

# **PERGESERAN KEKUASAAN NEGARA BERKAITAN DENGAN KELEMBAGAAN SETELAH AMANDEMEN**

**Oleh: Abdul Syani**

## **1. PENDAHULUAN**

Secara umum proses demokratisasi yang menjadi kebijakan umum reformasi politik telah berjalan pada jalur dan arah yang benar. Pada tingkat masyarakat, antusiasme berpolitik melalui organisasi partai politik cukup tinggi, walaupun masih tetap terlihat adanya ancaman terhadap kebebasan berekspresi dan partisipasi masyarakat dalam proses demokratisasi, berupa masih kuatnya budaya kekerasan dan meluasnya praktek-praktek politik uang. Pada tingkat negara, ada konsensus yang cukup tinggi untuk terus membenahi dan memberdayakan lembaga-lembaga penting demokrasi pada semua tingkat, meskipun tetap menghadapi hambatan berupa masih longgarnya nilai-nilai kepatuhan pada peraturan perundangan dan lemahnya tradisi dalam berdemokrasi.

Pada sisi lain, begitu tingginya harapan dan antusiasme terhadap reformasi pada awal-awal proses demokratisasi, merupakan amanat dan pekerjaan rumah yang besar untuk merealisasikannya menjadi hasil-hasil yang konkret untuk rakyat. Di sinilah tantangan pemerintah dan partai-partai politik yang sesungguhnya, yakni menyiapkan wacana berkelanjutan bagi masyarakat mengenai hakekat demokrasi, berbagai dilema yang menyertai demokratisasi, serta peluang dan harapan dalam demokrasi yang tidak mungkin dicapai melalui jalan otoritarianisme.

Masalah-masalah politik dalam negeri yang menghadang diharapkan menjadi perhatian serius semua pihak. Di samping persoalan-persoalan aktual yang muncul sebagai akibat proses pembangunan politik, persoalan-persoalan klasik masih akan tetap menjadi beban di dalam proses demokratisasi selanjutnya. Permasalahan kelembagaan, baik yang menyangkut penerapan peran dan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif maupun yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi kekuasaan dan otonomi daerah masih menuntut perhatian yang mendalam untuk mengatasinya. Persoalan separatisme dan ketidakpuasan politik di daerah juga adalah persoalan-persoalan nyata yang menuntut perhatian yang segera.

Pelaksanaan pembangunan penyelenggaraan negara masih dihadapkan pada berbagai tantangan yang meliputi: penataan kelembagaan pemerintah pusat dan daerah yang lebih efisien dan efektif yang didukung oleh sumber daya manusia aparatur yang profesional dan sejahtera sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian; penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cepat, tepat, murah, manusiawi, transparan, dan akuntabel sesuai dengan Inpres Nomor 5 Tahun 2003; dan terwujudnya aparatur negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Dengan memperhatikan berbagai kondisi dan perkembangan politik yang ada, maka hal-hal positif yang sudah dicapai dalam pelaksanaan pembangunan politik dapat dijadikan modal bagi terpeliharanya momentum proses jangka panjang konsolidasi demokrasi. Hasil-hasil pemilihan umum langsung anggota DPR, DPRD, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004, dapat dijadikan landasan demokratisasi selanjutnya, dengan prioritas pada penguatan, penyempurnaan, dan penyesuaian kelembagaan penyelenggaraan negara dan lembaga kemasyarakatan dengan mengacu pada amanat Konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah yang terbentuk sebagai hasil Pemilu 2004 diharapkan dapat lebih membumikan hasil-hasil proses demokratisasi, agar lebih mampu diterjemahkan ke dalam tema-

tema kesejahteraan dan keadilan di dalam kehidupan nyata masyarakat. Untuk itu, meningkatkan transparansi dan keterbukaan informasi serta memelihara kebebasan pers dan media massa adalah juga masalah dan tantangan yang menuntut komitmen yang kuat terhadap demokrasi dari semua pihak. Dengan demikian lebih dapat membangkitkan optimisme dan harapan bersama.

Menurut C.F. Strong (2004), bahwa negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. C.F. Strong selanjutnya menyatakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah.

## 2. LATAR BELAKANG MASALAH

Reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku (*the ethics being*). Hal ini berarti menyangkut permasalahan yang bersinggungan dengan kekuasaan.

Menurut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/Mpr/1998. Tujuan reformasi pembangunan adalah:

1. Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya, termasuk untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional.
3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, Hak Asasi Manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental.
4. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan sosial budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

Sejalan kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh negara, maka telah terjadi pula perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang ditandai dengan adanya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari rule government menjadi good governance. Karena itu, tugas utama dalam rangka penguatan eksistensi pemerintahan termasuk pemerintah daerah adalah menciptakan pemerintahan yang secara politik akseptabel, secara hukum efektif dan secara administratif efisien. Pelayanan yang mengacu terkait dengan prinsip-prinsip good governance, sebagaimana tuntutan reformasi yaitu untuk mewujudkan clean government dalam penyelenggaraan negara yang didukung prinsip-prinsip dasar kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme dan demokratis seperti dikumandangkan oleh World Bank, UNDP, United Nation dan lembaga internasional lainnya.

Bingham Powel, Jr. (Afan Gaffar: 2002) mengemukakan pemahaman yang lazim digunakan dalam Ilmu Politik mengenai “*political performance*” sebagai indikator kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai berikut:

- Pertama*, legitimasi pemerintah berdasarkan atas klaim bahwa pemerintah tersebut mewakili keinginan rakyatnya. Artinya klaim pemerintah untuk patuh kepada aturan hukum didasarkan pada penekanan bahwa apa yang dilakukannya merupakan kehendak rakyat.
- Kedua*, pengaturan yang mengorganisir bargaining untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilihan umum yang kompetitif. Pemimpin dipilih dengan interval yang teratur, dan pemilih dapat memilih diantara beberapa alternatif calon. Dalam prakteknya, paling tidak terdapat dua partai politik yang mempunyai kesempatan untuk menang sehingga pilihan tersebut benar-benar bermakna.
- Ketiga*, sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam proses pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk menduduki jabatan penting.
- Keempat*, penduduk memilih secara rahasia dan tanpa dipaksa.
- Kelima*, masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti misalnya kebebasan berbicara, berkumpul, berorganisasi, dan kebebasan pers. Baik partai politik yang lama maupun yang baru dapat berusaha untuk memperoleh dukungan.

Transisi demokrasi yang dialami Indonesia adalah merupakan transisi yang panjang, belum ada tanda-tanda baik dari transisi ini, kecuali hanya kekecewaan yang berpintal-pintal dari masyarakat atas perilaku politik sebagian elit yang belakangan ini tambah “buas” lebih buas dari Orde Baru.

Karena itu, harapan untuk mendorong demokrasi dan pemerintahan yang mandiri pasca Orde Baru adalah merupakan harapan yang terlampau gigantis, mengingat posisi politik Indonesia berada dibawah kendali negara-negara raksasa itu. Belum lagi anak kandung Orde Baru masih tumbuh subur diberbagai institusi politik yang hendak di dorong ke arah demokrasi. Praktek politik harus dipaksakan atau disesuaikan dengan konsensus yang ada, atau konsensus itu sendiri sudah saatnya untuk diubah atau diperbarui. Konsensus mengenai UUD 45 ternyata dapat diperbarui dan karena itu dapat dilakukan amandemen terhadapnya.

Dalam kasus Indonesia terlihat bahwa dorongan kepada perebutan kekuasaan jauh lebih tinggi daripada dorongan kepada usaha penggunaan kekuasaan secara benar, hal ini dapat dilihat dari beberapa gejala berikut: · Munculnya demikian banyak partai politik sekarang ini lebih mencolok daripada konsolidasi partai-partai politik yang sudah ada. Sebaliknya, partai-partai yang mungkin melakukan konsolidasi karena didukung oleh konstituen yang luas, mengalami perpecahan ke dalam (internal fractioning) yang memperlemah masing-masing partai politik itu, karena institusionalisasi politik dikorbankan demi personalisasi politik. Gejala ini menunjukkan bahwa orang lebih cenderung memakai partai sebagai gelanggang penampilan pribadi untuk memperebutkan simpati pribadi dan bukannya untuk memenangkan dukungan partai.

Persoalan politik Indonesia masih saja berfokus pada soal keberhasilan atau kegagalan pimpinan nasional, yaitu presiden dan wakil presiden. Sebagia besar pemikiran dan kesibukan politik terpusat pada diri kedua aktor politik ini, sementara persoalan-persoalan makro seperti hubungan negara dan masyarakat dan civil society, hubungan negara dengan individu, atau hubungan negara dengan pasar, atau kedudukan Indonesia dalam petabumi politik dunia tidak begitu mendapat perhatian. Demikian pun hubungan antara kekuatan-kekawatan dalam masyarakat dengan negara tidak mendapatkan perhatian yang secukupnya. Krisis politik dianggap sebagai krisis kepemimpinan politik atau krisis moralitas para politisi, yaitu krisis pada tingkahlaku para aktor politik, dan sedikit sekali mempertimbangkan segi krisis sebagai akibat dari hubungan-hubungan kelembagaan yang bersifat disfungsi. Demikian pun kekuasaan yang amat besar

pada DPR kita sekarang ini selalu dikritik sebagai kesewenang-wenangan baru dari kalangan legislatif, tetapi tidak begitu dipersoalkan bagaimana kontrol terhadap DPR itu sendiri dapat dilembagakan.

Substansi politik Indonesia masih tetap lebih berat pada kepentingan negara (state heavy) dan belum bergeser titik-beratnya ke arah kepentingan masyarakat (society oriented). Kekuatan-kekawatan civil society yang berhasil memaksa Presiden Soeharto turun dari takhta kekuasaannya, kemudian dipotong oleh kekuatan-kekuatan politik, yang dalam tendensinya, cenderung mengembalikan ketergantungan pada negara. Hal ini antara lain disebabkan karena pembiayaan partai-partai politik di Indonesia, pada dasarnya tidak mengandalkan kekuatan partai sendiri melalui iuran para anggota, akan tetapi lebih mengandalkan dana untuk partai politik yang diberikan oleh negara melalui pemerintah. Keutuhan sosial masyarakat belum dianggap sama pentingnya dengan keutuhan teritorial negara. Separatisme politik diperlakukan sebagai resiko yang secara nasional lebih gawat daripada disintegrasi sosial dan kekerasan politik. Demikianpun masalah korupsi yang menimbulkan disintegrasi ekonomi nasional dan menghabiskan uang publik atas cara yang ilegal, dianggap tidak segawat suatu tindakan subversi yang menentang kedaulatan negara. Subversi terhadap negara adalah masalah yang gawat, tetapi subversi terhadap ekonomi nasional dianggap masalah rutin. · Kewajiban warga negara terhadap negaranya jauh ditekankan daripada kewajiban negara terhadap warganya. Para warga harus membayar pajak tetapi tidak harus mendapat tunjangan pengangguran. Warga harus membayar listrik tetapi tidak mendapatkan ganti-rugi kalau listriknya sering mati.

Reformasi membawa banyak perubahan dan perbaikan dalam kebebasan berpendapat dan bebas dari rasa takut, tetapi belum banyak menyumbang kepada kebebasan dari kemiskinan/kekurangan. Belum terbebasnya Indonesia dari kekurangan dan kemiskinan ini disebabkan oleh krisis ekonomi yang belum seluruhnya teratasi, pengangguran yang meningkat secara drastis (yang menurut perkiraan mencapai sekurang-kurangnya 30 juta orang), dan oleh posisi nilai tukar rupiah terhadap dollar yang masih turun naik. Reformasi 1998 lebih merupakan reformasi sosial-politik dan reformasi sosial-budaya, tetapi belum membawa reformasi dalam bidang ekonomi. Dalam budaya politik orientasi kita masih tetap paternalistik. Pemimpin diandaikan menjadi panutan, atau, sekurang-kurangnya, menjadi figur yang tidak terlalu memalukan dan tidak terlalu parah dalam kinerjanya. Dalam paternalisme, keteladanan seorang pemimpin dianggap sebagai given, padahal lingkungan sekitar, sistem pengawasan, kontrol sosial, dan hubungan kelembagaan bisa membuat seorang presiden, dengan kemampuan rata-rata, bisa memerintah dengan baik.

Paternalisme memang memudahkan perubahan tingkahlaku politik, karena seorang presiden dengan tingkat keteladanan yang tinggi, akan mendorong para bawahan dan rakyat untuk segera mengikutinya. Akan tetapi keteladanan itu tidak hanya bisa diharapkan dan didoakan tetapi hanya dapat dibangun serta diawasi oleh suatu sistem dan kelembagaan politik yang memungkinkan terbentuknya keteladanan tersebut. Pada saat ini setelah reformasi, kebebasan menyatakan pendapat menjadi masalah rakyat dan masyarakat sendiri, yaitu apakah masyarakat sendiri dapat mempergunakannya dengan baik dan produktif, atau menjadi bingung dan memakai kebebasan itu hanya secara konsumtif. Penggunaan kebebasan secara konsumtif dapat dibandingkan dengan sikap seseorang yang mempunyai banyak uang, tetapi tidak tahu memanfaatkannya kecuali dengan hanya menambah volume belanjanya. mundurnya militer dari politik Indonesia, tidak berarti juga menurunnya watak kekerasan dalam politik Indonesia, yang sedikit-banyak merupakan suatu warisan dari situasi militeristis yang sempat berpengaruh besar dalam politik nasional. Orientasi militer adalah selalu pada sasaran (target oriented). Dia harus sanggup menetapkan sasaran yang jelas seperti dia harus sanggup membidik suatu objek yang akan ditembaknya. Pemikiran demokratis, sebaliknya, tidak selalu menekankan target tetapi proses. Dalam demokrasi lawan politik bukanlah musuh politik. Pemikiran tentang kawan dan lawan

masih memberi ruang untuk perbedaan, sedangkan kerangka pemikiran sekutu dan musuh tidak memberikan ruang tersebut.

Desentralisasi politik yang didorong oleh reformasi 1998 hingga sekarang menurut dua jalur, yaitu jalur horisontal dari pusat ke daerah dan jalur vertikal dari negara ke masyarakat. Desentralisasi horisontal menghasilkan otonomi daerah, sedangkan desentralisasi secara vertikal menghasilkan menguatnya *civil society* (CS). Penerapan otonomi daerah sampai sejauh ini lebih berfokus pada otonomi pemerintahan dan bukannya otonomi rakyat dan masyarakat setempat. Yang terjadi bukanlah desentralisasi politik, tetapi berpindahnya sentralisme politik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah telah menyebabkan semakin menguatnya pemerintah daerah, baik karena pelimpahan wewenang dari pusat mau pun karena perimbangan baru dalam keuangan pusat-daerah. Namun demikian, muncul kemudian beberapa perkembangan yang tidak diduga sebelumnya, yang mempersulit pergaulan dan komunikasi secara nasional. Beberapa gejala dapat menjadi indikasi kecenderungan ini. Otonomi daerah telah menyebabkan lahirnya demikian banyak peraturan daerah (perda) yang tidak selalu sejalan bahkan bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya.

Hasil-hasil amandemen I, II, III, IV, UUD 1945 dianggap masih banyak mengandung berbagai ketimpangan konseptual, kerancuan dan kontradiksi di antara pasal-pasal yang ada di dalamnya. Dengan demikian, persoalan konstitusi ini masih menyisakan pekerjaan rumah yang besar dalam upaya menciptakan struktur politik yang demokratis. Pada pihak lain, ancaman-ancaman kembalinya kekuatan politik otoriter tetap besar, termasuk yang menginginkan kembali UUD 1945 pra-amandemen serta mengaktifkan kembali TNI ke dalam kegiatan politik. Ancaman nyata adalah bahaya disintegrasi nasional serta disintegrasi sosial yang merupakan produk langsung dari ketidakadilan serta intoleransi sosial politik yang sudah berakar pada masa lalu, di dalam sistem politik yang sentralistis dan otoriter.

Permasalahan selanjutnya adalah masih sangat kuatnya pengaruh kepentingan kelompok dalam proses perumusan perundang-undangan yang mengatur kehidupan kemasyarakatan di segala bidang. Hal ini kemudian mengalami komplikasi dengan permasalahan etika politik yang rawan manipulasi, akuntabilitas politik yang rendah, permasalahan korupsi yang merata di lembaga-lembaga penting penyelenggaraan negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sebagai konsekuensi logisnya adalah terbengkalainya penyelesaian banyak produk perundang-undangan; kurang tepatnya prioritas dalam legislasi yang menjadi tugas parlemen dan pemerintah, sehingga perundang-undangan yang dianggap strategis dalam mendukung proses demokrasi terus mengalami penundaan; serta kurangnya kualitas perundang-undangan sebagai produk hukum yang diharapkan memayungi kepentingan seluruh golongan masyarakat.

Salah satu kelemahan yang masih perlu diperbaiki dalam peningkatan kualitas proses politik adalah masih besarnya kesenjangan antara pertumbuhan jumlah partai dengan peningkatan kualitas organisasi kepartaian dan miskinnya visi dalam kehidupan politik partai-partai yang ada. Selain itu, penyelenggaraan pemilu masih menunjukkan beberapa kelemahan pengorganisasian, seperti masalah kecurangan penghitungan suara, kelemahan akomodasi dan pengadaan perlengkapan pemilu serta penggunaan teknologi informasi yang akurasinya banyak mengundang kritik masyarakat. Tantangan yang besar adalah merasionalkan proses-proses politik dan membersihkannya dari praktek-praktek yang bertentangan ataupun dapat mendistorsi tujuan-tujuan yang hakiki dari demokrasi. Masalah yang masih kuat dalam berlangsungnya proses demokratisasi dewasa ini adalah masih kuatnya penggunaan praktek politik uang (*money politic*) dalam berbagai kegiatan politik.

Permasalahan dan tantangan dalam realitas proses politik memang tidak hanya dapat diatasi secara politik belaka, namun terkait erat juga dengan penegakan hukum. Persoalan-persoalan

pelanggaran pidana dalam proses politik seperti dalam proses pemilu, maksimal hanya akan menjadi wacana publik melalui media-media massa, tidak dapat diselesaikan secara meyakinkan melalui proses pengadilan yang cepat dan mengikat para pihak yang bersengketa.

### 3. TUJUAN

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat diringkas beberapa tujuan penulisan, yaitu:

1. Untuk menyempurnakan konstitusi sesuai dinamika kehidupan politik nasional dan aspirasi masyarakat serta perkembangan lingkungan strategis internasional, mengembangkan institusi politik demokrasi.
2. Untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap kewajiban dan hak politiknya, meningkatkan kualitas komunikasi dan kapasitas kontrol politik masyarakat, serta membangun karakter bangsa yang kuat (*nation and character building*) menuju bangsa dan masyarakat Indonesia yang maju, bersatu, rukun, damai, demokratis, dinamis, toleran, sejahtera, adil, dan makmur.
3. Untuk mewujudkan aparatur negara yang bersih, berwibawa, dan bebas KKN. Untuk ini perlu didukung aparatur negara yang bersih dan berwibawa, serta mampu menegakkan peraturan perundang-undangan, peningkatan kinerja, dan profesionalisme, baik di pusat maupun di daerah.
4. Merajut kembali jalinan antara pemerintah daerah dan warganya memerlukan metode yang melampaui pendekatan ‘masyarakat sipil’ maupun ‘pendekatan berbasis negara’ sehingga ditemukan fokus pada titik temu kedua belah pihak. Agenda ‘jalan ketiga’ ini melibatkan sedikitnya tiga prasyarat utama, yaitu adanya:
  - a. Transparansi dalam manajemen pelayanan kemanusiaan yang responsif dan fokus pada masalah-masalah sosial yang spesifik dan nyata.
  - b. Profesionalisasi dalam penetapan SDM kesejahteraan sosial berdasarkan prinsip meritokrasi yang menghargai kualifikasi dan kompetensi pekerjaan sosial kontemporer.
  - c. Partisipasi dan pelibatan beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam segenap perencanaan, implementasi dan evaluasi pelayanan sosial.

Arah kebijakannya adalah membersihkan penyelenggara negara dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan memberikan sanksi seberat-beratnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, mengembangkan dan menerapkan kode etik dan moralitas bagi setiap unsur aparatur pengawas; melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara dan pejabat pemerintah sebelum dan sesudah memangku jabatan dengan tetap menjunjung tinggi hak hukum dan hak asasi manusia.

Diharapkan juga agar tercipta struktur politik yang demokratis, yang berintikan pemisahan kekuasaan yang tegas dan keseimbangan kekuasaan serta terwujudnya peningkatan kapasitas lembaga-lembaga negara dalam menjalankan peran, dan tugasnya dan dalam menerapkan mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*). Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendesak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, perlu upaya rekonsiliasi nasional yang diatur dengan undang-undang; menyempurnakan Undang-Undang Dasar 1945 sejalan dengan perkembangan kebutuhan bangsa, dinamika dan tuntutan reformasi, dengan tetap memelihara kesatuan dan persatuan bangsa, serta sesuai dengan jiwa dan semangat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

#### 4. PEMBAHASAN

Konstitusi lahir karena adanya semangat untuk membatasi kekuasaan, sehingga di dalamnya dimuat pemisahan (atau pembagian) kekuasaan negara. Kemudian, untuk dapat menyelenggarakan negara harus ditentukan pula sistem organisasi yang mengatur relasi antara cabang-cabang kekuasaan negara. Dalam sistem yang demokratis, kedaulatan adalah di tangan rakyat. Konsekuensinya, sistem organisasi ini harus dibuat sedemikian rupa sehingga kekuasaan yang dilahirkan akan tetap mengakomodasikan kedaulatan rakyat tersebut.

Ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota BPUPKI (<http://www.theceli.com>). Mr. Soepomo termasuk tokoh sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*). Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan '*judicial review*' terhadap materi UU, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga MA tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi UU yang merupakan produk lembaga lain.

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah '*distribution*' atau '*division of power*' itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut '*distribution of power*' atau '*division of power*'. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain. Menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen dengan Perubahan Pertama, keseluruhan aspek kekuasaan negara dianggap terjelma secara penuh dalam peran Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sumber kekuasaannya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal ke dalam fungsi-fungsi 5 lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja.

Kekuasaan legislatif, selama ini tidaklah secara tegas ditentukan harus berada di tangan DPR, karena dalam Pasal 5 ayat (1) lama dinyatakan: "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*". Memang ditentukan pula dalam Pasal 20 ayat (1) lama bahwa "*Anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang*". Namun, dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Umum MPR pada

bulan Nopember 1999 yang lalu, ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut diubah menjadi: “Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”, dan dalam Pasal 20 ayat (1) ditentukan: “DPR memegang kekuasaan membentuk UU”. Dalam ayat (2)-nya dinyatakan: “Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”; dan dalam ayat (4)-nya dinyatakan: “Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU”. Akan tetapi, sekarang para wakil rakyat sudah menentukan bahwa lembaga legislatif itu adalah DPR, sedangkan pemerintah hanya pelaksana (eksekutif), sebagaimana tercermin dalam Perubahan Pertama UUD 1945. Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang lama jelas ditentukan bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, meskipun ditentukan pula bahwa DPR mempunyai hak usul inisiatif untuk memajukan RUU. Tetapi, dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang baru ditegaskan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”, dan secara terbalik, dalam Pasal 20 ayat (1) dinyatakan: “DPR memegang kekuasaan membentuk UU”. Artinya, pemegang utama (primer) kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder.

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang berdampak sangat prinsipil. Dapat dikatakan bahwa semangat yang terkandung di dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam rumusan Pasal 20 ayat (2) memang ditegaskan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Akan tetapi, persetujuan itu sebagaimana dikemukakan di atas, haruslah dilakukan melalui proses persidangan. Dalam sistem demokrasi, bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak Pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuatan oposisi di parlemen, namun putusan akhir dalam pembahasan suatu RUU, justru dimenangkan oleh kelompok oposisi. Dalam hal demikian, Presiden dihadapkan pada pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Sudah tentu, Presiden berhak untuk menolak mengesahkan RUU tersebut, dan hak inilah yang biasa disebut sebagai hak veto Presiden sebagaimana diuraikan di atas.

Tetapi bukankah di era reformasi ini telah terjadi pergeseran kekuasaan dari tangan eksekutif ke tangan legislatif yang pada akhirnya menimbulkan terjadinya *legislatif heavy*? Di mana peran lembaga legislatif di kabupaten/ kota terhadap terjadinya politisasi birokrasi? Memang kalau melihat kewenangan lembaga legislatif dan eksekutif, seharusnya politisasi birokrasi hanya terjadi pada kabupaten/kota yang dikuasai secara mayoritas (lebih dari 50 %) oleh salah satu partai dan bupati/waliko tanya berasal dari partai mayoritas tersebut. Karena kalau kondisinya semacam itu, kepentingan politik antara eksekutif dengan legislatif akan sejalan sehingga lembaga legislatif akan selalu mendukung langkah-langkah politik yang dilakukan oleh bupati/wali kota yang menguntungkan partai pemegang suara mayoritas.

Sedangkan kalau bupati/wali kota tidak didukung oleh suara mayoritas di DPRD, maka akan sangat mudah digoyang oleh legislatif, bahkan tidak mustahil terjadi upaya pelengseran bupati oleh DPRD. Kalau kondisinya seperti ini, tentunya bupati/ wali kota tidak akan berani melakukan politisasi birokrasi untuk kepentingan partainya, karena akan menjadi musuh bersama seluruh partai politik di daerah tersebut. Tetapi ternyata yang terjadi tidak demikian, dalam era otonomi daerah, pada euforia *legislative heavy* ini, lembaga legislatif tetap tidak mampu menghentikan terjadinya mobilisasi aparatur pemerintah daerah untuk mendukung salah satu partai tertentu. Di Jawa Tengah misalnya, tidak ada partai politik yang menguasai legislatif secara mayoritas di 35 kabupaten/ kota, tetapi politisasi birokrasi tetap terjadi.

Di pihak lain, cabang kekuasaan kehakiman yang berdasarkan ketentuan UUD 1945 memang ditentukan harus mandiri, makin dipertegas agar benar-benar terbebas dari pengaruh Pemerintah.

Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara telah menentukan bahwa untuk mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan professional dengan memisahkan secara tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif. Atas amanat Ketetapan inilah kemudian Pemerintah mengajukan Rancangan UU yang akhirnya disetujui oleh DPR-RI menjadi UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dengan berlakunya UU No.35/1999 inilah dualisme pembinaan peradilan yang menjadi keluhan banyak ahli hukum dihentikan dan pembinaan peradilan dikembangkan menjadi 1 atap di bawah Mahkamah Agung. Selama masa, baik Orde Lama maupun Orde Baru, praktek penerapan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman itu, harus diakui belum pernah memperoleh momentum untuk dipraktekkan dengan sungguh-sungguh dengan tetap memperhatikan keragaman sistem hukum yang berlaku. Sekarang, setelah reformasi, barulah kesempatan itu terbuka. Oleh karena itu, di masa-masa mendatang bangsa kita memiliki segala peluang yang terbuka untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara tegas.

UUD 1945 menganut ajaran pembagian kekuasaan karena masih mempertahankan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, penjelmaan kedaulatan rakyat. Sedangkan ajaran pemisahan kekuasaan dianut karena ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas. Namun, bersamaan dengan itu, konsep pembagian kekuasaan secara vertikal dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah juga dianut oleh UUD 1945. Apa yang dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya apabila dibandingkan dengan perdebatan dalam BPUPKI berkenaan dengan pilihan bentuk negara federal (*bondsstaat*) atau negara kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*), yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tersusun atas daerah-daerah yang bersifat desentralistis dan otonom, merupakan pilihan yang paling rasional bagi bangsa yang sangat majemuk ini. Akan tetapi, pada masa pemerintahan Presiden Soekarno negara kita baru berada dalam tahap '*konsolidasi politik*', sedangkan di masa pemerintahan Presiden Soeharto kita berada dalam tahap '*konsolidasi ekonomi*'. Dalam kedua tahap itu, praktek yang terjadi justru berkembang ke arah sentralisasi dan konsentrasi kekuasaan, bukan desentralisasi dan otonomi daerah.

Perubahan lain yang berkaitan dengan perubahan fungsi kekuasaan setelah amandemen adalah: **Pertama**, terjadi perubahan ekstrem terhadap fungsi legislasi DPR. Pasal 5 Ayat (1) diamandemen menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Amandemen itu diikuti perubahan terhadap rumusan yang ada pada Pasal 20 Ayat (1) menjadi DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran pendulum itu menempatkan DPR menjadi lembaga paling dominan dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini diakui Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Amien Rais bahwa perubahan ekstrem yang terjadi selama era reformasi menjadikan DPR sebagai superbody (Kompas, 11/7/2003). Dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat Pasal 20 Ayat (5), dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundang tiap rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan.

Sadar akan keberpihakan UUD 1945, sebagian besar kekuatan politik di DPR menjadikan fungsi legislasi sebagai sarana melanggengkan kepentingan politik. Kecenderungan ini dapat diamati dalam proses lahirnya empat undang-undang bidang politik. Yang dilakukan tidak hanya menafikan suara-suara yang berkembang di tingkat publik, tetapi juga mengingkari ketentuan yang ada dalam UUD 1945. Bahkan, untuk hal-hal tertentu, tanpa merasa bersalah, DPR sengaja memasuki ranah kekuasaan lain demi meneguhkan hegemoninya sebagai superbody. Dalam

konteks substansi undang-undang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, penetapan threshold tiga persen-bagi partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam Pemilu 2004-adalah bertentangan dengan UUD 1945. Alasannya sederhana, Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 menentukan kaidah yang amat tegas bahwa semua partai politik atau gabungan partai politik yang sudah memenuhi persyaratan untuk mengikuti pemilu dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

**Kedua**, keinginan sebagian besar publik untuk mendorong munculnya calon presiden dan wakil presiden yang kredibel. Misalnya, selama pembahasan RUU Pilpres berkembang keinginan agar calon: (1) tidak dalam status terdakwa dan/atau terpidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; (2) tidak terlibat praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); (3) berpendidikan minimal sarjana (S1), dan memungkinkan untuk diketahui secara transparan segala sesuatu yang berhubungan dengan dana kampanye. Selama pembahasan di tingkat panitia khusus (pansus), perdebatan terkonsentrasi pada dua isu pokok: calon presiden dan wakil presiden tidak dalam status terdakwa dan berpendidikan minimal sarjana (S1). Sementara dua isu lain tidak pernah dibahas secara serius. Padahal, isu bebas KKN dan dana kampanye merupakan persoalan yang amat mendasar dalam pemilihan langsung. Celaknya, di ujung proses pembahasan, isu terdakwa dan pendidikan yang telah menyita sebagian besar waktu pansus hanya dijadikan politik imbal-beli (barter) guna meloloskan keinginan tiap kekuatan politik di DPR.

**Ketiga**, membuat pasal aneh guna memperkuat supremasi DPR tanpa mengindahkan batas kewenangan yang wajar. Misal, Pasal 30 Ayat (4) UU Susduk muncul ketentuan, DPR dapat menyandera pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang tidak memenuhi panggilan paksa. Peluang DPR melakukan penyanderaan tidak saja overacting, tetapi sengaja memasuki ranah kekuasaan yudikatif. Ketentuan yang ada dalam Pasal 30 Ayat (4) itu mengingatkan banyak kalangan kepada rumusan reaktif dalam Pasal 7C UUD 1945, Presiden tidak dapat membekukan dan/ atau membubarkan DPR. Pasal ini muncul sebagai reaksi atas sikap Presiden Abdurrahman Wahid yang pernah berupaya membubarkan DPR. Berkaca pada pengalaman kehadiran Pasal 7C, cukup alasan guna mengatakan, munculnya Pasal 30 Ayat (4) didorong pengalaman Panitia Kerja Sukhoi yang dibentuk Komisi I DPR.

Apalagi, Pasal 30 Ayat (3) UU Susduk sudah memberi peluang untuk melakukan pemanggilan paksa kepada pihak-pihak saat DPR menggunakan hak angket. Tetapi, karena tidak mampu menggunakan fungsi legislasi secara benar dan tanpa logika yang dapat dipertanggungjawabkan, DPR seenaknya memasuki ranah kekuasaan lain. MPR menilai pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang (legislasi) baik secara kuantitas maupun kualitas relatif masih kurang. Karena penilaian demikian, MPR merekomendasikan agar DPR meningkatkan produktivitas dalam pembuatan undang-undang yang lebih berkualitas. Sekiranya rekomendasi MPR dilihat berdasar paket UU bidang politik yang telah diselesaikan, DPR dapat dinilai gagal melahirkan UU yang berkualitas. Kegagalan ini berawal dari ketidakmampuan DPR menggunakan fungsi legislasi secara benar. Ini diperparah dengan tumpulnya perspektif mayoritas anggota DPR untuk membangun sistem ketatanegaraan yang lebih baik.

Perubahan struktural yang paling mendasar selama beberapa tahun terakhir adalah terselesaikannya seluruh proses amendemen UUD 1945 melalui 4 (empat) tahap. Amendemen memiliki dua arti penting, yakni arti simbolik dan arti substansial. Makna simbolik dari amendemen konstitusi adalah membatalkan mitos yang dibangun Orde Baru, bahwa UUD 1945 bersifat sakral, sudah lengkap dan tidak boleh diubah. Mengubah UUD 1945 berarti mengembalikan posisi konstitusi sebagai dokumen kenegaraan yang tidak kebal terhadap perubahan. Konstitusi selalu mengandung kekurangan dan ketidak sempurnaan, sejalan dengan perkembangan kehidupan politik dan kenegaraan. Makna substansial dari amendemen berkaitan

dengan cukup mendasarnya perubahan-perubahan yang terjadi, baik dalam teks maupun dalam semangat yang terkandung di dalamnya, sedemikian rupa mengubah secara mendasar struktur dan hubungan kelembagaan politik yang ada. Pada sisi pemegang kekuasaan negara, mulai pula terjadi pergeseran-pergeseran dalam mempersepsikan politik dan kekuasaan, walaupun masih bersifat terbatas dan simbolik sifatnya. Mundur dari suatu jabatan sudah mulai menjadi hal biasa untuk suatu kondisi politik tertentu, demikian pula kebiasaan untuk mengumumkan jumlah aset dan kekayaan pribadi seorang yang mencalonkan diri untuk suatu jabatan publik dan politik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Gaffar, Afan, dkk, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustakan Pelajar : Yogyakarta.
- Strong, C.F., *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang sejarah dan bentuk-bentuk konstitusi dunia*. Penerbit: Nusa dan Nusamedia, Bandung, 2004.

### **Bacaan Lain:**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/Mpr/1998.  
Kompas, 11/7/2003)

<http://www.theceli.com>

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2000.