). Ackerman berpendapat:

... the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and **independent agencies** such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional

³⁴ David Schoenbrod, *Separation of Powers and the Powers That be: The Constitutional Purposes of the Delegation Doctrine*, The American University Law Review vol. 36 (1987) hal. 388 – 389.

*dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.*³⁵ (cetak tebal oleh penulis).

Berdasarkan parameter 4 syarat dasar negara hukum serta konsep pemisahan kekuasaan modern demikian, maka komisi negara yang patut dipertahankan adalah:

1. **Komisi Yudisial**; namun dengan perluasan tidak hanya kepada hakim tetapi kepada semua aparatur hukum. Artinya KY tidak hanya mengawasi hakim namun juga polisi dan jaksa. Dengan demikian Komisi Kepolisian dan Komisi Kejaksaan tidak diperlukan lagi, tetapi hanya akan menjadi bagian dari KY. Ada baiknya, KY dijadikan institusi yang fokus bagi administrasi peradilan. Masalah rekrutmen, promosi, mutasi hingga pemberian sanksi bagi para aparat hukum adalah wilayah kerja KY yang patut dipertimbangkan.
2. **Komisi Ombudsman**; lembaga ini diperlukan untuk mengawal agenda *good governance*.
3. **Komisi Pemberantasan Korupsi**; lembaga ini penting untuk terus menjaga Indonesia yang bebas dari korupsi melalui upaya pencegahan dan penindakan hukum.
4. **Komisi Nasional HAM**; yang mempunyai divisi kerja perlindungan anak dan perempuan. Artinya Komisi Perlindungan Anak serta Komnas HAM Perempuan sebaiknya tidak lagi menjadi lembaga tersendiri.

³⁵ Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review vol. 113 (2000) hal. 728.

5. **Komisi Pers Indonesia**; lembaga ini merupakan peleburan Dewan Pers Indonesia dan Komisi Penyiaran Indonesia yang penting untuk menjaga prinsip kebebasan pers.
6. **Komisi Pemilihan Umum**; lembaga ini strategis untuk mengawal pemilihan umum yang luber dan jurdil bagi hadirnya sistem ketatanegaraan yang akuntabel.

Organ Konstitusi

Belajar dari Afrika Selatan dan Thailand, yang mencantumkan komisi negara itu menjadi organ konstitusi, seharusnya dasar hukum bagi komisi negara di atas lebih dikuatkan. Penguatan itu penting, misalnya, sebagai bentuk komitmen tegas pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM, maka Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komnas HAM dinaikkan status dasar hukumnya ke tingkat konstitusi. Jaminan konstitusional itu tidak hanya menambah amunisi kehidupan bagi kedua komisi negara itu, tetapi sekaligus menjadi signal yang kuat bagi peperangan melawan korupsi dan para penjahat HAM di tanah air.

Pengangkatan derajat beberapa komisi menjadi organ konstitusi juga strategis untuk mengantisipasi kemungkinan konflik. Dengan posisi sebagai organ konstitusi, komisi negara independen akan mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara di hadapan meja merah Mahkamah Konstitusi.

Komisi Biasa

Di samping menjadi organ konstitusi, untuk lembaga-lembaga *ad hoc* atau penunjang semata, beberapa komisi dapat dibentuk cukup berdasarkan undang-undang. Misal-

nya, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah lembaga yang dibutuhkan dalam konteks *transitional justice*. Karena karakteristiknya, komisi ini tidak perlu menjadi lembaga permanen. Lebih jauh, fungsi selanjutnya dari lembaga ini dapat dilekatkan pada Departemen Hukum dan HAM, ketika kehadirannya sebagai institusi tersendiri dirasakan sudah cukup.

Yang lain, Komisi Perlindungan Saksi adalah institusi, yang dibentuk dengan dasar undang-undang. Tetapi karenanya hanya penunjang, lembaga ini cukup dijadikan institusi yang berada di dalam ranah eksekutif. Kehadiran komisi ini penting sebagai pelengkap instrumen perang melawan korupsi. Tanpa perlindungan saksi (*witness protection*) upaya-upaya memberantas pidana modern semacam korupsi, teror, narkoba dan sejenisnya akan amat sulit dilakukan.

Likuidasi

Komisi-komisi negara lain di luar penegasan konsep negara hukum dan fungsi *transitional justice* di atas, sebaiknya dilikuidasi. Pelikuidasian perlu dilakukan karena alasan strategis, teknis dan politis. Secara strategis tidak jarang keberadaan suatu komisi negara hanya menambah panjang rantai birokrasi dan tumpang tindih dengan fungsi-fungsi lembaga negara yang lain. Secara teknis, banyaknya komisi negara yang tumpang tindih tersebut melahirkan sistem pemerintahan yang tidak efisien dan cenderung menghamburkan uang negara semata.³⁶ Secara politis, banyaknya komisi negara cenderung hanya

³⁶ *Inflasi Komisi Inflasi APBN*, Kompas 30 April 2005.

menjadi sarana antarpantai politik untuk berbagi kursi kekuasaan bahkan meski seringkali mengorbankan efisiensi pemerintahan negara.

Berkait dengan efisiensi ini komisi negara yang berada di bawah presiden harus ditimbang lagi urgensinya. Komisi Hukum Nasional misalnya sebaiknya ditiadakan dan fungsinya cukup dilaksanakan oleh Departemen Kehakiman. Demikian pula dengan komisi/lembaga/dewan/badan yang lainnya, misalnya Dewan Pendidikan dikembalikan fungsinya kepada Departemen Pendidikan Nasional. Intinya, semua komisi/lembaga/dewan/badan dinilai apakah masih diperlukan atau cukup dilaksanakan oleh departemen atau lembaga pemerintah non-departemen.

Audit

Pada fase memutuskan lembaga mana yang patut dilikuidasi (dihilangkan) atau dimerger (digabungkan) itulah fungsi audit kinerja kelembagaan dan audit keuangan yang profesional menjadi amat penting. Audit kinerja kelembagaan strategis untuk menentukan apakah suatu komisi memang sebaiknya terus eksis. Audit keuangan juga sangat penting untuk menilai akuntabilitas dan moralitas orang-orang yang bertugas di dalam menjalankan putaran roda kerja komisi. Jikalau audit kinerja kelembagaan menunjukkan eksistensi komisi justru merugikan, maka sewajarnya komisi dilikuidasi. Sama halnya, jikalau audit finansial menunjukkan anggota komisi tidak memegang sumpah-janji antikorupsi, maka yang bersangkutan harus siap menerima sanksi untuk dibui sampai mati.³⁷

³⁷ Indrayana, *Merevitalisasi...* n 28.

D. Tantangan Komisi Negara

Setelah proses restrukturisasi komisi dilakukan dengan *blueprint* mengacu pada prinsip dasar negara hukum dan konsep modern pemisahan kekuasaan, maka paling tidak ada 2 tantangan utama bagi komisi negara yang ke depan wajib diantisipasi: efektifitas fungsi; dan problema relasi antaralembaga negara.

Efektifitas Fungsi

Restrukturisasi dan revitalisasi komisi negara seharusnya diiringi dengan meningkatnya efektifitas kerja komisi. Khususnya bagi komisi negara independen, kemandirian itu harus tercermin dalam bentuk fungsi yang tidak sebatas dapat memberikan rekomendasi, namun lebih jauh sebaiknya dapat menjatuhkan sanksi.

Karena, patut dipahami bahwa antara prinsip independensi dengan fungsi rekomendasi adalah dua hal yang tidak sejalan. Bagaimana mungkin lembaga independen hanya berwenang memberi rekomendasi, yang tentunya dapat dijalankan atau tidak oleh lembaga penerima rekomendasi. Bukankah kalau suatu rekomendasi tidak dijalankan itu berarti independensi fungsi dari komisi yang bersangkutan tercederai?

Karenanya, menjadi wajib seharusnya untuk memberikan kewenangan eksekusi sanksi kepada Komisi Yudisial, misalnya. Terlebih konstitusi sendiri secara tegas mengamanatkan bahwa KY berwenang "menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Kata "menegakkan" seharusnya diikuti dengan konsep kewenangan yang konsisten yaitu: kekuatan eksekusi, bukan hanya rekomendasi. Rekomendasi selain

tidak sesuai dengan kata "menegakkan" juga bertentangan dengan konsep independennya Komisi Yudisial. Karena rekomendasi akan dengan mudah diabaikan, yang berarti ada intervensi – meski tidak langsung, dari lembaga penerima rekomendasi terhadap kemandirian Komisi Yudisial.³⁸

Problema Relasi: Kasus MA – KY

Selain masalah efektifitas fungsi, tantangan komisi negara ke depan adalah relasinya dengan lembaga negara lainnya. Relasi MA dan KY, yang relatif terus bermasalah beberapa waktu terakhir adalah contoh konkret tantangan relasi institusional tersebut.

KY dan MA seharusnya bersekutu ataukah berseteru? Itulah pertanyaan yang muncul akhir-akhir ini melihat terus meruncingnya relasi antara kedua lembaga tersebut, serta upaya-upaya perdamaian yang kemudian diupayakan berbagai pihak. Idealnya keduanya bersekutu untuk melawan mafia peradilan. KY dan MA berkoalisi untuk menggempur praktik *judicial corruption*. Tetapi itu adalah relasi ideal yang mengandaikan semua hakim di MA bersih dari praktik menyimpang. Padahal pada kenyataannya sulit membayangkan bahwa semua hakim-hakim di MA tidak terkontaminasi praktik *judicial corruption*.³⁹

Secara kelembagaan, memang hubungan KY dan MA sebaiknya tidak selalu berkonflik. Namun, bukan berarti KY tidak dapat menjatuhkan sanksi kepada hakim nakal. Artinya, teritori konflik harus dipindahkan dari wilayah institusional ke ranah personal. Tetapi kerjasama kelembagaan tersebut mensyaratkan—antara lain—kepemimpinan

³⁸ Indrayana, *Inflasi...* n 33.

³⁹ Denny Indrayana, *KY dan MA Sekutu atau Seteru*, Media Indonesia.

di kedua lembaga mempunyai satu visi yang sama untuk membunuh praktik mafia peradilan. Pada tingkat inilah kesungguhan dan progresifitas pimpinan MA – yang kembali dipimpin oleh Bagir Manan – kembali diuji untuk dapat menyamai langkah cepat pembenahan dunia kehakiman yang sedang semangat-semangatnya disuarakan pimpinan KY. Tanpa kesamaan visi pemberantasan *judicial corruption*, konflik antara KY dan MA akan terus bernuansa institusional. Karena pimpinan MA akan berupaya untuk selalu menarik konflik personalnya dengan KY menjadi persoalan institusional.⁴⁰

Pada dasarnya ada tiga jenis relasi antara lembaga negara, termasuk pula kemungkinan relasi KY dan MA, yaitu: konstruktif, kolusif dan konfrontatif. Relasi yang konstruktif adalah hubungan yang berjalan di atas kesepakatan untuk saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*) guna menciptakan peradilan yang lebih bersih dan berwibawa. Relasi yang kolusif menunjukkan bahwa KY tidak berfungsi sebagai lembaga pengawas hakim, melainkan hanya menjadi pemberi stempel bersih kepada apapun keputusan para hakim. Hubungan yang kolusif ini kemungkinan terjadi jika KY sendiri sudah pula terkontaminasi penyakit kotor mafia peradilan. Relasi ketiga, konfrontatif, adalah hubungan KY dan MA yang selalu berseteru.⁴¹

Untuk membayangkan betapa merusaknya relasi KY dan MA yang kolusif dan konfrontatif maka bisa dianalogkan hubungan keduanya dengan relasi Presiden dengan DPR.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

Hubungan presiden dengan DPR yang terlalu mesra akan menghadirkan relasi yang kolusif dan menyebabkan DPR tidak akan kritis. Fungsi pengawasan DPR menjadi mandul dan setiap kebijakan pemerintah yang keliru sekalipun akan mendapatkan permakluman dan persetujuan DPR. Hubungan kolusif demikian amat nyata terjadi di masa kepresidenan Soeharto.⁴²

Sama merusaknya dengan relasi yang kolusif, hubungan yang konfrontatif juga akan menyebabkan kehidupan bernegara akan terus berkonflik dan terganggu. Pengalaman di masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid menunjukkan bagaimana konfrontasi di antara presiden dengan parlemen yang berlangsung terus-menerus telah melahirkan kelelahan serta kejenuhan politik yang luar biasa.⁴³

Sama halnya dengan relasi Presiden dengan DPR, hubungan KY dan MA adalah hubungan saling kontrol saling imbang yang sebaiknya konstruktif. Itu artinya, konfrontasi institusional berkepanjangan yang sekarang terjadi harus segera diakhiri. KY dan MA memang harus duduk untuk menyusun agenda kerja bersama melawan mafia peradilan. Agenda itu dapat berupa *memorandum of understanding* yang menjelaskan *standard operating procedures* (SOP) bagaimana seharusnya proses pemeriksaan hakim; apakah putusan dapat menjadi obyek pemeriksaan oleh KY; dan seterusnya.⁴⁴

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

KY-MA Pasca-Putusan MK⁴⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas mengatakan bahwa relasi MA dan KY bukanlah *checks and balances* tetapi kemitraan (*partnership*) antara KY sebagai organ penunjang (*supporting organ*) dan MA sebagai organ utama (*main organ*). Klasifikasi MA demikian tentu saja bukan kabar baik bagi komisi independen. Putusan MK relatif tidak mengakui eksistensi komisi independen sebagai cabang kekuasaan baru di era modern.

Lonceng kematian itu berdentang kencang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 yang menguji konstiusionalitas beberapa pasal dalam Undang-undang Komisi Yudisial (UU KY). Tiga puluh satu hakim agung, sebagai pemohon pengujian, bersama para kuasa hukumnya, OC Kaligis, Juan Felix Tampubolon dan Indriyanto Seno Adji sedang tersenyum lebar karena nyaris seluruh permohonan mereka dikabulkan oleh MK. Bahkan untuk fungsi pengawasan, MK memutuskan "segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).” Inilah untuk kesekian kalinya MK menggunakan dalih ketidakpastian hukum atau kepastian hukum untuk membatalkan suatu peraturan perundangan. Sayangnya penerapan dalih itu tidak jarang bertabrakan dengan prinsip kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.

Dalam putusan sebelumnya, MK membatalkan ketentuan perbuatan melawan hukum materiil dalam penjelasan

⁴⁵ Bagian ini diambil dari, Denny Indrayana, *Mahkamah Mafia Peradilan*, Kompas, 28 Agustus 2006.

pasal 2 ayat (1) Undang-undang Korupsi karena tidak sesuai dengan kepastian hukum yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pembatalan konsep melawan hukum materiil tersebut – yang merujuk pada hukum tidak tertulis dalam ukuran kepatutan, kehati-hatian dan kecermatan yang hidup dalam masyarakat, sebagai satu norma keadilan – memangkas semangat progresivitas yang amat bermanfaat untuk melawan korupsi sebagai kejahatan luar biasa dengan cara luar biasa pula.

Setali tiga uang, dalam putusan UU KY, MK membatalkan segala pasal pengawasan dengan alasan tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Pertanyaannya, apakah ketidakjelasan tersebut sedemikian parah sehingga semua fungsi pengawasan dalam UUKY wajib dinyatakan bertentangan dengan konstitusi? Mengapa pilihannya bukanlah membiarkan pasal-pasal pengawasan itu dengan menekankan KY mengatur hal-hal yang belum jelas dalam Peraturan KY. Bukankah dengan demikian, fungsi pengawasan KY masih dapat dilakukan, suatu fungsi yang teramat penting untuk memerangi praktik mafia peradilan yang marak di negeri ini.

Dengan membatalkan segala pasal pengawasan dalam UU KY tentu saja MK telah membuat senyum lebar semua pelaku korupsi peradilan. Mulai putusan itu dibacakan hingga disahkannya revisi UU KY, KY tidak lagi bisa mengawasi perilaku hakim. Suatu fungsi konstitusional yang dijamin oleh konstitusi. Itulah Ironisnya, MK sebagai pengawal konstitusi, justru telah menghapus pasal-pasal pengawasan KY yang sebenarnya justru diberikan oleh konstitusi.

Putusan UU KY jelas mencerminkan hakim konstitusi terjebak *conflict of interest*. Mereka tidak mau dimasukkan sebagai obyek pengawasan KY. Salah satu alasannya, karena MK berwenang memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang KY mungkin menjadi salah satu pihaknya. Sehingga, jikalau hakim konstitusi diawasi KY, independensi mereka dalam memutus perkara sengketa kewenangan demikian menjadi terganggu.

Argumentasi ini menunjukkan MK mempunyai standar ganda tentang makna independensi mereka. Dalam banyak kesempatan, MK berargumen bahwa independensi hakim konstitusi jangan diragukan, bahkan untuk memutus kasus-kasus yang melibatkan Presiden dan DPR. Meskipun enam orang hakim konstitusi diusulkan oleh Presiden dan DPR, mereka mengaku tetap bisa mandiri. Lalu kenapa keman-dirian yang sama tidak bisa dilakukan berhadapan dengan fungsi pengawasan KY?

Selanjutnya, argumen putusan bahwa KY hanya organ penunjang, sedangkan MA serta adalah MK adalah lembaga negara utama, adalah argumen yang *debatable*. Konstitusi sendiri tidak secara tegas mengatur demikian. Yang jelas, ketiga lembaga secara tegas diatur dalam bab yang sama tentang kekuasaan kehakiman. Semestinya, dengan kewenangan "menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", tidaklah bisa diargumentasikan KY hanya penunjang, dan MA serta MK lebih utama. Untuk melaksanakan pengawasan preventif dan korektif atas perilaku hakim, KY sewajibnya berfungsi sejajar dengan lembaga yang akan di awasinya. Adalah mimpi untuk mengargumentasikan, suatu lembaga yang lebih inferior dapat mengawasi lembaga yang lebih superior.

Terlebih argumen bahwa konsep *checks and balances* hanya berlaku di antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah argumen lama ala Montesquieu yang sudah mulai ketinggalan zaman. Bruce Ackerman menyatakan di Amerika Serikat sistem *checks and balances* dilakukan tidak lagi di antara tiga cabang kekuasaan, tetapi lima: Presiden, DPR, Senat, MA dan Komisi-komisi Independen.⁴⁶ Pendapat Bruce tersebut sudah menjadi trend ketatanegaraan modern di mana kehadiran Komisi-komisi independen diberi tempat di dalam konstitusi sebagai *constitutional organ*. Menggunakan istilah *independent regulatory commissions*, Yves Meny dan Andrew Knapp menegaskan eksistensi komisi negara independen sebagai cabang kekuasaan keempat:

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.*⁴⁷

Kontrol

Di sisi lain, dengan semakin banyaknya komisi negara, memang harus juga diiringi dengan pemaksimalan pengawasan terhadap kerja komisi tersebut. Prinsip bahwa komisi negara adalah lembaga yang independen bukan berarti anggota-anggotanya steril dari sanksi hukum. Konsep kemandirian hanya bersifat institusional, tetapi tidaklah personal. Artinya, hanya institusilah yang tidak dapat

⁴⁶ Ackerman, n 35, 728.

⁴⁷ Meny dan Knapp, n 15, hal. 281.

diintervensi kewenangannya, tetapi anggota-anggota komisi wajib untuk dijatuhi sanksi jikalau melakukan kejahatan kemanusiaan, misalnya korupsi.⁴⁸ Hal tersebut sejalan dengan praktik di Amerika Serikat yang kontrol terhadap *independent regulatory agencies* dilakukan melalui mekanisme rekrutmen dan pemberhentian pimpinan komisi, tentu dengan tetap memperhatikan aturan yang ada di peraturan perundangan terkait.⁴⁹

Penutup

Komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) atau komisi eksekutif (*executive branch agencies*) memang menjamur di masa transisi Indonesia pascarezim otoriter Soeharto. Komisi demikian harus direstrukturisasi, dirampingkan dan direvitalisasi, antara lain dengan menjadikannya sebagai organ konstitusi (*constitutional organ*). Revitalisasi komisi harus diikuti dengan meningkatkan efektifitas fungsi komisi untuk tidak hanya sebagai pemberi rekomendasi; serta menata relasinya dengan lembaga negara lain untuk menegaskan cita negara hukum serta prinsip modern *separation of powers* dan konsep dasar saling kontrol-saling imbang. ❖

⁴⁸ Indrayana, *Merevitalisasi...* n 28.

⁴⁹ Fox, n 20, hal. 55.

DAFTAR PUSTAKA

- Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review vol. 113 (2000).
- David Schoenbrod, *Separation of Powers and the Powers That be: The Constitutional Purposes of the Delegation Doctrine*, The American University Law Review vol. 36 (1987).
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Disertasi Ph.D., the Faculty of Law, University of Melbourne (2005).
- Denny Indrayana, *Inflasi Komisi, Inflasi Rekomendasi*, Media Indonesia 28 September 2005.
- Denny Indrayana, *KY dan MA Sekutu atau Seteru*, Media Indonesia.
- Denny Indrayana, *Mahkamah Mafia Peradilan*, Kompas, 28 Agustus 2006.
- Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi Negara di Negeri Kampung Maling*, Kompas 30 April 2005.
- Denny Indrayana, *Presiden yang Terpenjara*, Media Indonesia, 9 November 2006.
- Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (2005).
- Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003).
- Inflasi Komisi Inflasi APBN*, Kompas 30 April 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.
- Michael R. Asimow, *Administrative Law* (2002).
- Nur Hidayati, *Menggenjot Kinerja Butuh Komitmen Kuat*, Kompas 30 April 2005.
- Susan D. Baer, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15 (1988).
- Wikipedia, *Administrative Procedure Act*, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act#APA.27s_standard_of_judicial_review diakses 3 Juli 2007.

Wikipedia, *Independent Agencies of the United States Government*, http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government diakses 3 Juli 2007.

William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law* (2000).

William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001).

Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3rd edition* (1998).

DPD ANTARA (TI)ADA DAN TIADA

*Bicameralism is upheld against unicameralism on the argument that two Houses are a safety valve, and that the concentration of all legislative power in just one body is not only dangerous but also unwise: **for two eyes are better than one eye.** (Giovanni Sartori, 1997).*

DEWAN Perwakilan Daerah (DPD) telah lahir, namun belum sepenuhnya hadir. Keberadaannya hampir sama dengan ketiadaannya. DPD antara (ti)ada dan tiada. Maknanya, dapat dibaca, DPD bisa dianggap antara 'ada' dan 'tiada', atau bahkan DPD berada antara 'tiada' dan 'tiada'.

DPD 'ada' – salah satunya – karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD juga 'tiada'. Karena, kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan

seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sebagai bayi berumur empat tahun, lahir pada Agustus 2001, setelah MPR menyetujui Perubahan Ketiga UUD 1945, DPD adalah ibarat balita lemah yang menderita "busung lapar". Perutnya yang buncit adalah wujud tingginya harapan rakyat pemilih, namun kekurangan vitamin-kewenangan menyebabkan bayi DPD menjadi tergolek lemah, tak bertenaga, tak berdaya serta bernafas senin – kamis. Ke depan, tanpa adanya rekayasa hukum (*legal engineering*) dan inovasi politik (*political innovation*) yang cerdas dan serius, DPD akan cenderung menjadi institusi mati tiada arti.

Mengapa DPD bernasib demikian? Jawabannya sangat tergantung dengan pilihan sistem parlemen Indonesia.

Macam Bikameral

Sampai akhir 1990-an, tiga dari empat parlemen di dunia adalah unikameral.¹ Di masa lalu, penolakan terhadap parlemen bikameral – salah satunya – berdasar pada argumen terkenal dari Abbe Sieyes yang menegaskan, *If the second chamber agrees with the first it is unnecessary: if it disagrees it is pernicious*.

Namun, kecenderungan beberapa dekade terakhir, parlemen bikameral lebih banyak menarik minat negara-negara yang baru merdeka.² Dalam catatan Ball dan Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar; dengan pengecualian New Zealand yang justru berubah ke

¹ Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (1998).

² Ibid.

unikameral dengan membubarkan Majelis Tingginya di tahun 1950, diikuti Denmark di tahun 1954, Swedia di tahun 1970,³ dan Iceland di tahun 1991.⁴

Yang menarik, di tahun 1996, dari 36 negara yang diobservasi oleh Arendt Lijphart berkait dengan pola-pola demokrasi, hanya 13 negara yang unikameral, sisanya – 23 negara – menerapkan parlemen bikameral.⁵ Kemenangan statistik parlemen bikameral tersebut semakin menguatkan posisinya berhadapan dengan parlemen unikameral.

Berdasarkan perbandingan kekuatan antara kedua kamarnya, Giovanni Sartori membagi sistem parlemen bikameral menjadi tiga jenis yaitu: (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.⁶

Weak bicameralism sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang

³ Alan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (2000) 190.

⁴ Arendt Lijphart, *Pattern of Democracies*, (1999) 202.

⁵ Ibid.

⁶ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (1997) 184.

antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.

Ketiga macam bikameral tersebut adalah berdasarkan tingkatan kekuatannya. Di samping itu, Giovanni Sartori juga membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan di antara kedua kamarnya, yaitu: (1) bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*); (2) bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*) dan (3) bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).

Sama halnya dengan pembagian berdasarkan perbandingan kekuatan di atas, parlemen bikameral dengan unsur yang terlalu sama di antara kedua kamarnya akan berubah wujud menjadi *unicameral*. Sebaliknya juga, apabila terlalu berbeda akan menyebabkan kebuntuan proses kerja parlemen karena terlalu heterogennya aspirasi dari unsur-unsur yang ada. Karenanya harus dicari adonan perpaduan yang menghasilkan *likely bicameralism*.

Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giovanni Sartori itu, maka bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*. Kongres di Amerika Serikat adalah contoh nyata dari perpaduan ideal tersebut karena *House of Representatives*-nya berbagi kewenangan dan saling kontrol dengan *Senate* untuk melaksanakan fungsi parlemen tetapi tidak sampai saling menjegal. Unsur-unsur kongresnyapun terjaga dengan memadukan antara sistem

kepartaian di *House of Representatives* dan representasi negara bagian di *Senate*.

Salah satu ciri negara yang mempunyai parlemen bikameral yang kuat adalah ketika kedua kamarnya mempunyai hak untuk saling memveto dalam proses legislasi, sebagaimana tersistem di Australia, Belgia, Italia dan Amerika Serikat.⁷ Contoh-contoh negara itu menunjukkan sistem parlemen bikameral yang kuat dapat berpadu selaras dengan sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial.

Parlemen Indonesia: *Neither Meat, Nor Fish*

Bagaimana dengan sistem parlemen Indonesia? Para ahli berbeda pendapat. Ada yang berargumen bahwa parlemen Indonesia adalah bikameral yang lemah (*weak bicameralism*), namun ada pula yang menyatakan Indonesia bukanlah parlemen bikameral, melainkan trikameral. Saldi Isra misalnya berpandangan bahwa dengan adanya kewenangan yang masih dimiliki MPR, di samping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD, maka sebenarnya Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar.⁸

Saya sendiri berpendapat bahwa: pilihan sistem parlemen Indonesia, pasca-Perubahan Ketiga UUD 1945, kembali meneguhkan pola "bukan-bukan" sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang 'daging' bukan, 'ikan' juga bukan; *neither meat, nor fish*. Misalnya, sebelum amandemen UUD 1945 kita menganut sistem pemerintahan yang *bukan* parlementer, tetapi *bukan* pula presidensial. Sri Soemantri menyebutnya sebagai sistem pemerintahan kuasi presi-

⁷ Ibid 185.

⁸ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi vol. 1: No. 1, Juli 2004, 129 – 132.

densial. Contoh lain, sistem pemilihan anggota DPR kita diaku menggunakan metode proporsional terbuka, namun pada prakteknya setengah tertutup; atau sistem proporsional *bukan* terbuka, tetapi *bukan* pula tertutup. Konsep bukan-bukan itu pula yang kita hasilkan pada sistem parlemen sekarang, *bukan* unikameral, tetapi bukan pula *bikameral*, tetapi cenderung trikameral. Lebih tepatnya, sistem trikameral yang terbentuk lebih didominasi kekuatan DPR.⁹

Hasil sistem parlemen bikameral 'bukan-bukan' Indonesia adalah produk tarik menarik antara dua kutub di MPR ketika melakukan amandemen UUD 1945. Satu kutub bersemangat untuk membentuk sistem *strong bicameralism*, sedangkan kubu yang lain sama sekali menolak pembentukan sistem bikameral, alias berkehendak terus mempertahankan sistem unikameral.

Bagi kubu *strong bicameralism*, model unikameral yang menempatkan MPR sebagai lembaga parlemen yang super menimbulkan pemusatan kekuasaan yang antidemokrasi, dan merupakan salah satu pendorong utama bagi hadirnya MPR yang mudah direkayasa Presiden Soeharto guna melanggengkan kekuasaannya. Sebaliknya, bagi kelompok antiparlemen bikameral, konsep tersebut akan mendorong Indonesia menuju bentuk negara federal, salah satu konsep tabu yang wajib dihindari.¹⁰

Meskipun, mengapa sistem federal ditolak, sama sekali tidak pernah diperdebatkan secara tuntas. Satu-satunya alasan yang muncul adalah alasan negara kesatuan adalah amanat para *founding parents* yang mendirikan negara-

⁹ Ibid 116 – 139.

¹⁰ Konsep ketatanegaraan lain yang dianggap tabu adalah sistem pemerintahan parlementer dan dasar negara selain Pancasila.

bangsa Indonesia. Suatu alasan yang sebenarnya amat dapat diperdebatkan. Alasan lain adalah: konsep negara federal telah gagal dilaksanakan di tahun 1949 – 1950 karena merupakan upaya Belanda untuk memecah belah Indonesia. Argumen terakhir ini menunjukkan, tertolaknya negara federal dan terpilihnya negara kesatuan adalah lebih merupakan wujud perlawanan romantis terhadap Belanda, serta bukanlah refleksi dari pemikiran mendalam bahwa negara federal senyatanya lebih buruk daripada negara kesatuan.

Kompromi di antara kedua kubu di MPR 1999 – 2004 itulah yang akhirnya melahirkan sistem bukan unikameral, tetapi bukan pula bikameral: *neither meat nor fish*. Kalau pun DPD pada akhirnya disetujui oleh kubu penolak bikameral, yang salah satunya dipelopori oleh Fraksi PDI Perjuangan, itu karena kewenangan dan keberadaan DPD pada ujungnya sengaja dikompromikan dan didesain antara ada dan tiada.¹¹

DPD anak bawang DPR

Dengan mengenyampingkan kehadiran MPR, relasi DPR dan DPD adalah ibarat hubungan majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*) dalam sistem parlemen dua kamar, di mana DPD merupakan majelis tinggi. Majelis rendah dibahasakan berbeda seperti *House of Commons* (Inggris); *House of Representatives* (Amerika Serikat) dan *Bundestag* (Jerman). Di sisi lain, majelis tinggi disebut *House of Lords* (Inggris), *Senate* (Amerika Serikat), *Bundesrat* (Jerman) dan *House of Councillors* (Jepang).

¹¹ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999 – 2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, disertasi Ph.D., belum diterbitkan (2005), 187 – 188.

Menurut Sartori, dalam bikameral yang jauh tidak seimbang (*weak bicameralism*) yang posisinya lebih lemah adalah selalu majelis tinggi, dan belum pernah terjadi sebaliknya.¹² Lebih kuatnya *lower house* di antaranya adalah karena ada anggota *upper house* yang tidak dipilih langsung. Meskipun hal itu tidak terjadi dalam kasus di Jepang, di mana *upper house*-nya yang dipilih langsung. Di negeri matahari terbit itu, tetap saja kewenangan legislasi majelis tinggi tetap lebih lemah, karena dapat diveto oleh majelis rendahnya.¹³ Meski demikian, posisi majelis tinggi di Jepang tersebut masih lebih lumayan dibandingkan nasib majelis tinggi di Indonesia. Di sini, DPD meski juga sudah dipilih langsung tetapi tetap saja berposisi jauh lebih rendah dari DPR, dan lebih jauh dari itu, tidak punya kewenangan legislasi sekuat *House of Councillors* di Jepang.

Dibandingkan dengan DPR, kewenangan DPD amat minimalis, baik dari sisi institusional maupun personal. Di sisi institusional DPR adalah pemegang mandat legislasi bersama-sama dengan Presiden; mempunyai fungsi pengawasan; dan mempunyai fungsi budgeting. Di sisi lain, DPD hanya merupakan "lembaga pemberi pertimbangan agung" kepada DPR ke dalam ketiga fungsi institusional DPR tersebut. Lebih jauh, berbeda dengan DPR yang diproteksi keberadaannya dari kemungkinan dibubarkan oleh Presiden,¹⁴ maka DPD tidak mempunyai proteksi konstitusional demikian.¹⁵

¹² Sartori, 183 – 184.

¹³ Ibid.

¹⁴ Pasal 7C UUD 1945.

¹⁵ Denny Indrayana, *Ancaman Tirani DPR*, Kompas 2 September 2002.

Tidak hanya rentan secara institusional, DPD juga lemah secara personal. Bila anggota-anggota DPR dilindungi dengan hak imunitas di dalam konstitusi, maka anggota DPD tidak mempunyai garansi konstitusi demikian. Hak imunitas bagi anggota DPD baru hadir dalam UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD dan DPRD. Lebih jauh, hak-hak lain yang dimiliki anggota DPR semuanya dijamin dalam UUD 1945, sedangkan hak-hak anggota DPD hanya diatur dalam UU Susduk. Perbedaan hierarki peraturan tersebut secara nyata menggambarkan inferiornya DPD di hadapan DPR.

Kekerdilan kewenangan DPD di hadapan DPR menghilangkan salah satu fungsi kehadiran DPD, sebagai fungsi internal kontrol parlemen. Sebagaimana dikatakan Sartori – di awal tulisan ini – *two eyes are better than one eye*. Artinya dua kamar seharusnya mempunyai fungsi saling kontrol saling imbang (*checks and balances*). Dominannya DPR menjadikannya sebagai lembaga yang hanya dapat dikontrol oleh kekuatan eksternal, misalnya presiden dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan kontrol internalnya hanya muncul dari diri internal DPR sendiri, yaitu melalui dinamika politik fraksi-fraksi DPR. Sedangkan kontrol internal parlemen dengan hadirnya DPD, nyaris tidak ada gunanya.

Sistem Parlemen ke Depan

Kejelasan sistem parlemen Indonesia ke depan harus lebih tegas. Pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem distrik harus disinkronkan dengan kewenangannya yang lebih kuat. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD, dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Misalnya, dalam proses legislasi, jika ke depan ada amandemen atas UU Pemerintahan Daerah,

maka DPD tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU perubahan tersebut.

Selain penguatan fungsional tersebut, perlu juga dilakukan penguatan proteksi institusional dan personal kepada DPD. Proteksi institusional adalah dengan menegaskan bahwa, sebagaimana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, maka demikian pula DPD. Sedangkan proteksi personal adalah dengan mengangkat hak imunitas DPD yang saat ini ada dari tingkat UU ke tingkat konstitusi. Peningkatan status hukum serupa perlu juga dilakukan atas hak-hak DPD yang lain.

Artinya, sistem parlemen Indonesia ke depan sebaiknya mengarah kepada sistem parlemen bikameral yang kuat, meski jangan juga sampai ke arah parlemen bikameral yang sama kuat (*perfect bicameralism*). Masih adanya kelompok politik yang antipati dengan sistem federal – dan selalu mengaitkannya dengan sistem parlemen bikameral – merupakan keryataan sosiologis bangsa Indonesia, yang tidak *fair* untuk diabaikan begitu saja keberadaannya. Mak-sudnya, menjadi tidak bijak untuk menghadirkan sistem bikameral yang sama kuat ke dalam sistem berbangsa Indonesia. Terlebih, *perfrect bicameralism* juga berpotensi mengarah kepada kebuntuan proses politik.¹⁶ Salah satu contoh krisis politik pernah dialami Australia di tahun 1975. Penolakan *Senate* atas rancangan APBN yang diusulkan pemerintahan Partai Buruh, memaksa Governor General Australia memberhentikan pemerintah.¹⁷

¹⁶ Sartori, 188.

¹⁷ Ball dan Peters, 193.

Berkait dengan hubungan antara sistem negara federal dengan parlemen bikameral, penelitian yang dilakukan Lijphart di tahun 1996 menunjukkan bahwa dari 27 negara kesatuan demokratis yang diteliti masing-masing 13 merupakan parlemen unikameral, 13 bikameral dan 1 adalah sistem *one-and-a-half* parlemen. Sedang dari 9 negara federal yang demokratis, semuanya menerapkan sistem parlemen bikameral.¹⁸ Dari angka-angka tersebut tetap dapat disimpulkan bahwa: sistem parlemen bikameral tidak selalu berkaitan dengan negara federal, namun bukti bahwa semua negara federal pasti bikameral tetap merupakan fakta yang tak terbantahkan.

Lebih jelas tentang hubungan antara unikameral-bikameral dengan kesatuan federal, penelitian Lijphart menyatakan: ketika derajat federalisme dan desentralisasi meningkat, biasanya perubahan dari sistem unikameral ke bikameral terjadi; dan selanjutnya derajat kekuatan sistem parlemen bikameral juga meningkat.¹⁹

Tetapi, itu bukan berarti negara kesatuan sebagaimana Indonesia tidak dapat membentuk sistem bikameral yang kuat, karena tetap saja ada perkecualian. Negara-negara kesatuan yang berpenduduk besar – sebagaimana halnya Indonesia – seperti Perancis, Kolombia dan Italia tetap menerapkan sistem parlemen bikameral yang kuat, terlepas ketiganya adalah negara kesatuan yang sentralistik.²⁰

Akhirnya, langkah untuk melakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945 untuk mewujudkan parlemen bika-

¹⁸ Lijphart, 203.

¹⁹ Ibid 214.

²⁰ Ibid 215.

meral yang kuat, adalah salah satu agenda hukum-politik yang harus terus diadvokasi dan didesakkan. Namun, perubahan konstitusi tentu bukan pekerjaan mudah. Banyak prosedur dan persyaratan konstitusional yang sulit untuk dilewati, terlebih dengan jumlah anggota DPD yang kurang dari sepertiga anggota MPR. Dengan komposisi demikian, penguatan DPD melalui reformasi konstitusi adalah langkah penting namun kurang strategis dan relatif akan memakan waktu yang lama.

Dengan demikian, upaya-upaya revitalisasi DPD melalui penciptaan terobosan-terobosan hukum tidak tertulis (konvensi) menjadi alternatif solusi yang juga wajib diseriisi. Dalam konteks ini, kebijakan untuk menciptakan konvensi pidato presiden di hadapan DPD – selain di hadapan DPR – pada bulan Agustus, adalah upaya yang patut diapresiasi. Ke depan, langkah-langkah inovasi demikian harus lebih sering dilakukan terutama atas isu-isu kenegaraan yang lebih populis, tidak semata elitis, sebagaimana terkesan dari perebutan pidato presiden antara DPR dengan DPD, yang senyatanya lebih kental bernuansa seremonial ketimbang masalah kehidupan nyata masyarakat kawula alit.

Padahal, hanya dengan mendekatkan diri kepada kawula alit yang memilihnya, modal legitimasi kuat pemilu bagi DPD akan lebih maksimal mewujudkan menjadi energi penyelamat kehidupan DPD. Tanpa keberhasilan merawat dukungan nyata politik dari publik, maka DPD yang nyata-nyata sudah lemah dan sekarat harus siap-siap mati suri dan semakin kehilangan eksistensi. DPD yang demikian akan terus terjerat di tengah pusaran kompleksitas keberadaannya sendiri: DPD antara (ti)ada dan tiada. ♦

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (2000).
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, (1999).
- David Lovell, *The Sausage Makers? The Parliamentarians as Legislators*, Parliamentary Research Service (1994).
- Denny Indrayana, *Ancaman Tirani DPR*, Kompas 2 September 2002.
- Denny Indrayana, *Bikameral yang Ideal*, BERNAS 22 November 2001.
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999 – 2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, disertasi Ph.D., belum diterbitkan (2005).
- Gabiele Ganz, *Understanding Public Law*, (1994).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (1997).
- Greer Hogan, *Constitutional and Comparative Law*, (1990).
- Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (1997).
- Janedri M. Gaffar et al, *Dewan Perwakilan Daerah: Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (2003).
- Jeffrey Goldworthy, *The Sovereignty of Parliament*, (1999).
- Jessica Korn, *The Power of Separation*, (1996).
- John J. Hurt, *Louis XVI and the Parlements*, (2002).
- K.C. Wheare, *Legislatures*, (1968).
- Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (1998).
- Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi vol. 1: No. 1, Juli 2004.
- Woodrow Wilson, *Congressional Government*, (1960).

SATU TAHUN USIA MAHKAMAH KONSTITUSI

TANGGAL 13 Agustus Mahkamah Konstitusi berulang tahun yang pertama. MK lahir saat UU tentang MK disahkan dan diundangkan. Dalam umur yang masih muda, MK telah menjadi institusi yang menjanjikan, sekaligus mengundang banyak perdebatan, suatu hal yang mengembirakan.

Banyak putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang berdampak positif atas jalannya kehidupan politik dan ketanegaraan Tanah Air. Tidak sedikit pula yang mengundang polemik. Tiga di antaranya, pertama, putusan yang berkait dengan kewenangan MK untuk mengadili semua UU tanpa dibatasi waktu. Putusan ini cenderung progresif karena Pasal 50 UU MK membatasi: UU yang dapat dimintakan *constitutional review* hanya UU yang berlaku setelah perubahan UUD 1945. Artinya, UU sebelum Oktober 1999 tidak dapat dimintakan pengujiannya ke MK. Putusan MK yang

progresif ini membuka peluang dikoreksinya kesalahan-kesalahan yang terkandung dalam banyak perundangan di masa pemerintahan sebelum 1999.

Kedua, putusan yang berkait komunisme. MK berpendapat, Pasal 60g UU Pemilu Legislatif bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan hak asasi manusia yang dijamin UUD. Pasal ini melarang warga yang terkait Partai Komunis Indonesia untuk menjadi calon anggota legislatif. Putusan ini merupakan langkah historis MK guna mengakhiri politik balas dendam dan memulai rekonsiliasi di antara anak bangsa.

Ketiga, putusan soal bom Bali. MK berpendapat, konstitusi melarang pemberlakuan hukum yang retroaktif "dalam keadaan apa pun". Karena itu, pemberlakuan UU Terorisme yang berlaku surut kepada pelaku bom Bali dinyatakan tidak berkekuatan hukum. Putusan ini mempunyai nuansa berbeda dengan putusan-putusan MK sebelumnya yang relatif progresif. Di sini, dengan komposisi putusan 5 berbanding 4 hakim konstitusi, MK berpegang teguh pada asas positivisme. Karena itu, bagi sebagian kalangan, putusan ini dirasa tidak adil. Terutama bagi korban bom Bali. Apa pun, putusan ini, lahir dari pilihan sempit yang dimiliki MK di tengah aturan konstitusi yang menutup peluang retroaktif dengan klausul "dalam keadaan apa pun". Perlu dipikirkan, klausul ini dihilangkan dalam amandemen konstitusi selanjutnya.



SELAIN tiga putusan itu, putusan terakhir yang baru dibacakan berkait sengketa hasil pemilihan presiden putaran pertama yang diajukan capres-cawapres Wiranto-

Salahuddin. Dalam hal ini, MK telah menjadi wasit "im-parsial" karena tidak dapat dihindarkannya bukti-bukti kuat atas klaim hilangnya suara capres Wiranto-Salahuddin. Maka putusan yang menolak permohonan Wiranto adalah putusan wajar. Dari permohonan Wiranto ini dapat diambil beberapa catatan:

Pertama, MK menegaskan kembali lahirnya supremasi hukum. MK menguatkan, hukum ada di atas semua intrik politisi. Putusan MK meneguhkan hukum telah menjadi panglima, bahkan atas politik yang selama ini menjadi tuannya.

Kedua, putusan yang mengalahkan kubu Wiranto juga mengirim sinyal kuatnya independensi sembilan hakim konstitusi. Tidak adanya pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam kasus ini mempertegas independensi itu.

Kekhawatiran beberapa kalangan atas pernyataan Ketua MK Jimly Asshidiqie bahwa capres Megawati Soekarnoputri harus siap tereliminasi tidak terbukti sebagai hal yang perlu dikhawatirkan. Dalam hal ini, saya berbeda pendapat dengan banyak pihak yang menganggap pernyataan itu tidak etis. Namun, para hakim sebaiknya tidak memberi komentar atas materi kasus yang sedang ditangani. Dalam kasus Jimly, ia memaparkan kemungkinan hasil putusan. Informasi ini penting diketahui, yang kebanyakan belum menyadari konsekuensi gugatan Wiranto. Karena itu, pernyataan Jimly harus dimaknai sebagai bentuk pendidikan hukum kepada masyarakat.

Ketiga, berkait kode etik hakim konstitusi. Saya lebih mengkritisi pertemuan tertutup antara Jimly-Wiranto. Pertemuan hakim dengan pihak yang berperkara, menurut saya tidak etis dan melanggar Pasal 3d Peraturan Mahkamah

Konstitusi Nomor 2 Tahun 2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah laku Hakim Konstitusi, "Dalam penyelesaian perkara, hakim konstitusià menjaga jarak untuk tidak berhubungan langsung maupun tidak langsung, baik dengan pihak yang berperkara maupun dengan pihak lainnya"

Meski pertemuan Wiranto-Jimly tidak memengaruhi hasil putusan, namun pertemuan itu-terlebih dilakukan tertutup-tetap tidak etis dan menimbulkan kecurigaan. Ke depan, pertemuan hakim konstitusi dengan para pihak harus tidak dilakukan karena dapat menjadi pintu bagi hadirnya praktik mafia peradilan.

Keempat, berkait Surat Edaran 1151 KPU yang menyangkut coblos tembus, MK menyatakan tidak berwenang memeriksanya karena merupakan yurisdiksi Mahkamah Agung (MA). Putusan itu tepat. Tetapi, ia juga menguak tabir "pekerjaan rumah" seandainya sebelum putusan MK dikeluarkan, MA menyatakan SE 1151 batal demi hukum karena bertentangan dengan UU pemilihan presiden, maka dapat dibayangkan terjadinya komplikasi hukum dan politik yang amat kompleks: Permohonan Wiranto harus dihentikan, penghitungan suara harus diulang, akibatnya seluruh proses pemilu presiden putaran pertama dan kedua menggantung. Situasi ini amat tidak kondusif dan dapat melahirkan potensi kekerasan di akar rumput akibat rembesan konflik di tingkat elite.

Dalam waktu bersamaan, MA tidak menerima permohonan *judicial review* itu. Sayang, putusan MA, tidak seperti putusan MK, tidak bisa diakses cepat dan online. Pemberitaan hanya mengatakan, MA berpendapat tidak mempunyai kewenangan memeriksa SE 1151 (*Kompas*, 11/

8). Kalau benar demikian, putusan itu tidak tepat. SE 1151, tentang sahnya surat suara, jelas merupakan interpretasi dan penjabaran atas UU pemilihan presiden. Karena itu dapat diuji materinya di hadapan MA. Bila bentuk SE yang dijadikan alasan, putusan semacam ini membuka celah hukum bagi KPU untuk mengeluarkan putusan kontroversial dalam bentuk edaran guna menghindari pengujian di hadapan MA.

Penolakan MA seharusnya berdasar argumentasi hukum karena: MK sudah mengeluarkan putusan yang sifatnya final and binding atas permohonan Wiranto. Hal ini, meski tidak berkait langsung, dapat disandarkan pada ketentuan Pasal 55 UU MK yang intinya berbunyi pengujian perundangan di MA harus dihentikan, dalam hal UU yang sedang menjadi dasar pengujiannya juga sedang diuji di MK. Dalam hal Wiranto, karena MK sudah menguatkan putusan KPU, bahwa pemenang pemilu putaran pertama tidak termasuk Wiranto, maka permohonan *judicial review*-nya ke MA menjadi tidak relevan, serta kehilangan alasan hukum untuk terus diproses.

Itulah putusan MA, yang biasanya membingungkan. Untung ada MA dan MK, dua lembaga terpisah. MK dengan putusan Wiranto—dan putusan-putusan sebelumnya—kembali meneguhkan diri sebagai pengawal konstitusi dan penegak supremasi hukum, suatu posisi yang telah lama diabaikan MA. ❖

ANCAMAN TIRANI DPR

KECENDERUNGAN otoritarian adalah kodrat yang melekat pada kekuasaan. Kekuasaan berpotensi otoriter dan keotoriteran membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan yang otoriter akhirnya melahirkan sistem bernegara yang korup. *Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely.* Begitulah menurut Lord Acton.

Untuk mencegah korupsi kekuasaan itulah maka lahir konstitusionalisme. Faham yang membatasi kekuasaan melalui aturan-aturan dalam konstitusi. Konstitusi yang baik, karena itu harus mempunyai mekanisme saling kontrol antarinstansi kekuasaan negara yang ada. Dalam konteks itulah, hasil amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR, hingga Perubahan Keempat yang baru disahkan pada Sidang Tahunan 2002 lalu, telah gagal.

Sistem ketatanegaraan yang diciptakan MPR dari hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa ada kontrol yang memadai dari institusi-institusi negara lain atas kerja-kerja DPR. Seharusnya, sistem kontrol pada DPR dapat diadakan bila MPR betul-betul mempunyai semangat *constitutional engineering* yang murni. Namun, benturan kepentingan politik MPR, yang sebagian besar juga anggota DPR, mengakibatkan reformasi konstitusi telah direkayasa untuk menguntungkan sebesar-besarnya kekuasaan DPR.

Minimnya kontrol atas DPR adalah salah satu bentuk manipulasi sistem parlemen yang digembar-gemborkan telah direformasi menjadi bikameral. Padahal, fungsi DPD yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi DPR, tidak lebih daripada aksesori sistem parlemen Indonesia yang masih kental unikameral. Terbukti, DPD hanya diberi kewenangan amat terbatas.

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi UU yang hampir *unlimited*, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis RUU tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Bahkan, bila dibanding Presiden sekalipun, kewenangan legislasi DPD amat minim. Presiden jelas, bersama DPR, dapat mengajukan, membahas, dan memutuskan segala macam RUU.

Di bidang pengawasan, DPD hanya diberi fungsi yang juga minimal, yaitu hanya dapat menyampaikan hasil kontrolnya dalam beberapa hal tertentu kepada DPR sebagai pertimbangan. Seminimal pertimbangannya yang dapat pula diberikan kepada DPR dalam hal penyusunan anggaran negara.

DPD tidak lain dari lembaga pertimbangan agung. Sejenis DPA di masa lalu. Padahal sejarah membuktikan, pertimbangan-pertimbangan DPA sering diabaikan presiden sehingga fungsi DPA menjadi tidak ada dan akhirnya berimbas pada terlikuidasinya eksistensi DPA dalam amandemen keempat. Akankah demikian pula nasib DPD? Mungkin saja. Sebab, jika DPR mempunyai proteksi konstitusi untuk tidak dapat dibubarkan oleh presiden, tidak demikian halnya dengan DPD.

Bahkan, selain tidak mempunyai proteksi institusional, anggota-anggota DPD-pun tidak dilindungi secara personal. Berbeda dengan anggota DPR yang mempunyai banyak hak, dan salah satunya hak imunitas, anggota DPD amat rentan karena tidak dilengkapi hak-hak apa pun secara konstitusional dalam menjalankan tugasnya.

Jelas, dengan fungsi dan proteksi konstitusi yang minimalis, DPD tidak dapat berfungsi sebagai pengontrol kerja DPR. Padahal tujuan kamar lain dalam sistem bikameral adalah untuk menjadi kekuatan penyeimbang. Bila "lawan tanding" sudah sengaja dilumpuhkan dari awal, lalu apa gunanya ada DPD? Inilah bikameral pura-pura hasil kerja MPR.

Bila diklasifikasikan oleh Giovanni Sartori (1997), maka menurut bukunya *Comparative Constitutional Engineering*, bikameral Indonesia masuk klasifikasi bikameral yang lemah dan justru berbahaya. Katanya, "*Bicameralism is upheld against unicameralism on the argument that two Houses are a safety valve, and that concentration off all legislative power in just one body is not only dangerous but also unwise: for two eyes are better than one.*" Sayang, dalam konteks bikameral Indonesia, meski sudah dibentuk mata

kedua melalui DPD, tetapi mata itu sengaja ditutup kemampuan melihatnya.



MENGAPA DPR yang tiran karena tanpa kontrol itu amat berbahaya? Menurut UUD 1945 hasil amandemen, DPR mempunyai akses kekuasaan pengaturan perundangan yang nyaris tidak terbatas. Dengan keanggotaan yang mayoritas di MPR, DPR bahkan berpeluang untuk setiap saat mengubah UUD. Sebab, perubahan UUD 1945 dapat dilakukan setelah diusulkan 1/3 (sepertiga) anggota MPR, dalam rapat yang dihadiri minimal 2/3 (dua pertiga) anggota MPR dan disetujui lebih dari 1/2 (setengah) anggota MPR. Persyaratan yang tidak terlalu sulit bagi DPR yang komposisinya dapat mencapai minimal 3/4 (tiga perempat) total anggota MPR.

Lebih dari itu, rekayasa sistem hukum bernegara selain dalam konstitusi, juga berpotensi terjadi pada tingkat UU. Yaitu, bila terjadi kolusi antara presiden dengan DPR. Keduanya dapat membuat sistem hukum yang akan mengontrol hampir semua lini kehidupan bernegara. Melalui fungsi legislasi yang dimilikinya, DPR dan Presiden dapat membuat UU yang mengatur segala sesuatu tentang diri sendiri, DPD, MA, BPK, Komisi Yudisial, pemilu, partai politik, pertahanan dan keamanan negara, penegakan HAM dan lain-lain.

Satu hal yang ingin digarisbawahi adalah: kolusi presiden dengan DPR juga berpotensi memandulkan peran strategis Mahkamah Konstitusi. Lembaga peradilan yang berfungsi amat penting bagi proses penegakan supremasi hukum, bisa diintervensi kemandiriannya oleh UU Mahkamah Konstitusi yang setiap saat bisa dibuat dan diubah

oleh DPR dan presiden. Selain intervensi fungsi, komposisi Mahkamah Konstitusi juga bisa dikuasai presiden dan DPR. Sebab, usulan keanggotaan sembilan anggota hakim, enam di antaranya datang dari presiden dan DPR. Padahal tiga sisa hakim lainnya pun, yang datang dari MA, tidak pula lepas dari pengaruh presiden dan DPR. Ingat, hakim-hakim MA diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk disahkan presiden. Komisi Yudisial sendiri, keberadaannya diatur UU yang lagi-lagi dibuat oleh DPR dan presiden.

Karena itu, DPR yang tidak terkontrol-apalagi bila sudah berkolusi dengan presiden-akan melahirkan sistem bernegara yang manipulatif kepentingan DPR. Celaknya, rusaknya sistem bernegara semacam itu dilegalisir melalui proses legislasi yang sah menurut pendekatan hukum formal.



MENGINGAT sistem kontrol eksternal pada DPR melalui DPD-atau Presiden dalam hal legislasi-amat tidak memadai, maka sistem kontrol internal DPR harus dimaksimalkan. Karena itu, unsur-unsur DPR yang heterogen partai ada baiknya dipertahankan. Sistem multipartai harus dilanjutkan. Pluralitas keanggotaan dari partai itulah yang diharapkan membawa dinamika kontrol internal dalam DPR. Sebab itu, upaya-upaya untuk meminimalisir jumlah partai harus dikesampingkan, karena justru akan kian menguatkan DPR yang tiran.

Tentang kekhawatiran bahwa sistem multipartai tidak akan sejalan dengan sistem presidensial memang valid menurut berbagai macam hasil studi (Giovanni Sartori: 1997). Tetapi, dampak negatif dari perkawinan multipartai dan presidensial, hanyalah presiden minoritas atau divided

government, yaitu pemerintahan eksekutif yang kebijakannya mungkin tidak didukung legislatif. Alasannya, mayoritas partai yang berkuasa di legislatif berbeda dengan partai yang memegang kunci posisi di eksekutif. Untuk itu, strategi koalisi antarpartai yang mendukung pemerintah adalah cara konvensional yang selalu dapat menjadi solusinya.

Apalagi, hasil penelitian membuktikan, *divided government* adalah salah satu metode sistem kontrol yang baik, bahkan secara sadar dilakukan para pemilih di negara maju. Di Amerika Serikat dan Australia yang sudah banyak mengalami pemerintahan terbelah, *divided government* memang disengaja rakyat yang memilih partai yang berbeda untuk legislatif dan eksekutif. Dari artikel Clive S. Bean dan Martin P. Wattenberg (1998) *Attitudes Towards Divided Government and Ticket-splitting in Australia and the United States* dapat disimpulkan, di Australia 41 persen tidak setuju *divided government*, berbanding 45 persen yang menyetujuinya. Hasil itu serupa dengan di Amerika Serikat yang 40 persen mendukung *divided government* melawan 32 persen yang menolaknya.

Di masa datang, memang ada baiknya sistem presidensial Indonesia dipadukan dengan sistem sedikit partai. Tetapi itu sebaiknya dilakukan melalui seleksi alamiah atas partai-partai yang mati karena tidak mendapat dukungan pemilih. Bagaimanapun, perlu diberikan kesempatan bagi partai-partai baru untuk bersaing secara fair dengan tiga partai lama didikan Orde Baru, yang tentu saja memenangkan pemilu 1999 karena sudah lari jauh di depan garis start setelah lahir 30 tahun lebih dulu. ❖

MEMAHAMI ”MEMORANDUM OF MISUNDERSTANDING”

HASIL nota kesepahaman atau MOU antara Pemerintah RI dan GAM menimbulkan banyak ketidaksepahaman di masyarakat. *Memorandum of understanding* segera berubah menjadi *memorandum of misunderstanding*.

Perbedaan titik pijak serta kepentingan dalam melihat MOU menyebabkan pemahaman atas MOU dengan cepat berubah menjadi kesalahpahaman antara kubu pendukung dan penentang.

Kubu pendukung MOU berpegang pada alasan pamungkas demi perdamaian di Aceh, karena itu menerapkan aturan yang amat longgar saat membuat butir-butir kesepahaman Helsinki. Sebaliknya, kubu penentang memasang pagar terlalu ketat dalam memaknai MOU sehingga nyaris semua pasal dianggap menabrak peraturan perundangan.

Dari sisi ketatanegaraan, MOU Helsinki memang cenderung bermasalah. Jika benar bahwa kesepahaman itu bukan perjanjian internasional, mengapa MOU menggunakan bahasa Inggris dan bukan Indonesia? Jika bukan perjanjian internasional, mengapa Menteri Hukum dan HAM mengakui MOU didasari hukum internasional khususnya Kovenan Internasional PBB mengenai Hak-hak Sipil dan Politik serta mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Kompas*, 21/8/2005).

Jika betul tidak ada pengakuan sebagai subyek hukum internasional atas GAM, mengapa harus ditandatangani di Helsinki, dengan wakil GAM yang berkewarganegaraan asing, dengan keberlanjutan MOU yang melibatkan negara-negara ASEAN dan Masyarakat Ekonomi Eropa sebagai unsur Aceh Monitoring Mission? Kalaupun benar Aceh tetap dalam bingkai negara kesatuan, mengapa MOU amat berbau federalisme? Jika benar ada jaminan Aceh tidak akan merdeka, mengapa tidak ada kepastian waktu bahwa Gerakan Aceh Merdeka akan dibubarkan sebagai konsekuensi MOU? Dan seterusnya dan sebagainya.

Pamungkas negara kesatuan

Namun, MOU bukan dokumen yuridis murni. Dia harus dipahami sebagai dokumen hukum yang berbau politis. MOU adalah hasil tawar-menawar antara dua kubu yang telah berperang selama tiga puluh tahun, dengan 15.000 korban jiwa, banyak yang cacat seumur hidup maupun terluka lahir batin. Karena itu, rumusan pasal-pasal dalam MOU amat mungkin bertabrakan atau paling tidak bergesekan dengan beberapa peraturan perundangan. Pasal MOU akan terdengar tidak selaras, bahkan cenderung

sumbang saat dipadukan dengan aturan-aturan perundangan Indonesia lainnya.

Tetapi, kesumbangan pasal MOU adalah awal nyanyian kaku yang harus dilewati sebagai konsekuensi hubungan perang tiga dekade. Yang lebih penting, kedua pihak, RI dan GAM, bersedia duduk dan bernyanyi bersama.

Sebagai bangsa, yang penting adalah kata pamungkas MOU bahwa penyelesaian Aceh, "diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia".

Dengan bingkai itu, seharusnya kemerdekaan Aceh tidak dimungkinkan lagi. Artinya, sekuat apa pun sistem federalisme di Aceh, ia tetap dalam negara kesatuan, seaneh apa pun konsep negara kesatuan federalis itu.

Pijakan negara kesatuan dan UUD 1945 itulah yang harus lebih ditegaskan dalam undang-undang lanjutan yang diamanatkan kelahirannya oleh MOU. Konsekuensinya, antara lain: Pemerintahan di Aceh (the Governing of Aceh) tidak mempunyai pengertian lain daripada Pemerintahan Daerah Nanggroe Aceh Darussalam; Gerakan Aceh Merdeka

harus bermetamorfosa menjadi gerakan politik yang tidak lagi menuntut kemerdekaan, melepaskan diri dari Republik Indonesia; partai politik lokal yang akan hadir di Aceh tidak dapat dijadikan kendaraan untuk menuntut kemerdekaan sebagaimana terjadi di parpol lokal di negara-negara lain. Hal-hal demikian harus diatur secara eksplisit dalam undang-undang pemerintahan di Aceh yang selambatnya berlaku 31 Maret 2006.

Bukan penjegalan

Dengan pijakan sama-sama ingin menciptakan Aceh yang damai dan berkeadilan, dalam rangkulan RI, relasi politik antara presiden dan parlemen (DPR dan DPD) seharusnya adalah hubungan pengawalan—bukan penjegalan—bagi suksesnya MOU di tingkat pelaksanaannya di lapangan. Persetujuan bersama antara Presiden dan DPR—setelah mendengar masukan dari DPD—adalah ramuan politik yang harus dilalui saat proses legislasi UU yang diamanatkan MOU dibuat dan dilaksanakan.

Kontrol DPR dan DPD tentu saja tetap diperlukan agar posisinegosiasi ala saudagar yang kuat dalam MOU tidak membahayakan martabat dan kedaulatan RI.

Lebih jauh, kontrol parlemen, elemen masyarakat (LSM dan ormas) harus terus disiagakan secara kritis agar perdamaian di Aceh benar-benar terwujud dan tidak kembali menjadi ilusi karena dibajak kepentingan sesaat para pendukung perang yang ingin terus melestarikan konflik berdarah di Aceh. Meski tetap harus dicatat, kontrol DPR dan DPD jangan sampai kebablasan sehingga membahayakan terciptanya perdamaian di Aceh sendiri. Maknanya, pemerintah tetap harus diberi ruang gerak yang cukup untuk bernegosiasi dan melakukan tawar-menawar politik dengan semua elemen masyarakat Aceh, termasuk GAM.

Akhirnya, *misunderstanding* dalam melihat MOU harus diganti *understanding* bahwa kita ingin terus bermesraan dengan saudara sebangsa kita rakyat Aceh, tidak ingin berpisah apalagi berperang. Pemahaman MOU adalah damailah Aceh dalam pelukan Indonesia yang berkeadilan dan demokratis. ♦

STOP POLITISASI BBM

SUDAH menjadi kodrat bahwa keputusan menaikkan harga bahan bakar minyak atau BBM selalu diikuti panas-dinginnya suhu politik dalam negeri. Suhu politik akan semakin tinggi jika relasi presiden dan parlemen tidak berjalan serasi.

Sebagai eksekutor peraturan perundangan, presiden memang mempunyai kewenangan untuk menaikkan harga BBM. Namun, dukungan politik atas kewenangan eksekutorial presiden itu akan sangat bergantung pada konfigurasi politik di DPR. Dinamis dan beragamnya aliansi politik DPR 2004-2009 menyebabkan isu BBM yang amat populis menjelma jadi dagangan politik yang layak "goreng" dalam bursa saham politik Tanah Air.

Paling tidak ada tiga motivasi politik dari sikap fraksi-fraksi di DPR atas naiknya harga BBM. Pertama, fraksi-fraksi

di DPR memang betul-betul ingin menurunkan harga BBM seperti masa sebelum 1 Maret 2005; kedua, fraksi-fraksi di DPR hanya ingin mendelegitimasi pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) di mata rakyat-dan lebih jauh ingin bermain dengan isu pemberhentian presiden (*impeachment*); dan ketiga, fraksi-fraksi di DPR hanya ingin mengambil keuntungan dari naik daunnya "saham politik" BBM ini. Dengan menolak keputusan pemerintah, fraksi-fraksi di DPR ingin menunjukkan bahwa mereka seakan-akan peduli terhadap penderitaan rakyat dan karena itu layak dipilih dalam Pemilu 2009 kelak.

Saya berpendapat, di antara ketiga motivasi tersebut, kemungkinan pertama bahwa DPR benar-benar ingin menurunkan harga BBM justru merupakan motivasi yang paling kecil berada di lubuk hati para anggota DPR. Upaya menurunkan citra Presiden Yudhoyono dan menggunakan isu BBM sebagai dagangan politik adalah niatan yang lebih dominan.

Mekanisme internal bertele-tele

Pendapat saya ini didasarkan pada pilihan fraksi-fraksi di DPR yang lebih berkonsentrasi untuk menurunkan harga BBM lewat mekanisme internal DPR. Upaya yang sekarang aktif dilakukan dengan mengupayakan hak angket dan pengambilan keputusan melalui Rapat Paripurna DPR adalah mekanisme internal yang sebenarnya tak efektif untuk langsung menurunkan harga BBM. Mekanisme internal itu justru cenderung prosedural dan gampang terjebak pada perdebatan nonsubstansial yang bertele-tele.

Perkelahian memalukan teranyar di DPR sebenarnya sama sekali tidak menyangkut substansi menurunkan harga

BBM. Perkelahian tersebut hanya berhubungan dengan prosedur pengambilan keputusan, apakah akan langsung dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR atau diserahkan kepada alat kelengkapan DPR. Jadi, yang diperkelalahkan anggota DPR adalah "pepesan kosong". Penundaan-penundaan sidang DPR yang terus terjadi makin menegaskan bahwa mekanisme internal DPR penuh dengan ranjau-ranjau prosedural. Alih-alih harga BBM akan turun, yang pasti terjadi adalah tarik-menarik kepentingan antarfraksi.

Lebih ironis lagi, jika motivasi utamanya adalah betul-betul menurunkan harga BBM, mekanisme internal DPR bukan langkah yang cerdas, apalagi efisien. Anggaplah, misalnya, semua ranjau prosedural dapat dilewati oleh DPR-dan lebih jauh-anggaplah secara ekstrem semua fraksi dan anggota DPR setuju secara mutlak menolak naiknya harga BBM, dengan hasil voting 550 menolak dan 0 menerima; tetapi kemenangan mutlak itu sama sekali bukan jaminan bahwa harga BBM akan turun kembali.

Keputusan DPR untuk menolak naiknya harga BBM hanya merupakan keputusan politik yang mengandung tekanan politik, tetapi tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Keputusan untuk menurunkan kembali harga BBM tetap merupakan domain kewenangan eksekutif. Meskipun DPR secara mutlak menolak kenaikan harga BBM, jika pemerintahan SBY tetap cuek saja, "DPR tidak dapat berbuat apa-apa".

Peran strategis Golkar

Anggaplah lebih jauh, cueknya presiden tersebut meng-gusarkan DPR dan mereka menjadikannya sebagai alasan untuk berpendapat bahwa presiden dapat diberhentikan,

maka proses *impeachment* juga bukan hal yang mudah. Tidak sebagaimana layaknya Presiden Gus Dur yang relatif mudah tergusur, Presiden Yudhoyono akan lebih alot untuk dijungkalkan. Hal itu karena secara konstitusional maupun secara personal SBY lebih kokoh. Secara konstitusional mekanisme *impeachment* jauh lebih rumit dan sulit. Tidak hanya melibatkan pertimbangan politis DPR dan MPR (termasuk DPD), tetapi juga melibatkan pertimbangan yuridis Mahkamah Konstitusi. Secara personal, gaya akomodatif SBY menyebabkan ia lebih mudah menghadirkan kawan politik dibandingkan dengan ala konfrontatif Wahid yang lebih mudah melahirkan lawan politik.

Secara hitung-hitungan politik, sekalipun DPR memaksakan untuk menggulirkan isu *impeachment*, SBY dapat dengan mudah melayukannya sebelum berkembang. Yaitu, cukup dengan mensolidkan barisan Partai Demokrat dan Partai Golkar di DPR. Jumlah kursi Demokrat (57) dan Golkar (129) adalah 186 kursi, suatu jumlah yang lebih dari sepertiga (183) jumlah 550 kursi total di DPR. Dengan demikian, kecuali terjadi perseteruan politik antara SBY dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden dan juga Ketua Umum Partai Golkar, dukungan strategis Golkar akan menyebabkan SBY langgeng menjadi presiden hingga 2009.

Mekanisme eksternal lebih efektif

Jika fraksi-fraksi di DPR memang sungguh-sungguh ingin menurunkan kembali harga BBM, mekanisme eksternal yang harus dimaksimalkan dan mekanisme internal DPR yang inefisien dan bertele-tele justru harus diminimalkan. Ada dua mekanisme eksternal yang dapat diupayakan oleh DPR. Keduanya lebih bermain di wilayah yuridis

dan bukan di areal politis, yaitu mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung (MA) atas peraturan presiden yang menaikkan harga BBM dan mengajukan permohonan pemeriksaan sengketa kewenangan antara presiden dan DPR ke hadapan Mahkamah Konstitusi (MK).

Berbeda dengan hasil akhir mekanisme internal DPR yang panjang dan melelahkan, namun hasilnya belum tentu dan walaupun berhasil tidak mempunyai kekuatan mengikat, dua mekanisme hukum ke MA dan MK ini proses hukumnya lebih jelas dan hasilnya mempunyai kekuatan eksekutorial. Sayangnya, sejauh ini hanya ada lima anggota DPR dari Fraksi Partai Amanat Nasional yang menggunakan peluang *judicial review* ke MA ini dan belum ada tanda-tanda DPR akan membawa masalah ini ke sengketa kewenangan di hadapan MK.

Padahal, untuk *judicial review* di MA, jika dimenangkan, tujuan menurunkan harga BBM akan lebih jelas hasilnya. Putusan MA yang membatalkan Peraturan Presiden tentang Kenaikan Harga BBM karena bertentangan dengan Undang-Undang APBN 2005 dan/atau Undang-Undang Keuangan Negara, misalnya, akan berakibat langsung dengan kembalinya harga BBM ke harga semula sebelum 1 Maret 2005. Berbeda dengan penolakan harga BBM di DPR yang masih tergantung *political will* pemerintah, putusan MA langsung mengikat dan pemerintah atas dasar supremasi hukum harus menghormati putusan MA, konsekuensinya harga BBM sebelum 1 Maret 2005 langsung berlaku kembali, tanpa perlu adanya persetujuan dari pemerintah sekalipun.

Selanjutnya, langkah pengajuan sengketa kewenangan ke MK memang lebih sulit dimenangkan DPR. Pertama, karena DPR sendiri tidak satu suara, padahal yang dapat

mengajukan permohonan adalah DPR sebagai satu institusi. Kedua, secara konsep dasar, kewenangan kebijakan BBM adalah domain eksekutif, sedangkan legislatif hanya melakukan fungsi kontrol. Namun, langkah ini tidak ada salahnya dilakukan terutama untuk melihat permasalahan ini dari kacamata yuridis ketimbang politis.

Menarik pertarungan presiden dan DPR tentang BBM ini ke wilayah hukum adalah keunggulan utama penyelesaian *judicial review* di MA ataupun permohonan sengketa kewenangan di MK. Kedua upaya hukum ini berpotensi melahirkan budaya penyelesaian perseteruan politik di bawah payung hukum. Hal ini memperteguh komitmen supremasi hukum, salah satu ciri negara demokrasi.

Jadi, para anggota DPR yang terhormat, jika Anda memang serius menurunkan harga BBM, berkonsentrasilah membawa masalah ini ke depan meja hijau MA atau ke hadapan meja merah MK. Stop politisasi BBM di parlemen. ❖

REINKARNASI HUKUM TANPA KEADILAN

MASA kini ada karena Tuhan menciptakan masa lalu dan masa depan. Di masa kinilah, masa lalu sekaligus masa depan dapat bertemu. Masa lalu hadir sebagai sejarah, masa depan datang sebagai rencana. Karena itu, apa yang terjadi di masa kini dapat diprediksi berdasar refleksi dari masa lalu dan antisipasi ke masa depan. Bila masa kini adalah tahun 2003, maka prediksi wajah hukum satu tahun ke depan adalah interaksi antara refleksi sejarah hukum 2002 (dan sebelumnya), serta antisipasi rencana hukum 2004 (dan sesudahnya).

Pada lebih dari tiga dasawarsa kekuasaan Orde Baru, hukum telah dibunuh. Hukum sudah mati. Fungsi hukum diselewengkan: dari seharusnya melawan kejahatan, menjadi pelaku kejahatan itu sendiri. Keadilan, sebagai roh hukum, telah dicabut dan diganti dengan keserakahan. Di

bidang politik, keadilan hukum direkayasa dan melahirkan keserakahan kekuasaan. Di bidang ekonomi, keadilan hukum dimanipulasi dan menghasilkan keserakahan kesejahteraan. Di bidang sosial-budaya, keadilan hukum disentralisasi menjadi monopoli arti. Indoktrinasi adalah interpretasi resmi atas seni. Di bidang hukum sendiri, keadilan hukum diperjualbelikan oleh para gangster mafia peradilan.

Pasca 1998, hukum hadir sebagai hantu penasaran yang bertransisi dari pemerintahan otoriter Orde Baru. Hukum, setelah lama tidak mandiri, menjadi lepas kendali dan hadir dalam wujud masyarakat yang suka main hakim sendiri. Ia meledak menjadi pembumihangusan para pencuri dan penjahat-penjahat kelas teri. Hukum menjadi perkasa di tingkat anarki, tetapi tetap tidak bergigi saat berhadapan dengan para penjarah negeri. Di masa Habibie, hantu hukum adalah inflasi peraturan perundangan. Di masa Gus Dur, hantu hukum menjadi ciri era transisi yang tak pernah pasti. Lalu, bagaimanakah hukum di masa Megawati?

Hukum kolutif

Tahun 2002 adalah tahun hukum tanpa visi dan misi. Setelah empat tahun bergentayangan menjadi hantu reformasi, dan mencari bentuk diri, hukum di era Megawati mulai terindikasi masuk fase reinkarnasi, masa kelahiran kembali hukum Orde Baru, hukum minus keadilan.

Di bidang politik, hukum kembali mulai membatasi kebebasan berekspresi. Beberapa demonstrasi dari kelompok oposisi menjadi pesakitan lagi di pengadilan negeri. Pasal-pasal hatzaai artikelen, yang sudah mati suri di awal reformasi, dihidupkan kembali. Di bidang ekonomi, hukum justru menjadi legitimasi korupsi. Jika Presiden Soeharto

mengesahkan korupsi dengan keputusan presiden, Presiden Megawati mulai menggunakan instruksi presiden (inpres) untuk berkolusi dengan para debitor nakal BPPN. Inpres tentang *release and discharge* yang dikeluarkan Megawati di ujung tahun 2002 adalah cermin kebijakan yang prokorupsi itu.

Inpres Nomor 8 Tahun 2002 sekilas terlihat seimbang, memberi kompensasi kepada para debitor kooperatif, dan sebaliknya memberi sanksi kepada debitor yang non-kooperatif. Namun, kajian kritis akan dengan mudah berkesimpulan, ada manipulasi di inpres itu. Buktinya, hanya sekitar 20 persen dari inpres itu yang mengamanatkan tindakan tegas kepada debitor nonkooperatif, sisanya sekitar 80 persen lebih banyak mengulas tentang debitor kooperatif. Dari berat sebelahnya pengaturan itu, terindikasi bahwa pemerintah tidak punya sikap tegas dalam memerangi para debitor yang senyatanya justru lebih banyak yang non-kooperatif.

Inpres tentang *release and discharge* adalah tonggak kesekian lahirnya produk hukum kolusif, hasil kolusi penguasa-pengusaha untuk melanggengkan praktik korupsi di Indonesia. Tidak mengherankan bila pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu amanat utama reformasi justru menjadi kegagalan tingkat pertama penegakan hukum

tahun 2002. Kegagalan itu berderet mulai dari tidak jelasnya penyelesaian kasus korupsi mantan Presiden Soeharto, tidak seriusnya upaya hukum bagi tersangka korupsi dalam negeri maupun yang "sakit" di luar negeri, hingga banyaknya kasus korupsi yang berujung keputusan bebas. Kalaupun ada pelaku korupsi yang dihukum, dapat diduga sang koruptor tidak punya posisi tawar politik maupun

ekonomi. Dia adalah mantan elite penguasa atau kelompok kawula alit yang jauh dari tipe pengusaha.

Meski Ketua DPR dihukum tiga tahun penjara, itu bukan berarti hukum telah berhasil ditegakkan tanpa pandang bulu. Buktinya, vonis itu tidak diiringi upaya serius menonaktifkan sang Ketua Umum Golkar dari kursi Ketua DPR. Sebaliknya, posisi terhukum cenderung dipolitisir dan dijadikan alat tawar-menawar kepentingan politik. Meski sering dibantah beberapa kalangan, inilah indikator nyata bahwa gelar juara bertahan korupsi yang disandang Indonesia adalah benar. Buktinya, lembaga negara sekelas DPR-yang menjadi representasi rakyat Indonesia-dipimpin oleh seseorang yang telah divonis korupsi.

Tidak kalah ironis adalah kasus Jaksa Agung. Tahun 2002 menunjukkan bagaimana absurdnya upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Jaksa Agung yang seharusnya menjadi orang nomor satu untuk memberantas korupsi, justru terindikasi melakukan korupsi berdasar investigasi yang dilakukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Sang Jaksa seakan menganggap rakyat bisa dibodohi dengan berita "lupa asal-usul uang depositnya yang jumlahnya ratusan juta rupiah", dengan tidak dilaporkannya rumah hasil upeti pernikahan anaknya dan dengan berganti-gantinya nama dalam harta kepemilikannya. Namun, yang paling ironis, sampai sedemikian kasatmata potensi korupsi sang Jaksa Agung, Presiden Megawati masih tidak menggunakan haknya untuk menonaktifkan Jaksa Agung. Sebaliknya, KPKPN yang telah menunjukkan kinerja menjanjikan, justru terancam dilikuidasi eksistensinya.

Hukum diskriminatif dan represif

Kalaupun banyak kalangan memberi apresiasi atas hasil kerja aparat kepolisian di penghujung tahun 2002 yang berhasil menangkap para tersangka tragedi Bali, keberhasilan itu tetap harus diberi dua catatan kritis. Pertama, para tersangka itu bukan kelompok elite. Imam Samudra dan kawan-kawan bukan Ketua DPR, Jaksa Agung, atau konglomerat yang bisa bermain kekuasaan dan keuangan di depan hukum. Inilah bukti hukum masih diskriminatif dan tajam gigi hanya kepada kawula alit.

Kedua, tahun 2002 mencatat gesitnya langkah aparat hukum menghadapi aneka perkara yang mengandung unsur internasional, tetapi lumpuh untuk tragedi nasional. Buktinya, Imam Samudra sebelumnya tidak pernah tertangkap saat kasusnya masih menyangkut Indonesia saja. Kasus pailitnya Manulife yang mendatangkan protes Pemerintah Kanada dan ditanggapi amat cepat aparat hukum kita, sekali lagi menunjukkan penegakan hukum kita masih rendah diri; proses penegakan hukum yang masih diskriminatif dan baru efektif setelah diintervensi oleh kekuatan-kekuatan asing.

Perlu digarisbawahi: tragedi bom Bali juga membuka peluang lahirnya kembali hukum represif. Masa politisasi undang-undang subversi di era Soeharto dapat lahir kembali melalui rahim peraturan-peraturan antiterorisme. Di negara maju, efek samping perang melawan terorisme berpotensi melahirkan pelanggaran HAM serius. Di Indonesia, sifat represif hukum antiteroris itu dapat membawa akibat yang jauh lebih buruk.

Hukum partisan

Agenda Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 mengakibatkan hukum pada tahun 2003 amat rentan politisasi. Undang-undang politik, yang berkait dengan pemilu, akan direkayasa guna memaksimalkan kepentingan sekelompok partai. Undang-undang pemilihan presiden dan sejenisnya akan amat nyata merekam politisasi hukum ini.

Di luar itu, kasus nonhukum akan semakin sering dipolitisir. Pola seperti somasi dan gugatan terhadap Amien Rais oleh Laksamana Sukardi mungkin cenderung meningkat. Semuanya adalah drama berseri dan pemanasan menjelang perebutan kursi di Pemilu 2004. Singkatnya, eskalasi politik hukum di tahun 2004 akan merangsang lahirnya politisasi hukum yang sangat partisan di tahun 2003.

Hukum pada tahun 2003 akan berciri empat hal utama, yaitu: berlanjutnya hukum kolusif yang prokorupsi; masih diskriminatifnya penegakan hukum; makin gencarnya hukum represif akibat atmosfer perang melawan terorisme; serta menguatnya politisasi hukum partisan menyongsong Pemilu 2004. Interaksi antara keempat unsur negatif itu adalah reinkarnasi hukum Orde Baru tanpa keadilan.

Dengan demikian, bila hukum adalah salah satu indikator berhasil atau tidaknya reformasi Indonesia menuju negara demokrasi, maka tahun 2003 akan membuktikan proses reformasi akan gagal dan Indonesia berpotensi mengalami spiral restorasi politik, yaitu lahirnya rezim otoriter ala Orde Baru. Kecuali, jika Pemilu 2004 berhasil melahirkan konfigurasi politik yang demokratis sebagai perangsang lahirnya hukum yang berkeadilan. Tetapi, bila perangkat hukum pemilunya sejak awal sudah dipolitisir, apakah Indonesia masih mempunyai harapan? ♦

INDEKS

A

a club of one 201
Ackerman, Bruce 28
Adji, Indriyanto Seno 24
Administrative Procedure Act
1946 265
African National Congress 96
Afrika Selatan 6, 28, 76
agenda Pemilu 2004 154
Ahjad, Najib 53
akomodasi politik 220
al-Banjari, Muhammad Arsyad
56
aliansi politik 12
amandemen 3
amandemen kedua 107
amandemen ketiga 107
amandemen konstitusi 5
amandemen pertama 107

amandemen UUD 1945 4
ambiguitas interpretasi 57
Amerika Serikat 11, 16
Andrews, Penelope 100
Antieau, Chester James 148
appointment and removal 252
Aquino, Corazon 76
Aryoso, Amin 114
asas non-retroaktif 7
Asimow 264
Asshiddiqie, Jimly 26
asymmetric bicameralism 14
Australia 16, 21
Awaluddin, Hamid 43

B

Badan Pemeriksa Keuangan 8
Badan Pengelola Puspipstek 278
Bakrie, Aburizal 43

Ball dan Peters 13
 Banjar 55
 Bantaeng 136
 Bean, Clive S. 321
 Belanda 18
 Belgia 16
 bentuk pemerintahan 192
 bikameral 7
 Bogdanor 34
 Bonime-Blanc, Andrea 98
 Bowles, Nigel 202, 204
 Brunei Darussalam 195
 Bugis 55
 Bundesrat 18
 Bundestag 18
 Bupati Pamekasan 56
 Bush, George 202

C

calo proyek bencana 43
 calo proyek pemilu 43
 calon independen 10
 calon perseorangan 132
 calon presiden independen 7
 Carswell 206
 Carter, Jimmy 200
 Catalonia 142
 Charles Howard McIlwain 95
 checks and balances 4
 chief diplomat 204
 chief legislator 204
 chief of executive 204
 chief of state 204
 Clinton, William 208
 conflict of interest 25
 Conseil d'Etat 142
 Constitution Assembly 76

constitution making 80
 Constitutional Commission 76
 constitutional complaint 9, 41
 Constitutional Convention 211
 Constitutional Drafting Assembly 76
 constitutional engineering 317
 constitutional power 275
 Constitutional principles 112
 constitutional principles 93
 constitutional review 8, 59
 contempt of constitution 102
 contempt of court 102
 contempt of parliament 102
 court of justice 139
 court of law 139

D

Daerah Istimewa Yogyakarta 104
 de facto 70
 de jure 70
 debitor kooperatif 334
 debitor nonkooperatif 334
 DeCoste 35
 dekrit Gus Dur 237
 Dekrit Presiden 5 Juli 1959 52
 Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 232
 delegation doctrine 282
 Demers, Paula 235
 Demokrat 210
 Denmark 14
 Departemen Hukum dan HAM 140
 Departemen Kehakiman 33
 desain ketatanegaraan 191

desentralisasi 22
 Dewan Federal Swiss 194
 Dewan Pers Indonesia 284
 Dewan Pertimbangan Agung
 275
 Dick the Butcher 33
 differentiated bicameralism 15
 Dimara, Daan 43
 direct presidential election 7
 discretionary decision 269
 dissenting opinion 25
 divided government 11
 DPD 7, 100
 DPR 8, 12
 DPRD 134
 Dryzek, John S. 99

E

effective presidential 11, 215
 eksekutif 7
 ekstrakonstitusional 233
 electoral threshold 227
 elite Orde Baru 44
 Ellman, Stephen 100
 emergency power 235
 executive heavy 114
 executive power 266
 executive review 63
 extraordinary political event
 208

F

federal 192
 fikih ritual 69
 fikih sosial 69
 Filipina 76
 final and binding 138

Finlandia 142
 fondasi kemerdekaan 4
 formalisasi syariat Islam 53
 Forum Kajian Ilmiah Konstitusi
 91
 forum prevelegiatum 207
 Fraksi PDI Perjuangan 18
 Fraksi Utusan Daerah 109
 Freeport 44
 fungsi eksekutif 192
 fungsi pengawasan KY 31

G

Galicia 142
 Garecht, Joe 141
 Gaulle, Charles de 194
 Gaziano, Todd F. 235
 Gerakan Aceh Merdeka 140
 Gerakan Nurani Parlemen 91
 gerakan separatis 99
 Gingrich, Newt 208
 golden shake hands 38
 good governance 69
 Gowa 55
 guardian of the constitution 27

H

Hafidhuddin, Didin 69
 hak imunitas 20
 hak prerogatif presiden 205
 hak uji materiil 176
 hak veto presiden 199
 hak-hak minoritas 143
 hakim agung 8, 206
 hakim konstitusi 26
 Hamilton, Alexander 196
 harga BBM 224

Harini 37
 Harman, Benny K. 32
 Hasan, Bob 44
 Hatta, Mohammad 52
 hatzaai artikelen 333
 Haynesworth 206
 Heyman, Philip B. 36
 Hitler 197
 Hitler, Adolf 234
 House of Commons 18, 209
 House of Councillors 18
 House of Lords 18, 209
 House of Representatives 15, 18
 hukum darurat negara 232
 hukum formal 151
 hukum material 151
 hukum materiil 24

I

Iceland 14
 Ihonvbere, Julius O 114
 impeachment 207, 208, 329
 independent agencies 28
 India 197
 Inggris 44
 inherent power 235
 inovasi politik 13
 institusi politik konvensional 74
 institusional-rasional 240
 interpretasi konstitusi 46
 Isra, Saldi 16
 Istana Negara 240
 Italia 16

J

Jay, John 196

Jepang 19
 Jerman 9, 142
 Jr, William F. Fox 269
 judicial corruption 24
 judicial review 63, 198

K

Kaisar Napoleon III 196
 Kaligis, OC 24
 Kalimantan Selatan 55
 Kalla, Jusuf 43, 254
 Kamal, Badrul 151
 kanselir 197
 Karim, Usman 37
 keadilan hukum 24
 kebebasan berserikat dan berkumpul 143
 Kejaksaaan 41
 kekuasaan kehakiman 8
 kekuatan eksternal 20
 kekuatan hukum mengikat 24
 kelompok reformis 74, 241
 Kelsen, Hans 9
 kemanfaatan hukum 24
 Kementerian Negara 228
 kepala daerah perseorangan 132
 kepala negara 195
 kepala pemerintahan 195
 Kepolisian 41
 Kerajaan Islam Banjar 55
 kesepahaman Helsinki 322
 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 89
 ketidakpastian hukum 24
 kewenangan legislasi 317
 KKN 79

Klerk, FW de 96
 koalisi kekecilan 12
 koalisi pas-terbatas 12
 Koesmayadi 44
 Kolombia 22
 Komisi Hukum 209
 komisi negara independen 264
 Komisi Ombudsman Nasional 280
 Komisi Pemilihan Umum 8
 Komisi Pers Indonesia 284
 Komisi Yudisial 8
 Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam 55
 kompromi politik 74
 konfederasi 192
 konsep Jeffersonian 199
 Konstituante 1956-1959 116
 konstituen 210
 Konstitusi Amerika Serikat 195
 Konstitusi Perancis 142
 konstitusi rakyat 99
 konstitusi transisi 111
 kontrak sosial 95
 konvensi 23
 KPK 28
 kuasi presidensial 17
 KUHAP 169
 KUHP 169
 Kuorum 210

L

Laksono, Agung 43
 legal standing 164
 legal vacuum 248
 legislatif 7
 legislative heavy 114

legislative review 63
 lembaga kepresidenan 201
 Lembaga Sensor Film 278
 l'état c'est moi 238
 lex posteriori derogat legi priori 29
 lex specialis 29, 60
 Liberia 197
 Lijphart 22
 Lijphart, Arendt 11, 14
 likely bicameralism 15
 Livingstone, Bob 208
 Lord Acton 108
 Luwu 55

M

Madjid, Nurcholish 240
 mafia peradilan 24
 Mahkamah Agung 8
 Mahkamah Konstitusi 8
 Mainwaring, Scott 11
 Majelis Kehormatan Hakim 26
 Majelis Nasional 92
 Majelis Rendah 15
 Majelis Tinggi 15
 majority presidential 215
 Maklumat Gus Dur 232
 Malaysia 192
 Manan, Bagir 37
 Mandar 55
 mandat terpisah 219
 Mandela, Nelson 96
 Marcos, Ferdinand 235
 mayoritas sederhana 12
 McPherson, Harry 203
 mekanisme amandemen 45
 Mesir 207

minimal winning coalition 11
 minority presidential 214
 Misrawi, Zuhairi 51
 Mondale, Walter 200
 Montesquieu 28
 moralitas-konstitusionalitas 31
 mosi tidak percaya 193
 MPR 7
 Muliah, Musdah 67
 Mulkhan, Abdul Munir 216
 multiple membership 201
 Murray, Christina 93

N

Napoleon, Louis 196
 negara demokratis 74
 negara federal 18
 negara hukum Indonesia 5
 negara kesatuan 18
 negara republik 99
 Negara Sekuler 51
 Negara Syariat 51
 New Zealand 14
 Nixon 206
 non-justitial 32
 non-muslim 58
 Nurmahmudi 152

O

O'Donnel, Guillermo 74
 organ konstitusi 5
 otonomi daerah 143
 oversized coalition 12

P

PAN 222
 Panitia Ad Hoc I MPR 144

parlemen bikameral 14
 Parlemen Swiss 194
 parlemen tiga kamar 16
 parlemen unikameral 14
 parpol lokal 140
 Partai Bulan Bintang 53
 Partai Demokrat 218
 Partai Golkar 43, 241
 Partai Persatuan Pembangunan 53
 partai politik 8
 Partai Republik 210
 partisan power 275
 pasal-pasal impeachment 207
 pascasoeharto 5
 PDI Perjuangan 59
 Pembukaan UUD 52
 pemerintahan kolutif 215
 pemerintahan otoriter 73
 pemerintahan terbelah 217
 Pemilu 1999 156
 Pemilu 2004 159
 Pengadilan Negeri Cibinong 151
 Pengadilan Tinggi Jawa Barat 150
 pengawasan perilaku hakim 32
 Pengelolaan Zakat 53
 penguatan fungsional 21
 penguatan struktural 21
 Peninjauan Kembali 37
 peninjauan kembali 136
 penyelidikan 37
 Peradilan Agama 53
 Perancis 22
 perang dunia I 197
 perang dunia kedua 197
 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 56

Perda 50
 perdaisasi syariat Islam 54
 perdana menteri 194, 197
 Perdana Menteri Miterrand 194
 perdata 8
 perfect bicameralism 14
 perlindungan hak asasi manusia 5
 perlindungan HAM 93
 Perpu Anti Korupsi 40
 Perpu Terorisme 169
 Persatuan Purnawirawan ABRI 91
 personal morality 35
 personal-irasional 240
 Piagam Jakarta 51
 Piagam Madinah 58
 pidana 8
 Pilkada Depok 150
 PKB 222
 PKS 222
 platform politik 226
 political corruption 35
 political earthquake 208
 political morality 35
 politik garam 70
 politik gincu 70
 politisasi hukum 245
 politisi oportunist 99
 posisi politik 236
 PPP 157
 praktik korupsi 10
 Presiden Chirac 194
 Probosutedjo 37
 Prodjodikoro, Wirjono 236
 proporsional terbuka 17
 proteksi institusional 21

public participation 115
 putusan ultra petita 29

Q

Qanun 59
 quasi judicial 266
 quasi legislative 266
 quasi-judicial 212

R

Rais, Amien 110
 Raja Louis XIV 238
 Ratu Inggris 193
 Reagan 206
 recall 155
 rechtsstaat 9
 reformasi konstitusi 3
 reformasi peradilan 23
 reformasi UUD 1945 6
 rekayasa hukum 155
 rekayasa politik 227
 Reorganization Act 202
 reserved power 200
 reshuffle kabinet 223
 retroaktif 9
 revitalisasi DPD 23
 rezim apartheid 92
 rezim Orde Baru 51
 Roy, Le 9
 rule of ethics 36
 rule of law 9, 36
 Rusia 194

S

Saidi, Ridwan 118
 Samudra, Imam 336
 Sartori, Giovanni 14

Saudi Arabia 195
 Saunders 5
 Savage, Katharine 96
 Scheppele 35
 sektor publik 34
 Senate 15
 sentralistis 22
 separation of powers 4
 Shakespeare, William 33
 Shugart, Matthew S. 11
 Sidang Tahunan MPR 2002 52
 Sieyes, Abbe 13
 similar bicameralism 15
 Sindrom Akut Rindu Soeharto 156
 Siradjuddin, H.M. 55
 sistem campuran 192
 sistem dua partai 11
 sistem federal 17
 sistem hukum 36
 sistem ketatanegaraan 3
 sistem koleial 192
 sistem kontrol antarlembaga negara 93
 sistem monarki 195
 sistem multi-partai 11
 sistem multipartai 226
 Sistem parlemen Indonesia 16
 sistem parlementer 192
 sistem pemakzulan presiden 7
 sistem pemerintahan 192
 sistem pemilu distrik 13
 sistem pemisahan kekuasaan 4, 28
 sistem politik 10
 sistem presidensial 7, 191
 sistem saling-kontrol 28

Skandal Tank Scorpio 44
 Soeharto 17
 Soekarno 52
 Soekarnoputri, Megawati 59
 Soemantri, Sri 16
 Soetjipto 96
 Solidaritas Gerakan Anti Korupsi 66
 Sri Lanka 194
 state auxiliary agency 28
 stempel pemerintah 224
 Sukardi, Laksamana 337
 Sukardja, Ahmad 58
 Sulawesi Selatan 136
 Sullivan, Laurence 141
 Suparman, Parman 37
 Swedia 14
 Syafriansyah 53
 syariat Islam 50
 symmetric bicameralism 14

T

Tallo 55
 Tampubolon, Juan Felix 24
 Tana Toraja 136
 Tap MPR No I Tahun 2003 169
 the Basque lands 142
 the Christian Social Union 142
 the nine of solomon 37
 The People Constitution 76
 the supreme law of the land 45
 Thomas Paine 95
 Tim Lindsey 7
 Tobing, Jakob 5
 Tono, Sidik 58
 tragedi Bali 336
 transitional justice 285

Transparansi Internasional 42
 Transparansi Internasional
 Indonesia 132
 trikameral 16

U

UKP3R 274
 Undang-undang Nomor 1 tahun
 1974 53
 Undang-undang Nomor 22
 tahun 1999 55
 Undang-undang Nomor 32
 tahun 2004 60
 Undang-undang Nomor 38
 tahun 1999 53
 Undang-undang Nomor 44
 tahun 1999 54
 Undang-undang Nomor 7 tahun
 1989 53
 Undang-undang Nomor 7 tahun
 1992 54
 unikameral 7
 Utusan Golongan 95
 UU KY 29
 UU Mahkamah Agung 29

UU No 21 Tahun 2001 141
 UU Nomor 14 Tahun 1985 249
 UU Nomor 22 Tahun 2007 133
 UU Nomor 5 Tahun 2004 249
 UU Susduk 20
 UUD 1945 4, 52

V

voting 86

W

Wahid, Abdurrahman 12, 159
 Walikota Padang 56
 Washington, George 196
 Wattenberg, Martin P. 321
 White House 202
 Wiranto 161

Y

yudikatif 7
 Yugoslavia 98

Z

zaken kabinet 253
 Zedong, Mao 57

SUMBER NASKAH

BAB 1 MENCARI KONSTITUSI YANG KONSTITUSIONALISME

1. Refleksi Amandemen UUD 1945 (Makalah ini merupakan penggabungan beberapa ide yang pernah disampaikan pada beberapa seminar)
2. Kompleksitas Perda Bernuansa Syariat (Makalah ini disampaikan dalam seminar "Kebijakan Publik dan Partisipasi Masyarakat di Era Otonomi Daerah", di Banjarmasin, 1 Oktober 2005)
3. Urgensi Komisi Konstitusi (*Kompas*, Rabu, 5 September 2001)
4. MPR Aborsi Komisi Konstitusi (*Kompas*, Kamis, 8 Agustus 2002)
5. Bom Waktu Komisi Konstitusi (*Kompas*, Kamis, 22 November 2001)
6. Reformasi Konstitusi dan Bom Bunuh Diri (*Kompas*, Selasa, 23 April 2002)
7. Reformasi Konstitusi dan Potensi Disintegrasi (*Kompas*, Senin, 4 Agustus 2003)
8. Antara Harapan dan Kenyataan Pergulatan di MPR (*Kompas*, Jumat, 2 November 2001)
9. Hasil Sidang Tahunan MPR Konstitusi Transisi 2002 (*Kompas*, Kamis, 1 Agustus 2002)
10. Tolak Kembali ke UUD 1945 (*Detikportal*)
11. Urgensi Amandemen Kelima (*Detikportal*)

BAB 2 Mencari Pemilu yang Demokratis

1. Kepala Daerah Perorangan (*Kompas*, Senin, 30 Juli 2007)
2. Menolak Pilkada Ulang Sulsel (*Kompas*, Rabu, 26 Desember 2007)
3. Partai Politik Lokal di Aceh (*Kompas*, Selasa, 19 Juli 2005)
4. Pilkada, "Neither Meat, Nor Fish" (*Kompas*, Sabtu, 30 April 2005)
5. Putusan Pilkada Depok Batal Demi Hukum (*Kompas*, Selasa, 9 Agustus 2005)
6. Pemilu 2004 dan reformasi Hukum (*Kompas*, Jumat, 9 Januari 2004)
7. Tolak Perhitungan Ulang Suara Pilpres (*Kompas*, Selasa, 3 Agustus 2004)
8. Payung Hukum Penundaan Pemilu (*Kompas*, Kamis, 1 April 2004)
9. Mengantisipasi Blunder Pencoblosan (*Kompas*, Kamis, 8 Juli 2004)
10. Inflasi Parpol, Inflasi Pemilu (*Detikportal*)
11. Bom Waktu Pemilu 2009 (*Detikportal*)

BAB 3 Mencari Presiden di Negeri Penuh Korupsi

1. Mendesain Presiden yang Efektif (Makalah terus diperbarui dan dipresentasikan dalam beberapa seminar)
2. "No More" Dekrit (*Kompas*, Senin, 27 Agustus 2001)
3. Cak Nur dan Calon Presiden (*Kompas*, Selasa, 8 Juli 2003)
4. Menguji Kesehatan Capres (*Kompas*, Senin, 19 April 2004)
5. Kabinet Pas-terbatas (*Kompas*, Selasa, 1 Mei 2007)
6. Konstitusionalitas Pencabutan Mandat Presiden (*Detikportal*)

BAB 4 Mencari Keseimbangan Saling Kontrol

1. Komisi Negara Independen (Makalah ini terus diperbarui dan disampaikan dalam sejumlah seminar dengan topik yang sama)
2. DPD Antara (ti)Ada dan Tiada (Beberapa bagian dari makalah ini pernah dipublikasi di sejumlah media massa)
3. Satu Tahun Usia Makamah Konstitusi (*Kompas*, Kamis, 12 Agustus 2004)
4. Ancaman Tirani DPR (*Kompas*, Senin, 2 September 2002)
5. Memahami "Memorandum of Misunderstanding" (*Kompas*, Jumat, 26 Agustus 2005)
6. Stop Politisasi BBM (*Kompas*, Senin, 21 Maret 2005)
7. Reinkarnasi Hukum Tanpa Keadilan (*Kompas*, Rabu, 8 Januari 2003)

CATATAN DARI SAHABAT

Di Kotabaru, Pulau Laut, sebuah pulau kecil sebelah tenggara Kalimantan Selatan, Senin 11 Desember 1972, saat Apollo 17 mendarat di bulan, lahirlah Denny Indrayana. Masa kecilnya dihabiskan di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan sampai menamatkan sekolah menengah atas. Tahun 1991 masuk Fakultas Hukum UGM, dan meraih gelar sarjananya di tahun 1995. Empat tahun itu bukanlah waktu sekedar tercatat sebagai mahasiswa, rajin kuliah dan berindeks prestasi bagus, melainkan juga ruang aktivitas yang padat. Terbukti Denny menjabat Ketua Bidang Penalaran Badan Eksekutif Mahasiswa tingkat fakultas dan beberapa kegiatan tingkat universitas. Di tahun terakhir kelulusannya, ketika sibuk menulis skripsi, Denny menyumbangkan pemikiran dan tenaganya menjadi Ketua Panitia sebuah seminar nasional sangat berani waktu itu, karena mengumpulkan para kritikus berat orde baru untuk bicara tentang: Suksesi & Lembaga Kepresidenan. Untung pada saat itu, belum ada yang mempunyai ide untuk menculik para aktivis. Denny dan kawan-kawan hanya kerepotan memenuhi panggilan korps 'keamanan dan ketertiban' untuk investigasi.

Tahun 1995, ketika ayahnya menawari sebuah rumah, Denny lebih memilih membelanjakan uangnya demi menempuh master hukum di School of Law, University of Minnesota, Amerika Serikat dan lulus di tahun 1997. Tiga tahun sampai tahun 2000 setelah mendapatkan gelar LL.M. (Master Degree in Law), Denny menjadi Konsultan Hukum di Jakarta. Namun dalam praktek hukum di ibukota, ia menemukan berbagai kegelisahan, yang menyeretnya kemudian ke kota yang sangat dicintainya: Yogyakarta. Lagi-lagi ia tidak menjadi penyepi, tetapi menggalang kekuatan menjadi advokat yang 'lain'. Pernah menjebak indikasi KKN penegak hukum di sana, aktif mengajar di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dan membentuk LSM, yakni Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia (LBKHI), serta Indonesian Court Monitoring (ICM) yang bergerak sebagai pemantau peradilan dan upaya perang terhadap praktek mafia peradilan. Serta, akhirnya menjadi dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum UGM sejak 2001.

Gelar Ph.D dari Faculty of Law, University of Melbourne diraihnya di tahun 2005 dengan disertasi "Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition". Inilah indikasi bahwa Denny seorang tersangka *Oedipus Complex*, orang muda yang mencintai hal-hal 'tua'. Betapa tidak, selain memilih perempuan luar biasa Ida Rosyidah menjadi istrinya, ia menggemari hal-hal yang bagi sebagian orang adalah contoh 'ketuaan': isu korupsi, konstitusi, peradilan dan mafianya, serta menjadi doktor kinyis-kinyis. Paling ringan, ia pun mengidap penyakit orang tua: pelupa dan pengantuk. Maka Tuhan menurunkan bakat menulis sangat produktif, agar Denny tidak total pelupa di tengah Indonesia, negara yang juga sangat pelupa itu. Maka Tuhan tidak jarang memberi rasa kantuk ketika ia menonton di bioskop, agar Denny tidak total tegang dengan kritiknya, dan asyik tertidur saat sebuah film mendekati adegan paling menegangkan. Akhirnya, yang paling serius dari ketuaannya, tampak ketika ia 'menjewer' gagasan, perilaku, *corps de ethic* buruk dari jajaran negara dan pemerintahan melalui tulisan serta aktivismenya.

Namun, itu semua tak seromantik karakter lainnya dari pemikir-aktivis atau aktivis-pemikir yang bernama Denny Indrayana. Perpaduan inilah yang bahkan mungkin ia sendiri pun tak tahu, menjadi

rahasia integritasnya: tetap belajar, jujur, berani, dan murah hati. Dan bila menengok kartu nama yang sudah dikoleksinya sejak mahasiswa, Denny tak lain adalah orang yang sangat luas pergaulannya. Akhirnya, tidak mengherankan kalau dirinya seperti dipersiapkan sebagai pintu gerbang khasanah antikorupsi dan pencerahan konstitusi yang segar namun kerap mengagetkan. Ia bibliografi yang selalu merasa setengah kosong, namun Indonesia yang optimis bisa mendapatkannya sebagai si setengah penuh.

Bilamana ada hubungan energi antara hari lahir Denny Indrayana dengan hari mendaratnya Apollo 17 di bulan, sebagaimana disebutkan di muka, maka itu soal gravitasi. Denny di antara rekan-rekannya seaktivitas, seperti orang yang paling telat dalam 'kancah berpikir kritis' dan apalagi menulis. Kegemarannya hanya menjadi ketua panitia, orang yang paling depan dalam hal teknis. Namun ketika kesadaran kritis mencapai batas atmosfernya, Denny melesat seperti pesawat luar angkasa yang telah melepaskan tangki bahan bakarnya yang pertama. Darinya muncul berbagai pemikiran kontroversial namun relevan dengan situasi masa kini dan masa depan Indonesia. Tidak ketinggalan, ia termasuk jajaran doktor termuda. Tulisannya yang telah mencapai jumlah 300 lebih senantiasa ikut menyengat ruang baca kita sehari-hari.

Banyak pihak yang meminta Denny Indrayana untuk sopan, mengurangi kekurangajarannya dan lebih lunak ketika membombardir berbagai situasi dan institusi. Tapi ia sudah mantap di luar orbit. Ia dengan sadar melatih keterampilan untuk tak mudah disedot gravitasi dinamika budaya, hukum dan politik Indonesia, yang sering menjinakkan terutama atas dasar etika para intelektualnya menjadi intelektual sirkus. Denny tidak gentar pada pecut, tidak tunduk pada kursi. Ia bisa dijadikan contoh: seekor singa yang bukan tontonan.

Kini agenda hariannya yang paling rutin adalah mengajar Hukum Tata Negara, tetap menulis dan menjadi narasumber berbagai media, berbicara di berbagai forum lokal, nasional dan internasional, serta masih memimpin Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM. ❖

Catatan Sahabat,
Peri Umar Farouk

inlawnesia: R&D for Indonesian legal Logic