

**POLITIK HUKUM
NEGARA KESEJAHTERAAN
INDONESIA PASCA REFORMASI**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014

Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987

Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982

Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002

Tentang Hak Cipta

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). Pasal 114 Setiap Orang yang mengelola tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui membiarkan penjualan dan/atau pengandaan barang hasil pelanggaran Hak Cipta dan/atau Hak Terkait di tempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Pasal 115 Setiap Orang yang tanpa persetujuan dari orang yang dipotret atau ahli warisnya melakukan Penggunaan Secara Komersial, Penggandaan, Pengumuman, Pendistribusian, atau Komunikasi atas Potret sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk kepentingan reklame atau periklanan untuk Penggunaan Secara Komersial baik.

POLITIK HUKUM NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA PASCA REFORMASI

Dr. Agus Riwanto



ONSE PUSTAKA

Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi

Copyright© 2018

Oase Pustaka

Oase Group

viii+136 hlm.; 16 cm x 24 cm

ISBN: 978-602-457-047-7

Penulis: Dr. Agus Riwanto

Perancang Sampul dan Ilustrasi: Mubin YP

Penyunting Naskah: Desita Wahyuningtias

Penata Letak: Farhan

Redaksi:

Oase Pustaka

Oase Group

Kantor Penerbit Oase Group

Palur Wetan RT 04/05 No 9 Mojolaban Sukoharjo

Pos-el: oase_pustaka@yahoo.com

Website: www.oasegroup.com

Cetakan pertama: Desember 2018

Perpustakaan Nasional RI Data Katalog dalam Terbitan (KDT) **Agus Riwanto** Politik
Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi
/ penulis naskah, Agus Riwanto – Sukoharjo: Oase Pustaka, 2018.

viii. 136 hlm. ; 16 cm x 24 cm

ISBN: 978-602-457-047-7

1. Non-Fiksi, Pendidikan: Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca
Reformasi. I. Judul II. Wahyuningtias, Desita.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Isi di luar tanggung jawab Penerbit Oase Pustaka

PRAKATA

Dengan mungucap puji dan syukur kehadiran Allah Swt., akhirnya tulisan naskah yang berserak ini dapat terbit menjadi sebuah buku sederhana yang barangkali dapat memberi manfaat bagi bangsa ini untuk menapaki jalan terjal menuju Indonesia yang lebih baik.

Buku sederhana ini menyajikan pokok-pokok pemikiran tentang tiga hal. Pertama, apa dan bagaimana konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) secara umum berdasarkan aneka teori dalam *genre* akademik dan konsep kesejahteraan menurut UUD 1945 pascaamendemen. Kedua, menyajikan pemikiran kritis tentang strategi apa yang harus dilakukan untuk memperkokoh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) Indonesia dari perspektif politik hukum dalam mewujudkan desain sistem ekonomi berkeadilan. Ketiga, menyajikan analisis kritis terhadap potensi tantangan yang dihadapi oleh Indonesia sebagai negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) di tengah arus sistem ekonomi kapitalis global.

Pertanyaan pertama, ini membutuhkan jawaban bukan saja harus menelusuri pemikiran doktrin dari berbagai teoretis sosial, hukum, ekonomi dan politik yang membincangkan tentang konsep negara kesejahteraan, tetapi juga harus menapaki jejak sejarah pembentukan dan perumusan UUD 1945 pascaamendemen.

Kemudian yang kedua, buku ini menyajikan analisis kritis terhadap potensi tantangan yang dihadapi oleh Indonesia sebagai negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) di tengah arus

sistem ekonomi kapitalis global. Kesadaran publik perlu diperkuat agar mau dan mampu memahami secara seksama untuk menyelidik sejumlah potensi tantangan dan hambatan yang akan segera menghadang konsep negara kesejahteraan menurut UUD 1945 Pascaamendemen ini di tengah gempuran sistem ekonomi kapitalisme yang bersendikan pada kompetisi liberal dan penguatan pasar bebas sebagai pilar utama jalannya ekonomi. Pemikiran ekonomi kapitalis berasumsi bahwa kian terbuka dan bebas proses interaksi pasar dan modal akan kian mendorong kemakmuran rakyat.

Sistem ini menginginkan mengecil dan terbatasnya peran negara dalam pengaturan dan distribusi ekonomi. Kian minim peran negara maka akan kian menguatkan peran pasar sehingga pasar menjadi penentu jalannya kemakmuran.

Di titik ini prestasi dan kompetisi diatur oleh kekuatan pasar. Itulah sebabnya sistem kapitalisme ini meyakini pasar punya cara dan model pengaturannya yang tak dapat diintervensi oleh negara. Negara dalam sistem ekonomi kapitalis ditempatkan dalam posisi hanya menyiapkan regulasi dan pranata struktur ekonomi. Politik tidak dalam wilayah ikut serta mengurus tetek bengek dan pernik-pernik ekonomi. Sejak dari modal (investasi), proses kompetisi, distribusi hingga penentuan harga semua ada di wilayah pasar bebas. Pasar punya hukum sendiri.

Di sinilah tempatnya sistem kesejahteraan rakyat berbasis ekonomi kapitalis tak mengenal batas kelas ekonomi, siapa pun boleh bertanding dalam usaha untuk meraih sejahtera tanpa campur tangan negara.

Kapitalisme sebagai anak kandung globalisasi menciptakan liberalisasi ekonomi, pasar bebas, demokrasi liberal dan hak asasi liberal kini telah menjadi pandangan hidup universal seluruh bangsa. Pendekatan lain dianggap telah menemui jalan buntu dan berakhirnya sejarah (*the end of history*). Jargon yang terkenal TINA (*There is No Alternative*), hanya melalui cara kapitalisme sajalah kebahagiaan dan kesejahteraan umat manusia dapat dicapai.

Berbeda dengan sistem ekonomi versi UUD 1945 melalui ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan posisi yang berbeda. Sejak di bawah rezim Orde Lama hingga Orde Reformasi ini konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) masih tertanam kokoh dalam batang tubuh UUD 1945 yang menyediakan bab khusus di dalamnya yakni “kesejahteraan sosial” yang diterjemahkan khusus melalui Pasal 33. Bahkan ketika munculnya isu publik perlunya amendemen UUD 1945 pasca gerakan Reformasi 1998 yang asumsi dasarnya kegagalan dalam membangun negara ini selama Orde

Baru 1967-1998 dari akibat UUD 1945 sangat ambigu, tidak tegas, multitafsir dan lemah keberpihakannya pada rakyat. Oleh karena itu, UUD 1945 perlu diamendemen untuk dihubungkan konteksnya dengan problem kebangsaan di era kekiniaan.

Selama proses amendemen UUD 1945 yang dilakukan 4 (empat) kali dari tahun 1999 pascapemilu pertama era Reformasi sampai tahun 2002, memang terjadi perdebatan sengit yang melibatkan semua elemen bangsa. Akan tetapi, tetap saja Pasal 33 UUD 1945 tidak mengalami perubahan bahkan turut disempurnakan dari semula hanya 3 ayat menjadi 5 ayat dan menempatkan Bab XIV menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”, tentu dengan maksud mengaitkan dengan aspek keadilan ekonomi dan semangat perlindungan terhadap kesejahteraan rakyat.

Inilah yang membedakan muatan konstitusi Indonesia dengan negara-negara di Eropa Barat (Perancis, Belanda, Swiss, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Luxemburg) dan Amerika Serikat. Negara-negara tersebut dalam konstitusinya tidak mencantumkan susunan sosial dan ekonominya, dan hanya mengatur mengenai kedaulatan di bidang politik. Sedangkan Indonesia dan negara-negara bekas Uni Soviet, RRC, Vietnam, Cekoslovakia (sebelum menjadi Ceko dan Slovakia), Bulgaria, Syiria, Iran, dan Republik Federasi Jerman memuat ketentuan tentang susunan sosial dan ekonomi.

Secara normatif ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sering dipahami sebagai sistem ekonomi yang layak dipakai oleh bangsa Indonesia. Pada Pasal 33 Ayat (1) misalnya, menyebutkan bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas ini dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif) yang bermakna dalam konteks sekarang, yaitu persaudaraan, humanisme dan kemanusiaan.

Artinya ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala Barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaan sebagai refleksi dari tanggungjawab sosial. Bentuk yang ideal terlihat seperti wujud sistem ekonomi pasar sosial (*the social market economy*) yang cukup berkembang di negara-negara Eropa Barat. Pasal ini dianggap sebagai dasar ekonomi kerakyatan.

Selanjutnya yang ketiga, buku ini juga menyajikan pemikiran kritis tentang strategi apa yang harus dilakukan untuk memperkokoh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) Indonesia dari perspektif politik hukum dalam mewujudkan desain sistem ekonomi berkeadilan.

Mewujudkan desain sistem ekonomi yang berkeadilan, yaitu (1) *Commutative Justice* (keadilan dalam harga pertukaran), (2) *Distributive Justice* (pendapatan yang *layak* bagi semua orang), (3) mencari alternatif sistem ekonomi pancasila untuk melawan sistem liberalisme dengan belajar untuk mengadaptasi konsep Beijing Consensus, dan (4) mewujudkan sistem ekonomi pancasila kendati tidak mudah.

Untuk menjawab tantangan itu, tersedia pilihan untuk melawan kapitalisme. Perlawanan terhadap kapitalisme di masa depan seharusnya tidak diarahkan untuk membongkar total sistem ini, melainkan lebih diarahkan agar sistem yang “unggul” ini lebih berwajah manusiawi (*compassionate capitalism*).

Untuk menyokong gagasan ini maka diperlukan fungsi negara yang kuat, bukan saja negara ditempatkan sebagai regulator sistem ekonomi yang adil, tetapi juga melakukan intervensi positif guna mewujudkan keadilan ekonomi yang berasas pertumbuhan, pemerataan dan persaingan yang sehat. Ini bukan dimaksudkan mengayun bandul negara ke diktator melainkan ke dalam memproyeksikan masa depan. Kendati berteman dengan kapitalisme dan globalisasi, tetapi tetap memiliki inisiatif menyiasatinya menuju sistem yang dikehendaki oleh UUD 1945, yakni negara kesejahteraan.

Cara lain untuk menemukan jalan kesejahteraan melalui gagasan politik hukum adalah merealisasikan model gerakan ideal Pancasila sebagai ideologi bangsa untuk menopang jalan cepat menuju negara sejahtera, yaitu pertama, menerapkan konsep hukum dan politik progresif mazhab Pancasila dengan menempatkan lima sila: Berketuhanan, Berpersatuan, Berperikemanusiaan, Berkerakyatan, dan Berkeadilan dalam kedudukannya sebagai dasar negara dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan kuat, dan dijadikan sebagai paradigma, kerangka pikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan hukum, termasuk upaya pembaruannya.

Akhirnya dengan terbitnya buku ini penulis merasa perlu untuk mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah menjadi sumber inspirasi penulis dalam menuangkan gagasan-gagasan dalam buku ini. Terutama kepada guru-guru penulis sejak dari SD hingga di perguruan tinggi yang telah memompa semangat penulis kian berusaha kuat agar dapat berguna bagi banyak orang, kendati hanya melalui media tulisan dan buku.

Kepada keluarga besar penulis ayah-ibuku yang telah menjadi sumber pencerahan intelektual dan oase ilmu, istri dan anaku. Kepada

kolega pengajar bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS Surakarta yang telah menyediakan ruang persahabatan dan kerjasama yang tulus selama ini.

Kepada semua pimpinan di level UNS, mulai Rektor UNS, Dekan FH UNS, Kaprodi Sarjana (S1) FH UNS, Kebang HTN FH UNS, Kaprodi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum FH UNS dan Kaprodi Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum UNS yang telah memberi kesempatan pada penulis untuk mengabdikan ilmu dan pikiran untuk mengajar, membimbing, dan menguji semua mahasiswa S1, S2, dan S3 di FH UNS.

Terakhir, tiada gading yang tak retak pastilah buku ini tak sempurna, masih terdapat banyak kekurangan dan kelemahan. Itulah sebabnya kritik, masukan, dan saran dari semua pihak sangat diharapkan agar gagasan-gagasan dalam tulisan ini kian sempurna. Semoga Allah Swt. senantiasa memberkahi dan meridai usaha dan cita-cita kita bersama untuk mendorong Indonesia menjadi negara yang kian makmur dan sejahtera bukan hanya dalam konsep dan teori konstitusinya tapi juga dalam fakta dan kebijakan politik hukumnya (*legal policy*). Demikian, terima kasih.

Surakarta, Medio Oktober 2018.

Dr. Agus Riwanto



DAFTAR ISI

PRAKATA	i
BAB I. KONSEP EKONOMI DALAM KONSTITUSI DAN IDEOLOGI BERNEGARA.....	1
A. UUD 1945 Konstitusi Ekonomi	1
B. Konstitusi Negara Lain	3
C. Ideologi Bernegara.....	3
BAB II. TEORI NEGARA DAN KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN	5
A. Teori Negara, Maksud, Tujuan dan Fungsinya	5
B. Teori Negara dan Kapitalisme Global	7
C. Konsep Negara Kesejahteraan	9
D. Konsep Negara Kesejahteraan Menurut UUD 1945	12
BAB III TANTANGAN NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA DI ERA GLOBALISASI.....	16
A. Peminggiran Peran Negara dan Kepentingan Amerika Serikat	16
B. Mewujudkan Desain Sistem Ekonomi Berkeadilan.....	17
C. Mencari Alternatif Sistem Melawan Liberalisme.....	18
D. Mewujudkan Sistem Ekonomi Pancasila	20

BAB. IV MEMPERKOKOH IMPLEMENTASI KONSEP	
NEGARA KESEJAHTERAAN.....	22
A. Pendekatan Politik dalam Ekonomi Era Orde Baru dan Era Reformasi	22
B. Pelajaran Orde Baru dan Pembaruan Sistem Ekonomi.....	24
C. Memperkokoh Fungsi Negara	25
BAB V STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA	
KESEJAHTERAAN	33
A. Memperjelas Sistem Pemerintahan	33
B. Desain Sistem Suprastruktur Indonesia	34
1. Presidensialisme Era Susilo Bambang Yudhoyono	34
2. Presidensialisme Era Joko Widodo	39
C. Presiden dalam Presidensialisme dan Parlemen	47
D. Sistem Pemerintahan Koalisi.....	50
E. Mendorong Model Dua Partai Politik	52
F. Memurahkan Biaya Sosial daripada Biaya Politik	58
G. Memperbesar Pendapatan Negara dan Belanja Sosial	65
H. Pengkategorian Negara Kesejahteraan	66
I. Memperkuat Kelembagaan Negara dan Reformasi Birokrasi	67
J. Pembaruan Produk Legislasi dan Perda Ekonomi-Politik	72
BAB VI STRATEGI IDEOLOGI PANCASILA PENOPANG	
KESEJAHTERAAN	79
A. Hukum Sarana Kesejahteraan	79
B. Konsep Hukum Mazhab Pancasila	80
C. Mencegah Hukum Tak Berpihak pada Rakyat.....	83
D. Operasionalisasi Hukum Mazhab Pancasila	89
E. Operasionalisasi Politik Mazhab Pancasila	90
BAB VII STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA	
KESEJAHTERAAN DARI ASPEK	
PRINSIP <i>ECO-DEMOCRACY</i>.....	93
A. Mahkamah Konstitusi dan Uji Materi UU Sumber Daya Air	93
B. Karakter Politik Hukum UU SDA.....	94
C. Prinsip Philosophi Eco-Democracy	95
D. Bentuk Prinsip <i>Eco-Democracy</i>	96

BAB VIII STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA

KESEJAHTERAAN DARI ASPEK

PRODUKTIVITAS LEGISLASI NASIONAL..... 99

- A. Sejarah Buruknya Legislasi Nasional 99
- B. Selayang Pandang Pengaturan Prolegnas 101
- C. Penyebab Rendahnya Produk Legislasi Nasional 102
- D. Strategi Meningkatkan Produktivitas Legislasi Nasional 106
 - 1. Mengubah Haluan Politik dari *Agent/Delegate* ke *Trustee*..... 106
 - 2. Menghilangkan Fraksi di DPR..... 108
 - 3. Keseimbangan Peran DPR dan DPD RI 109
 - 4. Mengakomodasi Hak Veto Presiden..... 110
 - 5. Membuka Ruang Partisipasi Publik..... 111
 - 6. Mengefektifkan Biaya dalam Pembuatan UU..... 114

BAB X EPILOG NEGARA KESEJAHTERAAN

MIMPI YANG HARUS DIWUJUDKAN 117

DAFTAR PUSTAKA120

BIOGRAFI PENULIS136

BAB I

KONSEP EKONOMI DALAM KONSTITUSI DAN IDEOLOGI BERNEGARA

I. UUD 1945 KONSTITUSI EKONOMI

Sebagai sebuah negara-bangsa (*nation-state*) Indonesia yang merdeka dan berdaulat telah berusia 73 tahun, sebuah usia yang cukup dewasa dalam menapaki babakan sejarahnya. Paling tidak di arena politik kekuasaan sistem politiknya telah jatuh bangun dari satu rezim ke rezim yang lain (Orde lama, Orde Baru dan Orde Reformasi) dari demokrasi terpimpin ke demokrasi liberal, demikian pula capaian model sistem pemerintahan demokrasi yang dianut dari sistem parlementer, ke sistem *quasi* presidensial berubah menjadi sistem presidensial murni.

Sepanjang sejarah yang cukup panjang itu tampaknya sejarah kemakmuran rakyat di negeri ini tak kunjung membaik. Perhatikanlah secara seksama balada derita rakyat di negeri ini: jumlah orang miskin, terlantar dan gelandangan tak pernah beranjak, pengangguran tak mau kalah banyaknya, fasilitas kesehatan dan biayanya kian tak memadai dan harganya kian membumbung, angka kematian bayi akibat gizi buruk (*malnutrition*) sama besarnya dengan jumlah kelahiran bayi, infrastruktur

dan biaya pendidikan kian tak layak dan hanya dapat dinikmati segelintir orang. Demikianlah balada derita rakyat di negeri ini.¹

Uniknya sepanjang sejarahnya negeri ini sebenarnya telah menempatkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam konstitusi dasarnya (UUD 1945) sejak pertama kali dikumandangkan. Bacalah mukadimah UUD 1945 tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Republik Indonesia, di sana dengan tegas dinyatakan dalam alinea ke-4 UUD 1945, yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Sejak di bawah rezim Orde Lama hingga Orde Reformasi ini konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) masih tertanam kokoh dalam batang tubuh UUD 1945 yang menyediakan bab khusus di dalamnya yakni “kesejahteraan sosial” yang diterjemahkan khusus melalui Pasal 33. Bahkan ketika munculnya isu publik perlunya amandemen UUD 1945 pasca gerakan reformasi 1998² yang asumsi dasarnya kegagalan dalam membangun negara ini selama Orde Baru 1967-1998 dari akibat UUD 1945 sangat ambigu, tidak tegas, multitafsir dan lemah keberpihakannya pada rakyat. Karena itu UUD 1945 perlu diamendemen untuk dihubungkan kontekskan dengan problem kebangsaan di era kekiniaan.

Selama proses amendemen UUD 1945³ yang dilakukan 4 (empat) kali dari tahun 1999 pascapemilu pertama era Reformasi sampai tahun 2002 memang terjadi perdebatan sengit yang melibatkan semua elemen bangsa tetap saja Pasal 33 UUD 1945 tidak mengalami perubahan bahkan

¹Agus Riewanto. “Kemerdekaan (Tanpa) Kemakmuran”. Diterbitkan *Wawasan*, 16 Agustus 2007.

²Tentang gerakan reformasi sebagai titik pinjak perubahan pendulum politik dari otoriter ke demokrasi serta dampak dan evaluasinya dapat dibaca di antara, Denny JA, *Demokratization From Below: Protest Events and Regime Change In Indonesia 1997-1998* (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006).

³Tentang proses amendemen UUD 1945 dan hasil-hasilnya dapat dibaca misalnya dalam karya-karya tulis, Agus Riewanto, “Polemik Kelanjutan Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Wawasan*, 22 Maret 2007, “Gugat Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Seputar Indonesia*, 6 Februari 2007, “Menanti Komisi Konstitusi dalam ST MPR”, diterbitkan *Kedaulatan Rakyat*, 2-8-2003, “Mentransisikan Hasil Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Solopos*, 12-8-2002. “Inkonsistensi Materi Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Solopos*, 11-5-2002, “Tiga Skenario Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Suara Merdeka*, 7-5-2002. “Meratapi Nasib Amandemen UUD 1945”, diterbitkan *Bernas*, 23-4-2002.

turut di sempurnakan dari semula hanya 3 ayat menjadi 5 ayat dan menempatkan Bab XIV menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”, tentu dengan maksud mengaitkan dengan aspek keadilan ekonomi dan semangat perlindungan terhadap kesejahteraan rakyat.

B. KONSTITUSI DI NEGARA LAIN

Inilah yang membedakan muatan konstitusi Indonesia dengan negara-negara di Eropa Barat (Perancis, Belanda, Swiss, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Luxemburg) dan Amerika Serikat. Negara-negara ini dalam konstitusinya tidak mencantumkan susunan sosial dan ekonominya dan hanya mengatur mengenai kedaulatan di bidang politik. Sedangkan Indonesia dan negara-negara bekas Uni Soviet, RRC, Vietnam, Cekoslovakia (sebelum menjadi Ceko dan Slovakia), Bulgaria, Syiria, Iran dan Republik Federasi Jerman memuat ketentuan tentang susunan sosial dan ekonomi (Jimly Asshiddiqie, 2005: 123-141).

Artinya barometer keberhasilan pembangunan negeri ini mestinya diukur dan diarahkan pada konsep efisiensi untuk menyejahterakan rakyat, keadilan dalam menikmati hasil pembangunan, kesempatan yang sama antar warga negara dalam berusaha meraih kemakmuran sekaligus negara menjamin pengelolaan sumber-sumber ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep efisiensi adalah cara untuk mencapai kesejahteraan secara maksimal. Kesejahteraan dikatakan sudah mencapai tingkat maksimal bila barang dan jasa yang didistribusikan untuk kenyejahteraan masyarakat secara keseluruhan (yang diukur dengan kemauan individu untuk membayar barang dan jasa).⁴

C. IDEOLOGI BERNEGARA

Sesungguhnya terdapat dua model ideologi bernegara, yakni negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara liberal (*liberal state*). Yang pertama menuntut adanya peran negara dalam mengatur ekonomi, sedang

⁴Lihat gagasan ini dalam Chatamarrasyid Ais, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*, dalam Pidato yang diucapkan pada upacara Pengukuhan Penerimaan Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Yarsi, Jakarta pada 4 Oktober 2003. Lihat juga gagasan yang mengaitkan antara hukum dan ekonomi dalam pencapaian keadilan melalui karya: Robert Cooter and Thomas Ulin, *Law and Economic*, (Reading, Mass: Addison Wesley Logman, 2000), dan Richard A. Posner, *Economic Ananlysis of Law* (Little, Brown and Comapany, Boston and Toronto, tt).

yang kedua negara dilepaskan dalam pengaturan ekonomi. Konsep pertama menempatkan negara dalam posisi mengatur urusan publik dan privat yang berujung pada konsep negara sosialis, sedangkan yang kedua negara hanya mengatur persoalan tertib politik yang bersifat publik bukan privat, model ini lalu melahirkan konsep kapitalisme.

Realitasnya, gempuran kapitalisme global yang menempatkan pasar sebagai pemain utama ekonomi menjadikan fungsi negara kian melemah, seiring dengan masuknya sistem ekonomi kapitalis. Kapitalisme sebagai anak kandung globalisasi menciptakan liberalisasi ekonomi, pasar bebas, demokrasi liberal dan hak asasi liberal kini telah menjadi pandangan hidup universal seluruh bangsa. Pendekatan lain dianggap telah menemui jalan buntu dan berakhirnya sejarah (*the end of history*). Jargon yang terkenal TINA (*There is No Alternative*), hanya melalui cara kapitalisme sajalah kebahagiaan dan kesejahteraan umat manusia dapat dicapai.⁵

Bentuk konkrit prinsip sistem ekonomi kapitalisme global yang telah dipraktikkan adalah ketika terjadi krisis finansial di hampir semua negara di Asia pada tahun 1997 maka resep-resep mujarab ala kapitalislah yang dijalankan oleh negara-negara di dunia, yakni keterlibatan lembaga keuangan dunia IMF, bank dunia, liberalisasi perdagangan bebas, pembukaan pasar modal investor asing, privatisasi BUMN, deregulasi sistem ekonomi pasar yang menjauhkan campur tangan negara.

Demikianlah, begitu kuatnya tarikan kapitalisme global pada setiap negara yang berdampak pada kian lemahnya fungsi negara, sehingga negara harus tunduk pada sistem global yang hampir pasti bertentangan dengan prinsip-prinsip dan asas dari paham negara kesejahteraan (*welfare state*).

⁵Muh. Abdul Halim. "Mengkaji Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia" dalam *Jurnal Equilibrium*-STIE Ahmad Dahlan Jakarta, 2006. hal. 1.

BAB II

TEORI NEGARA DAN KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN

A. TEORI NEGARA, MAKSUD, TUJUAN DAN FUNGSINYA

Pertama-tama akan dimulai dengan melihat arti negara, maksud, tujuan dan fungsinya barulah kemudian akan diuraikan tentang konsep negara kesejahteraan. Menurut Robert M. MacIver negara adalah

“The state is human society that (succesfully) claim the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory”⁶

(negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa).

Menurut Meriam Budiaharjo, negara mempunyai dua tugas. Pertama, mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan. Kedua, mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara

⁶Robert M. AcIver. *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 22.

menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.⁷

Karena itu negara memiliki sifat memaksa, monopoli dan sifat mencakup semua (*all-encompassing, all-embarcing*). Adapun yang disebut negara tentu harus memiliki sejumlah unsur-unsur yang harus ada pada negara yang mencakup wilayah, penduduk, dan pemerintah.⁸

Adapun tujuan terakhir dari setiap negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common goog, common weal*).⁹ Bagi Horold J. Laski seorang ahli politik menyatakan bahwa fungsi dan tujuan bernegara adalah:

”creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desire”

(menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal).¹⁰

Adapun dalam konteks sejarah praktik negara-negara selama ini terdapat sejumlah tipe negara hukum yakni, negara polisi (*polizei state*), negara hukum liberal, negara hukum formal, negara hukum materiil.¹¹ Franz Magnis Suseno melihat negara agar berjalan dengan menggunakan hukum sebagai pedomannya dilihat dari sudut moral politik karena akan memiliki sejumlah argumentasi etis yakni, demi kepastian hokum, tuntutan perlakuan sama, legitimasi demokrasi, dan tuntutan akal budi.¹²

Adapun tujuan negara Indonesia adalah sebagaimana dimaksud dalam Mukadimah UUD 1945, yakni:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

⁷Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan Keduapuluh enam, 2004) hal. 39. Lihat pula, Djoko Sutono, *Ilmu Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982), hal. 52.

⁸*Ibid.*, hal. 40-44.

⁹*Ibid.*, hal, 45.

¹⁰Harold J, Laski, *The State Theoriy and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), hal. 12 sebagaimana dikutip oleh Mirriam Budiardjo, *Ibid.*, hal. 45.

¹¹Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (UII Press, Yogyakarta, 2005), hal. 2-8.

¹²Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999), hal. 295-298.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹³

B. TEORI NEGARA DAN KAPITALISME GLOBAL

Kapitalisme sebagai sebuah sistem baru berkembang pada abad 16 lalu yang disempurnakan dan disistematisasikan oleh Adam Smith pada abad 17. Menurut Dudley Dillard (1987), kapitalisme adalah istilah yang dipakai untuk menamai sistem ekonomi yang mendominasi dunia Barat sejak runtuhnya feodalisme. Yang disebut kapitalis ialah hubungan-hubungan di antara para pihak pemilik pribadi atas alat produksi yang bersifat nonpribadi (tanah, tambang, instalasi industri dan sebagainya yang secara keseluruhan disebut modal atau kapital) dengan para pekerja yang biarpun bebas tetapi tak memiliki modal yang menjual jasa tenaga kerjanya kepada para majikannya. Di bawah kapitalisme keputusan-keputusan yang menyangkut produksi dibuat kaum bisnis swasta dan diarahkan demi keuntungan pribadi.¹⁴

Adam Smith, menganjurkan untuk membongkar birokrasi negara dan menyerahkan keputusan-keputusan ekonomi kepada kekuatan-kekuatan pasar yang mengatur dirinya sendiri secara bebas. Keuntungan pribadi dan kesejahteraan umum dapat diserasikan oleh kekuatan-kekuatan impersonal kompetisi pasar. ¹⁵

Sejak abad 19 pascarevolusi Perancis, maka gagasan-gagasan Adam Smith mulai dijalankan dengan merancang sistem *laissez-faire* dari liberalisme politis mencakup pula perdagangan bebas, keuangan yang kuat, anggaran belanja berimbang, bantuan kemiskinan minimum.¹⁶ Pendeknya

¹³Tim Srikandi, *UUD 1945 dan Amandemennya, UUD 1945 Amandemen ke 1-4, UUD 1945 Sebelum Amandemen dan Penjelasannya, Butir-butir Pancasila Piagam Jakarta dan Kabinet Indonesia Bersatu*, (Srikandi, Jakarta, 2006), hal. 1 .

¹⁴Dudley Dillard, “Kapitalisme” dalam M. Dawam Rahardjo (Editor), *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, (LP3ES, Jakarta, 1987), hal. 15.

¹⁵Adam Smith, *Iquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nation* (1776) sebagaimana dikutip oleh Dudley Dillard. *Ibid.*, hal 23.

¹⁶ *Ibid*, hal. 23

mulai menjauhkan peran negara dari proses ekonomi dan mendewakan pasar sebagai pengatur utama kegiatan ekonomi.

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara. Ketidaksempurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.¹⁷

Kini kapitalisme seiring dengan dominasi Amerika Serikat dalam percaturan ekonomi global dan penguasaan jaringan-jaringan ekonominya sekaligus penguasaan jaringan informasi, maka sistem ekonomi kapitalis telah dijalankan oleh bangsa-bangsa di seluruh dunia dan telah menjadi tren dunia. Bahkan globalisasi yang juga terkait dengan sistem ekonomi global yakni kapitalisme akan kian meminggirkan negara sebagaimana dinyatakan oleh Martin Wolf, "*Doomsayers predict that globalization will weaken national governments*".¹⁸

Untuk memahami tentang konsep neoliberalisme agak lengkap dapat dilacak melalui sejarah lahirnya neoliberalisme. Krisis keuangan internasional dapat dibagi menjadi beberapa tahap, yaitu krisis generasi pertama berupa krisis Amerika Latin periode 1980-an, krisis kedua berupa krisis Meksiko pada 1990-an, krisis ketiga berupa krisis Asia pada 1997/1998, dan kini krisis hipotek sub-prime di AS.

Dalam kerangka Austerity program, dibuat kesepakatan yang disebut dengan Washington Consensus untuk mengatasi krisis ekonomi Amerika Latin era 1980-an yang disebabkan ketidakmampuan membayar utang pemerintah Meksiko pada 1982. Dani Roderick (1996) merumuskan elemen-elemen Konsensus Washington dalam 10 butir, yaitu:

¹⁷John Harris. 1999. "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, Vol.29, No. 6, tahun 1999, hal. 915-937 sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto, dalam, *Ibid*, hal. 8.

¹⁸Martin Wolf. "Will the Nation-State Survive Globalization?". Dalam <http://www.foreignaffairs.com/articles/56665/martin-wolf/will-the-nation-state-survive-globalization>, 6 Des 2009.

“(1) *fiscal discipline*, (2) *redirection of public expenditure priorities towards health, education and infrastructure*, (3) *tax reform, including the broadening of tax base and cutting marginal tax rates*, (4) *Unified and competitive exchange rates*, (5) *secure property rights*, (6) *deregulation*, (7) *trade liberalization*, (8) *privatization*, (9) *elimination of barriers to direct foreign investment*, and (10) *financial liberalization*”.¹⁹

“(1) disiplin fiskal, (2) pengalihan prioritas pengeluaran publik terhadap kesehatan, pendidikan dan infrastruktur, (3) reformasi pajak, termasuk perluasan basis pajak dan pemotongan tarif pajak marginal, (4) tarif bersatu dan kompetitif pertukaran, (5) perlindungan hak milik, (6) deregulasi, (7) liberalisasi perdagangan, (8) privatisasi, (9) penghapusan hambatan untuk mengarahkan investasi asing, dan (10) liberalisasi keuangan”

Menurut Awali Rizky dan Nasyith Majidi (2008), konsensus Washington mensyaratkan keharusan (1) kebijakan pengetatan fiskal, (2) kebijakan privatisasi utamanya badan usaha milik negara, dan (3) kebijakan program liberalisasi pasar agar modal asing dapat masuk tanpa hambatan. Pokok-pokok Konsensus Washington itu ditengarai sebagai dasar dari ekonomi neoliberal yang menjadi bentuk terkini mazhab kapitalisme. Mazhab kapitalisme mutakhir menekankan kebebasan pasar agar mudah memasuki pasar tiap negara dalam rangka mengembangkan investasi, memasarkan barang, ataupun melakukan eksploitasi sumber daya alam negara lain tanpa hambatan.²⁰

C. TEORI NEGARA KESEJAHTERAAN

Negara kesejahteraan (*state welfare*) merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti Marxisme, Sosialisme, dan Sosial Demokratik.²¹

¹⁹Nizam Jim Wiryawan. “Washington Consensus dan Alternatif Pembangunan” dalam Rubrik Opini, *Media Indonesia*, 28 Mei 2009.

²⁰ *Ibid.*

²¹Paul Spicker. *Social Policy: Themes and Approaches*, (London: Prentice Hall, 1995), sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, hal. 7. Diakses 14 Des 2009.

Namun menurut Edi Suharto, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis. Di negara-negara Barat, negara kesejahteraan sering dipandang sebagai strategi ‘penawar racun’ kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Oleh karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari “kapitalisme baik hati” (*compassionate capitalism*).²²

Meski dengan model yang berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti Eropa Barat, AS, Australia dan Selandia Baru adalah beberapa contoh penganut *welfare state*. Sedangkan, negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok Timur umumnya tidak menganut *welfare state* karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis.²³

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah ‘utility’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan.

Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi, dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).²⁴

²²Suharto, Edi. (2005a), *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2005).

²³*Ibid.*, hal. 7.

²⁴Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy is Made*, Crows Nest: Allen and Unwin/Esping-Andersen, Gosta (1997), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 1-31, sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto, dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepos.pdf, *Ibid.*, hal. 7. diakses 14 Des 2009.

Hingga saat ini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang. Dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yakni:²⁵

Pertama, model universal yang dianut oleh negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Dalam model ini, pemerintah menyediakan jaminan sosial kepada semua warga negara secara melembaga dan merata. Anggaran negara untuk program sosial mencapai lebih dari 60% dari total belanja negara.

Kedua, model institusional yang dianut oleh Jerman dan Austria. Seperti model pertama, jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas. Akan tetapi kontribusi terhadap berbagai skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak (*payroll contributions*), yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh).

Ketiga, model residual yang dianut oleh AS, Inggris, Australia, dan Selandia Baru. Jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Pemerintah menyerahkan sebagian perannya kepada organisasi sosial dan LSM melalui pemberian subsidi bagi pelayanan sosial dan rehabilitasi sosial “swasta”.

Keempat, model minimal yang dianut oleh gugus negara-negara Latin (Prancis, Spanyol, Yunani, Portugis, Itali, Chile, Brazil) dan Asia (Korea Selatan, Filipina, Sri Lanka). Anggaran negara untuk program sosial sangat kecil, di bawah 10% dari total pengeluaran negara. Jaminan sosial dari pemerintah diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu mengiur.

Menurut Esping Andersen yang studi-studinya menjadi acuan para sarjana dan pengambil kebijakan negara kesejahteraan yang dibangun atas dasar nilai-nilai social, suatu negara dikatakan sejahtera apabila memiliki empat pilar utama yaitu: (1) kewarganegaraan sosial (*social citizenship*), (2) demokrasi penuh (*full democracy*), (3) sistem hubungan industrial modern (*modern industrial relation systems*), dan (4) hak atas pendidikan dan

²⁵Dikutip dari Edi Suharto, “Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial”, http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_40.htm, diakses Selasa, 17 Nov 2009.

perluasan pendidikan massal yang modern (*rights to education and the expansion of modern mass education systems*).²⁶

Menurut Michael Hill, setidaknya terdapat empat model pendekatan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Perbedaan empat model pendekatan tersebut dipilahkan dalam beberapa level individu, keluarga, masyarakat dan negara.²⁷

Peran negara dalam kebijakan dan pelayanan sosial lebih pada porsi *regulatory*. Negara melakukan intervensi terhadap distribusi pendapatan dengan mempengaruhi pasar atau melakukan redistribusi atas efek-efek yang diakibatkan oleh pasar. Di samping itu penyelenggaraan pelayanan serta pengaturannya dikendalikan oleh hukum untuk mempengaruhi bagaimana pendapatan dan pelayanan tersebut dilakukan.²⁸

D. KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN MENURUT UUD 1945

Ketika Indonesia hendak didesain oleh bapak-ibu bangsa (*the founding father and mother*) menjadi sebuah negara-bangsa (*nation-state*) telah terjadi pergulatan pemikiran yang tajam di antara mereka. Seperti dilukiskan oleh Dawam Rahardjo, penolakan terhadap sistem kapitalisme, kini tidak dengan sendirinya membawa pada persetejuaan terhadap apa yang hingga saat ini dianggap sebagai alternatifnya, sosialisme. Kala itu, hampir semua aliran termasuk yang nasional maupun agama, mengajukan sosialisme sebagai cita-cita masyarakat ekonomi yang didamkan untuk Indonesia Merdeka. Bahkan melalui Serikat Islam (SI) Tjokroaminoto dan Haji Agus Salim telah lantang menolak kapitalisme dengan mengajukan gagasan sosialisme Islam sebagai alternatif. Bahkan hingga awal tahun 1960-an Moh. Hatta masih menggaungkan cita-cita Sosialisme Indonesia dalam berbagai tulisannya.²⁹

²⁶Sugeng Bahagijo. "Mimpi Negara Kesejahteraan", dalam <http://www.freelists.org/post/ppi/ppiindia-Mimpi-Negara-Kesejahteraan>, diakses 17 Nov 2009.

²⁷Michael Hill, *Social Policy:Comparative Analysis*, (Printice Hall Havester Wheatshaeaf: London, 1996).

²⁸Ambar Teguh Sulistityani. "Kesejahteraan dan Kebijakan Sosial", dalam Erwan Agus Purwanto dan wahyu Kumorotomo (editor), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, (Gava Media: Yogyakarta, 2005), hal 132.

²⁹Dawam Rahardjo, "Pengantar" dalam *Kapitalisme, Dulu dan Sekarang*, (LP3ES, Jakarta, 1987), hal. 1. Untuk tulisan sosialisme Indonesia dapat dibaca tulisan Mohammad Hatta, *Persoalan Ekonomi Sosialis*,(Jambatan, Jakarta, 1967).

Namun kemudian pergulatan panjang antar para pendiri bangsa berakhir dengan diterimanya gagasan Soekarno dan Moh. Hatta yakni negara kesejahteraan (*state welfare*). Sebagaimana dilukiskan oleh Djauhari, yakni pertama, Soekarno menyebut dengan istilah Sosio-demokrasi, suatu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Hal yang demikian tidak lazim bagi demokrasi yang dikembangkan di dunia Barat dan Eropa yang hanya bercorak demokrasi politik. Kedua, Moh. Hatta memberikan bentuk negara Indonesia dengan sebutan "Negara Pengurus", yang dimaksudkan adalah membangun masyarakat baru yang berdasarkan gotong royong, usaha bersama, bercorak kekeluargaan, yang tidak lain adalah "Negara Kesejahteraan".³⁰

Pemikiran orisinal para pendiri bangsa inilah yang kemudian mengilhami fondasi utama negara Indonesia (*state fundamental norm*) yakni UUD 1945. Fondasi awal dari konsep negara kesejahteraan Indonesia adalah yang tertuang dalam Mukadimah UUD 1945, yakni "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Gagasan dalam UUD 1945 ini kemudian dijadikan spirit dasar penyelenggaraan negara yang tujuan utamanya adalah adanya menjamin kemakmuran pada semua warga negara tanpa terkecuali (nondiskriminasi). Gagasan dalam UUD 1945 ini lalu diterjemahkan melalui batang tubuhnya sebagaimana dinyatakan dalam pasal-pasalnya. Terutama Pasal 33, 34, dan 27 Ayat (2).

Dengan dasar inilah negara dituntut untuk bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic need*), mengatasi kemiskinan dan jaminan pekerjaan bagi rakyatnya. Pemikiran ini merupakan penolakan atas teori Adam Smith yang mendasarkan perumpamaan "*homo economicus*" yang melahirkan sistem liberalisme dengan bentuk "*laissez*

³⁰Djauhari. "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)" dalam Sri Hastuti Puspitasari (editor) *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, (FH UII Press, Jogjakarta, 2009), hal. 319.

faire laissez aller” yang oleh para pendiri bangsa tak sesuai nilai luhur budaya Indonesia.³¹

Menurut Adi Sulistiyono, secara normatif ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sering dipahami sebagai sistem ekonomi yang layak dipakai oleh bangsa Indonesia. Pada Pasal 33 Ayat (1) misalnya, menyebutkan bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas ini dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif) yang bermakna dalam konteks sekarang, yaitu persaudaraan, humanisme, dan kemanusiaan. Artinya ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala Barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaan sebagai refleksi dari tanggung jawab sosial. Bentuk yang ideal terlihat seperti wujud sistem ekonomi pasar sosial (*the social market economy*) yang cukup berkembang di negara-negara Eropa Barat. Pasal ini dianggap sebagai dasar ekonomi kerakyatan.³²

Adi Sulistiyono memberi catatan khusus bahwa pasal ini pulalah yang mengilhami sistem ekonomi Indonesia adalah ekonomi Pancasila. Selanjutnya Adi menyatakan:

“Dalam konteks implementasi demokrasi ekonomi Pancasila harus menghindari tiga hal: pertama, sistem ‘free fight liberalism’ yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktur ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia. Kedua, sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatus ekonomi negara bersifat dominan, mendesak, dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sekolah. Ketiga, persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan cita-cita keadilan sosial.”³³

Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3), menunjukkan bahwa negara masih mempunyai peranan dalam perekonomian. Peranan yang dimaksud

³¹Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, (Yayasan Hatta, Jakarta, 2005), hal. 28-29 sebagaimana dikutip oleh Djauhari, *Ibid.*, hal. 320.

³²Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*, (Masmedia Buana Pustaka, Jawa Timur, 2009), hal. 38.

³³*Ibid*, hal. 38-39.

setidaknya dalam dua hal, yaitu: sebagai regulator dan aktor.³⁴ Ayat (2) menekankan peran negara sebagai aktor yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sedangkan peran negara sebagai regulator tidak dijelaskan dalam rumusan yang ada, kecuali jika istilah “dikuasai” diinterpretasikan sebagai diatur. Akan tetapi yang diatur disini adalah sumber daya alam yang diarahkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.³⁵



³⁴M. Dawam Rahardjo. “Evaluasi dan Dampak Amendemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia”, dalam *Jurnal UNISIA*, Nomor 49/XXVI/III/2003, (UII Press, Yogyakarta, 2003). Sebagaimana dikutip Adi Sulistiyono, *Ibid.*, hal. 38.

³⁵Adi Sulistiyono, *Ibid.*, hal. 39.

BAB III

TANTANGAN NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA DI ERA GLOBALISASI

Implementasi konsep negara kesejahteraan versi UUD 1945 di era tren kapitalisme global yang bertumpu pada pasar bebas dan meminggirkan peran negara tentu akan berhadapan dengan aneka tantangan tersendiri.

A. PEMINGGIRAN PERAN NEGARA DAN KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT

Peminggiran peran negara ini jelas akan kian membuat sistem ekonomi Indonesia bukan hanya telah berteman dengan liberalisasi ekonomi global, melainkan lebih jauh ia telah ikut menyokong suburnya propaganda agenda-agenda Amerika Serikat (AS), dan dengan ini berarti Indonesia telah masuk ke dalam garis kooptasi dan dominasi AS.

Sebagaimana terungkap dalam dokumen resmi pemerintah AS berjudul: *"The US National Security Strategy"* diterbitkan 17 September 2002, AS pada dasarnya memang tidak memandang perdagangan bebas (pasar bebas) semata-mata sebagai sebuah agenda ekonomi, melainkan secara tegas menempatkannya sebagai bagian integral dari strategi keamanan nasional mereka.

"Trade and invesment are the real of economic growth. Even government aid increase, most money for development must come from trade. Domestic capital, and foreign investment. An effective strategy

*must try to expand the flows as well. Free market and free trade are key priorities of our national security strategy”.*³⁶

“Perdagangan dan investasi merupakan bentuk nyata dari pertumbuhan ekonomi. Bahkan peningkatan bantuan pemerintah, sebagian besar uang untuk pembangunan harus berasal dari perdagangan. Modal dalam negeri, dan investasi asing. Strategi yang efektif harus mencoba untuk memperluas arus juga. Pasar bebas dan perdagangan bebas merupakan prioritas utama dari strategi keamanan nasional kita.”

Artinya liberalisasi perdagangan bebas tidak hanya mengandung bahaya dalam lingkup ekonomi, melainkan mengandung bahaya bagi ketahanan dan pertahanan nasional negara-negara miskin secara menyeluruh.³⁷

Perkembangan ke arah liberalisasi dalam aspek kehidupan terutama ekonomi amat berpengaruh pada tantangan implementasi konsep negara kesejahteraan menurut UUD 1945. Sebagaimana dilukiskan oleh Jimly Asshiddiqie, perkembangan ke arah liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi yang terjadi dewasa ini dan yang cenderung terus meningkat di masa depan, secara mendasar merupakan gugatan eksistensi terhadap prinsip negara kesejahteraan.³⁸

B. MEWUJUDKAN DESAIN SISTEM EKONOMI BERKEADILAN

Mewujudkan desain sistem ekonomi yang berkeadilan. Dengan melakukan perlawanan terhadap sistem ekonomi kapital yang bertumpu pada liberalisme ekonomi, keadilan ekonomi yang hendak diwujudkan barangkali dapat berangkat pada konsep keadilan versi filosof Aristoteles, yakni:

1). *Commutative Justice* (keadilan dalam harga pertukaran). *Harga yang adil (just price)* adalah tingkat harga yang memberikan kepada

³⁶Revrison Baswir, “Bahaya Globalisasi Neoliberal Bagi Negara-Negara Miskin” dalam Hamdan Basyar dan Fredy B.L.Tobing (eds), *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi dan Tantangan Globalisasi*, (Pustaka Pelajar-AIPI, Yogyakarta, 2009), hal 17.

³⁷*Ibid.*, hal. 18.

³⁸Jimly Assiddiqie. *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realita Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI, Jakarta, 1998, hal, 18. Sebagaimana dikutip oleh Djauhari, *Ibid.*, hal. 313.

produsen setiap komoditi, hasil yang sesuai dengan *kedudukan sosial* berdasar *profesi* dan *keahliannya*.

2). *Distributive Justice* (pendapatan yang *layak* bagi semua orang). Keprihatinan Aristoteles dalam hal penumpukan kekayaan oleh para pedagang adalah karena proses itu telah mengubah *hubungan-hubungan pertukaran* yang akibatnya juga pembagian pendapatan. Hal ini pada gilirannya juga membahayakan kehidupan masyarakat pada umumnya, dan menyulitkan pemenuhan kebutuhan materiel bagi seluruh warga masyarakat.³⁹

C. Mencari Alternatif Sistem Melawan Liberalisme

Mencari alternatif sistem ekonomi pancasila untuk melawan sistem liberalisme dengan belajar untuk mengadaptasi konsep Beijing Consensus. Sebagai bahan pemikiran alternatif, dunia juga mengenal konsep pembangunan perekonomian model Beijing Consensus yang dilontarkan pertama kali oleh Joshua Cooper Ramo (2004),⁴⁰ yang pernah menjabat sebagai editor senior dari majalah Time serta mitra perusahaan konsultan Kissinger & Associates yang didirikan dan dipimpin mantan Menlu AS, Henry Kissinger. Model pembangunan ini fokus kepada pengembangan perekonomian negara-negara dunia ketiga dengan Beijing sebagai model penting karena keberhasilan sistem perekonomian China yang bersifat *state capitalism* dengan tetap membuka pasar plus penerapan regulasi sebagai rambu-rambu yang perlu ditaati para pelaku bisnis yang masuk ke negeri ‘Tirai Bambu’ itu.

Intinya, Konsensus Beijing mensyaratkan tiga hal, yaitu (1) tidak ada kebijakan *one-cure-fits-all* seperti kebijakan Konsensus Washington. Sebab, takkan bisa sebuah program diterapkan bagi semua persoalan perekonomian di negara-negara yang mendapatkan kesulitan. (2) Jangan menjadikan pertumbuhan produk domestik bruto/PDB sebagai standar tunggal kemajuan perekonomian negara, seperti diyakini selama ini. Namun, perlu juga dimasukkan kemampuan menciptakan pengembangan perekonomian berkelanjutan serta kemampuan pemerataan hasil-hasil pembangunan. (3) *Prinsip self determination* dengan kemampuan kekuasaan tetap di tangan pemerintah agar jangan timbul ketimpangan

³⁹Mubyarto. *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (LP3ES, Jakarta, 1988), hal.22.

⁴⁰Dikutip dari Nizam Jim Wiryawan, “Washington Consensus dan Alternatif Pembangunan” dalam Rubrik Opini, *Media Indonesia*, 28 Mei 2009.

dalam pengambilan keputusan strategis dan demi menjaga kemandirian perekonomian bangsa.

Berbanding terbalik dengan Konsensus Washington yang berpola *market driven development*, pendekatan pembangunan model Konsensus Beijing menggunakan pola *stateled development* sehingga dengan mengambil contoh China misalnya, ketika negeri ini menjadi “kaya” dengan memiliki cadangan devisa \$2 triliun, yang “kaya” adalah pemerintahnya.

Berbekal kekayaan itu, pemerintah China leluasa melakukan pembangunan negaranya, utamanya pembangunan infrastruktur yang diperlukan rakyat. Dalam kesulitan ekonomi internasional yang melanda dunia sekarang ini, model Konsensus Beijing ampuh bertahan ketika perekonomian neoliberalistis di Barat hancur. Sebagai bangsa yang besar, Indonesia memiliki model pembangunan kerakyatan yang didambakan masyarakat luas dan menjadi syarat dasar *conditio sine qua non* bagi setiap pemerintahan di negeri ini yang sungguh-sungguh berorientasi kepada *wong cilik*. Model pembangunan Indonesia itu ialah Jakarta Consensus yang populer pada tahun 1960-an.

Konsensus Jakarta ini mensyaratkan perlunya membangun kemampuan perekonomian bangsa dengan keberpihakan mutlak kepada kepentingan rakyat Indonesia, seperti diamanatkan Pasal 33 UUD 45, tanpa tergantung kepada pihak asing melalui kebijakan ekonomi berdikari.

Peran negara, yang berarti pemerintah, mesti diperkuat sehingga pemerintah bersama segenap pelaku perekonomian nasional berupa (1) BUMN/BUMD, (2) koperasi, dan (3) swasta nasional domestik dapat melaksanakan pembangunan ekonomi nasional. Modal asing, sekiranya diperlukan, dapat diberikan tempat tetapi dengan rambu-rambu yang tegas sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945 yang asli. Dalam kaitan ini, Konsensus Beijing telah sukses menjadi contoh model perekonomian negara demi kemaslahatan rakyat China dengan memberikan porsi bagi modal asing, tetapi dengan kontrol yang diperlukan di tangan pemerintah China.

Sedangkan menurut Revrisond Baswir, alternatif perlawanan terhadap globalisasi ekonomi yang tidak berpihak pada negara-negara kecil maka model perlawanannya adalah sebagaimana dikemukakan secara rinci dalam Internasional Forum on Globalization (1999) adalah: (1) prinsip kedaulatan rakyat atau kerakyatan; (2) prinsip pemihakan terhadap masyarakat lokal; (3) prinsip kelestarian lingkungan; (4) prinsip pemenuhan hak asasi ekonomi; (5) prinsip ketahanan dan keselamatan pangan; (6) prinsip pengecualian sejumlah barang dan jasa dari

perdagangan dan kesepakatan dagang; (7) prinsip keadilan; dan (8) prinsip keragaman kultural, hayati, ekonomi, dan sosial.⁴¹

D. MEWUJUDKAN SISTEM EKONOMI PANCASILA

Mewujudkan sistem ekonomi pancasila. Hal ini sebagaimana dilukiskan oleh Adi Sulistiyono:

”Untuk menetapkan sistem ekonomi pancasila sebagai sistem ekonomi Indonesia memang tidak mudah, karena selama ratusan tahun kita telah mengkonsumsi sistem hukum ekonomi yang berkualitas liberal atau mengabdikan pada kepentingan negara-negara kapitalis. Kesulitan ini semakin berganda ketika di tataran praktis masih belum ditemukan konsepsi atau bentuk konkret beberapa istilah seperti ‘usaha bersama’ dan ‘asas kekeluargaan’ dalam pembentukan kebijakan negara. Sementara itu suatu sistem ekonomi akan terus mengalami pembentukan dan penyesuaian dengan berbagai isu dan permasalahan yang berkembang di masyarakat tersebut, sehingga terjadi pergeseran ke arah etatisme atau ke arah liberal. Dalam lingkup Indonesia, isu dan permasalahan pokok yang dihadapi bangsa Indonesia akan terus berkembang yang tentu saja berpotensi untuk mempengaruhi bentuk sistem ekonominya”.⁴²

Padahal menurut Djauhari, Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu karakteristik sistem konstitusi dan kenegaraan yang ingin diwujudkan dalam negara. Pasal ini bukan sekadar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang pemerintah untuk turut serta dalam kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita keyakinan, dan pandangan kenegaraan yang dianut, dipegang, dan diperjuangkan secara konsisten oleh para pemimpin pergerakan nasional.⁴³

Sistem Ekonomi Pancasila ini menurut Mubyarto memiliki prinsip dasar sebagai berikut:

- a. Etika/bermoral
- b. Manusiawi
- c. Nasionalisme ekonomi
- d. Demokrasi ekonomi/ekonomi kerakyatan
- e. Keadilan sosial

Rumusan Mubyarto tentang Sistem Ekonomi Pancasila:

⁴¹Revrison Baswir, “Bahaya.., *Ibid*, hal. 24.

⁴²Adi Sulistiyono, *Ibid*, hal. 42.

⁴³. Djauhari, *Ibid*, hal.313.

- Perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, social, dan moral.
- Ada kehendak masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial ekonomi.
- Nasionalisme selalu menjiawi kebijaksanaan ekonomi.
- Koperasi merupakan sokoguru perekonomian nasional.
- Ada keseimbangan antara sentralisme dan desentralisme dalam kebijaksanaan ekonomi.

Dengan demikian maka ciri utama dari sistem ekonomi pancasila adalah meletakkan fungsi dan peran negara menjadi aktor penting tetapi tidak mendominasi, demikian pula peran swasta juga penting tapi tidak boleh melampaui kuatnya peran negara. Maka dalam Sistem Ekonomi Pancasila ini tidak berada pada bandul ekonomi liberal, juga tidak dalam posisi menyokong sistem ekonomi tersentralisasi atau sistem sosialis. Itulah sebabnya Sistem Ekonomi Pancasila adalah sistem antitesis terhadap liberalisme dan sosialisme atau sistem yang tersendiri.

Ciri lain dari Sistem Ekonomi Pancasila adalah (1) Adanya demokrasi ekonomi; produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dan di bawah pimpinan atau penilikan anggota. (2) Ciri kerakyatan; memperhatikan penderitaan rakyat. (3) Kemanusiaan; tidak memberi toleransi pada eksploitasi manusia. (4) Religius; menerima nilai-nilai agama dalam hidupnya.

Tanpa Pancasila, tidak akan pernah ada negeri bernama Indonesia. Hal ini karena pada dasarnya Pancasila itu identitas keragaman suku dan budaya bangsa Indonesia. Pancasila juga merupakan eksistensisme sebagai satu bangsa yaitu Indonesia. Selain itu, Pancasila merupakan roh yang sama bagi perbedaan yang ada di Indonesia, sehingga melahirkan apa yang dinamakan Bhineka Tunggal Ika.⁴⁴

⁴⁴Sri Edi Swasono. "Tanpa Pancasila Takkan Pernah Ada Indonesia", <http://www.neraca.co.id/article/61658/sri-edi-swasono-tanpa-pancasila-takkan-pernah-ada-indonesia>. Diakses pada 6 Desember 2016.

BAB IV

MEMPERKOKOH IMPLEMENTASI KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN INDONESIA

A. PENDEKATAN POLITIK DALAM EKONOMI ERA ORDE BARU DAN ERA REFORMASI

Gagasan konsep negara kesejahteraan versi UUD 1945 ini begitu mulia dan sesuai dengan akar budaya bangsa Indonesia asli. Namun sayang, sistem pembangunan nasional selalu hanya menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi yang diikuti stabilitas politik keamanan, tetapi lebih berorientasi pada pertumbuhan minus pemerataan, lebih bersifat liberalis, bukan kesejahteraan yang dapat dinikmati bagi seluruh rakyat. Hasil pembangunan bidang ekonomi ternyata lebih dinikmati oleh mereka yang mempunyai kemampuan dan akses terhadap pengambil kebijakan, bahkan sistem ekonomi kekeluargaan telah berbalik arah menjadi sistem ekonomi keluarga.⁴⁵

Kini perlu dipikirkan Strategi yang harus dilakukan untuk memperkokoh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) Indonesia melalui pendekatan ekonomi-politik dan hukum menuju desain sistem ekonomi berkeadilan.

Pendekatan ekonomi politik ini dimaksudkan untuk merefleksikan pandangan yang berlaku bahwa ekonomi dan politik terkait erat dengan

⁴⁵Djauhari. *Ibid*, hal. 313

faktor politik yang memainkan peran utama dalam menentukan hasil-hasil ekonomi (*economic outcomes*).⁴⁶

Pada masa Orde Baru pembangunan ekonomi terlepas dari proses politik. Kala itu pembangunan ekonomi setidaknya mengikuti pendekatan neo-klasik dalam pembuatan kebijakan ekonomi dimana faktor politik di kesampingkan. Sehingga pembangunan ekonomi lebih merupakan urusan nonpolitik yang melibatkan partisipasi publik melainkan hanya dimainkan oleh sekelompok orang yang lebih pro pada pelanggaran kekuasaan. Setiap yang berbau kritik pembangunan kala itu selalu dianggap melawan keinginan dan tujuan “mulia” kebijakan pemerintah.

Mulyana W. Kusuma, melukiskan suasana Orde Baru merupakan pusat persoalan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia. Selama kehadirannya, Orba telah mengembangkan dirinya sebagai rezim pengendali (*control regime*) bagi seluruh aktivis politik di masyarakat. Nyaris aktivitas- aktivitas politik yang diekspresikan oleh kelompok-kelompok masyarakat maupun ketidakpuasan yang muncul di dalam tubuh negara, diabaikan begitu saja oleh rezim kontrol ini. Bentuk pengendalian politik ini merupakan kombinasi antara represi dan indoktrinasi. Jika represi, pengendalian dapat hadir secara jelas dan bahkan secara fisik, sedangkan indoktrinasi hadir dalam bentuk semburan gagasan maupun manipulasi makna lewat cara yang sangat halus.⁴⁷

Sejarah mencatat pada masa awal eksistensi Orde Baru, jelas sekali bahwa pembangunan nasional ditekankan pada bobot ekonomi yang lebih besar. Dalam situasi krisis dan konfigurasi ekonomi yang begitu parah, tidak ada alternatif kecuali menempatkan dimensi ekonomi pada skala prioritas tinggi. *Margin of error* yang demikian sempit, tidak memberi batas toleransi yang cukup bagi pemerintah Orde Baru kecuali mengacu pada paradigma pertumbuhan.⁴⁸

⁴⁶Umar Juoro. “Strategi Pemulihan dan Rekonstruksi Ekonomi: Pandangan Ekonomi-Politik” dalam Riza Sih Budi dan Moch. Nurhasim, *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, (AIPI-Partnership For Governance Reform, Jakarta, 2002), hal. 16.

⁴⁷Mulyana W. Kusuma. “Pendahuluan” dalam Mulyana W. Kusuma, dkk (Penyunting). *Demokrasi Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan HAM di Indonesia 1993*, (YLBHI-Jakarta, 1994), hal. IV.

⁴⁸Moeljarto Tjokrowinoto. “Alternatif Perencanaan Sosial Budaya Menuju Terwujudnya Manusia Indonesia Seutuhnya”, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fisipol UGM, 29 Juni 1985, sebagaimana dikutip oleh Priyo Budi Santoso, *Birokrasi*

Selanjutnya untuk mencapai itu semua, diambillah tahapan langkah-langkah berupa: pertama, rehabilitasi ekonomi (1966-1968). Kedua, melaksanakan pembangunan ekonomi yang menyeluruh melalui program repelita.⁴⁹

Namun model yang melupakan aspek pengelolaan ekonomi minus keterbukaan politik ini mengandung sejumlah cacat dan terus melanggengkan angka kemiskinan. Di antara penyebabnya antara lain: pertama, pengelolaan sumber daya alam disusun oleh Orba dengan penguasaan yang timpang. Kedua, penguasaan ekonomi hanya menguntungkan segelintir orang karena berkembang dengan pengaturan upah buruh yang begitu murah.

Ketiga, pemusatan kekayaan atau ekonomi telah ditandai dengan munculnya “ekonomi monopoli”. Keempat, pengelolaan ekonomi terus berjalan dalam praktik perlindungan dan keterlibatan aparat negara di dalamnya (*business patronase*). Kelima, pemusatan kekayaan dalam bentuk “pembangunan ekonomi” untuk kepentingan segelintir orang dibangun dan dipertahankan dengan menerapkan stabilitas nasional. Yaitu praktik politik yang menerapkan kepatuhan dan ketaatan yang luar biasa pada Orba, tidak ada oposisi, diwujudkan dwi fungsi ABRI (bisnis dan politik), tidak ada kebebasan pers, dan ditebasnya protes-protes politik. Stabilitas nasional berarti depolitisasi dan deideologisasi.⁵⁰

B. PELAJARAN ORDE BARU DAN PEMBARUAN SISTEM EKONOMI

Terdapat pelajaran berharga pembangunan ala Orde Baru ini yang mengabaikan aspek politik di dalamnya: pertama, pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh investasi yang bersumber pada hutang. Memang hal ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi tanpa dukungan kelembagaan yang kuat, ternyata mudah terjerumus ke dalam krisis yang dalam.

Kedua, mendorong pertumbuhan ekonomi relatif mudah ketimbang membangun sistem ekonomi yang mendasari pembangunan dalam jangka

Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural, (PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997), Cet. ke III, hal. 117.

⁴⁹Priyo Budi Santoso, *Ibid.*, hal. 118-132.

⁵⁰Suryadi A. Rajab, “Rakyat Miskin dan Logika Pemiskinan”, dalam Mulyana W. Kusuma, dkk (Penyunting), *Demokrasi Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan HAMdi Indonesia 1993*, (YLBHI-Jakarta, 1994), hal. 27-29.

panjang. Padahal masa depan bangsa tidak hanya bergantung pada pertumbuhan ekonomi semata, tetapi bagaimana pembangunan dapat berjalan di atas landasan sistem sosial-politik dan hukum yang kokoh sehingga memungkinkan program pemerataan dan penciptaan rasa keadilan dapat dilakukan.⁵¹

Namun menurut Umar Juoro upaya perbaikan ekonomi saat ini pun tidak jauh berbeda dengan Orde Baru (tidak mau belajar dari sejarah buruk Orde Baru) dan tetap mengabaikan aspek politik. Umar melukiskan:

”Pemerintah saat ini masih tergantung pada pendekatan ekonomi neo-klasik yang tidak banyak berubah dibandingkan dengan masa Orde Baru. Penekanan pengembangan kerangka hukum untuk mendukung restrukturisasi ekonomi. Selain interaksi dalam penyusunan anggaran dan kebijakan ekonomi lainnya yang dikonsultasikan dengan DPR, kebijakan ekonomi, sebenarnya juga politik tidak merefleksikan dinamika sosial politik yang semakin terbuka dan semestinya lebih partisipatif. Kebijakan ekonomi lebih sering menjadi sarana bagi elite politik, pemerintah dan kalangan bisnis untuk sebesar mungkin mendapatkan keuntungan bagi diri sendiri dan kelompoknya sendiri. Padahal pada masa demokrasi seperti sekarang ini lebih dibutuhkan pendekatan ekonomi-politik sehingga dapat mengarahkan kebijaksanaan ekonomi lepas dari belenggu kelompok kepentingan yang sempit dan membuat kebijakan ekonomi lebih menguntungkan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat”.

C. MEMPERKOKOH FUNGSI NEGARA

Maka tawaran strategi untuk menuju desain ekonomi berkeadilan sesuai maksud dan tujuan dari gagasan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare State*) versi UUD 1945 dan pasal-pasal ekonomi dalam batang tubuhnya adalah memperkokoh fungsi dan peran negara Indonesia dalam melakukan pengelolaan perekonomian atas asas kekeluargaan dan memberikan peranan negara yang besar dalam pengelolaan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Gagasan memperkokoh fungsi negara ini perlu disuarakan terus karena sesungguhnya pascakapitalisme memonopoli hampir seluruh sistem ekonomi, kini bahkan muncul sejumlah gugatan: apakah sistem yang didasari persaingan pasar bebas ini mampu menjawab berbagai permasalahan nasional maupun global. Masalah seperti perusahaan

⁵¹Umar Juoro, *Ibid.*, hal. 18.

lingkungan, meningkatnya kemiskinan, melebarnya kesenjangan sosial, meroketnya pengangguran, dan merebaknya pelanggaran HAM serta berbagai masalah degradasi moral lainnya ditengarai sebagai dampak langsung maupun tidak langsung dari beroperasinya sistem ekonomi kapitalistis.

Menurut Rudolf Hickel, setelah kapitalisme mengalahkan semua lawannya, ia akan cenderung menjadi lupa diri karena tiadanya "tangan pengatur keadilan". Pemikir sosialis Jerman Robert Heilbroner kemudian mengajukan strategi bahwa perlawanan terhadap kapitalisme di masa depan seharusnya tidak diarahkan untuk membongkar total sistem ini, melainkan lebih diarahkan agar sistem yang "unggul" ini lebih berwajah manusiawi (*compassionate capitalism*).⁵²

Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Namun, pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, ia selalu gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial.

Itulah salah satu dasarnya mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan *welfare state* (negara kesejahteraan). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga, dan berkesinambungan.⁵³ Selanjutnya Edie Suharto menyatakan:

“Karena ketidaksempurnaan mekanisme pasar ini, peranan pemerintah banyak ditampilkan pada fungsinya sebagai *agent of economic and social development*. Artinya, pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam APBN dan kebijakan publik yang mengikat. Selain dalam *policy* pengelolaan nation-state-nya pemerintah memberi penghargaan terhadap pelaku ekonomi yang produktif, ia juga menyediakan alokasi dana dan daya untuk menjamin

⁵²Edie Suharto. “Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan” dalam <http://www.matabumi.com/features/kapitalisme-dan-negara-kesejahteraan>, diakses 17 Nov 2009.

⁵³Edie Suharto. *Ibid.*,

pemerataan dan kompensasi bagi mereka yang tercecer dari persaingan pembangunan”.⁵⁴

Secara konseptual penguatan kapasitas negara dalam pengelolaan ekonomi yang adil sebagai antitesis dari kapitalisme ini disarankan oleh Francis Fukuyama dengan merujuk pada realitas krisis moneter global 1997. Yang dimaksud memperkokoh fungsi negara dalam gagasan ini adalah merujuk pada tesis Fukuyama, yakni lembaga-lembaga negara. Menurutnya sebagian dari variable-variable paling penting yang mempengaruhi pembangunan bukan semata-mata bersifat ekonomi melainkan berkaitan dengan lembaga dan politik. Hal ini dibuktikan oleh laporan-laporan Bank Dunia sejak tahun 1997 hingga 2001 yang melaporkan tentang keberhasilan negara-negara dalam melawan krisis ekonomi dengan memperkuat kelembagaan negara. Lihatlah istilah yang digunakan Bank Dunia, “Lembaga-Lembaga Penting”. Begitu pula dalam studi-studi ilmu ekonomi pembangunan selalu menyebut istilah “pemerintah”, “kemampuan negara” dan “kualitas kelembagaan”.⁵⁵

Untuk menunjukkan bukti empirik tentang pentingnya pendekatan ekonomi politik dalam pembangunan menuju desain sistem ekonomi berkeadilan dengan memperkuat kelembagaan negara ini. Fukuyama membeberkan sejumlah studi-studi empirik dari ahli-ahli ekonomi, seperti: Robinson dan Acemoglu (2000), Easterly (2001), van de Walle (2001), Klitgaard (1995), Grindle (1997), (2000), Tedler (1997), Bank Dunia, (1997, 2000, 20002).⁵⁶

⁵⁴Edie Suharto. “Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial” http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_40.htm, diakses Selasa, 17 Nov 2009.

⁵⁵Francis Fukuyama, *State-Buliding: Governance and World Order in 21st Century*, diterjemahkan oleh A. Zaim Rofifiqi menjadi “Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21”, (PT Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, Jakarta, 2005), hal. 25-27.

⁵⁶Hasil penelitian tentang perlunya memperkuat kelembagaan negara ini yang disarankan Fukuyama untuk dibaca adalah James A Robinson, Acemoglu, Daron, at al, *The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation*, (Washington, DC; National Bureu of Economic Research Worker Paper 7771, 2000), William R. Easterly, *The Eluve Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MITT Press, 2000), Robert R Klitgaard, *Institutional Adjustmnt and Adjusting Institutions* (Washington, DC: World Bank, 1995), Merelee S. Grindle, *Audacious Reform: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2000), Gridle, *Getting Good Governance: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (Cambridge,

Dalam suatu kesempatan diskusi di Carnegie Council yang dipimpin oleh Joanne Myers ketika membahas tentang kemunculan bukunya dan mendapat sambutan yang cukup luas, Fukuyama mengatakan betapa perkembangan ekonomi amat bergantung pada kelembagaan negara dan politik.

"this is a very important change in priorities and is one of the reasons that much of the development community, particularly since the publication of that 1997 World Development Report, has been talking about the importance of institutions and politics as the source of economic growth. States that are incapable of performing the reduced self of functions of state will not grow. Economists have been doing empirical studies to see whether this was true".⁵⁷

"Ini adalah perubahan yang sangat penting dalam prioritas dan merupakan salah satu alasan bahwa banyak dari pengembangan masyarakat, terutama sejak publikasi yang 1997 Laporan Pembangunan Dunia, telah berbicara tentang pentingnya institusi dan politik sebagai sumber pertumbuhan ekonomi. Negara yang tidak mampu melakukan sendiri berkurang dari fungsinya dan tidak akan tumbuh. Para ekonom telah melakukan studi empiris untuk melihat apakah ini benar ".

Sambil merujuk pada pernyataan-pernyataan Milton Friedman, ketua ahli-ahli ekonomi pasar bebas ortodoks pada tahun 2001, Fukuyama mengatakan betapa pentingnya pemerintah berdasar pada hukum ketimbang swastanisasi.

"I have this on the authority of no less a figure than Milton Friedman, who gave a fascinating interview a couple of years ago where he said, "Ten years ago my advice to any transitional country coming out of socialism would have been privatize, privatize, privatize, because you have to get stuff out of the state sector as quickly as possible. Today I

MA: Harvard Institute for International Development, 1997) dan Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1997).

⁵⁷Joanna Myers, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* <http://www.cceia.org/resources/transcripts/4977.html>, hal. 5. Diakses tanggal, 6 Des 2009.

wouldn't give that advice any more. I would say a rule of law is more important before privatization." ⁵⁸

“Saya berpendapat berbeda dengan Milton Friedman yang memberikan wawancara menarik beberapa tahun yang lalu ketika ia berkata, ‘Sepuluh tahun yang lalu saran saya untuk negara transisi yang keluar dari sosialisme akan privatisasi, privatisasi, privatisasi, karena Anda harus mendapatkan barang-barang dari sektor negara secepat mungkin. Hari ini saya tidak akan memberikan saran yang lebih’. Saya akan mengatakan aturan hukum lebih penting sebelum privatisasi. ”

Untuk memahami konsep penguatan peran negara ini maka Fukuyama menyodorkan dua ukuran sesuai dengan cakupannya atau kapasitasnya. Ini adalah alat untuk membedakan apa yang sesungguhnya dimaksud dengan peran negara, serta peran seperti apa yang dianggap ideal untuk dilakukan.

Suatu negara yang kuat ditandai oleh kemampuannya menjamin bahwa hukum dan kebijakan yang dilahirkan ditaati masyarakat. Elemen dasar negara yang kuat adalah pada otoritas yang efektif dan terlembaga. Jika ada pelanggaran terhadap otoritas ia mampu mengatasinya dengan alat-alat negara. Jika perlu negara bisa melakukan intervensi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya, negara yang tidak mampu melakukan hal ini disebut negara yang lemah.

Negara minimal adalah negara yang hanya membatasi cakupan kefiatannya pada hal-hal yang bersifat elementer seperti pembentukan sistem pertahanan dan peradilan, penyediaan infrastruktur dan mencetak mata uang. Sebaliknya, negara yang intervensionis masuk di kategori ini adalah negara fungsi menegah dan aktifis, adalah negara yang melakukan kegiatan yang ekspansif dan ambisius, seperti pengelolaan unit-unit bisnis, penguasaan langsung sumber-sumber ekonomi, penjaminan asuransi sosial, penciptaan regulasi yang berlebihan. Dimensi kedua peranan negara itulah yang sering diperdebatkan antara kaum liberal dan kaum statis. Yang satu ingin agar negara hanya membatasi pada kegiatan-kegiatan publik yang bersifat elementer, yang lain ingin agar negara melakukan ekspansi

⁵⁸Joanna Myers, *Ibid.*, hal. 5.

**NOT FOR
PUBLIC RELEASE**

kegiatan sejauh mungkin, walaupun mungkin tidak lagi bersifat total sebagaimana yang ada pada sistem komunis.⁵⁹

Selanjutnya dapat dibaca pemetaan fungsi dan kekuatan negara menurut Fukuyana yang diolah berdasarkan pada Laporan Bank Dunia Tahun 1997:

Tabel Tugas dan Fungsi Negara di Era Globalisasi

	Menangani Kegagalan Pasar			Meningkatkan Keadilan
Fungsi Minimal	Menyediakan kebutuhan publik			Melindungi kaum miskin
	Pertahanan			Program antikemiskinan
	Hukum dan ketertiban			Bantuan bencana alam
	Managemen makro ekonomi			
Fungsi Menengah	Menangani persoalan-persoalan eksternal	Mengatur monopoli:	Memperbaiki kualitas informasi	Menyediakan asuransi sosial
	Pendidikan	Pengaturan prasarana umum	asuransi	Redistribusi dana pensiun
	Perlindungan lingkungan	Anti monopoli	Regulasi keuangan	Memberi keringanan pada keluarga
		Perlindungan konsumen		Asuransi Penganguran

⁵⁹Rizal Mallarangeng. "Pengantar" dalam *State-Buliding: Governance and World Order in 21st Century*, diterjemahkan oleh A. Zaim Rofiqi menjadi "Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21", (PT. Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, Jakarta, 2005), hal. xii-xiv. Untuk melengkapi dalam menilai gagasan Fukuyama dalam buku ini, dapat dibaca pula ulasan dari G. John Ikenbery, <http://www.foreignaffairs.com/articles/59950/g-john-ikenberry/state-building-governance-and-world-order-in-the-21st-century>), diakses 6 Des 2009.

Fungsi Aktifis	Mengkoordinasi aktifitas swasta:			Redistribusi:
	Mendorong pasar			Redistribusi aset
	Mengunpulkan insentif			

Gambar dikutip dari Francis Fukuyama (2005).⁶⁰

Dalam konteks menurut makro maka yang perlu pertama-tama dilakukan adalah melakukan reformasi kelembagaan negara dan reformasi konstitusi. Beberapa contoh negara yang sukses adalah di Amerika Latin dan bekas Uni Soviet yang telah melakukan hal tersebut. Ini terutama ditujukan pada penguatan legitimasi politik kekuasaan terlebih dahulu sebelum menjalankan proses demokratisasi. Fukuyama mengatakan:

*”Something that political scientists or lawyers engage in all the time: institutional design and constitution writing. The former Soviet Union, all the states in Eastern Europe, and many of the countries in Latin America have rewritten their constitutions and restructured their institutions. That politics matters, that a strong state is necessary before you have democracy. We would say now that he was only partly right, that democracy is quite important, because if people do not believe in the legitimacy of the state, it will not be a strong state. In the former Soviet Union, we saw the collapse of the entire political system because people in the end did not believe in its legitimacy”.*⁶¹

“Sesuatu hal yang memerlukan perbincangan intensif yang melibatkan para ilmuwan politik dan pakar hukum adalah saat membicarakan soal desain kelembagaan dan mendesain konstitusi. Uni Soviet, semua negara di Eropa Timur, dan banyak negara di Amerika Latin telah melakukan amendemen konstitusi dan restrukturisasi lembaga-lembaga negara mereka. Dari aspek politik, diperlukan negara yang kuat terlebih dahulu sebelum anda berdemokrasi. Kami akan mengatakan, bahwa demokrasi cukup penting tidak dapat dibantah kebenarannya, tetapi legitimasi negara jauh lebih penting sebab jika orang tidak mempercayai negara, maka akan berakibat negara tidak kuat. Di bekas Uni Soviet, kita

⁶⁰Francis Fukuyama, *Ibid.*, hal. 9.

⁶¹ Joanna Myers, *Ibid.*, hal. 5.

melihat runtuhnya semua sistem politik, karena orang tidak percaya pada legitimasi negara”.

Secara teknis, operasional apa yang mesti dilakukan untuk memperkuat kapasitas negara, bagi Fukuyama yang terpenting adalah melakukan manajemen negara yang transparan dan akuntabel.

“Transparency” is a nice word that people use now for monitoring. You want make sure that you see when your public officials are screwing up. “Accountability” is a nice word for punishment.”⁶²

⁶²Joanna Myers, *Ibid.*, hal. 7.

BAB V

STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN

A. MEMPERJELAS SISTEM PEMERINTAHAN

Di titik inilah diperlukan sejumlah strategi politik hukum untuk dapat mewujudkan negara kesejahteraan di Indonesia berdasarkan UUD 1945 pascaamendemen. Karena teks konstitusi hanya akan dapat berfungsi secara nyata jika diterjemahkan dalam aneka bentuk kebijakan nyata melalui desain kelembagaan politik yang mampu menopang jalannya konstitusi. Sebab kebijakan negara kesejahteraan hanya akan dapat terukur jika mampu diterjemahkan dalam kebijakan negara yang konkret.

Guna mewujudkannya diperlukan lembaga-lembaga negara yang kuat dan adaptif dengan perubahan masyarakat. Desain kelembagaan politik ini akan menjadi tumpuan utama perwujudan negara kesejahteraan. Sebab jika desain kelembagaan politik ini tak efektif dalam menjalankan mandat konstitusi, maka dapat dipastikan konsep negara kesejahteraan hanya ada dalam bayangan teks belaka.

Itulah sebabnya jika politik hukum dipahami sebagai sebuah tindakan kebijakan negara yang akan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan tujuan negara. Maka mewujudkan negara kesejahteraan perlu ditopang oleh kebijakan desain kelembagaan negaranya sebagai instrumen utama guna menjalankan tujuan negara.

Tak pelak lagi, desain kelembagaan negara yang perlu diubah agar sesuai dengan mandat konstitusi melalui desain kelembagaan suprastruktur politik terlebih dahulu, yakni memperjelas sistem

pemerintahan Indonesia. Karena sistem pemerintahan adalah relasi antara sistem kepartaian, sistem pemilu dan sistem parlemen. Ketiganya akan membentuk sistem pemerintahan. Karena itu, sistem pemerintahan merupakan penjelmaan dari ketiga sistem tersebut.

Jika sistem pemerintahannya menempatkan posisi Presiden sebagai institusi paling *supreme* dalam pengambilan keputusan dan kebijakan negara maka sistem ini disebut sistem presidensial. Sedangkan jika sistem pemerintahan menempatkan parlemen sebagai institusi paling “supreme”, maka disebut sistem parlementer. Sebaliknya jika antara Presiden dan parlemen berbagi kekuasaan dalam menjalankan keputusan dan kebijakan negara disebut “Cohabitation” (Kohabitasi) atau biasanya dikenal juga sistem “quasi”.

B. Desain Sistem Suprastruktur Indonesia

1. Presidensialisme Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Memperkuat kelembagaan suprastruktur, yakni kelembagaan presiden melalui penegasan kembali akan sistem yang digunakan di Indonesia apakah sistem presidensial murni, parlementer, sistem *pseudo*-presidensial. Sebab kendati Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih secara langsung sejak tahun 2004 melalui pemilu presiden pada tahun 2004, pilpres 2009, dan 2014, tapi dalam praktiknya tidak cukup jelas.

Belakangan ini publik disuguhi oleh fenomena politik yang tak sehat, yakni tidak efektifnya sistem presidensial yang dianut Indonesia karena sejumlah prasyarat sistem presidensial tak terpenuhi. Akibatnya Indonesia mengalami kemacetan politik (*political gridlock*) antara eksekutif (Presiden) *Versus* legislatif (DPR) dan bahkan antara Presiden *Vs* Wakil Presiden.

Sejumlah realitas yang terjadi saat pemerintahan Jilid I SBY-JK (2004-2009) dan Jilid II (2009-2014) yang selalu diselimuti kemacetan politik itu, antara lain: tuntutan sejumlah partai politik pada Presiden SBY dan Jokowi untuk melakukan *reshuffle* kabinet dengan meminta penempatan kader parpolnya dalam pos kementerian tertentu; disharmoni dan rivalitas wakil Presiden JK dengan Presiden SBY dalam mengambil kebijakan-kebijakan strategis.

Untuk memperjelas problem praktik sistem presidensialisme di era SBY-JK ini akan diperlihatkan dalam dua kasus. Pertama, kasus upaya pemakzulan (*impeachment*) terhadap Presiden SBY dalam kasus Bailout

Bank Century. Kedua, rendahnya kualitas produk legislasi di era SBY karena waktunya lebih banyak tersita oleh kegiatan kompromi politik untuk mensolidkan koalisi parlemen. Keduanya akan dijelaskan sebagai berikut.

a. Usaha Pemakzulan SBY

Pertama, tensi politik di republik ini kian memanas seiring dengan sepak terjang anggota Pansus DPR RI dalam pengucuran dana talangan (*bail out*) Bank Century Rp 6,7 triliun kian zig-zag dan sulit diprediksi. Bahkan dalam beberapa hari terakhir ada sinyalemen mengarah pada pemakzulan (*impeachment*) kepada Presiden SBY.

Presiden pun cepat menyikapi dengan mengundang sejumlah pejabat tinggi negara (Ketua MA, MK, BPK, DPA, KY, DPR, dan DPD) di Istana Bogor dengan agenda pokok membahas sinergitas hubungan antar lembaga tinggi negara dalam menyikapi suhu politik nasional. Seusai pertemuan, SBY mengimbau agar kasus Century tidak diarahkan pada *impeachment* atas dirinya.

Mudah diduga SBY dan timnya hari-hari ini tengah alergi mendengar *impeachment*, kosa kata keramat dan bermantra dalam politik hukum di negeri ini terutama sejak diintroduksi oleh UUD 1945 setelah diamendemen.

Impeachment adalah proses pemberhentian yang dilakukan oleh parlemen. Secara tekstual ia berarti dakwaan atau tuntutan yang telah dipraktikkan sejak zaman Mesir Kuno dengan istilah *iesangelia*, yang pada abad ke-17 diadopsi pemerintah Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat akhir abad ke-18. Hingga awal 2000 diidentifikasi 93 negara yang konstitusinya secara eksplisit mengadopsi konsep ini. Sampai akhir 2002 tercatat baru 12 negara yang mencoba memakzulkan presidennya.⁶³

Presiden SBY alergi mendengar kata *impeachment* karena dalam sejarah perpolitikan kita, kendati dengan model dan tipe yang berbeda cara itu pernah dipergunakan untuk menggusur kursi Presiden KH Abdurrahman Wachid pada tahun 2001. Siapa pun yang menjadi presiden pastilah alergi bahkan takut mendengar kata ini karena berkonotasi buruk atas kinerjanya dan berpotensi menghabiskan nyawa kekuasaan presiden.

Sebenarnya SBY tak perlu alergi dan takut atas munculnya sinyalemen *impeachment* dari Pansus DPR, bahkan tak perlu penuh melodramatik dengan mengimbau dan menghiba publik agar memahami

⁶³Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Kompas, Jakarta, hal. 207.

Century secara jernih dan juga mempelajari sistem presidensial. Ini semua tak perlu terjadi sepanjang Presiden tidak bersalah dalam membuat kebijakan dalam pengucuran bantuan dana Rp 6,7 triliun yang cenderung irasional itu.

Gaya Presiden yang melodramatik dan penuh hiba ini justru menjadi blunder politik atas nasib kekuasaannya. Seharusnya ia justru bersikap penuh kesatria dengan mempersilakan Pansus DPR serius mengumpulkan fakta untuk menemukan titik terang atas salah urus dalam kasus ini. Bukan sebaliknya justru terkesan hendak cuci tangan dengan menggunakan dalih-dalih politis tanpa memperhatikan perasaan keadilan publik yang telah kian terkoyak.

Kalau pun hasil kerja Pansus akan diarahkan pada proses *impeachment* sekalipun sesungguhnya ia tidak perlu alergi karena memang dalam konstitusi diatur model dan sistem kontrol DPR pada Presiden yang puncaknya adalah pada proses *impeachment*. Karena itu *impeachment* bukan merupakan proses politik melainkan proses hukum. Jika demikian maka pastilah proses hukum didahului dengan mematuhi hukum acara dalam menjatuhkan vonis *impeachment*.

Seperti diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 Pascaamendemen yang menyatakan bahwa Presiden/Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR dengan alasan: (1) apabila terbukti melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, atau perbuatan tercela; (2) apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden.

Hukum acaranya pun sangat ketat dan seolah berbelit, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B Ayat (3) misalnya, DPR perlu mendakwa, diperiksa Mahkamah Konstitusi (MK), bila MK menyatakan dakwaan terbukti sah dan meyakinkan secara hukum maka proses ini pun belum selesai. Putusan MK akan kembali lagi diperdebatkan di wilayah politik, yaitu DPR untuk diparipurnakan lagi barulah diusulkan ke MPR yang harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) anggota DPR dan 2/3 (dua pertiga) di antaranya harus menyetujui usul pemakzulan ini. Barulah Presiden dapat benar-benar dimakzulkan.

Model ini memang belum ideal karena 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.

Di sini sebenarnya ada potensi putusan MK yang secara yuridis telah menyatakan Presiden layak diberhentikan, dimentahkan. Pengaruh MPR sebagai lembaga politik berpotensi tidak menjunjung tinggi putusan yuridis dari MK. Maka sebaiknya perlu dibangun konvensi bahwa MPR hanya merupakan proses konfirmasi atas putusan MK yang lebih bersifat yuridis ketimbang politis.

Melihat prosedur hukum acaranya yang cukup rumit ini mudah diduga sebenarnya sediktator macam apa pun, amat sulit rasanya menjatuhkan Presiden. Sepanjang komposisi dukungan politik di DPR berupa koalisi antarpantai kuat, solid, dan tidak pecah kongsi. Komposisi dukungan SBY di DPR sesungguhnya sangat kuat.

Maka seharusnya justru SBY tidak perlu alergi malah mempersilakannya, toh *impeachment* tidak otomatis mampu dengan mudah menjatuhkannya. Di sinilah fungsi *impeachment* akan terlihat sebagai sarana pendidikan politik dan uji coba sistem ketatanegaraan setelah terwujudnya lembaga MK sebagai penguji secara yuridis atas putusan DPR.

Justru ketika SBY dengan koalisi partainya mati-matian menolak arah Pansus ke *impeachment*, tampak jelas bahwa Pansus hanya diarahkan pada semacam penyidikan pembantu polisi atau KPK dalam menelusuri kasus korupsi, dan kasus Century berarti menjadi tak ubahnya kasus kriminal biasa. Kalau ini terjadi, maka SBY, partai koalisi, dan Pansus DPR akan berhadapan dengan parlemen jalanan (demonstrasi mahasiswa dan kelompok kepentingan) yang berpotensi menjadi lokomotif instabilitas politik nasional.

b. Rendahnya Kualitas dan Kuantitas Legislasi Era SBY

Kedua, praktik sistem presidensialisme era SBY ini yang dapat dicatat adalah bahwa era ini telah menghasilkan paradoks pada rendahnya kuantitas dan kualitas produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR 2009-2014 hasil pemilu 2009.

Jumlah 9 (sembilan) fraksi di DPR telah mempersulit pengambilan keputusan dalam proses legislasi, di sinilah ungkapan Giovanni Sartori terbukti, bahwa sesungguhnya problem-problem sistem presidensial tidak terletak dalam arena eksekutif melainkan dalam arena legislatif, saat mewujudkan produk legislasi dan nonlegislasi.⁶⁴

⁶⁴Giovanni Sartori. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*, Macmilan Press Ltd, London, hal. 83.

Amendemen UUD 1945 telah menempatkan fungsi dan kedudukan yang sama antara Presiden dan DPR dalam proses pembahasan dan persetujuan RUU.⁶⁵

Model ini mirip dengan sistem parlementer karena DPR membagi kekuasaan fungsi legislasi dengan Presiden. Bahkan, model ini telah memasukkan sebagian sistem parlementer seiring dengan pemurnian sistem presidensial.⁶⁶ Padahal seharusnya sistem presidensial murni tidak memasukkan Presiden dalam barisan pengusul dan pembuat RUU karena Presiden adalah pelaksana atas suatu UU. Sedangkan parlemen merupakan lembaga legislatif berfungsi untuk mengajukan RUU dan sekaligus memutuskan pemberlakuan suatu UU.

Itulah sebabnya prinsip presidensial dan parlementer secara teori seharusnya menegaskan dan memisahkan tugas pembuat dan pelaksana legislasi. Ketika kedua lembaga ini saling berbagi peran bahkan bekerja sama dalam pengusul RUU dan pengesah RUU menjadi UU, maka sesungguhnya sistem pemerintahan presidensialisme Indonesia mengidap *sindrome anomaly* (pengecualian) dari sistem yang berlaku di dunia.

Kesulitan konsolidasi akibat multipartai di DPR telah mengakibatkan dua hal: pertama, secara kuantitas produk legislasi DPR dan Presiden 2009-2014 ini sangat rendah. Kedua secara kualitatif, produktivitas legislasi DPR dan Presiden periode 2009-2014 ini amat buruk. Hal ini dapat dibuktikan dengan rendahnya kualitas produk-produk UU di bidang politik yang lebih banyak mencerminkan kepentingan politik jangka pendek partai politik di DPR ketimbang kepentingan publik. Hampir semua produk baru legislasi telah diujimaterikan (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Realitas serupa dengan bentuk yang berbeda tampaknya benar terjadi saat pemerintahan Jilid II SBY-Boediono (2009-2014) yang mulai bekerja pada 20 Oktober 2009 lalu pasca terpilih secara mutlak dalam pilpres langsung 2009 dengan persentase di atas 60 persen. Lihatlah bagaimana riuhnya suasana politik nasional saat Presiden SBY hendak merekrut menteri-menterinya di dalam pemerintahannya. Betapa SBY tak kuasa untuk menolak ajakan semua partai politik yang lolos

⁶⁵Lihat Pasal 20 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 Pascaamendemen.

⁶⁶Moh. Fajrul Falaakh. 2003. "Presidensial Dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemenarianisme Lewat Pintu Belakang", *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September, Yogyakarta, hal. 10.

parlementary treshold (PT) atau ambang batas perhitungan suara di DPR untuk bergabung dalam kabinet.⁶⁷ Fenomena serupa terjadi pada era pemerintahan Jokowi-JK (2014-2019).

Padahal semestinya dengan kapasitas sebagai Presiden yang dipilih secara langsung dengan mandat yang kuat ia tak perlu memedulikan menteri-menternya berasal dari parpol atau yang terpenting adalah profesional (*zaken kabinet*). Ini adalah cermin lemahnya daya tawar Presiden di hadapan partai-partai politik. Model ini sebenarnya menggambarkan ketidakjelasan system-sistem presidensial murni.

Jika realitas itu terus berulang dan dibiarkan dalam bentuk yang berbeda, maka dipastikan akan dapat mengganggu stabilitas pemerintahan, karena eksekutif (Presiden) selalu disibukkan untuk menepis dan mencari strategi agar masa kepemimpinannya tak selalu diganggu oleh mayoritas partai di parlemen (DPR), ketimbang memikirkan implementasi program kerja pemerintah untuk kesejahteraan rakyat.

Karena itu, kini saatnya menggagas sistem presidensial yang efektif atau semacam purifikasi sistem presidensial dengan memenuhi prasyarat yang memadai, yakni menyederhanakan sistem kepartaian. Sebagaimana dipahami, SBY terpilih sebagai presiden melalui pemilihan langsung dalam pemilihan presiden 2004 dan 2009 secara demokratis, itu artinya SBY seharusnya mempunyai legitimasi yang signifikan. Akan tetapi karena SBY pada tahun 2004 hanya didukung oleh minoritas partai (Demokrat, PKPI, dan PKS) di parlemen (DPR), akibatnya SBY hanya punya legitimasi di mata rakyat dan tidak di mata DPR. Ketika pada tahun 2009 dalam pemilu legislatif memenangi kompetisi atas 20 persen, seharusnya SBY *legitime* di dua ranah, yakni: di mata rakyat dan DPR.

2. Presidensial di Era Presiden Joko Widodo

Demikian pula di era pemerintahan Jokowi-JK (2014-2019). Dalam hal ini akan diperlihatkan dalam dua kasus. Pertama, kasus perebutan pimpinan DPR RI antara kubu koalisi pro pemerintahan Jokowi dan kubu kontra pemerintahan Jokowi. Kedua, percobaan penggunaan hak

⁶⁷Majalah Mingguan GATRA, bahkan menggambarkan proses rekrutmen menteri di era SBY-Boediyono dengan membuat laporan khusus lengkap dengan judul-judul yang mengisahkan ketidakmampuan presiden SBY melawan aktivis parpol. Lihat misalnya, "Parpol Berburu Menteri", *GATRA*, No. 49 Tahun XV, 15-21 Oktober 2009 dan "Kompromi Politik Kabinet Pamungkas SBY", *GATRA*, No.50 Tahun XV, 22-28 Oktober 2009.

interpelasi untuk menurunkan Jokowi. Keduanya akan diuraikan sebagai berikut.

a. Perebutan Kursi Pimpinan DPR di Era Jokowi

Pertama, perilaku menyimpang yang dipertontonkan oleh elite politik di DPR dalam memperebutkan kursi pimpinan dan alat kelengkapan DPR. Seolah telah terjadi jalan buntu (*deadlock*), akibatnya tak terjadi kompromi dan kerjasama antar dua kubu yang berseberangan antara kubu Koalisi Merah Putih (KMP) Vs kubu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dalam mengelola kekuasaan di lembaga terhormat itu.

Kubu KMP ingin menguasai semua pimpinan dan alat kelengkapan DPR tanpa menyisakan satu pun kepada rekan sejawatnya KIH. Sebaliknya, kubu KIH tak merelakan dan berujung pada pembentukan pimpinan dan alat kelengkapan DPR tandingan. Kini komposisi DPR telah terbelah menjadi dua kutub yang berseberangan. Praktik politik dalam mengelola kekuasaan di DPR seperti ini jelas merupakan penyimpangan dari nilai-nilai luhur demokrasi Pancasila yang dicita-citakan oleh para pendiri bangsa. Ciri demokrasi ini antara lain harus menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat kemanusiaan.

Pancasila dapat dilihat terdiri dari sila pertama sebagai sila dasar, sila kedua sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima sebagai tujuan. Dari kelima sila ini sesungguhnya Pancasila telah memberi panduan moral politik, asas filosofis, arah, maksud dan tujuan dalam berdemokrasi yang tak terbantahkan sepanjang zaman.

Operasional atau cara berdemokrasi yang paling otentik dalam mengelola kekuasaan di DPR sebenarnya telah jelas dinyatakan dalam sila keempat: *Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*. Menurut Yudi Latief (2014) sila keempat ini dapat diperas menjadi empat ciri: pertama, keputusan politik berdasarkan kepentingan bersama. Kedua, keputusan dibuat tidak dengan logika mayoritas-minoritas, tetapi menyertakan semua kepentingan dan kelompok, bahkan dari mereka yang paling kecil. Ketiga, politik diorientasikan untuk jangka panjang, bukan kepentingan sesaat. Keempat, yang dikembangkan adalah toleransi positif dibangun berdasarkan hikmat kebijaksanaan, sedangkan toleransi negatif dibentuk oleh politik transaksional.

Perjalanan sejarah negeri ini sejak Orde Lama (1945-1967) melalui hasil pemilu 1955, Orde Baru (1967-1997) melalui hasil pemilu 1971-1997,

Era Transisi Demokrasi (1999) melalui pemilu 1999, dan Era Reformasi Sistemik (2003-2013) melalui hasil pemilu 2004 dan 2009 membuktikan tradisi demokrasi Pancasila telah relatif mampu dijalankan oleh elite politik dalam mengelola kekuasaan di DPR terutama dalam berbagai kekuasaan pimpinan dan alat kelengkapan DPR. Namun di era Pematangan dan Konsolidasi Reformasi (2014-2019) melalui hasil pemilu 2014 berbasis pemilu multipartai dengan model suara terbanyak yang seharusnya kian matang dalam mengelola kekuasaan di DPR terutama dalam pembagian kekuasaan pimpinan dan alat kelengkapannya, justru menunjukkan kemerosotan yang sangat tajam.

Lihatlah faktanya di Orde Lama (1945-1967), ini merupakan era emas jalannya demokrasi Pancasila. Di usia RI yang masih seumur jagung ini para pendiri bangsa telah berkeyakinan, bahwa mengelola negara sebesar RI tak mungkin dapat dilakukan oleh satu kelompok, golongan, ras, agama, dan partai politik tertentu saja, tetapi harus dilakukan secara bersama-sama dan bergotong royong, karena para pendiri bangsa di era ini berkeyakinan hanya dengan cara membagi peran dan tanggung jawab masing-masing secara adil dan proporsional dalam mengelola parlemenlah negara akan dapat menjamin stabilitas politik.

Itulah sebabnya dalam notulen rapat-rapat BPUPKI ketika membahas dasar negara pada 28 Mei hingga 1 Juli dan dari 10-17 Juli 1945, dan juga rapat-rapat PPKI pada 18-22 Agustus 1945 dapat dibaca betapa jernih dan arifnya tiga tokoh bangsa, yaitu Prof Soepomo, Bung Karno, dan Bung Hatta dalam menuangkan ide dan gagasan besar dalam membentuk asas-asas negara demokrasi Pancasila yang mencita-citakan membangun NKRI ini dengan berprinsip dasar kekeluargaan atau kolektivisme, bukan liberal. Prinsip dasar kolektivisme dalam mengelola kekuasaan parlemen adalah mengutamakan aspek: rapat atau *syura* (musyawarah) untuk mencapai kesepakatan tanpa meninggalkan minoritas. Ini adalah nilai filosofis yang konstitusional dalam memahami demokrasi di era emas itu.

Itulah sebabnya pula kehadiran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan gabungan dari DPR sebagai lembaga “tertinggi” negara yang merupakan pengejawantahan dari prinsip dasar kebersamaan dalam mengelola negara melalui pintu parlemen. Karena dalam Majelis ini semua persoalan bangsa dibicarakan, dimusyawarahkan, dan dialogkan secara arif dan bijaksana tanpa memandang kebenaran itu berasal dari kelompok paling kecil sekalipun. Tak heran jika di era ini semua pimpinan DPR adalah representasi dari semua golongan dan kelompok serta partai politik yang ada pada saat pemilu pertama tahun 1955 berlangsung. Mereka

mampu bekerjasama dalam mengelola parlemen dengan berbagi pimpinan dan alat kelengkapannya.

Di era Orde Baru pun demikian, sekalipun Jenderal Soeharto yang dijuluki sebagai bapak pembangunan yang dalam langgam politiknya lebih mengedepankan aspek stabilitas politik sebagai prasyarat dari pertumbuhan ekonomi. Era ini tak dikenal tumbuhnya multipartai ekstrim, sebab rezim ini berkeyakinan bahwa multipartai hanya akan menguras energi dan diduga akan menimbulkan pertikaian antar partai yang tak berkesudahan seperti di era sebelumnya. Maka di era ini di dikenal sebagai era “deparpolisasi”, bahkan adanya “fusi” (penggabungan) beberapa partai, menjadi hanya ada dua partai politik, yaitu PPP dan PDI, serta satu golongan, yaitu Golongan Karya (Golkar). Ini dianggap sebagai cara jitu rezim ini dalam mengendalikan stabilitas politik dan menggantikannya melalui penguatan peran ABRI, Birokrasi, dan Golkar atau (ABG) sebagai pilar utama penyokong rezim ini bertahan lebih dari 32 tahun.

Bahkan Golkar sebagai simbol rezim Orde Baru yang selalu menang dalam pemilu 1971-1997 dan dapat menguasai kursi secara mutlak di parlemen nasional (DPR RI) maupun di parlemen lokal (DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), tetapi dalam mengelola kekuasaan di DPR terutama pembagian kekuasaan pimpinan dan alat kelengkapan DPR, tidak terjadi diktator mayoritas. Golkar tidak menguasai dan mengambil semua kursi pimpinan DPR dan alat kelengkapannya, dan dengan segala kekurangannya masih bersedia berbagi kursi pimpinan dan alat kelengkapannya dengan partai politik minoritas, yakni PPP dan PDIP.

Di era transisi demokrasi (1999) ketika terselenggara pemilu pertama pasca runtuhnya Orde Baru tahun 1999 yang diikuti oleh 48 parpol peserta pemilu dengan mengenalkan model *stambus accord* (penggabungan sisa suara). Disebut era transisi demokrasi karena di era ini sistem dan kelembagaan demokrasi dan politik belum terbentuk sepenuhnya, karena masih belum mampu membedakan secara tegas antara tradisi warisan Orde Baru dan tradisi baru hasil Reformasi. Namun uniknya dalam mengelola kekuasaan di DPR di era ini elite politik relatif dewasa dan mampu mengamalkan nilai demokrasi Pancasila dengan bersedia berbagi kursi pimpinan dan alat kelengkapannya kepada semua partai politik yang memiliki kursi di DPR yang tergabung dalam aneka bentuk dan nama koalisi yang mencerminkan aliran dan politik ideologinya.

Demikian pula di era Reformasi Sistemik (2003-2013), disebut sistemik karena di era ini telah terjadi aneka perubahan sistem politik dan hukum yang sangat signifikan dan berbeda dari era sebelumnya dan ini

merupakan khas dari era ini. Di era ini terjadi dua kali pemilu, yakni pemilu tahun 2004 dan 2009. Berdasarkan pemilu tahun 2004 yang dikukuti oleh 24 partai politik peserta pemilu dan mengenalkan model pemilu secara langsung dengan varian pencalonan terbuka, penentuan pemenang berdasarkan perolehan persentase suara BPP (Bilangan Pembagi Pemilih), dan pemilu 2009 yang diikuti oleh 44 partai politik yang menghasilkan 9 Fraksi, kendati kerap terjadi pertentangan politik antara Presiden dan DPR dalam berbagai bentuk kebijakan politik, tapi di dua era ini elite politik cukup mampu meredam ego kelompok dan kepentingan jangka pendek.

Partai politik pemenang pemilu tahun 2004 yaitu Golkar, selain dapat menjabat sebagai ketua DPR, juga bersedia berbagi dengan parpol lainnya baik di wakil pimpinan DPR maupun di komisi-komisi. Begitu pula pemenang pemilu tahun 2009 partai Demokrat, selain mampu menempatkan kadernya Jenderal Susilo Bambang Yudhono (SBY) menjadi Presiden RI, partai Demokrat juga dapat menempati pos ketua DPR, bahkan bersedia berbagi kekuasaan di wakil pimpinan DPR dan aneka komisi kepada partai-partai lainnya.

Dari empat era peralihan kekuasaan politik di DPR (Orde Lama, Orde Baru, Era Transisi Demokrasi, dan Era Reformasi Sistemik) di atas, tampak dengan jelas elite politiknya masih mampu menyisakan ruang untuk bermusyawarah-mufakat dalam berbagi kekuasaan di DPR sebagai cermin dari masih bersemayamnya nilai-nilai demokrasi Pancasila di DPR. Namun di era peralihan kekuasaan politik DPR dari Era Reformasi Sistemik (2009-2014) hasil pemilu 2009 ke Era Pematangan dan Konsolidasi Demokrasi (2014-2019) hasil pemilu 2014 ini justru terjadi anomali politik, berupa raibnya (hilangnya) nilai-nilai demokrasi Pancasila berupa: tradisi musyawarah-mufakat untuk mencapai keseimbangan politik dalam mengelola kekuasaan di DPR.

Seharusnya di era ini yang merupakan tikungan terakhir bagi kian terkonsolidasikannya kekuasaan politik dan pelembagaan demokrasi menjadi spirit moral tersendiri bagi elite politik di DPR untuk secara matang dapat menginternalisasikan nilai-nilai demokrasi Pancasila yang berlandaskan pada konsep membangun negara secara kolektif kian kokoh. Anehnya justru nilai itu raib ditelan oleh ganas dan serakahnya elite politik pada kekuasaan.

Perbedaan pandangan pada pilihan dukungan calon presiden antara Jokowi Vs Prabowo masih terus terbawa dalam alam bahwa sadar mereka hingga tak bersedia untuk berbagi kekuasaan pimpinan dan alat kelengkapan DPR, hanya karena ingin menjadi diktator mayoritas di DPR

dan dapat menindas partai minoritas. Padahal petentangan pilihan presiden di mata rakyat telah berakhir saat KPU mengumumkan pemenang pilpres adalah Jokowi. Kini rakyat telah berekonsiliasi dapat mengenyam hidup secara harmoni sesuai pertandingan pilpres.

Karena itu sepantasnya elite politik di DPR belajar dari model rekonsiliasi ala rakyat ini, untuk kembali merajut nilai dasar demokrasi Pancasila dan bersedia berekonsiliasi untuk mengedepankan musyawarah-mufakat guna mencapai hikmat dan kebijaksanaan dalam mengelola kekuasaan politik di DPR dan selalu mempertimbangkan aspek representasi, kesimbangan politik dan gotong royong di DPR. Tak ada jalan lain kecuali elite politik di DPR menyudahi kompetisi dan kontestasi kekuasaan di DPR yang tak sehat itu, dengan duduk bersama bergandengan tangan untuk saling bermusyawarah dan bermufakat menghilangkan egonya masing-masing dalam mengelola dan berbagi kekuasaan di DPR. Hanya dengan cara inilah demokrasi Pancasila akan tetap hidup di DPR. Jika tidak, sesungguhnya demokrasi Pancasila telah raib di DPR.

b. Penggunaan Interplasi DPR di Era Jokowi

Kedua, politikus di DPRRI tengah menggulirkan wacana penggunaan hak interplasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Presiden Jokowi telah menaikkan harga BBM tanpa persetujuan DPR. Itu diduga merupakan pelanggaran hukum yang berpotensi melanggar UUD 1945 dan dapat menjadi pintu masuk menuju pemberhentian atau pemakzulan (*impeachment*) Jokowi dari kursi presiden ke-7.

Apakah kenaikan harga BBM subsidi yang dilakukan Jokowi melanggar UUD 1945 dan dapatkah dijadikan DPR sebagai pintu masuk ke arah pemakzulan (*impeachment*)?

Sebenarnya, wacana *impeachment* terhadap Presiden RI ketika menaikkan harga BBM subsidi bukan hal baru dalam tradisi politik di Indonesia. Bahkan, kerap terjadi pada 2004 dan 2005. SBY pernah mengalami hal serupa saat menaikkan harga BBM yang dianggap melanggar ketentuan UU No. 36/ 2004 tentang APBN 2004. Peningkatan harga BBM subsidi 2005 yang diduga melanggar ketentuan UU No. 46 tentang APBN 2005 bahkan diperkuat surat teguran MK karena pengaturan kenaikan harga BBM subsidi salah dalam membuat konsiderans pada

Perpres 55/2005 tentang Kenaikan Harga BBM. Namun, nyatanya *impeachment* terhadap SBY tidak terjadi.

Jika dilacak secara cermat dan pada batas-batas penalaran hukum ekstensif, sesungguhnya tidak ada ketentuan hukum yang dilanggar Presiden Jokowi dalam membuat kebijakan menaikkan harga BBM subsidi pada 18 November. Bahkan, kenaikan harga BBM subsidi tidak perlu persetujuan DPR. Sebab, berdasarkan ketentuan UU No. 12/2014 tentang APBN Perubahan 2014 secara eksplisit dinyatakan bahwa pemerintah diberi otoritas kebijakan menaikkan harga BBM subsidi tanpa harus meminta persetujuan DPR.

Lebih dari itu, kebijakan Jokowi menaikkan harga BBM subsidi itu sesungguhnya merupakan langkah strategis pemerintah dalam melakukan realokasi subsidi dari konsumtif ke sektor produktif.

Jika sejumlah politikus dari Koalisi Merah Putih (KMP) berkeyakinan kebijakan Jokowi menaikkan harga BBM subsidi melanggar ketentuan Pasal 14 Ayat (13) UU No. 12 Tahun 2014 Tentang Anggaran Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang menyatakan, bahwa anggaran untuk subsidi energi merupakan bagian dari program pengelolaan subsidi, dapat disesuaikan dengan kebutuhan realisasi harga minyak mentah (ICP) dan nilai tukar rupiah. Praduga yang tidak tepat sebab realitasnya, kendati harga minyak mentah dunia turun, tetapi nilai tukar rupiah kita terhadap dolar mengalami kenaikan yang signifikan. Itu artinya, kedua parameter tersebut tidak dapat dijadikan patokan turun dan tidaknya harga BBM. Dengan kata lain, pemerintah dapat memilih salah satu parameternya, yaitu harga minyak mentah (ICP) atau nilai tukar rupiah.

Jika DPR bertekad untuk melakukan interpelasi kepada Presiden Jokowi agar bersedia menjelaskan sejumlah argumentasi kenaikan harga BBM, masih dapat diterima dalam batas yang wajar sesuai dengan ketentuan UU 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD. Akan tetapi, dengan syarat tidak dilakukan secara politikus disertai rencana terselubung dan membelokkan ke arah pemakzulan (*impeachment*) Presiden Jokowi. Di situlah relevansinya agar Presiden Jokowi untuk mempersiapkan jawaban secara solid, tegas, dan sejumlah argumentasi yang kuat dan cermat. Rakyatlah yang akan menilai siapa yang lebih negarawan, DPR atau Jokowi?

Berdasarkan paham konstitusionalisme Indonesia, baru pascaamendemen UUD 1945 yang selesai dalam empat kali amendemen pada 2002. Seorang presiden hanya dapat diproses untuk di-*impeachment*,

manakala terbukti melakukan pelanggaran hukum murni, bukan pelanggaran dilihat dari aspek politik.

Tengoklah, Pasal 7A UUD 1945 tentang Syarat Pemberhentian atau *impeachment* Presiden atau Wakil Presiden yang berbunyi, yakni Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

Adapun institusi yang dapat memberhentikan Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 7B dan 24C Ayat (2) UUD 1945 ialah MPR. Sebelumnya MPR harus mendengarkan pendapat DPR dalam rapat paripurna yang dihadiri minimal dua per tiga dari jumlah anggota DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dan penilaian MK.

Lebih dari itu, kenaikan harga BBM bersubsidi yang dilakukan Presiden Jokowi merupakan produk kebijakan pemerintah dalam Hukum Tata Usaha Negara dapat dibenarkan dan tidak boleh dipidanakan yang berpotensi melanggar UUD 1945.

Secara teori, kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi oleh Presiden Jokowi dapat dibaca melalui dua cara, yaitu pertama sebagai bagian dari penyelenggaraan kepentingan umum yang terkait *bestuur naar good oordelen* atau pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang baik. Menurut Crinice Le Roy (1952), ada beberapa prinsip dasar suatu pemerintahan dapat dikatakan baik. Di antaranya, seperti bertindak cermat atau saksama; kenaikan harga BBM itu telah dilakukan kajian secara teliti dan cermat oleh Jokowi sebagai cara paling rasional.

Kedua, sebagai bagian dari penerapan *freies Ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu kebebasan mengambil kebijakan atas dasar kepentingan umum yang bersifat memaksa dan demi perwujudan kesejahteraan rakyat. Menurut Geraint Parry dalam *Welfare and State Welfare Society* (1983) membeberkan teori kesejahteraan antara lain, yakni upaya mewujudkan kebutuhan rakyat utama dengan mudah dan murah; kenaikan subsidi BBM dimaksudkan sebagai cara jitu untuk mewujudkan kebutuhan esensial rakyat menengah ke bawah, yaitu subsidi kesehatan murah, beasiswa, infrastruktur jalan, irigasi, bibit tanaman, dan pupuk murah kredit usaha mikro melalui pengalihan subsidi BBM.

Penaikan harga subsidi BBM itu ialah cermin dari hadirnya negara untuk mengatur distribusi subsidi melalui APBN secara tepat sasaran dan tujuan. Dari golongan menengah ke atas, berupa subsidi BBM konsumtif ke

orientasi distribusi subsidi. Fokus pada kelompok menengah ke bawah, berupa subsidi ekonomi produktif. Itu ialah cara pemerintah untuk menciptakan pola relasi yang nondiskriminasi dalam mendistribusikan subsidi negara kepada kelompok masyarakat yang tepat dan lebih membutuhkan, yakni kelompok menengah ke bawah daripada kelompok menengah ke atas.

Pendeknya, kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi oleh Presiden Jokowi itu dapat dibenarkan secara teori kebijakan, baik dari aspek hukum tata negara maupun dari aspek hukum administrasi negara. Sebab itu, tidak ada satu alasan yuridis pun yang dapat dibenarkan untuk membelokkan hak interpelasi DPR ke arah pemakzulan Presiden Jokowi karena diduga melanggar haluan negara dan UUD 1945 pascaamendemen.

C. PRESIDEN DALAM PRESIDENSIALME DAN PARLEMEN

Karena realitasnya pilihan sistem pemerintahan kita versi UUD 1945 pascaamendemen terutama Pasal 6A (Presiden/Wakilnya dipilih secara langsung), Pasal 7A (Presiden tidak dapat di *impeachment*), Pasal 7 C (Presiden tidak dapat membubarkan parlemen), dan Pasal 20 (Presiden dan DPR memegang kekuasaan membentuk UU), adalah presidensial murni, bukan parlementer.

Mengapa ini dapat terjadi? Karena adanya kombinasi antara sistem presidensial murni dan sistem multipartai (24 partai politik pada pemilu tahun 2004) dan (48 partai yang berlaga dalam pemilu 2009). Ini terjadi karena sebagai dampak lahirnya transaksi politik partai-partai politik yang turut dalam Pansus DPR RUU Pemilu 2009. Transaksi politik tersebut terlihat dari munculnya Pasal 316 UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPD, DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten. Pasal 316 secara substansial bertentangan dengan kandungan isi dari Pasal 315 tentang aturan main partai politik yang memiliki kursi yang ditetapkan sebagai peserta pemilu setelah Pemilu 2004 hanya mengakui elektoral treshold 3 persen, konsekuensi dari Pasal 316D maka 16 partai politik yang memiliki wakil di DPR secara otomatis menjadi Pemilu 2009.⁶⁸ Padahal jika kita mengikuti ketentuan UU sebelumnya yang menetapkan *electoral threshold* 3 persen,

⁶⁸Keenam belas partai politik tersebut adalah Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PKS, Demokrat, PDS, PDK, PNI Marhaenisme, PKPB, PBR, PKPI, PPD, Pelopor, dan PBB.

praktis hanya akan ada delapan (8) partai politik yang lolos secara otomatis yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PKS, Demokrat, dan PBB.⁶⁹

Akibat yang ditimbulkannya adalah adanya kecenderungan perebutan dukungan suara di DPR yang terkesan mendahulukan kepentingan kekuasaan semata. Sistem multipartailah yang menyebabkan lahirnya pemerintahan dengan minoritas dukungan DPR yang pada titik klimaksnya akan cenderung terjadi perseteruan berkepanjangan antara Presiden dan DPR. Maka kemudian terjadilah intervensi parpol-parpol (yang memperoleh kursi di DPR) ada yang mendukung dan ada pula yang tidak terhadap kebijakan Presiden.

Dalam hal ini “nyawa” kepemimpinan seorang Presiden selalu berada diujung tanduk, akibat adanya dukungan yang terbelah di DPR karena adanya pembagian kursi antara parpol di DPR. Karena itu dipastikan Presiden akan selalu dibayangi rasa kekhawatiran jika sewaktu-waktu ada ancaman pemakzulan (*impeachment*) sebagaimana dialami Presiden Gus Dur yang menganut sistem pemerintahan campuran antara parlementer dan presidensial.

Di titik ini sistem kepartaian kita tampak tidak koheren sebagaimana yang dikehendaki oleh sistem presidensial. Karena itu ke depan perlu dipikirkan suatu politik hukum yang mengarah pada desain multipartai yang mendukung sistem presidensial dengan cara membatasi atau menyederhanakan jumlah parpol yang ikut dalam setiap pemilu.

Melihat konfigurasi 24 partai politik yang berlaga dalam Pemilu 2004 dan 49 partai yang berlaga di Pemilu 1999 lalu dapat dipetakan dalam beberapa ideologi, yakni: Islam moderat, Islam tradisional, nasionalis yang ideologis, nasionalis pragmatis, dan beberapa partai yang lebih menonjolkan keagamaan di luar partai mayoritas. Bila diperas lagi, akan didapat empat konfigurasi aliran, Islam modernis, Islam konservatif, nasionalis tengah, dan nasionalis kerakyatan. Oleh karena itu, untuk mendesain penyederhanaan partai politik menuju Pemilu 2014 mendatang

⁶⁹Agus Riewanto, “Menggugat Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009” (Evaluasi Kritis Pemilu Legislatif 2009 dari Aspek Filosofi, Teori dan Fungsi Pemilu), *Makalah* Dipresentasikan dalam Seminar Internasional Ke X Bertema: “Dinamika Politik Lokal: Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009”. Diselenggarakan oleh Yayasan Percik Kota Salatiga Propinsi Jawa Tengah pada Tanggal 28-30 Juli 2009.

dapat saja dilakukan secara alamiah dengan mempertegas garis ideologi itu.⁷⁰

Pilihan cara ini diharapkan akan dapat menghasilkan Presiden yang didukung oleh mayoritas parpol di DPR dan sekaligus parpol mayoritas mempunyai posisi yang cukup dominan dalam semua cabang eksekutif dan legislatif.

Jika langkah menuju pemurnian sistem presidensial ini tak segera dilakukan, maka kemungkinan kelak akan melahirkan gugatan publik untuk kembali pada sistem *quasi* presidensial sebagaimana dianut Orde Baru (1967-1998). Itu artinya akan terjadi *setback* pada UUD 1945 sebelum diamendemen. Karena realitasnya kala itu, tak ada perseteruan antara eksekutif Vs legislatif. Sehingga relatif mampu mengamankan posisi eksekutif dari “ulah nakal” legislatif.

Apalagi jika mengacu pada hasil penelitian Juan Liz pada tahun 1984 sebagaimana dikutip oleh Richard Gunther dalam bukunya *Opening Dialogue on Institutional Choice in Indonesia: Presidential, Parliamentary, and Semi Presidential System (2001:152)* menyatakan, bahwa sistem presidensial cenderung mudah melahirkan polarisasi dan instabilitas politik, dan secara partikuler tidak sesuai dengan negara-negara demokrasi baru. Sembari ia bandingkan dengan di negara-negara Amerika Latin yang menganut sistem serupa.⁷¹

Tentu kita tidak lantas mengamini hasil penelitian ini, sebab realitasnya sistem presidensial yang kita anut baru seumur jagung (2004-2016) sehingga sulit dikatakan tidak berhasil. Karena itu wajib bagi kita untuk terus menjaga konsistensi pilihan sistem presidensial murni pascaamendemen UUD 1945 ini lalu mencari cara untuk koherensi dan menyempurnakannya menuju sistem presidensial murni dan efektif.⁷²

Cara yang perlu ditempuh jika menghendaki pada diri seorang Presiden dan lembaga kepresidenan memiliki kewibawaan dan kekuatan cukup dalam konteks keseimbangan (*check and balance*) dengan lembaga suprastruktur yang lain yakni legislatif dari gangguan dan ancaman pada *impeachment*. Sehingga Presiden beserta kabinetnya mampu menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan mandat rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat melebihi kepentingan pribadi dan golongan.

⁷⁰Agus Riewanto, “Tiga Aliran Parpol Islam”, diterbitkan dalam Kolom Wacana Nasional di Koran Harian Umum *Suara Merdeka*, pada tanggal, 8 Agustus 2008.

⁷¹Aidil Fitriadi Azhari, “Koherensi dan Efektifitas Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945” dalam *Jurnal Politika*, Volume 1, No. 2 Agustus 2005.

⁷²Agus Riewanto, “Purifikasi Sistem Presidensial”, Opini, *Suara Karya*, 9 April 2007.

Memperjelas sistem pemerintahan ini akan memberi corak pada warna kebijakan pemerintah apakah bersifat populis atau kompromis. Ini juga merupakan basis utama untuk melihat legitimasi pemerintah di mata rakyat, karena kian legitimasi maka akan kian mudah bagi pemerintah menjual program-programnya pada rakyat. Sebaliknya, kian lemah legitimasi pemerintah karena tak jelas bagunan sistemnya, maka sulit bagi pengembangan demokratisasi. Mimpi demokrasi berarti mengimpikan kejelasan sistem pemerintahnya terlebih dahulu.

Sebagaimana dinyatakan Fukuyama, bahwa institusionalisme telah muncul kembali secara kuat pada tahun-tahun belakangan ini dalam sub-bidang ilmu perbandingan politik, dengan begitu banyak studi tentang konsekuensi bagi pertumbuhan ekonomi dari sistem parlementer *versus* sistem presidensial, beragam jenis sistem elektoral, federalisme, sistem kepartaian, dan sebagainya.⁷³

D. SISTEM PEMERINTAHAN KOALISI

Teori yang lain cenderung berbicara tentang kompromi politik antara beragam tujuan bentuk politik seperti keterwakilan politik (*representativeness*) dan tingkat bisa tidaknya pemerintah di jalankan (*governability*), antara kesatuan tujuan dan perimbangan kekuasaan yang tersebar dan terpusat. Karena tujuan ekonomi bersaing dengan tujuan-tujuan lain seperti distribusi yang adil atau keseimbangan di kebanyakan masyarakat, maka tidak ada perangkat lembaga-lembaga yang cenderung menyenangkan yang satu melebihi yang lainnya.⁷⁴

Berdasarkan pengalaman Indonesia meminjam gagasan Denny Indrayana, ada tiga macam sistem pemerintahan Indonesia: (1) presiden sial (*minority presidential*); (2) “presiden sialan”; (*majority presidential*); dan (3) presidensial (*effective presidential*). Sistem presidensial akan menjadi pemerintahan yang efektif dan demokratis bila ditopang dua hal, yaitu personal Presiden yang baik dan desain konstitusi yang demokratis. Sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:⁷⁵

⁷³Francis Fukuyama, *State Building...., Ibid.*, hal 30.

⁷⁴*Ibid.*, hal. 30.

⁷⁵Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008), hal. 214-215 dan 227.

Tipe-Tipe Koalisi dalam Sistem Pemerintahan

Tipe Lembaga Kepresidenan	Moralitas Presiden	Kekuatan Konstitusi (Constitutional power)	Kekuatan partisan (Partisan Power)	Sistem Kepartaian	Kontrol Parlemen
Presidensial (<i>Effective President</i>)	Baik	Kuat	Kuat Minimal (<i>Winning Coalition</i>)	Dwi Partai atau Multi Partai Sederhana	Tinggi
Presiden Sial (<i>Minority President</i>)	Baik/Buruk	Lemah	Lemah (<i>Oversized Coalition</i>)	Multi Partai Sederhana	Tinggi
“Presiden Sialan” (<i>Majority President</i>)	Buruk	Kuat	Kuat (<i>Undersized Coalition</i>)	Satu Partai yang dikontrol oleh Penguasa	Rendah

Memperjelas jenis kelamin sistem pemerintahan ini apakah presidensial,⁷⁶ parlementer, atau kohabitasi (*cahabitation*) merupakan ukuran yang tepat untuk mendorong seorang kepala negara bersikap tegas dalam kebijakan-kebijakan ekonominya berdasar sistem yang terlembaga. Jika sistemnya tidak jelas maka cenderung menjadikan Presiden terpilih seperti SBY menjadi peragu dan terlampau berhati-hati seperti yang diperlihatkan dalam panggung politik sepanjang tahun 2004-2009 ini bahkan sampai berakhir pemerintahannya tahun 2014 lalu.

Cara ini juga merupakan sisi lain dalam mewujudkan perlunya seorang Presiden yang memiliki *a vision and strong leadership*. Yang dalam kaitan dengan pembangunan ekonomi mampu memberikan komitmennya yang kuat dan konsisten untuk menjadikan hukum sebagai panglima, yang memandu aktivitas ekonomi dan tegas menghukum bagi pelanggar hukum yang merusak ekonomi bangsa. Untuk mencapai itu, mereka (Presiden dan Wakil Presiden) harus memberikan teladan ketaatan hukum, tegas bagi pelanggar hukum yang tindakannya membahayakan ekonomi nasional, dan mampu memberantas korupsi.⁷⁷

⁷⁶Studi tentang kekuasaan presiden dalam bentuk perbandingan antar negara di lima benua dapat dilihat dalam karya Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009).

⁷⁷Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji, *Ibid.*, hal. 146.

E. MENDORONG MODEL DUA PARTAI POLITIK

Pada prinsipnya sistem pemerintahan presidensial tidak akan stabil jika dikombinasikan dengan sistem multipartai ekstrim. Seperti pernyataan Scott Mainwaring:

*“...But the combination of presidentialism and a fractionalized multi-party system seems especially inimical to stable democracy...”*⁷⁸

Pemerintahan stabil menurut Scott Mainwaring adalah pemerintahan yang menjalankan prosedur demokrasi tanpa pernah terputus paling sedikit 25 tahun. Ia menyatakan :

“...Stable (or continuous) democracy is defined here strictly on the basis of democratic longevity, more specifically, at least 25 years of uninterrupted democracy”.⁷⁹

Pengalaman praktik presidensial yang bersekutu dengan multipartai di Amerika Latin menunjukkan adanya sebuah realitas politik dalam hubungan kerja antara Parlemen dan Presiden dalam skema sistem presidensial yang tidak stabil, sehingga terjadi presiden minoritas (*minority president*). Sebab presiden terpilih berasal bukan dari parpol pemenang mutlak dalam pemilu yang menyebabkan Presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas di lembaga legislatif. Selain itu, juga adanya pemerintah yang terbelah (*divided government*), yaitu sebagian dukungan politik ke Presiden dan sebagian lain ke Parlemen. Artinya sangat mungkin adanya dukungan politik parlemen yang tidak utuh dan loyal kepada Presiden terpilih.⁸⁰

Di dalam penelitiannya, Mainwaring juga menjelaskan dengan data empirik, bahwa ternyata hanya 4 negara dari 31 negara yang stabil menjalankan pemerintahannya dengan sistem presidensial berbasis multipartai. Di antara negara-negara tersebut yang dapat terus stabil dengan sistem presidensial lebih dari 25 tahun hanyalah Amerika Serikat,

⁷⁸Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin Amerika”, in Arend Lijphart (editors), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, hal. 113.

⁷⁹Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, in *Comparative Political Studies Journal*, Vol, 26 No.2 July 1993, hal. 204.

⁸⁰Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

Kolombia, Kostarika, Uruguay, dan Venezuela. Namun dengan berbagai basis dwi partai (dua partai), dan hanya satu negara yang berhasil mengawinkan sistem presidensial dengan multipartai, yakni Chile. Sedangkan 24 negara lainnya dapat stabil, karena menganut sistem parlementer dua negara (Finlandia dan Prancis) menganut semi presidensial dan satu negara (Swiss) menganut sistem *Hybrid*.⁸¹

Sebab lain sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai adalah adanya “*dua-legitimacy*” antara Presiden dan Legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Ini akan menyebabkan keduanya menjadi rivalitas yang tidak terobati ketika membahas kebijakan-kebijakan publik.⁸²

Kombinasi presidensial dengan multipartai yang terfragmentasi dan terpolarisasi kepentingan ideologi dan kepentingan politik menjadi kian konfliktual hubungan kerja antara presiden-parlemen, karena keputusan-keputusan publik yang akan dikerjakan Presiden cenderung diwarnai oleh kompromi dan akomodasi kepentingan antara partai di parlemen yang berbeda dengan partai Presiden.

Multipartai di parlemen cenderung membuat Presiden melakukan koalisi antar partai-partai di parlemen terutama untuk memperkuat basis dukungan politik di parlemen. Sehingga kabinet Presiden adalah kabinet pelangi. Secara teoritik koalisi hanya lazim terjadi dalam sistem parlementer. Karena watak parlementer adalah kompromi dan susunan kabinetnya adalah merupakan kombinasi dari partai-partai di parlemen. Sedangkan, watak sistem presidensial adalah kemandirian Presiden (*independent*) dari parlemen, sehingga susunan kabinet Presiden adalah kabinet yang loyal kepada Presiden sebagai manifestasi dari pemusatan kekuasaan di tangan Presiden (*concentration at power upon the president* atau *the strong executive type of government*).⁸³

Koalisi atau konsensual untuk pembentukan pemerintah dalam sistem seperti dilakukan di Kolombia, tetapi koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan sistem parlementer, karena: (*Coalition or consociational government is possible in presidential*

⁸¹Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism...*, *Op. Cit.*, 1993, hal. 205.

⁸²Juan Linz. “Presidentialism, and Democracy: A Critical Apraisal”, in *Comparative Politics*, Vol. 29, No 4 July, 1997, hal. 45.

⁸³Douglas V. Verney. “Parlementary Government And Presidential Government” in Arend Lijphard (eds), 1992, *Palementary Versus Presidential Governement*, Oxford University Press,1997, hal. 31-47.

*regimes, but it is considerable more difficult than in parliamentary regimes).*⁸⁴

Pertama dalam sistem parlementer, ketika tidak ada partai mayoritas di parlemen, maka partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, serta mereka tetap bertanggung jawab atas dukungan terhadap pemilih. Sementara itu dalam sistem presidensial, Presiden memilih sendiri anggota kabinetnya yang boleh jadi berasal dari partai oposisi atau partainya sendiri dan kalangan profesional. Implikasinya, partai-partai politik tidak mempunyai komitmen dukungan terhadap Presiden.⁸⁵

Scott Mainwaring mengatakan:

*“...Parliamentary regimes require party coalitions for creating governments when no sigle obtains majority, which means most of the time in most parliamentary system. Presidential system rarely include such intitutionalized mechnism for establising coalition role...”*⁸⁶

Kedua, dalam sistem presidensial karena Presiden dalam pembentukan kabinetnya lebih cenderung mengakomodasi individu elite parpol, maka konsekuensinya tidak ada jaminan partai-partai di parlemen akan mendukung Presiden sebab yang diakomodasi Presiden secara kasat mata adalah kepentingan elite parpol, bukan kepentingan parpol secara keseluruhan. Di sini tampak perbedaan persepsi akomodasi Presiden antara elite parpol dan parpol itu sendiri menjadi pemantik tak solidnya dukungan partai-partai di parlemen pada Presiden.⁸⁷

Dalam hal ini Scott Mainwaring mengatakan:

*“...The president can attempt to buy the support of individual politicians from opposition parties, but this option exists only if the parties malleable”.*⁸⁸

⁸⁴Scott Mainwaring. “Presidentialism in Latin America” in Arend Lijphard (eds), *Parlementary Versus Presidential Governement*, Oxford University Press, 1992, hal. 111-115.

⁸⁵Saldi Isra. “Pemilihan Presiden Langsung Dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, Jakarta, 2009, hal. 123.

⁸⁶*Ibid.*, hal. 115.

⁸⁷*Ibid.*, hal. 123.

⁸⁸*Ibid.*, hal, 115.

Sesungguhnya koalisi dalam sistem presidensial seharusnya bukan merupakan jalan utama untuk melakukan stabilitas sistem pemerintahannya, melainkan hanyalah langkah darurat yang ditempuh Presiden. Karena itu koalisi hanyalah sebuah politik kreatif untuk menyiasati dalam menaklukkan lawan politiknya.

Dalam soal ini Juan J Linz berkomentar:

“Coalitions are difficult to form and rarely, ‘only exceptionally’ do form under presidentialism”. ⁸⁹

Alasan lain ketidakharmonisan sistem presidensial dengan sistem multipartai di parlemen adalah karena adanya keterpisakan secara tugas (*separation of power*) antara Presiden dan Parlemen dengan ditandai adanya pemilihan Presiden dan pemilihan Legislatif yang berbeda sehingga berpotensi melahirkan jenis dukungan partai yang berbeda, sekaligus tidak paralel antara partai yang menguasai parlemen dan partai yang memenangkan pemilihan presiden dalam pemilu presiden. Keterpisahan politik antara keduanya akibat *separation of power* ini menyebabkan terjadinya hubungan yang kaku dan tidak fleksibel antara keduanya.

Memang sistem pemerintahan presidensial secara teoritik memiliki sejumlah kelebihan dibandingkan dengan sistem parlementer, seperti: keterpisahan institusi presiden dan parlemen, masa jabatan presiden yang bersifat tetap, dan pemilihan langsung presiden oleh rakyat. Ketiga ciri tersebut tak hanya dianggap dapat menjamin tegaknya prinsip *checks and balances* dalam relasi eksekutif-legislatif, melainkan juga terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efektif.⁹⁰

Kelebihan sistem presidensial ini dalam praktiknya, ketika dilakukan di banyak negara ternyata justru kelebihan sistem presidensial ini menjadi sumber utama kelemahannya, bahkan dapat dianggap ancaman dan bahaya demokrasi (*peril democracy*). Juan J. Linz mencatat terdapat 5 (lima) kelemahan sistem presidensial, yaitu:⁹¹

⁸⁹Lihat, Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, In Juan J. Linz and Arturo Venezuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Md: John Hopkins, 1994, hal. 19.

⁹⁰Syamsuddin Haris. “Pilpres dan Problem Presidensial” dalam *Kompas*, 22 Mei 2009, hal. 6.

⁹¹Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy:, *Op.Cit.*, hal, 450-451.

Pertama, adanya “*dual legitimacy*” antara Presiden dan Legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Ini akan menyebabkan keduanya menjadi rivalitas yang tak terobati ketika membahas kebijakan-kebijakan politik.

Kedua, kepastian masa kerja Presiden membuat sistem presidensial tidak adaptif terhadap perubahan, sehingga jika sewaktu-waktu terjadi kesalahan fatal dari Presiden tidak dapat digantikan di tengah jalan. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang sangat adaptif karena tidak terpancang oleh kepastian waktu sehingga sewaktu-waktu kepala negara dapat diganti.

Ketiga, sistem ini mengadopsi sistem pemenang mengabil semua (*winner takes all*) dan bersemangat pada kompetisi bumi hangus “*zero zume games*” dan biasanya cenderung tidak mengakui oposisi.

Keempat, tampilan sistem presidensial dianggap tak menguntungkan sistem demokrasi, dibandingkan dengan sistem parlementer. Presiden merasa lebih independen karena dipilih oleh mayoritas rakyat, karena itu biasanya sulit dikontrol oleh oposisi. Inilah yang menyebabkan sistem presidensial dapat berpotensi menjadi pemerintahan presiden yang otoriter.

Kelima, aktor-aktor nonaktivis partai politik berpotensi untuk terpilih dalam pemilu untuk menduduki jabatan-jabatan politik eksekutif. Aktor-aktor yang terpilih secara mayoritas oleh rakyat tidak bergantung pada partai politik.

Linz menjelaskan:

*“...Finally, political outsiders are more likely to win the chief executive office in presidential systems, with potentially destabilizing effects. Individuals elected by direct popular vote are less dependent on and less beholden to political parties. Such individuals are more likely to govern in a populist, antiinstitutionalist fashion”.*⁹²

Juan Linz dianggap sebagai penganjur utama sistem parlementer dan alergi terhadap sistem presidensial, apalagi jika sistem presidensial berdasarkan pengalaman di Amerika Latin yang dikombinasikan dengan

⁹² . *Ibid.*,

sistem multipartai, akan kian mempersulit efektifitas sistem presidensial dalam memerintah.

Secara teoritik sistem pemerintahan presidensial hanya dapat kompatibel dengan dua partai di parlemen yang satu partai pendukung dan yang lain menjadi partai yang beroposisi dengan Presiden. Dengan cara ini akan dapat berjalan secara stabil dan terjadi politik saling mengimbangi dan saling kontrol (*check and balances*).⁹³ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa praktik koalisi, kompromi, dan akomodasi dalam sistem pemerintahan hanya lazim dilakukan dalam sistem parlementer sebagai akibat dari adanya multipartai.

Berdasar teori dan praktik di beberapa negara tersebut, maka sesungguhnya jika sistem pemerintahan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 adalah sistem presidensial murni, pasti juga tidak menghendaki adanya sistem multipartai di DPR dan tentu juga tidak kompatibel dengan adanya praktik politik koalisi, kompromi, dan akomodasi dari seorang Presiden terpilih melalui pemilu langsung dalam memperoleh dukungan politik di DPR untuk menstabilkan pemerintahan.

Presiden terpilih dalam pemilu Indonesia seharusnya tidak perlu khawatir terhadap tekanan politik parpol-parpol di DPR dengan ancaman untuk menggulingkan kekuasaan Presiden. Bukankah UUD 1945 pascaamandemen menjamin bahwa Presiden tidak mungkin dapat dijatuhkan di tengah jalan kekuasaannya, mengingat pemakzulan Presiden RI harus melalui proses hukum dan politik yang rumit serta panjang. Pertama melalui proses politik di DPR, kedua proses hukum di mahkamah konstitusi, dan ketiga proses politik kembali di MPR. Ketiga tahapan itu harus dilalui untuk sampai pada kesimpulan bahwa Presiden telah dianggap melanggar haluan negara.⁹⁴

Model pengaturan pemakzulan (*impeachment*) Presiden menurut UUD 1945 pascaamandemen yang lebih menitikberatkan pada dinamika politik di MPR, tampaknya lebih didominasi aspek politik ketimbang aspek hukumnya. Karena itu, ke depan perlu dipikirkan kembali model

⁹³. J. Kristiadi. 2008. "Politik Hukum dan Koalisi Parpol", *Makalah* Disampaikan Dalam Seminar Nasional Dan Temu Hukum Nasional IX Yang Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada Tanggal 20-21 November 2008, di Yogyakarta, hal. 4.

⁹⁴Agus Riwanto, "Rumitnya Memakzulkan Presiden", *Suara Pembaharuan*, 4 Januari 2010, hal. 6 dan Agus Riwanto, "Alergi Impeachment Presiden", *Suara Merdeka*, 28 Januari 2010, hal. 6.

pemakzulan (*impeachment*) Presiden untuk lebih menitikberatkan aspek hukumnya di MK, bukan dikembalikan ke ranah politik di MPR.⁹⁵

F. MEMURAHKAN BIAYA SOSIAL DARIPADA BIAYA POLITIK

Perlunya memberbesar biaya sosial ketimbang biaya politik. Jamak diketahui di negeri ini pengeluaran uang APBN lebih banyak dipergunakan untuk pembiayaan proses-proses politik praktis, dan penataan kelembagaan negara dan *quasi* negara (aneka komisi negara), ketimbang biaya-biaya sosial untuk kemakmuran rakyat.

Lihatlah, betapa borosnya penyelenggaraan pemilu 2009. Ia adalah pemilu terkomples dan tak cukup efisien dalam meretas jalan demokrasi dan terwujudnya keterwakilan rakyat sepanjang sejarah pemilu di Indonesia. Dilihat dari aspek biaya maka ia juga adalah pemilu yang termahal. Pemilu legislatif dan pemilu Presiden-Wakil Presiden tahun 2009 memerlukan biaya sekitar Rp 47,5 triliun. Selain itu, para caleg dan capres, dalam kampanye juga harus mengeluarkan biaya. Sepasang capres-cawapres dalam pemilu memerlukan biaya sekitar Rp 20 triliun. Untuk calon anggota legislatif DPR atau DPD, dalam kampanye memerlukan biaya rata-rata minimal Rp 500 juta. Bahkan, beberapa caleg perlu mengeluarkan biaya hingga Rp 2 miliar. Adapun caleg anggota DPRD provinsi diperkirakan mengeluarkan biaya kampanye sekitar Rp 300 juta. Untuk calon anggota DPRD kabupaten/kota, diperkirakan mengeluarkan biaya sekitar Rp 100 juta.⁹⁶

Data KPU menunjukkan, jumlah calon anggota DPR sebanyak 11.219 orang, calon anggota DPD 1.109 orang, calon anggota DPRD provinsi 32.263 orang, dan calon anggota DPRD kabupaten/kota 246.558 orang. Dengan demikian, seluruh jumlah caleg sebanyak 291.504 orang.⁹⁷ Dari jumlah caleg itu, jika dikalikan biaya kampanye yang dikeluarkan oleh tiap caleg, mencapai sekitar Rp 39.947,75 miliar atau sekitar Rp 40 triliun.

Jika jumlah itu ditambah dengan biaya yang dikeluarkan pemerintah sebesar Rp 47,5 triliun, jumlah keseluruhan mencapai Rp 87,5 triliun. Jika ditambah biaya kampanye capres-wapres, biaya keseluruhan akan lebih dari Rp 100 triliun.

⁹⁵Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada, Reformasi Ketatanegaraan*, PT Gramedia-Kompas, Jakarta, 2006, hal. 68.

⁹⁶Agus Riewanto. "Kritik Atas Pemilu 2009", Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, Semarang, 4 September 2009.

⁹⁷<http://www.kpu.go.id>

Karena itu, ke depan pemilu 2014 perlu dipikirkan suatu sistem pemilu yang dapat menghemat biaya tanpa meninggalkan aspek substansi demokrasi dan representasi kepentingan rakyat.

Salah satunya adalah dengan memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal. Pemilu nasional untuk memilih DPR dan Presiden dilakukan bersamaan pada hari yang sama dan dipisahkan dengan jadwal pelaksanaan pemilu lokal untuk memilih DPRD dan Pilkada.⁹⁸

Pada banyak negara terutama di Amerika Latin, hal tersebut menjadi suatu mekanisme yang mendapat porsi kajian tersendiri oleh banyak pemerhati pemilu karena berbagai keuntungan yang dapat dihasilkan dalam pengembangan demokrasi dan sistem serta penyederhanaan sistem kepartaian. Cara ini paling tidak telah banyak dipakai di 18 negara di Amerika Latin. Bahkan di 5 negara (Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, dan Venezuela) menerapkan sistem pluralitas dalam memilih Presiden. Sembilan negara menerapkan sistem *majority runoff* (Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, El Savador, Guatemala, Peru, Uruguay, dan Republik Dominika). Sedangkan 4 negara (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, dan Ecuador) memakai sistem *runoff with reduced treshold* dengan ketentuan seperti Argentina, Presiden terpilih jika meraih 45% suara sah atau 40% suara sah dengan jarak 10% dari kandidat kedua ditetapkan sebagai pemenang.⁹⁹

Karena itu kendati pemilu 2009 dianggap oleh banyak kalangan telah cukup berhasil dengan tanpa diiringi oleh pertumpahan darah, melakukan rotasi kepemimpinan politik secara damai.

Bahkan Redaktur Time Magazine Peter Hartcher memuji demokrasi Indonesia dengan mengatakan:

⁹⁸Agus Riewanto, "Kekosongan Hukum Pilkada 2009-2010", Rubrik Forum, *Kompas* Edisi Jateng, 17 Oktober 2009, Agus Riewanto, "Kritik Atas Pemilu 2009" Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 4 September 009, Agus Riewanto, "Solusi Pilkada 2009", Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 29 Oktober 2009.

⁹⁹J. Mark Payne, et all: *Democarcies in Development: Politics and Reform in Latin Amerika*, (The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington D.C, 2002) hal. 70-72-73. Sebagaimana dikutip oleh August Mellaz dan Ppit R. Kartawidjaja, "Daerah Pemilihan, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus Tahun 2008 (PSHK Jakarta, 2008), hal.110-133.

“...democracy Indonesia has become solidly legitimised generals and muftis alike compete for power at the ballot box, not in the streets”.¹⁰⁰

Namun pemilu 2009 tetaplah memendam kelemahan salah satunya karena mahal biaya pemilu.

Lihatlah pula ongkos politik yang cukup mahal untuk membiayai penyelenggaraan aneka komisi yang lahir pascareformasi untuk memperkuat tubuh dari lembaga-lembaga negara formal yang dianggap tak mampu berbuat banyak dalam melakukan percepatan reformasi yang sebangun dengan harapan publik. Hadirnya aneka komisi diharapkan mampu menjawab harapan publik itu. Sembari berharap ketika nanti pada saatnya lembaga-lembaga negara ini telah dapat memperbaiki diri dan dapat kepercayaan publik, maka aneka komisi ini dikuburkan secara perlahan. Namun uniknyanya ketika reformasi telah berlangsung lebih dari sewindu, aneka komisi ini tak juga dihapuskan, selalu saja ada pembelaan asumsi bahwa lembaga-lembaga negara induknya belum dapat kepercayaan publik. Sehingga eksistensi komisi-komisi negara tetap dipertahankan. Kendati keberadaan komisi-komisi negara ini proses pendiriannya, dasar hukum pembentukannya (ada yang berdasar UU, Inpres dan Kepres), dan tata kerjanya saling tumpang tindih dan nyaris tak saling menopang.

Menurut Cornelis Lay, kehadiran *state auxiliary agencies* atau komisi-komisi negara paling tidak disebabkan oleh tiga hal: pertama, sebagai akibat ketidakpercayaan publik atas lembaga-lembaga yang ada. Kedua, merupakan refleksi dari kontestasi dari dua kecenderungan klasik yang menjadi salah satu dari pertanyaan-pertanyaan besar yang bersifat permanen dalam studi ilmu politik, yakni kecenderungan *centripetal* (konsentrasi kekuasaan) dan kecenderungan *centrifugal* (pemencaran kekuasaan). Ketiga, dapat dibaca dari raut negosiasi yang berujung pada kemenangan kekuatan nonnegara dalam menetrasi wilayah dominasi negara.¹⁰¹

Namun demikian tidak berarti munculnya komisi-komisi negara ini adalah cermin dari benar-benar lemahnya fungsi negara karena kenyataannya negara melalui birokrasi sekretaris negara mampu mengendalikan administrasi keuangan dari komisi-komisi ini. Lihatlah pernyataan Conelis Lay:

¹⁰⁰Peters Hartcher, “Thailand Turn into Indonesia-and Vice Versa”, *TIME MAGAZINE*, Printed Edition, on May 2009.

¹⁰¹Cornelis Lay, “State Auxiliary Agencies”, dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 12-tahun III, April-2006, Jakarta, hal.13-15.

“Kelahiran dari lembaga-lembaga negara merupakan manifestasi dari fleksibilitas negara dalam menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan baru dalam melindungi inters dasarnya, yakni preservasi monopolinya atas kekuasaan. Hal ini memiliki dasar empiriknya terutama jika dilihat bahwa negara atau lebih tepatnya birokrasi sebagai unsur paling stabil dan permanen dari negara, dapat memaksakan ukuran-ukuran teknokratik sebagai dasar dalam menuntun perilaku lembaga-lembaga sampiran negara. Negara juga mampu meletakkan kontrolnya atas keseluruhan proses kerja lembaga-lembaga sampiran negara melalui monopoli atas ranah adminstrasi masing-masing lembaga. Dalam semua proses formasi lembaga, perdebatan mengenai posisi Sekretaris Jenderal dari masing-masing lembaga menjadi salah satu isu politik paling penting”.¹⁰²

Deny Indrayana memetakan jumlah dan regulasi pembentukan komisi-komisi di Indonesia ini sebagai berikut:

Nama Komisi Negara dan Peraturannya

No.	Nama Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Yudisial	Pasal 248 UUD 1945 dan UU No. 22/2004
2.	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 22/2007
3.	Komnas HAM	Kepres 48/2001-UU No. 39/1999
4.	Komnas Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Kepres No. 181/1998
5.	Komisi Pengawasan Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
6.	Komisi Ombudsman Nasional	Kepres No. 44/2000
7.	KPI	UU No. 32/2002
8.	KPK	UU No. 30/2002
9.	Komisi Perlindungan Anak	UU No. 23/2002 & Kepres No. 77/2003
10.	KKR (ditolak MK)	UU No. 27/2004
11.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
12.	Dewan Pendidikan	UU No. 20/2003
13.	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi	Kepres No. 81/2003

¹⁰²Cornelis Lay, *Ibid.*, hal. 16.

	Keungan (PPATK)	
14.	Komisi Hukum Nasional	Kepres No. 15/2000
15.	Kompolnas	UU No. 2/2002
16.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004
17.	Dewan Pembina Industri Strategis	Kepres No. 40/1999
18.	Dewan Riset Nasional	Kepres No. 94/1999
19.	Dewan Buku Nasional	Kepres No. 110/1999
20.	Dewan Maritim Nasional	Kepres No. 161/1999
21.	Dewan Ekonomi Nasional	Kepres No. 144/1999
22.	Dewan Pengembangan Ekonomi Nasional	Kepres No. 165/1999
23.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No. 41/1999 dan Kepres No. 105/1999
24.	Komite Antra Departemen Bidang Kehutanan	Kepres No. 80/1999
25.	Komite Akreditasi Nasional	Kepres No. 78/1999
26.	Komite Penilaian Independen	Kepres No. 99/1999
27.	KONI	Kepres No. 72/1999
28.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Kepres No. 89/1999
29.	Komite Standar Untuk Satuan Ukuran	PP No. 102/2000
30.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk anak	Kepres No. 12/2000
31.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Kepres No. 54/2005
32.	Dewan Gula Nasional	Kepres No. 23/2003
33.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Kepres No. 44/2002
34.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Kepres No. 151/2000
35.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No. 3/2003
36.	Badan Narkotika Nasional	Kepres No. 17/2002
37.	Bakornas Penaggulanagn Bencana dan Pengungsi	Kepres No. 3/2001 & Kepres No. 111/2001
38.	Badan Pegembangan Kapet	Kepres No. 29/1999
39.	Bakor Pengemangan TKI	Kepres No. 29/1999
40.	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Kepres No. 72/1999
41.	Badan Pengelolaan Kawasan Kemayoran	Kepres No. 73/1999
42.	BRR Prop NAD dan Nias	Perpu No. 2/2005
43.	Badan Nasional sertifikasi Profesi	PP No. 23/2004
44.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP No. 15/2005
45.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem	PP No. 16/2005

	Penyediaan Air Minum	
46.	Lembaga Koordinas dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Kepres No. 83/1999
47.	Lembaga Sensor Film	PP No. 8/1994
48.	Korsil Kedokteran Indonesia	UU No. 29/2004
49.	Badan pengelola Puspiptek	Kepres No. 43/1976
50.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Kepres No. 85/1999
51.	Dewan Penerbangan dan Antariksa nasional	Kepres No. 132/1998
52.	Dewan Ketahanan Pangan	Kepres No. 132/2001
53.	Lembaga Nondepartemen (24 lembaga)	Kepres No. 3/2002 & Kepres No. 103/2001

Sumber: dikutip dari Denny Indrayana (2008: 270-273).¹⁰³

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 Puspittek (1976) dan Lembaga Sensor Film (1994). Selebihnya, 51 komisi negara atau 96,2 persen adalah lembaga baru dengan peraturan baru pasca-Orde Baru.

Eksistensi komisi-komisi negara ini perlu dilakukan evaluasi menyeluruh menyangkut dalam tiga hal: (1) problem eksistensinya yang mulai menginfalsi, (2) efektifitas fungsi, (3) serta urgensi restrukturisasi komisi negara tersebut.¹⁰⁴

Selanjutnya Denny mengusulkan disusun *blue print* lembaga negara, khususnya bagi institusi-institusi yang aturannya berada di luar konstitusi dengan memperkuat dan mendorong 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. Karenanya berdasarkan gagasan tersebut dimunculkan usulan hanya 6 komisi yang patut dipertahankan, yakni: Komisi Yudisial, Komisi

¹⁰³Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008), hal., 270-273.

¹⁰⁴Denny Indrayana, *Ibid*, hal. 278.

Ombudsman, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komnas HAM, Komisi Pers Indonesia, dan Komisi Pemilihan Umum.¹⁰⁵

Sembari Denny mengutip pernyataan ahli hukum tata negara AS yang mengungkapkan bagaimana keserasian antar lembaga negara disiasati dengan pembagian dan pemisahan yang jelas.

*“...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 dynamic of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separation power for the right reason”.*¹⁰⁶

Sedangkan A. Ahsin Thohari mengusulkan reformasi kelembagaan komisi negara dengan memfokuskan pada tiga hal: pertama, idealnya semua lembaga-lembaga negara mandiri diatur secara tegas dalam konstitusi termasuk menyangkut status kelembagaan, mekanisme pengisian jabatan, dan hubungan dengan lembaga lain.

Kedua, jika tidak dimungkinkan menampungnya dalam konstitusi, sebaliknya di buat “undang-undang sapu jagat” yang berlaku sebagai undang-undang khusus (*lex specialis*) dan mewadahi lembaga-lembaga negara mandiri tersebut dengan menjelaskan status kelembagaan, kewenangan, mekanisme pengisian jabatan, dan hubungannya dengan lembaga lain.

Ketiga, harus ada penertiban nomenklatur yang digunakan untuk lembaga-lembaga negara mandiri diawali dengan kata “komisi” dan sedapat mungkin dihindari dari nama-nama yang telah digunakan lembaga-lembaga lain yang kewenangannya bersumber dari UUD 1945 seperti “majelis” atau “dewan”.¹⁰⁷

Penataan kelembagaan ini penting segera dilakukan agar keberadaannya kian efektif dan tidak memperberat beban biaya negara. Sebaliknya, penghematan diperlukan agar cadangan devisa negara dapat

¹⁰⁵Denny Indrayana, *Ibid.*, hal. 282-283.

¹⁰⁶Bruce Ackerman. *The New Separation of Powers*, (The Harvard Law Review Vol. 113, 2000), hal 728, sebagaimana di kutip oleh Denny Indrayana, *Ibid.*, hal. 281-284.

¹⁰⁷A. Ahsin Thohari. “Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 12- tahun III, April-2006, Jakarta, hal.34-35.

dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat melalui alokasi yang besar pada belanja-belanja sosial untuk rakyat.

G. MEMPERBESAR PENDAPATAN NEGARA DAN BELANJA SOSIAL

Di titik ini diperlukan pula memperbesar pendapatan negara melalui pajak-pajak progresif dengan diimbangi pengeluaran untuk belanja sosial yang besar pula. Sebagai dana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Sugeng Bahagijo, kebijakan pajak yang tinggi dibarengi dengan belanja sosial yang tinggi menjadi ciri khas *welfare state*. Di Swedia, Jerman, dan bahkan Inggris, perolehan pendapatan pemerintah (pajak dan nonpajak) mencapai lebih dari 30 persen dari PDB. Di Skandinavia bahkan perolehan pajak mencapai 50 persen dari PDB. Bandingkan dengan Indonesia, perolehan pajak dan nonpajak ditargetkan oleh pemerintah SBY-JK sebesar 19 persen PDB. Sementara belanja sosial hanya kurang dari 4 persen PDB. Untuk mendukung ekonomi dan pemenuhan hak-hak sosial ekonomi warga secara luas dan bermutu, birokrasi pajak dan pelayanan umumnya harus memiliki kinerja yang sangat baik.¹⁰⁸

Pada perkembangan mutakhirnya (1980-1990), pemerintahan kubu konservatif Thatcher dan Reagan, merombak berbagai kebijakan *welfare state* di Inggris dan Amerika. Pajak yang tinggi atas modal dan investasi dikurangi. Swastanisasi berbagai pelayanan umum di Inggris terjadi. Di AS banyak tunjangan sosial yang diperketat syarat-syaratnya dan jumlah penerimanya dibatasi. Yang terjadi adalah pencutian dan perampangan, bukan perlucutan atau penghapusan. Buktinya, hingga akhir periode 1990-an, pasca-Reagan dan Thatcher, tingkat pengumpulan pendapatan pemerintah dan belanja publiknya masih tinggi, di atas 30 persen PDB.¹⁰⁹

Di Indonesia ada kepercayaan yang luas diyakini orang, tetapi sayangnya keliru: bahwa pajak yang tinggi dan belanja sosial yang tinggi mengurangi pertumbuhan ekonomi dan keunggulan ekonomi suatu bangsa. Ini adalah mitos belaka dan sudah waktunya dibuang jauh.

¹⁰⁸Sugeng Bahagijo. "Mempiki Negara Kesejahteraan", dalam <http://www.freelists.org/post/ppi/ppiindia-Mimpi-Negara-Kesejahteraan>, hal. 1-2. Diakses tanggal, 17 Nov 2009.

¹⁰⁹Sugeng, *Ibid.*, hal. 2

Studi Peter H. Lindert mungkin perlu disimak dengan serius. Studi raksasa itu memeriksa kecenderungan dan kaitan antara belanja sosial dan kinerja ekonomi berbagai negara sepanjang 200 tahun. Lindert secara meyakinkan, melalui bukti-bukti historis dan faktual, memperlihatkan bahwa belanja sosial yang tinggi (dan pajak yang tinggi, tetapi proporsional) justru memperkuat ekonomi dan kemakmuran bersama. Contohnya adalah Swedia dan negara-negara Eropa.¹¹⁰

F. PENGKATEGORIAN NEGARA KESEJAHTERAAN

Dalam konteks belanja sosial dalam kaitannya dengan kesejahteraan rakyat ini, dengan menghubungkan antara GDP dan pengeluaran sosial (*social expenditure*) pemerintah, studi Suharto (2005) di negara maju dan berkembang menunjukkan bahwa negara yang memiliki GDP tinggi belum tentu memiliki persentase pengeluaran sosial yang tinggi pula. Dengan kata lain, tinggi atau rendahnya pembangunan sosial di suatu negara tidak selalu ditentukan oleh kemampuan ekonomi negara yang bersangkutan. Spektrum mengenai hubungan antara pembangunan ekonomi (PE) dan pembangunan sosial (PS) dapat dilihat dari adanya empat kategori negara.¹¹¹

1. Negara Sejahtera

Menunjuk pada negara yang memiliki GDP tinggi dan pengeluaran sosial yang tinggi pula. Status ini diduduki oleh negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model negara kesejahteraan universal dan korporasi. Swedia, Denmark, dan Norwegia, misalnya, masing-masing memiliki GDP (PE) sebesar US\$ 26.625; US\$ 25.150; dan US\$ 24.924. Pengeluaran sosial (PS) mereka juga ternyata sangat tinggi, yakni masing-masing sebesar 33,1%; 27,8%; dan 28,7% dari jumlah total pengeluaran pemerintahnya. Jerman (PE US\$ 23.536 – PS US\$ 23,5%) dan Austria (PE US\$ 20.391 – PS 24,5%) juga termasuk kategori ini.

2. Negara Baik Hati

¹¹⁰Peter H. Lindert. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol I, (Cambridge University Press). Sebagaimana dikutip Sugeng Bahagijo, *Ibid.*, hal. 2

¹¹¹Edi Suharto. "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, hal, 15-16. Diakses pada tanggal, 14 Des 2009.

Negara-negara yang termasuk kategori baik hati memiliki PE yang relatif rendah. Namun, keadaan ini tidak menghambat mereka dalam melakukan investasi sosial. Sehingga PS di negara-negara ini relatif tinggi. Yunani dan Portugal memiliki GDP sebesar US\$ 6.505 dan US\$ 6.085. Belanja sosial dua negara ini adalah sebesar 20,9% dan 15,3%.

3. Negara Pelit

Negara ini memiliki PE yang tinggi. Namun, PS-nya relatif rendah. Sebagai contoh, AS dan Jepang termasuk kategori ini. Secara berurutan, dua negara ini memiliki GDP sebesar US\$ 21.449 dan US\$ 23.801. Persentase PS negara-negara ini relatif kecil dan lebih rendah daripada PS Yunani dan Portugal, meskipun dua negara ini memiliki GDP yang lebih rendah. AS dan Jepang masing-masing memiliki PS sebesar 14,6% dan 11,6%.⁶

4. Negara Lemah

Kategori ini ditandai oleh PE dan PS yang rendah. Indonesia, Kamboja, Laos, dan Vietnam adalah contoh negara lemah. Mereka memiliki GDP di bawah US\$ 5.000. Anggaran negara untuk pembangunan sosial di negara-negara ini masih di bawah 5% dari pengeluaran total pemerintahnya.

Maka di titik ini yang diperlukan oleh pemerintah dalam rangka memperkokoh bangunan negara berupa perannya dalam mengendalikan pembangunan ekonomi yang berbasis pemerataan dan pertumbuhan yang seimbang. Dari sisi pembelanjaan negara yang berasal dari APBN, pemerintah perlu melakukan restrukturisasi anggaran/*performance budgeting* berdasar *performance* indikator. Dengan efisiensi anggaran tersebut diharapkan diperoleh *gain sharing* sebagai *insentif for saving* yang dapat dikelola secara akuntabel untuk kesejahteraan rakyat.¹¹²

I. MEMPERKUAT KELEMBAGAAN NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI

Ketiga, perlunya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah melalui lembaga-lembaganya dengan *publik service* yang transparan dan bertanggung jawab. Untuk mewujudkan ini maka jawabannya saatnya

¹¹²Dwi Amanatun Suryani. "Membumikan Negara Kesejahteraan" dalam http://www.nasyiah.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=96., Diakses pada tanggal 30 April 2008.

pemerintah memperkuat pada basis administrasi birokrasi¹¹³ yang berbasas *good governance* dan *clean government*.

Pemerintahan yang bersih adalah bagian yang integral dari pemerintahan yang baik, dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain bahwa pemerintahan yang bersih adalah bagian dari pemerintah yang baik. Adapun komponenan *good government* menurut *Organization for the Economic Cooperation and development (OECD) United Development Program (UNDP)* meliputi: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientation, equity, effectiveness and effiience, accountability, and strategic vision*.¹¹⁴

Dalam UU No. 5/1986, semula Pasal 53 Ayat (2) tidak mencantumkan Asas Umum Pemerintahan yang Layak sebagai salah satu alasan menggugat. Melalui praktik, asas-asas umum pemerintahan yang layak diterapkan, dan saat ini cukup banyak yurisprudensi yang menangkut asas-asas umum pemerintahan yang layak. Di antara asas umum pemerintahan yang layak telah diterapkan, yang paling sering adalah: (1) larangan penyalahgunaan wewenang; (2) larangan bertindak sewenang-wenang; (3) larangan diskriminasi (asas persamaan); (4) kecermatan keseimbangan (proporsional).¹¹⁵

Dengan demikian *good government, clean government and principle of good administration* pada intinya berorientasi kepada semua nilai yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan hidup bernegara (bermasyarakat) dan aspek fungsionalisasi yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuan bernegara.¹¹⁶

Maka untuk memperkuat posisi negara dalam mewujudkan desain keadilan ekonomi adalah terlebih dulu membenahi sistem administrasi dan pelayanan publik sebagai wujud eksistensi negara dalam mengelola dan mengendalikan sistem pemerintahan yang diarahkan pada pemerataan dan keadilan.

¹¹³Tentang Birokrasi dapat dibaca karya, Martin Albrow, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M.Rusli Karim, dkk, (Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996).

¹¹⁴H.A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (UII Press, Yogyakarta, 2006), hal. 62.

¹¹⁵*Ibid.*, hal. 68

¹¹⁶*Ibid.*, hal. 68.

Pelayanan publik yang prima dan transparan akan mendorong pada efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintah dan otomatis akan dapat mendorong investasi untuk percepatan pembangunan.¹¹⁷

Karena itu korupsi dan malapraktik administrasi jelas merupakan musuh bagi lahirnya birokrasi yang bersih. Karena itu, puncak dari pemberantasan korupsi adalah reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi di Indonesia perlu diarahkan pada lima sasaran, yaitu birokrasi yang bersih, birokrasi yang efisien dan hemat, birokrasi yang transparan, birokrasi yang melayani serta birokrasi yang terdesentralisasi.

Filsuf kelahiran Inggris Jeremy Bentham, 1748, lebih dari 250 tahun yang lalu mengingatkan, berbagai macam penyelewengan sangat mungkin terjadi pada lembaga yang tak terbuka, hanya dengan keterbukaan publikasi yang proporsional.

"In the darkness of secrecy, sinister interest and evil in every shape, have full swing. Only in proportion as publicity has place can any of the checks, applicable to judicial injustice, operate. Where there is no publicity there is no justice" ¹¹⁸

(Dalam kegelapannya kerahasiaan kepentingan yang mengancam dan setan dalam keadaan segala bentuk telah bergentayangan, hanya dengan keterbukaan yang proporsional pengawasan bisa diterapkan terhadap ketidakadilan hukum. Bila tiada keterbukaan, maka tiada keadilan).¹¹⁹

Namun reformasi birokrasi selama ini belum banyak mengalami perubahan. Rancang bangun (*grand design*) reformasi birokrasi pemerintah yang menyeluruh belum ada. Selama ini sudah diupayakan kenaikan gaji, penangkapan koruptor, peningkatan proses pelayanan publik, birokrasi tetap saja seperti tidak pernah disentuh reformasi. Bahkan, ada yang mengatakan birokrasi kita seperti sampah. Birokrasi berjalan di tempat, tidak ada kemajuan dan juga tidak tampak profesionalitasnya.

Menurut Miftah Thoha guru besar Administrasi Negara Fisip UGM, birokrasi pemerintah terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan, yakni

¹¹⁷Francis Fukuyama, *Ibid.*, hal. 26.

¹¹⁸Tri Agung Kristanto. "Reformasi Birokrasi yang Masih Buram" dalam Laporan Akhir tahun, *Kompas*, 21 Desember 2009, hal 1.

¹¹⁹Terjemahan dari penulis.

kelembagaan, ketatalaksanaan atau sistem, dan kepegawaian. Dengan demikian, jika kita melakukan reformasi birokrasi pemerintah yang menyeluruh, itu meliputi tiga hal tersebut. Lembaga birokrasi itu terdiri dari badan dan organisasi yang dibentuk pemerintah, baik yang berupa lembaga kementerian negara, lembaga pemerintah nonkementerian, maupun lembaga nonstruktural berupa komisi dan dewan yang dibentuk lembaga kepresidenan.¹²⁰

Lembaga ini sampai sekarang secara struktural merupakaninggalan dan warisan lembaga yang dibentuk ketika pemerintahan Presiden Soeharto. Landasan pembentukan lembaga tersebut dipengaruhi situasi dan kondisi sistem politik serta ekonomi yang jauh berbeda dengan situasi zaman demokrasi seperti sekarang. Jumlahnya sekarang terlalu besar dan sistem kerjanya bukan main masih tumpang tindih dan masih meneruskan cara-cara pemerintahan Orde Baru. Sistemnya belum tertata yang mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Adapun sumber daya aparatur perilakunya persis seperti zaman pemerintahan Orde Baru yang sarat dengan penyimpangan.¹²¹

Eko Prasajo guru besar Administrasi Fisip UI mencatat kini ada 36 departemen/kementerian (termasuk tiga lembaga pemerintah setingkat menteri), dan 25 lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) sebagai struktur kelembagaan pemerintah pusat. Jumlah ini belum termasuk komisi, dewan, dan badan yang dibentuk untuk melakukan tugas pokok tertentu, baik yang diamanatkan UUD 1945 maupun undang-undang.¹²²

Pembengkakan struktur ini amat kontradiktif dengan semangat dan nilai pemerintahan desentralistik yang menjadi komitmen nasional. Dengan prinsip “uang mengikuti fungsi”, struktur yang besar di tingkat pusat akan diikuti jumlah belanja yang juga besar. Dari total belanja negara dalam APBN 2007 sebesar Rp 763,5 triliun, komposisi belanja pemerintah pusat adalah Rp 505 triliun (66 persen). Adapun belanja daerah sebesar Rp 259 triliun (34 persen). Proliferasi struktur dan belanja pemerintah pusat ini cenderung tidak berhenti, bahkan terjadi secara internal di dalam departemen/LPND sehingga semakin membingungkan filosofi dan arah pemerintahan Indonesia yang akan dibangun.¹²³

¹²⁰Miftah Thoha. “Reformasi Birokrasi yang Tidak Komplet”, Rubrik Opini, *Kompas*, 2 Juli 2009.

¹²¹*Ibid.*

¹²²Eko Prasajo. “Memangkas Pemerintah (Pusat)” dalam Rubrik Opini, *Kompas*, 7 November 2008.

¹²³*Ibid.*

Pembengkakan struktur pemerintah pusat ini masih menurut Eko Prasajo, sebenarnya merefleksikan dua kepentingan.¹²⁴

Pertama, adanya kepentingan partai politik dan elite politik di tingkat pusat untuk memperkuat kooptasi terhadap sumber daya dan mesin birokrasi pusat demi tujuan-tujuan politik tertentu. Tidak mengherankan apabila pengisian jabatan menteri dan pos-pos direktur pada awal pemerintahan seorang Presiden, termasuk isu penggantian kabinet, selalu menjadi pusat perhatian partai-partai politik untuk memasukkan kadernya dalam pemerintahan. Hal ini tidak bisa dipisahkan dengan upaya untuk mengakomodasi kepentingan koalisi politik yang dibangun. Akibatnya, pemerintahan yang kaya struktur dan miskin fungsi serta tumpang tindih tugas pokok dan fungsi menyebabkan inefisiensi pemerintahan. Kondisi ini belum termasuk kemungkinan terjadinya korupsi yang kian besar dengan semakin banyaknya jumlah struktur kelembagaan pemerintah pusat.

Kedua, kepentingan pemerintah pusat untuk terus mempertahankan hegemoni (baik finansial maupun kekuasaan) terhadap pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengurangan dan pembatasan struktur kelembagaan di pusat dikhawatirkan mengurangi pengaruh pusat terhadap pemerintahan daerah. Hal ini memberi indikasi, politik desentralisasi pemerintahan masih belum diikuti komitmen politik yang besar untuk merombak struktur pemerintahan di tingkat pusat. Padahal hampir semua bidang urusan pemerintahan (sesuai UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah) telah diserahkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Adalah hal yang amat paradoks jika tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan diserahkan kepada pemerintahan daerah, tetapi struktur kelembagaan dan belanja pemerintah pusat masih amat besar.

Sedangkan menurut Sofian Effendi Guru mantan Rektor UGM, akan bergantung pada kemampuan pemerintah mengatasi fragmentasi kewenangan antar lembaga pemerintahan, kapasitas rendah, memberantas praktik KKN, dan dalam membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada aparaturnegara.¹²⁵

J. PEMBARUAN PRODUK LEGISLASI DAN PERDA EKONOMI-POLITIK

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵Sofian Effendi. "Reformasi Birokrasi Generasi Kedua", dalam Rubrik Opini, *Kompas*, 10 September 2009.

Perlunya mewujudkan desain sistem ekonomi berkeadilan diperlukan format baru dalam memproduksi peraturan perundang-undangan yang pro pada kepentingan rakyat ketimbang pada pihak asing. Karena itu di titik ini diperlukan semacam reformasi politik legislasi nasional.

Gagasan ini didasarkan pada fakta kinerja bidang legislasi DPR RI (2004-2009) cukup memprihatinkan. Lihatlah faktanya, pada tahun 2005 dari target 55 Rancangan Undang-Undang (RUU), hanya 14 yang disahkan menjadi UU. Pada 2006, dari target 45 RUU, 39 yang disahkan menjadi UU. Pada 2007, dari target 80 RUU, 40 yang disahkan menjadi UU. Pada 2008, dari target 79 RUU, 61 yang disahkan menjadi UU.

Sedangkan untuk tahun 2009, dari target 76 RUU, cuma belasan yang disahkan menjadi undang-undang. Secara keseluruhan DPR periode ini, hingga 30 September 2009, hanya dapat menyelesaikan 183 RUU dari target 284 RUU dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2004-2009. Ini memperlihatkan bahwa produktivitas kinerja DPR dalam soal legislasi masih rendah jika dilihat dari target dan hasil yang dicapai.

Pada sisi yang lain kualitas produk UU hasil kerja DPR 2004-2009 banyak yang tidak memiliki kemanfaatan, bahkan nyaris isinya bertabrakan dengan kepentingan publik dan bertentangan dengan UUD 1945. Lihatlah, faktanya beberapa UU yang ditolak publik karena dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip kemaslahatan umum, misalnya: RUU Pornografi, RUU Rahasia Negara, dan UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan.

Selain itu masih terdapat sejumlah produk hukum bidang ekonomi yang berpotensi mengabaikan hak warga negara. Seperti, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: menjadi jaminan para investor untuk membuka lapangan kerja dengan memangkas perlindungan kesejahteraan buruh. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air: memberikan keluasaan swasta untuk menguasai dan mengomersialkan sumber-sumber air yang menjadi hajat hidup rakyat banyak, meniadakan akses warga kepada sumber air bersih, juga menyebabkan kerusakan ekologi.

UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal: semakin mengakomodifikasi kepentingan modal asing besar menguasai sektor strategis kehutanan dan pertambangan, hak penggunaan atas tanah untuk jangka waktu lebih lama serta menghapuskan pajak impor. Kemudian PP No. 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan: memungkinkan perusahaan

tambang mengubah hutan lindung dan produksi menjadi kawasan tambang skala besar dengan biaya sangat murah.¹²⁶ Setidaknya terdapat 15 UU yang pada akhirnya di-*judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena dianggap berseberangan dengan UUD 1945. Selain itu, kita pun dikejutkan oleh realitas bahwa separuh dari produk legislasi DPR 2004-2009 lebih banyak pada soal pembentukan daerah otonom, ratifikasi perjanjian internasional, penggesahan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) dan soal anggaran belanja negara.

Ini memperlihatkan bahwa kinerja pemerintah SBY jilid I dan DPR lama dalam soal legislasi amat minim pelibatan partisipasi publik, sehingga sulit memprioritaskan produk UU yang diperlukan publik atau memproduksi UU yang hanya diperintah oleh UUD 1945.

Sesungguhnya kelemahan politik legislasi kita selama ini disebabkan oleh dua hal, yakni: *pertama*, tak tersedianya politik keseimbangan (*check and balance*) dalam fungsi legislasi antara DPR dan Presiden. Kecenderungan yang terjadi adalah DPR lebih dominan atas Presiden. *Kedua*, perlunya visi yang kuat dan jelas dalam perancangan produk UU yang dibuktikan dengan konsep *legal drafting* (ilmu perancangan perundang-undangan) yang sistematis dan demokratis dari sudut filosofi dan sosilogis. Keduanya akan diuraikan berikut ini.

Pertama, kelemahan arah fungsi legislasi bermula dari kekacauan di tingkat konstitusi (UUD).¹²⁷ Perubahan paradigma fungsi legislasi dilakukan dengan pola *zero-sum game*, yaitu penguatan peran DPR dilakukan dengan memangkas fungsi legislasi yang dimiliki Presiden.

Semestinya, untuk menciptakan politik legislasi menuju pada sistem saling kontrol *checks and balances* antar institusi DPR dan institusi kepresidenan. Maka penguatan posisi DPR dalam proses legislasi harus

¹²⁶Kompas, 14 Desember 2009.

¹²⁷Tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) dapat dibaca dalam: Rusminah, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985), hal. 1430154. Tulisan ini membahas tentang bagaimana cara pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai yang dimaksud dalam Tap DPR No. 14/DPR-RI/IV/78-79 Bab XIII Pasal 111-135 dan Inpres No. 15/1970. Sedangkan untuk teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan pasca dibentuknya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dilihat dalam: Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1* (Kanisius, Yogyakarta, 2007) dan *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2* (Kanisius, Yogyakarta, 2007) dan Budiman M.P.D. Sinaga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (UII Press, Yogyakarta, 2004).

diikuti pemberian kewenangan kepada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintah dengan memberikan beberapa keberatan dan kemungkinan menggunakan hak *veto*.

Hak veto adalah sebuah hak yang ditemukan dalam tradisi politik dan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Amerika Serikat dalam rangka membuat keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR. *International Encyclopedia of Governments and Politics: Routledge; annotated edition edition* (January 1, 1997).¹²⁸

Dalam politik legislasi kita, alih-alih Presiden menggunakan hak *veto* sebagaimana dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, justru Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 memaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR. Kendati produk UU itu tak memiliki signifikansi bagi kepentingan publik dan kesejahteraan rakyat dilihat dari konteks sosilogis dan filosofis.

Tidak dapat disangkal, memang DPR-lah lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk membentuk undang-undang. Namun demi keseimbangan, maka Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan undang-undang juga diberikan *checks and balances*. Karena jika suatu RUU itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan, yang bertanggung jawab untuk menghadapi kekacauan sosio-politik adalah Presiden (dengan aparat eksekutifnya). Justru tugas dan tanggung jawab Presiden sebagai pelaksana undang-undang yang sedemikian berat itulah, maka saatnya Presiden diberikan hak *in persona* dalam proses pembuatan undang-undang.¹²⁹

Apabila kita cermati amanat konstitusi Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal, tersirat makna bahwa dalam pembahasan RUU, Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Begitu pula berdasarkan teori penafsiran *a contrario*, Presiden diberi pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui.

Sesungguhnya berdasar UUD 45 pascaamendemen, Presiden telah diberikan hak untuk menggunakan "semacam hak veto" untuk menyatakan penolakan terhadap RUU yang telah dibahas bersama di persidangan DPR. Tentu saja "veto" presiden tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang dimiliki secara pribadi

¹²⁸Alex Bambang Riatmodjo. "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" *Kompas*, 2007.

¹²⁹Alex Bambang Riatmodjo, *Ibid*.

oleh Presiden. Sebab, pada akhirnya Presidenlah yang paling bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan UU.¹³⁰

Kedua, kelemahan dalam konstitusi diperparah dengan lemahnya pemahaman akan pentingnya peran proses dan hasil legislasi dalam masa transisi. Ann dan Robert Siedman dalam buku *Legislative Drafting for Democratic Social Change (2001)* mengingatkan, dalam proses pembentukan undang-undang (*law making process*) ada enam tahapan penting yang harus dijadikan patokan: (1) *a bill's origins*, (2) *the concept paper*, (3) *prioritization*, (4) *drafting the bill*, (5) *research*, dan (6) *who has access and supplies input into the drafting process*.¹³¹

Kekeliruan dalam konstitusi masih mungkin diperbaiki jika penggunaan fungsi legislasi dilakukan dengan proses dan visi yang jelas. Sejauh ini hampir semua UU yang dihasilkan nyaris tak bervisi dan menjauh dari partisipasi publik.

Karena itu, kinerja Presiden SBY jilid II DPR RI baru 2009-2014 perlu berkaca pada pengalaman kinerja masa lalu 2004-2009 agar tidak mengulang kesalahan dan mampu memperbaiki kinerja.

Sedangkan dalam konteks fungsi legislasi, perlu melakukan reformasi politik legislasi nasional berupa: *pertama*, DPR dan pemerintah perlu mengumumkan prioritas pembahasan RUU pada setiap awal tahun agar publik dapat melakukan kontrol dan ikut berpartisipasi aktif di dalamnya. *Kedua*, perlunya pemberian Hak Veto pada Presiden untuk menolak produk RUU bila berpotensi menimbulkan kerawanan sosial-politik masyarakat.

Ketiga, DPR baru dan Presiden perlu memiliki pemahaman yang matang dan kuat secara keilmuan penyusunan perundang-undangan (*legal drafting*). *Keempat*, perlunya Presiden SBY dan DPR baru memiliki visi yang jauh ke depan dalam memproduksi UU dengan berpegang pada kepentingan publik dan kemakmuran masyarakat.

Demikian pula dalam konteks pembuatan peraturan daerah (Perda) sebagai konsekuensi dari sistem otonomi daerah yang menitikberatkan pada penguatan kelembagaan di pemerintahan kabupaten/kota, maka produk-produk Perda perlu diarahkan pada penguatan kesejahteraan rakyat.¹³²

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹Saldi Isra. "Menggugat Fungsi Arah Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>.

¹³²Uraian lengkapnya dapat di baca Agus Riewanto, "Sensitifitas HAM dalam Perda" Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 8 Desember 2009.

Dalam konteks kekinian seiring dengan perubahan pendulum kekuasaan politik di negeri kita dari sentralisasi ke desentralisasi (otonomi daerah) sejak tahun 2001-2009 ini, sejumlah penelitian menyatakan bahwa sistem otonomi daerah telah memberi manfaat yang luar biasa bagi proses percepatan pembangunan daerah.¹³³ Namun sesungguhnya, di dalamnya juga mengandung sejumlah potensi ketidakadilan dan pelanggaran HAM yang kian lama kian sulit ditolerir.

Salah satunya adalah lemahnya daya sensitivitas terhadap asas dan kaidah aspek HAM dalam penyusunan aneka peraturan daerah (Perda) yang merupakan payung bagi penyelenggaraan otonomi daerah (Otda). Baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya (ekosob) di daerah. Perhatikanlah, sejak tahun 2001-2009 telah ribuan Perda diprotes oleh rakyat di daerah karena telah menjerat dan memperberat beban sosial dan ekonomi rakyat daerah.

Tak pelak lagi, ribuan Perda di berbagai daerah dinyatakan oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) tidak layak diberlakukan di daerah. Karena *content draft*-nya tak memenuhi kualifikasi filosofis dan standar baku dalam asas dan kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan. Baik yang diatur dalam UU No. 10/2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan maupun tidak sebangun dengan hierarki peraturan perundang-undangan, bahkan tidak senapas dengan UUD 1945.

Lihatlah, belakangan ini sejumlah daerah (propinsi/kabupaten/kota) ramai-ramai membuat Perda untuk mendongkrak pendapatan asli daerah (PAD) tanpa mengindahkan beban sosial-ekonomi rakyat di tengah terpaan krisis, seperti Perda tentang Retribusi, Pajak, dan aneka Pungutan dari kendaraan, usaha, radio, sepeda, bahkan sampai soal kematian dan izin keramaian (hajatan).

Begitu pula maraknya Perda-Perda yang mengatur tentang maksiat, lokalisasi, dan pelaksanaan hukum agama tertentu. Biasanya Perda jenis ini cenderung mendiskriminasikan kaum perempuan dan anak-anak, pemihakan pada agama tertentu dan diskriminasi pada agama minoritas.

¹³³Beberapa ahli tentang politik lokal yang konsen pada kajian-kajian untung ruginya Otonomi Daerah, dapat dibaca dari tulisan ahli Indonesia, Syarif Hidayat, "Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah" dalam Jurnal Hukum JENTERA, *Jurnal Hukum JENTERA*, (PSHK, Jakarta, edisi 14 tahun IV Oktober-Desember 2006), hal. 5-28. Disertasi yang menulis implementasi Otda dapat di baca misalnya: Sudi Fahma, "Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah", dan Teguh Prasetyo, "Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dan Sinkronisasi dengan Hukum Pidana Kodifikasi, kedua disertasi tersebut dipertahankan di Program Doktor Ilmu Hukum, UII Yogyakarta.

Ini adalah cermin dari keragaman Perda yang kian “menjauh” dari norma dan asas-asas hukum di negara demokrasi yang berpihak pada pluralitas dan inklusivitas masyarakat.

Studi Perda yang dilakukan KPPOD terhadap 340 di 54 kabupaten/kota di Indonesia, menilai kualitas Perda dalam tingkat kebermasalahannya terdapat 14 kriteria: 1) relevansi acuan yuridis; 2) *Up-to-date* acuan yuridis; 3) kelengkapan Yuridis formal; 4) keserasian tujuan Perda dengan isi Pasal-Pasalnya; 5) kejelasan objek; 6) kejelasan subjek; 7) kejelasan hak dan kewajiban subjek pungutan; 8) kejelasan standar pelayanan, prosedur, tarif dan waktu; 9) kesesuaian filosofi pungutan pajak dan retribusi; 10), hambatan pada lalu lintas perdagangan dalam negeri; 11) persaingan sehat; 12) dampak ekonomi negatif (pungutan ganda); 13) pelanggaran akses ekonomi masyarakat dan kepentingan umum; 14) pelanggaran kewenangan tiap tingkat pemerintahan.¹³⁴

Semua jenis Perda model ini jelaslah mencerminkan betapa lemahnya tingkat sensitivitas para pembuat Perda, yakni DPRD dan kepala daerah terhadap penempatan perspektif HAM dan proses perancangan Perda (*legal drafting*). Akibatnya Perda-perda di era kebebasan otonomi daerah ini cenderung melupakan aspek HAM dan berpotensi mengeliminasi keadilan substansial.

Padaahal Indonesia telah memiliki perundang-undangan tentang HAM cukup lengkap. Pada 28 Oktober 2005 lalu, pemerintah telah meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR). Kedua kovenan PBB itu telah menjadi undang-undang yakni UU No. 12 Tahun 2005 untuk ICCPR dan UU No. 11 Tahun 2005 untuk ICESCR.

Disahkannya kedua kovenan tersebut menjadi UU, maka secara *de jure* semestinya setiap warga negara dan anggota masyarakat lebih terjamin hak-hak asasinya. ICCPR mengatur perlindungan hak-hak warga di bidang sipil dan bidang politik sedangkan ICESCR menjamin hak-hak warga di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. ICCPR dan ICESCR melengkapi ketentuan HAM dalam UUD 1945 seperti Pasal 28A sampai dengan 28J tentang HAM. Pasal 29 tentang Agama, Pasal 31 dan Pasal 32 tentang Pendidikan dan Kebudayaan, Pasal 33 dan 34 UUD 1945 tentang

¹³⁴P. Agung Pambudi. “Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi”, dalam *Jurnal Hukum JENTERA*, (PSHK, Jakarta, edisi 14 tahun IV Oktober-Desember 2006), hal, 41-45.

Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM serta UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Tak pelak lagi, semua ketentuan dalam undang-undang HAM itu semestinya mengilhami semua kebijakan politik dan penegakan hukum (*law enforcement*) termasuk Perda untuk melindungi hak asasi (HAM) setiap warganya. Sehingga tidak ada kebijakan pemerintahan di pusat dan daerah yang melanggar HAM.

Karena itu, saatnya para perancang Perda (DPRD dan Kepala daerah) memiliki pemahaman dan sensitivitas terhadap implementasi HAM dalam kebijakan pembuatan Perda. Sehingga produk hukum Perda tidak dirancang sebebas-bebasnya tanpa memperhatikan aspek hak ekonomi dan sosial masyarakat daerah. Karena sesungguhnya Perda dibuat untuk menjadi garis kebijakan daerah dalam mengimplementasikan kemakmuran dan kesejahteraan secara ekonomi dan sosial-politik masyarakat daerah otonom.

Di titik ini diperlukan kearifan pada para perancang Perda, misalnya terkait dengan Perda ekonomi tidak boleh hanya semata-mata mengejar PAD tanpa mengindahkan hak-hak ekonomi masyarakat daerah. Begitu pula, Perda terkait dengan pengaturan sosial, politik, dan budaya agar tidak hanya berpihak pada suara mayoritas partai politik di parlemen daerah (DPRD) tanpa mengindahkan nurani minoritas masyarakat.

Pembiaran terhadap berlakunya Perda-Perda di daerah yang memuat aturan tentang aspek ekonomi, sosial, politik, dan budaya yang mengabaikan hak-hak asasi masyarakat daerah jelas merupakan pelanggaran HAM secara terselubung, karena dibungkus dengan prosedur yang demokratis di tingkat DPRD.

Karenanya proyek pengembangan sistem politik otonomi daerah yang salah satunya tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) mestinya tidak hanya terkait dengan pembatasan kewenangan pusat dan daerah dan kebebasan daerah dalam mengelola daerah otonom, tetapi juga menyangkut tentang pembatasan-pembatasan kewenangan daerah otonom dalam perspektif HAM. Karena itu, kebijakan daerah terutama dalam penyusunan produk hukum Perda perlu didorong untuk selalu mengarusutamakan perspektif HAM.

BAB VI

STRATEGI IDEOLOGI PANCASILA PENOPANG KESEJAHTERAAN

A. HUKUM SARANA KESEJAHTERAAN

Hukum dan politik bukan hanya berguna sebagai sarana pengendali untuk memelihara ketertiban sosial, tetapi juga untuk mengendalikan perubahan masyarakat ke arah yang dikehendaki. Artinya hukum dan politik adalah sarana utama untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadaban publik.

Jika materi hukum dan penegakan hukum dijalankan secara adil dan kebijakan politik dijalankan secara proporsional berdasarkan nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat (*living politic and law*), maka dipastikan kesejahteraan dan keadaban publik dapat terwujud. Sebaliknya jika penegakan hukum dan kebijakan politik dijalankan hanya untuk mewujudkan kepentingan elite dan berjumawa meninggalkan rasa keadilan tak berpihak pada yang lemah, maka hukum dan politik tak lagi berdaulatan dan menjauh dari nilai-nilai dasar ideologi Pancasila.

Pancasila merupakan ideologi bangsa adalah merupakan paradigma atau kerangka pikir, sumber nilai, dan orientasi arah bagi penegakan hukum dan kebijakan politik. Itulah sebabnya menjadi keniscayaan untuk menjalankan hukum dan politik berasaskan nilai-nilai Pancasila, yaitu Berketuhan, Berperikemanusiaan, Berpersatuan, Berkerakyatan, dan Berkeadilan.

Di dalam nilai-nilai ini sesungguhnya terkandung makna progresif, yakni (1) ke arah kemajuan; dan (2) berhaluan ke arah perbaikan keadaan.

¹³⁵ Ini sejalan dengan gagasan Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif, yakni mengarahkan hukum yang mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab problematika yang berkembang dalam masyarakat, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya aparat penegak hukum sebagai respon atas paradigma positivistik.¹³⁶

Dengan demikian, menjalankan hukum dan politik secara progresif adalah merupakan keniscayaan untuk mewujudkan kedaulatan hukum dan politik guna kesejahteraan, keadilan, dan keadaban publik. Operasionalisasi nyata menjalankan hukum dan politik progresif adalah dengan cara mencari cara-cara baru (*role breaking*) dan terobosan inovatif, jika cara normal dan normatif tak mampu segera mewujudkan asas dan nilai mazhab Pancasila.

Untuk menyistematiskan gagasan dalam tulisan ini akan disajikan hal-hal berikut: pertama, pendahuluan; kedua, konsep hukum dan politik progresif mazhab Pancasila; ketiga, kasus hukum yang tak berpihak pada rakyat lemah; keempat, kasus kebijakan politik yang cenderung elitis; kelima, operasionalisasi menjalankan hukum progresif mazhab Pancasila; keenam, operasionalisasi menjalankan kebijakan politik progresif mazhab Pancasila; dan ketujuh, kesimpulan.

B. Konsep Hukum Mazhab Pancasila

Sesungguhnya Pancasila adalah nilai luhur yang bersumber dari khazanah lokal bangsa Indonesia, yang di dalamnya teruntai aneka ajaran kebaikan dan kemuliaan manusia seutuhnya yang bukan saja bersifat partikular, tapi juga universal.

Menurut Cess Schuyt, sistem hukum memiliki elemen ideal (*het ideale element*), elemen operasional (*het operationele*), dan elemen aktual (*het actuele element*). Jika dikaitkan dengan ideologi negara, maka nilai-nilai Pancasila, yaitu Berketuhanan, Berperikemanusiaan, Berpersatuan, Berkerakyatan, dan Berkeadilan harus dijadikan sebagai elemen ideal, elemen operasional, dan elemen aktual yang harus menjadi motivasi dan pedoman sekaligus *confirm and deepen the identity of their people* guna

¹³⁵<http://kbbi.web.id/progresif>, diakses pada tanggal, 19 Juni 2016.

¹³⁶. Satjipto Rahardjo, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hal. ix-x.

mendefinisikan aktifitas sosial-kultural maupun struktural penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia.¹³⁷

Artinya sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa”, harus menjadi landasan bagi kebijakan politik dan hukum yang berbasis moral agama; sila kedua, “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” menjadi landasan kebijakan politik dan hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang nondiskriminatif; sila ketiga, “Persatuan Indonesia” menjadi landasan kebijakan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan ikatan primordialnya masing-masing; sila keempat, “Kerakyatana yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”, menjadi landasan kebijakan politik dan hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokrasi); dan sila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, menjadi landasan kebijakan politik dan hukum dalam hidup bermasyarakat yang berlandaskan kedailan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomi tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.¹³⁸

Menempatkan lima sila ini dalam kedudukannya sebagai dasar negara dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan kuat, dan dijadikan sebagai paradigma, kerangka pikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan hukum, termasuk upaya pembaruannya. Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya; sedangkan Pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber darinya.¹³⁹

Dengan begitu berarti sila-sila dalam Pancasila dijadikan sebagai sumber nilai untuk mengubah semua sistem, struktur, dan norma yang nirkemanusiaan menuju memanusiaawikan manusia (*to humanize human*). Cara kerja dan model inilah yang dapat disebut Pancasila adalah Mazhab tersendiri dalam menjalankan hukum dan politik di Indonesia.

Adapun cara menjalankan hukum dan politik progresif bermazhab Pancasila adalah menempatkan posisi sila-sila Pancasila ini menjadi

¹³⁷Prasetijo dan Sri Priyanti. 2010. *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila*, dalam Satya Arinanto, dkk (editor), 2010, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 31-32.

¹³⁸M. Mahfud, MD. 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 17-18.

¹³⁹*Ibid*, hal. 51.

inspirasi dalam menemukan jalan baru (*rule breaking*) jika sistem, struktur, jalan normatif dan normal tak mampu untuk menjawab aneka tuntutan problematika masyarakat yang menuntut solusi cerdas dan kreatif. Karena dalam sila-sila Pancasila tersebut terkandung nilai-nilai adiluhung yang relatif memiliki konsep-konsep dasar yang sama dengan ajaran Progresif ala Satjipto Rahardjo.

Gagasan utama menjalankan hukum progresif ala Satjipto Rahardjo. Pertama, menjalankan hukum dengan menggunakan kecerdasan spiritual. Kedua, menjalankan hukum dengan pencarian makna lebih dalam. Ketiga, menjalankan hukum tidak sekadar menurut prinsip logika, tetapi dengan perasaan, kepedulian, dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lebih.¹⁴⁰

Gagasan ini sejalan dengan nilai dalam sila pertama hingga sila ke lima Pancasila yang memberi imperatif pada penyelenggara negara dalam menjalankan hukum dan politik haruslah menempatkan sisi moral berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi inspirasi dasar sehingga tak satu pun kebijakan dalam penegakan hukum dan kebijakan politik yang tak bermoral Ketuhanan.

Demikian pula menjalankan hukum dan politik haruslah berlandaskan pada makna terdalam, yaitu kebutuhan otentisitas rakyat Indonesia, yakni pada keutuhan NKRI dan mengesampingkan primordialisme di atas nilai-nilai persatuan bangsa. Serta menjalankan hukum tidak sekadar menurut prinsip logika, tetapi dengan perasaan, kepedulian, dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lebih ini sejalan dengan prinsip dasar sila kedua, keempat dan kelima, yang dalam menjalankan hukum dan kebijakan politik hendaknya selalu berlandaskan pada nilai kemusiaan yang beradab, demokratis, dan berkeadilan sosial.

Esensi gagasan nilai-nilai yang terkandung dalam sila Pancasila dengan demikian adalah memelihara, menjaga, menghormati, dan memperjuangkan sisi kemanusiaan universal, sehingga tak boleh ada kebijakan hukum dan politik yang menjungkirbalikan pemihakan kepada manusia seutuhnya terutama mereka yang lemah. Karena itu, inti gagasan progresif dalam sila-sila Pancasila adalah hukum dan politik adalah untuk manusia sehingga semua sistem, struktur, dan norma-norma hukum dan politik haruslah tidak menghambat pada pemuliaan manusia.

Ini sejalan dengan gagasan progresif ala Satjipto Rahardjo yang menyatakan hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya manusia

¹⁴⁰Suteki. 2015. *Masa Depan Hukum Progresif*, Yogyakarta, Thafa Media, hal. 38.

untuk hukum.¹⁴¹ Itulah sebabnya gagasan menjalankan hukum dan politik progresif bermazhab Pancasila ini merupakan cara berhukum dan berpolitik yang sesuai dengan tuntutan zaman yang meminta seluruh penyelenggara negara untuk selalu berikhtiar mencari terobosan-terobosan cerdas untuk menembus batas-batas normatif, struktur, dan sistem ortodok yang menghambat kemakmuran, kesejahteraan, keadilan, dan keadaban publik Indonesia.

Dengan kata lain, menjalankan hukum dan politik progresif bermazhab Pancasila juga berarti menempatkan moral di atas hukum dan politik. Moral menjadi landasan inti dari berjalannya sistem hukum dan politik. Ini sejalan dengan pemikiran Ronald Dworkin yang mengingatkan ensensi konstitusi adalah moral, karena dalam konstitusi tercermin prinsip-prinsip dasar pengaturan kekuasaan politik menuju negara ideal berdasarkan nilai moralitas yang dianut oleh komponen bangsa.¹⁴² Moral dengan demikian tak dapat disangkal merupakan rujukan akhir atas semua kebijakan yang akan disusun oleh semua penyelenggara negara.¹⁴³

C. MENCEGAH HUKUM TAK BERPIHAK PADA RAKYAT

Berikut diuraikan contoh kasus penegakan hukum yang tak berpihak pada rakyat yang lemah. Publik pernah dikejutkan tragedi keadilan dalam kasus hukum nenek Asyani (63) di Kab Situbondo, Jawa Timur. Nenek buta hukum itu telah ditahan atas tuduhan mencuri tujuh batang kayu milik PT Perhutani yang dibantahnya. Kayu diambil dari tanah milik sendiri.

Meski sudah memperlihatkan bukti kepemilikan tanah dan diperkuat keterangan kepala desa, Asyani tetap dilanjutkan ke pengadilan. Demikian pula kasus yang menimpa kakek Harso Taruno (67), petani di Kab Gunungkidul Yogyakarta. Dia ditahan gara-gara dituduh menebang pohon di hutan Swakamargasatwa Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Paliyan, Gunungkidul. Lokasi lahan kakek Harso berdampingan dengan kawasan konservasi. Berbagai fakta dibebankan di persidangan

¹⁴¹Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hal. 33. Baca Juga, Satjipto Rahardjo, 2009, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 23-139.

¹⁴²Ronald Dworkin, 1986, *Law's Empire and Freedom's Law: The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press.

¹⁴³Morris Ginsberg, 2003, *Keadilan dalam Masyarakat*, terjemahan dari "On Justice in Society", Yogyakarta: Pondok Edukasi, hal. 201-225.

untuk menangkis tudingan miring itu. Mata kakek Harso berkaca-kaca setelah majelis hakim yang diketuai Yamti Agustina membebaskannya.¹⁴⁴

Kasus hukum dua orang lanjut itu hanyalah serpihan kecil dari ratusan, bahkan ribuan kasus serupa, tapi tak terekspos media (sosial). Inilah tragedi dan ironi penegakan hukum negeri bersendikan sila kelima Pancasila: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Maknanya, seluruh rakyat diperlakukan adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan, dan kebutuhan spiritual rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.

Namun realitasnya tidak demikian. Hukum sangat diskriminatif karena hanya tajam menghunjam ke bawah dan tumpul saat diayunkan ke atas. Inilah fakta hari-hari ini. Bagi para pelaku kejahatan berkantong tebal dan berjejaring kekuasaan politik kuat, nyaris hukum tak mampu menyentuhnya. Sebaliknya, saat berhadapan dengan kaum lemah, papa, miskin secara kultural maupun sosial karena tak punya jaringan kekuasaan dan politik, hukum menjadi garang melebihi serigala. Lihat fakta terpidana rekening gendut 1,5 triliun rupiah dalam kasus pembalakan liar (*illegal logging*) dan penimbunan BBM yang dilakukan Aiptu Labora Sitorus di Papua. Dia dengan mudah keluar LP Sorong dan berbulan-bulan tidak diketahui.¹⁴⁵

Begitu pula dalam kasus korupsi yang menimpa sejumlah pejabat di Kemendagri dalam kasus korupsi miliaran rupiah dalam proyek percontohan KTP elektronik berbasis nomor induk kependudukan (NIK). Mereka telah disidik sejak tahun 2010, tetapi tak satu pun ditahan.¹⁴⁶ Kasus korupsi penyelewengan dana haji ratusan miliar rupiah yang menimpa bekas Menteri Agama Suryadarma Ali dkk, walaupun akhirnya berhasil dipenjarakan, tetapi membutuhkan waktu yang lama dan berbelit-belit.¹⁴⁷

Ketimpangan inilah yang makin mencoreng wajah hukum yang kian menjauh dari rasa keadilan. Hukum yang direpresentasikan dalam penegakan undang-undang telah menjauhkan dari esensinya, keadilan. Sejak dulu jagat hukum meyakini kebenaran pernyataan Gustav Radbruch (1949), asas hukum ialah keadilan, selain kemanfaatan dan kepastian.

¹⁴⁴Kompas, 19 Maret 2015, hal. 2.

¹⁴⁵<http://news.detik.com/berita/3157760/licinnya-labora-sitorus-melawan-hukum-kabur-dan-kabur-lagi>, diakses pada tanggal, 19 Juni 2016.

¹⁴⁶<https://m.tempo.co/read/news/2016/04/27/063766217/kpk-diminta-tuntaskan-kasus-e-ktp>.Diakses pada tanggal, 16 Juni 2016.

¹⁴⁷<http://lipsus.kompas.com/topikpilihanlist/2306/1/suryadharma.ali.ditahan.kpk>. Diakses pada tanggal, 19 Juni 2016.

Namun dalam praktiknya, hukum dan keadilan seperti bertolak belakang. Hukum seperti berjumawa meninggalkan rasa keadilan. Memang hukum dirancang tidak mungkin dapat menjalankan tiga asas itu secara bersamaan. Akan tetapi, bagi Gustav Radbruch bila tidak mampu melaksanakan asas kepastian dan kemanfaatan, seharusnya keadilan adalah yang lebih diutamakan. Gustav Radbruch menyatakan “*rech et wille zur gerechtigkeit*” (hukum adalah kehendak demi keadilan).¹⁴⁸

Kini aparat hukum telah kehilangan kreativitas dalam mewujudkan cita keadilan universal. Memang aparat hukum kini relatif tak diintervensi oleh kekuasaan politik rezim tertentu, tapi mereka telah memihak pada uang. Maka yang terjadi, keadilan telah beralih pada pemilik uang yang mampu membeli keadilan.¹⁴⁹

Sedangkan pada kaum miskin, keadilan tak pernah berpihak pada mereka. Persis seperti disindir oleh Marc Galanter (1995) yang dengan tegas menyatakan, hukum lebih berpihak pada orang kaya karena memang dijalankan oleh aparat yang diskriminatif, bukan oleh komitmen menegakkan asas keadilannya.¹⁵⁰

Hukum tak lagi dapat dipercaya untuk menyelesaikan aneka konflik perdata, pidana, maupun administrasi. Pikiran aparat hukum menyatakan, menjalankan hukum bukan untuk menegakkan keadilan, tapi lebih ditekankan pada prosedur yang kaku dan *rigid* sepanjang terdapat pasal dalam KUHP. Dengan kaca mata kuda, hukum dijalankan tanpa mempertimbangkan aspek sosiologis terdakwa, seperti kasus Nenek Asyani dan Harso Taruno yang papa dan renta. Itulah sebabnya dunia hukum sangat asing dan jauh dari jangkauan nalar rakyat kecil untuk memahaminya baik dari aspek bahasa, logika, bahkan putusan hukum. Semua hadir dalam ruang yang sulit dimengerti dan dipahami. Jadilah hukum menjadi sesuatu yang elitis. Inilah yang mendorong rakyat kian

¹⁴⁸E. Fernando M. Manullang. 2010. *Korporatisme dan Undang-Undang Dasar 1945 : interpretasi hukum terhadap teks Undang-Undang Dasar 1945 dan risalah sidang Badan Penyelidik Oesaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tentang pengaruh nilai korporatisme*, Jakarta, Nuansa Aulia, hal.24-35.

¹⁴⁹Agus Riwanto. 2010. *Membangkitkan Penegakan Hukum*, Media Indonesia, 21 Mei 2013, hal. 12.

¹⁵⁰Marc Galanter, 1995, *Why The Haves Come Out Ahead: Speculations on The Limit of Legal Change*, *Journal of Law & Society Review*, Vol. 9, No. 1, Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Law and Society Association, pp. 95-160.

meminggirkan hukum negara sebagai cara utama menyelesaikan konflik.¹⁵¹

Hampir semua kasus hukum yang coba diselesaikan lewat litigasi, pengadilan selalu mengecewakan dan melahirkan keputusan. Sesuatu yang seharusnya diputus bebas, malah dihukum. Sebaliknya, sesuatu yang seharusnya dihukum, justru dibebaskan.

Hukum kini tidak lagi hitam putih, tapi menjadi abu-abu. Lebih licin permainan hukum ketimbang politik. Tak jelas lagi antara putusan hukum dan putusan politis. Anehnya, belakangan aneka kasus megakorupsi yang melibatkan elite politik selalu berdalih diselesaikan dan dipercayakan pada mekanisme hukum. Padahal sebenarnya tak pernah benar-benar ada mekanisme hukum itu. Yang ada adalah mekanisme politis. Politik selalu mengalahkan hukum. Jadilah politik sebagai panglima. Hukum harus tertawan dan tunduk pada politik. Budaya kekerasan masyarakat dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum, seperti membakar pencuri dan begal dalam keadaan hidup, sungguh memprihatinkan. Akan tetapi barangkali itu ungkapan kekecewaan pada aparat hukum. Atau juga sebagai cermin kekerasan yang disumbangkan sistem hukum itu sendiri.

Hukum kini berwatak “minimalis”. Artinya, aparat (polisi, jaksa, dan hakim) merasa telah menjalankan hukum bila peraturan-peraturan sudah diterapkan sebagaimana tercantum dalam UU. Inilah cermin dari menjalankan hukum sebagai teknologi saja.

Seharusnya hukum dijalankan dalam watak idealis dan progresif, tidak sekadar menerapkan teks-teks peraturan begitu saja. Dia harus juga memimikirkan nilai-nilai dan rasa keadilan. Hukum bukan semata-mata teknologi, tapi sarana untuk mengekspresikan nilai dan moral. Untuk mewujudkan hukum yang berwibawa dan memperoleh kepercayaan public, maka saatnya kini menempatkan sistem hukum untuk kian sensitif dalam mewujudkan rasa keadilan dan berpihak pada nilai moral.

Berikut ini diuraikan kasus kebijakan politik yang elitis. Mahkamah Konstitusi (MK) membuat kejutan dengan menerima gugatan Adnan Purichta Ichsan dan menghapus pasal pembatasan larangan keluarga petahana (*incumbent*) atau politik dinasti dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota pilkada serentak tahun 2015 lalu.¹⁵²

¹⁵¹Agus Riwanto. 2015. *Hukum Tanpa Rasa Keadilan*, Koran Jakarta, 24 Maret 2015, hal. 9.

¹⁵²Kompas, 9 Juli 2015, hal. 1.

Dalam Putusan MK No. 33/PUU-XII/2015 yang dibacakan oleh Ketua MK Arief Hidayat menegaskan, bahwa ketentuan dalam Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota bertentangan dengan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 yang bebas diskriminatif.

Dengan putusan MK maka upaya untuk mencegah hadirnya politik dinasti atau jabatan politik hanya dipegang oleh segelintir kelompok elite yang saling bertalian darah dengan penguasa politik sebelumnya (petahana) telah gagal dibatasi. Bahkan putusan MK ini justru akan melanggengkan praktik politik dinasti/kekerabatan di Indonesia.¹⁵³

Sesungguhnya ketentuan Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 ini tidak mendiskriminasikan hak politik setiap orang dalam pencalonan pilkada termasuk kerabat dekat petahana, sebab dalam penjelasannya Pasal ini masih memberi ruang bagi kerabat petahana untuk dapat mencalonkan diri dalam pilkada, hanya diatur waktunya, yakni satu periode setelah jabatan petahana berakhir.

Jika dibaca secara filosofis dan sosiologis, Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 ini sesungguhnya tidak bertentangan pula dengan semangat dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Pasal ini menyatakan, bahwa “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dengan demikian ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 ini sesungguhnya terkandung makna pilihan *kebijakan hukum terbuka (opened legal policy)* yang menjadi ranah *pembuat Undang-Undang* (Pemerintah dan DPR) dalam memilihnya, apakah membatasi atau tidak dalam pengaturan suatu kebijakan hukum publik.

Dalam hal ini pembuat UU memilih untuk mengatur pembatasan mengenai hak politik kerabat dalam pencalonan pilkada, yakni setelah jeda satu periode dengan petahana. Artinya pembuat UU ini tidak salah secara filosofis, sepanjang pengaturan pembatasan pencalonan petahana dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan

¹⁵³Agus Riwanto, 2015, *Pelanggaran Politik Dinasti*, Suara Merdeka, 14 Juli 2015, hal. 5.

pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sejauh ini secara sosiologis aspirasi publik menghendaki agar politik dinasti dicegah dengan cara diatur periode pencalonannya melalui revisi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Otda *jucto* UU No. 12 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada melalui Pasal 7 Ayat (1) huruf r ini, sebagai bentuk respon atas aspirasi publik.

Aspirasi publik yang menghendaki larangan politik dinasti dalam pilkada ini bukan bersifat politis yang hendak mendiskrimansakan hak politik seorang kerabat petahana, melainkan berangkat dari sebuah realitas empiris di masyarakat, bahwa politik dinasti telah nyata melahirkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Karena ada kecenderungan para petahana akan menyalahgunakan kekuasaan politiknya, berupa penggunaan fasilitas negara, dana APBD, dan aparatus birokrasi untuk menyokong pada kerabatnya dalam pilkada.

Begitu pula para kerabatnya yang mencalonkan diri berpotensi untuk memanfaatkan jejaring sosial politik petahana untuk meraup suara dalam pilkada dengan menumpang popularitas dan modal sosial petahana. Jelaslah politik dinasti ini mendorong kompetisi pilkada menjadi tak adil dan justru diskriminatif hanya mengistimewakan kerabat petahana.

Pelan tapi pasti napas demokrasi lokal akan mati di daerah, karena politik dinasti ini sangat kejam melebihi zombie-zombie yang mengguritkan proyek, *fee*, dan hasil pembangunan daerah hanya dinikmati oleh segelintir orang dalam relasi kekerabatan di daerah. Akibatnya akan mematikan lahirnya calon-calon pemimpin lokal alternatif. Sebab kompetisi pilkada tak berlangsung *fair* dan kompetitif, siapa pun yang bertanding melawan gurita kekerabatan lokal dengan petahana akan tersingkir. Sebab petahana dengan kekuasaannya, harta, relasi, modal sosial, jaringan politik birokrasi, segenap fasilitas dana APBD, dan popularitasnya akan dengan mudah disalahgunakan untuk memobilisasi dan mempengaruhi rakyat di daerah untuk memilih kerabatnya dalam pilkada serentak. Di titik ini betapa beratnya calon kepala daerah yang tidak memiliki jalur kerabat dengan petahan akan dapat menang dalam kompetisi pilkada yang sistemnya dirancang tak adil sejak dalam pikiran pembuat UU dan para hakim MK ini.¹⁵⁴

Sesungguhnya politik dinasti sejak lama menjadi kerisauan dan gunjingan politik di tanah air, karena merupakan parasit demokrasi karena

¹⁵⁴Agus Riwanto. 2015. *Bahaya Politik Dinasti*, Koran Jakarta, 13 Juli 2015, hal. 9.

dengan politik dinasti para petahana yang rakus kekuasaan akan berjuang untuk mempertahankan kekuasaan politik hanya berputar diseperti kerabatnya. Ini adalah cara-cara sangat primitif dalam mempertahankan kekuasaan di era demokrasi.

Lebih dari itu, politik dinasti akan mencerminkan seolah-olah kebebasan politik Indonesia tanpa batas, elite politik mementingkan diri sendiri, menyuburkan *money politic*, memudarnya pemahaman elite pada etika bernegara dan berujung pada kekurangpahaman elite pada etika berdemokrasi modern.¹⁵⁵

D. OPERASIONALISASI HUKUM MAZHAB PANCASILA

Menjalankan hukum progresif bermazhab Pancasila adalah menegakkan hukum dengan lebih berpihak pada yang lemah. Adapun operasionalisasinya dapat dilakukan dengan pendekatan teori hukum modern. Pengadilan dalam membuat putusan hukum bukan saja harus adil kepada siapa pun (*equality before the law*), tetapi juga harus memerhatikan aspek analisis ekonomi, berupa efektivitas dan efisiensi dalam penegakan hukum.

Hal ini seperti dinyatakan oleh Richard A. Posner, antara lain menyatakan dalam membuat putusan hukum yang adil selain pertimbangan kemanusiaan juga mempertimbangkan aspek ekonomi.¹⁵⁶

Sistem hukum harus dibangun berdasarkan asas-asas ekonomi, terutama aspek untung dan rugi. Negara harus menghitung secara matematika ekonomi, apakah sepadan antara kerugian yang ditimbulkan akibat suatu perbuatan jahat dengan uang yang dikeluarkan oleh negara dalam memproses hukum suatu kasus kejahatan.

Jika teori ini digunakan untuk membaca kasus yang dikemukakan di atas, seharusnya sejak proses penyidikan di kepolisian, penyelidikan di kejaksaan, dan proyustisia di pengadilan harus terlebih dahulu mengkaji dan mencermati apakah kejahatan yang dilakukan oleh si miskin layak diproses hukum.

Kerugian yang diakibatkan kejahatan mencuri beberapa potong kayu tak sebanding dengan biaya (uang/anggaran) yang dikeluarkan negara untuk membiayai polisi, jaksa, dan hakim dalam memproses hukum kasus

¹⁵⁵Nanat Fatah Nasir. 2010. *Moral dan Etika Elite Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 25-28. Baca pula Haryatmoko, 2004, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hal. 185-212.

¹⁵⁶Richard A Posner, 1999, *Economic Analysis of Law*, Harvard University Press.

ini. Jika didapat hasil biaya negara lebih mahal daripada kerugian kejahatan, sebuah kasus harus dihentikan. Sebaliknya jika didapat hasil biaya negara yang dikeluarkan untuk memproses sebuah kasus kejahatan lebih murah dibandingkan kerugian kejahatan, proses hukum harus dilanjutkan, bahkan dihukum berat. Itulah sebabnya kasus-kasus hukum yang melibatkan elite politik dan kekuasaan seharusnya diproses hukum lebih lanjut jika menggunakan teori Richard A. Posner ini. Sedangkan kasus orang miskin, papa, dan kecil seharusnya dihentikan sejak di tahap penyelidikan.¹⁵⁷

Demikianlah operasionalisasi teknis yuridis cara menjalankan hukum progresif bermazhab Pancasila yang meminta untuk adaptif dengan realitas masyarakat yang harus berani melakukan terobosan hukum (*rule breaking*) untuk melawan norma, sistem, dan struktur yang tak memihak kaum yang lemah.

E. OPERASIONALISASI POLITIK MAZHAB PANCASILA

Adapun operasionalisasi menjalankan politik progresif mazhab Pancasila dalam kasus kebijakan politik yang berpihak pada elite, yakni Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak ketika Mahkamah Konstitusi (MK RI) membuat kejutan dengan menerima gugatan Adnan Purichta Ichsan dan menghapus pasal pembatasan larangan keluarga petahana (*incumbent*) atau politik dinasti dalam UU Pilkada tahun 2015 lalu.¹⁵⁸

Dalam Putusan MK No. 33/PUU-XII/2015 yang dibacakan oleh Ketua MK Arief Hidayat menegaskan, bahwa ketentuan dalam Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota bertentangan dengan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 yang bebas diskriminatif. Dengan putusan MK maka upaya untuk mencegah hadirnya politik dinasti atau jabatan politik hanya dipegang oleh segelintir kelompok elite yang saling bertalian darah dengan penguasa politik sebelumnya (petahana) telah gagal dibatasi.

Dalam konteks menjalankan politik progresif bermazhab Pancasila, maka seharusnya putusan MK lebih progresif dengan memihak pada kepentingan publik dan masa demokratisasi di Indonesia. Publik selama ini menolak politik kekerabatan dalam kompetisi meraih jabatan politik karena merupakan racun demokrasi yang membuat peta kekuasaan tidak bergulir

¹⁵⁷Agus Riwanto, 2015, *Diskrepansi Pengadilan dan Mahalnya Harga Keadilan*, Solopos, 30 Maret 2015, hal. 5.

¹⁵⁸Kompas, 9 Juli 2015, hal. 1.

kepada semua orang, melainkan hanya berputar di ring elite politik dan keluarga besar petahana. Data Kemendagri menunjukkan sejak pilkada langsung dihelat tahun 2005-2014 setidaknya ada 59 kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih yang memiliki ikatan darah.¹⁵⁹

Negeri yang masih berusia muda dalam mengayuh jalan demokratisasi ini sangat membutuhkan regenerasi kepemimpinan politik alternatif, kompeten, berintegritas, dan teruji kapasitasnya melalui intensitas yang panjang keterlibatannya dengan denyut nadi dan dinamika kehidupan sosial-politik di level lokal dan nasional. Pemimpin politik alternatif model ini hanya didapat melalui kompetisi yang sehat, adil, dan demokratis dengan memberi peluang dan kesempatan yang sama pada putra-putri terbaik bangsa.

Sebaliknya dengan politik kekerabatan akan berpotensi melahirkan politik diskriminatif, karena para kerabat petahan telah memiliki keistimewaan politis sebelum bertanding dalam pilkada. Selain ditopang oleh kekuasaan sang petahana kepala daerah, mereka juga memetik keuntungan popularitas petahana sebagai modal sosial yang paling kuat untuk menang dalam pilkada.

Itulah sebabnya jauh hari John Rawls (1971)¹⁶⁰ telah memperkenalkan filosofi keadilan dengan konsep “*fairness*” yang mengandung asas filosofis, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingannya mestinya memperoleh suatu posisi yang sama pada saat akan memulai dalam sebuah kompetisi. Bahkan Rawls juga menegaskan keadilan dalam hukum haruslah berpihak kepada “yang lemah”, bukan pada yang kuat. Yang lemah dan pantas dilindungi melalui pembatasan pengaturan kerabat petahana ini adalah publik yang sejak lama menginginkan negeri ini bebas dari politik kekerabatan. Karena politik kekerabatan secara sistematis dan struktural akan memotong jalan kesempatan orang biasa tanpa ikatan darah dengan petahana dalam kompetisi meraih jabatan politik.

Jika merujuk pada tafsir hukum progresif mazhab Pancasila yang mengutamakan pemaknaan teks hukum lebih sensitif pada aspirasi, keinginan, dan kebutuhan publik untuk mencegah politik dinasti dalam pilkada, maka seharusnya putusan MK menolak gugatan terhadap ketentuan Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015. Bahkan seharusnya MK menafsirkan makna Petahana “bukan mereka yang sedang menjabat”,

¹⁵⁹Agus Riwanto. *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, Kompas, 20 Juli 2015, hal. 5.

¹⁶⁰John Rawls. 1971. *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

seperti dalam SE KPU Nomor 302/VI/KPU/2015 yang berisi penjabaran Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 yang memicu kontroversi. KPU telah keliru menafsirkan petahana, yaitu kepala daerah yang tidak lagi berstatus sebagai petahana saat dia mengajukan pengunduran diri dari jabatannya, melainkan petahana seharusnya adalah “orang terakhir yang menduduki jabatan kepala daerah”.

Petahan dalam model tafsir hukum progresif ini adalah siapa pun kepala daerahnya sepanjang ia menjabat yang terakhir di daerah itu, sekalipun mengajukan pengunduran diri dari jabatan kepala daerah di tengah jalan maka ia tetap disebut petahana. Dengan begitu mundur dan tidak mundurnya seorang kepala daerah dari jabatannya tetaplah disebut petahana. Maka dalam model tafsir hukum progresif ini posisi petahana telah dikunci untuk tidak memberi kesempatan kerabatnya maju dalam pencalonan kepala daerah.¹⁶¹

¹⁶¹Agus Riwanto, *Ibid.*, hal. 5.

BAB VII

STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN DARI ASPEK PENGUATAN PRINSIP ECO-DEMOCRACY

A. Mahkamah Konstitusi dan Uji Materi UU Sumber Daya Air

Pada 18 Februari 2015 lalu publik dikejutkan dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 85/PUU-XI/2013 yang memutuskan, bahwa UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengolahan Sumber Daya Air (UU SDA) dan semua peraturan di bawahnya dibatalkan karena bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Salah satu pendapat MK dalam pembatalan UU SDA ketentuan Pasal 9 Ayat (1) UU SDA membuka peluang privatisasi pengelolaan sumber daya air oleh swasta. Sehingga, cenderung mengabaikan peran badan usaha negara, BUMN, dan BUMD seperti diamanatkan Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945.

Kalaupun negara berperan dalam soal pemberian izin pengelolaan air, dalam praktik selama ini pemberian izin hanya bersifat prosedural dan formal. Sementara pengawasan di lapangan yang lemah mengakibatkan eksploitasi sumber daya air tak terkendali. Itulah sebabnya di beberapa tempat di daerah pengambilan sumber daya air oleh perusahaan air minum melebihi ambang batas yang sudah ditentukan. Bahkan, disinyalir pengelolaan sumber daya air tanpa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal).

Akibatnya, terjadi kerusakan lingkungan yang merugikan masyarakat sekitar. Bahkan agenda privatisasi air di Indonesia sudah terbukti lewat PP No. 16 Tahun 2005 tentang Sistem Pengelolaan Air Minum (SPAM), Perpres No. 77 Tahun 2007 (yang diperbaharui dengan Perpres No. 111 Tahun 2007 dan Perpres No. 36 Tahun 2010). Aturan itu memungkinkan swasta menguasai seratus persen modal penguasaan air minum, dan asing dapat menguasai modalnya sebesar 95 persen.

Sebab utama mengapa UU SDA ini dibatalkan oleh MK, karena substansinya sarat dengan pendekatan pasar untuk pengelolaan sumber daya air yang merupakan kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia. Pemerintah sebagai representasi negara, yang seharusnya bertanggung jawab menyediakan akses bagi publik, justru menyerahkan pengelolaannya kepada pihak swasta yang berpedoman mencari untung sebesar mungkin dengan memberi akses sumber daya air kepada siapa pun yang mampu membayar. Akibatnya UU ini amat merugikan masyarakat secara sosial-ekonomi.

B. Karakter Politik Hukum UU SDA

Putusan MK tepat sebagai solusi untuk mengatasi politik hukum (*legal policy*) pengaturan sumber daya air di Indonesia yang lebih pro pada pasar (*market*) sebagai manifestasi dari praktik liberalisasi perdagangan dan keuangan; dominasi perusahaan asing dan kuatnya peran dari tiga organisasi ekonomi dunia: *Internasional Monetary Fund* (IMF), Bank Dunia (*World Bank*) dan *World Trade Organization* (WTO) yang merupakan ciri dari globalisasi ekonomi dunia.¹⁶²

Tak pelak lagi sesungguhnya hadirnya UU SDA ini juga tidak lepas dari peran besar "campur tangan" Bank Dunia dalam reformasi sektor air, yang bertujuan mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pengelolaan dan komersialisasi sumber daya air.¹⁶³ Ini membuktikan perubahan baik substantif maupun karakter politik hukum dan lembaga yudisial didesain untuk memperkuat jaminan *regime property rights* dan memfasilitasi proses integrasi dalam sistem ekonomi global dan bukti nyata dari perubahan karakter peran negara dalam kebijakan publik dari *state-led*

¹⁶²Muhammad Akib. 2012. "Reformasi Hukum dan Kebijakan Investasi di Bidang Sumber Daya Alam di Era Globalisasi dan Otonomi Daerah", dalam *Hukum dalam Berbagai Dimensi: Bunga Rampai Tulisan Bidang Hukum*, Unlam Press, Lampung, hal. 365.

¹⁶³Suhardi Suryadi. 2015. "Hak Masyarakat Atas Air Pasca Putusan MK", Kompas, 24 Maret 2015, hal. 6.

capitalism ke *neoliberalism* sebagai upaya pemerintah untuk melakukan *recovery* melalui peningkatan investasi secara instan.

Produk-produk hukum yang lahir di era ini pada umumnya berkarakter antara lain, pengalihan pengelolaan dari negara ke swasta (privatisasi) dengan membuka peluang investasi sebesar-besarnya. UU SDA ini inisiasinya berasal dari komitmen (*structural Adjustment Loan*) yang mensyaratkan adanya perubahan kebijakan bidang sumber daya air yang menghadapkan antara kepentingan masyarakat di satu sisi yang melihat air sebagai satu bentuk fungsi sosial dengan pemerintah dan Bank Dunia di sisi yang lain yang melihat air sebagai bentuk komoditi dan karenanya harus tunduk pada imperatif pasar dalam manajemennya.¹⁶⁴

C. Prinsip Filosofi Eco-Democracy

Pasca pembatalan UU SDA ini maka kini yang akan berlaku untuk mengisi kekosongan hukum dalam pengolahan SDA adalah UU No. 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan, tetapi UU ini tak lagi memadai untuk adaptif mengatasi aneka problem SDA yang kian kompleks. Maka saat ini perlu dipikirkan untuk melakukan perancangan kembali UU SDA agar dapat kian mampu mengatasi aneka problem pengaturan SDA. Untuk itu diperlukan satu prinsip atau asas filosofi yang tepat untuk merancang pembaruan UU SDA di masa mendatang, yakni asas ekologi demokrasi (*eco-democracy*) atau demokrasi hijau (*green democracy*), yakni dalam merancang kebijakan pengelolaan SDA dengan selalu memperhatikan aspek keberlanjutan lingkungan (*sustainability ecology*) dengan tanpa melakukan tindakan eksploitatif serta menghancurkan lingkungan dengan tanpa memprediksi dampak negatifnya.¹⁶⁵

Ini merupakan implementasi dari praktik-praktik demokrasi yang sensitif lingkungan, yaitu pengintegrasian dimensi lingkungan hidup ke dalam proses dan hasil demokrasi. Cara ini memungkinkan alat timbang sensitivitas lingkungan hidup sebagai keberhasilan kualitas demokrasi di sebuah bangsa. Kian sensitif praktik demokrasi dengan lingkungan, maka kian berhasil demokrasinya, sebaliknya kian tak peduli terhadap

¹⁶⁴Indrasiaswati Dyah Saptaningrum. 2008. *Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Jentera, PSHK, Jakarta, hal 77-80.

¹⁶⁵Eko Nurmardiansyah. 2015. Konsep Hijau: Penerapan Green Constitution dan Green Legislation dalam Rangka Eco-Democracy, dalam journal.unpar.ac.id/index.php/veritas/article/download/1422/1368, diakses pada tanggal 6 September 2015.

lingkungan, maka kian tak berkualitas praktik demokrasi di sebuah bangsa.¹⁶⁶

Demokrasi pun dihadapkan pada tuntutan-tuntutan baru. Ia dituntut membangun suatu gerakan politik hukum yang sensitif lingkungan (*green polity*). Dituntut juga tersedia dan aktifnya partai-partai sensitif lingkungan yang menjadikan lingkungan hidup sebagai platform utamanya (*green parties*). Kebijakan pun harus mampu menimbang aspek lingkungan (*green policies*). Anggaran belanja negara dan daerah harus pula menimbang aspek lingkungan dan memobilisasi dana yang layak bagi pengelolaan lingkungan (*green budget*). Bahkan, para pejabat publik dan politisi pun dituntut punya sensitivitas lingkungan yang layak (*green politicians*).

Penerapan asas *eco-democracy* dalam pebaruan UU SDA ini penting karena menurut Satjipto Rahardjo,¹⁶⁷ mengkaji dan mendalami sebuah UU melalui asas-asasnya ini sangat penting sebab asas hukum adalah merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Jika ada persoalan dalam implementasi suatu peraturan hukum, maka dikembalikan kepada asas-asasnya. Karena itu asas hukum disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan melahirkan peraturan selanjutnya. Karena itu pula, asas hukum mengandung nilai-nilai dan etis.

Karena adanya ikatan hukum dengan asas-asasnya, maka hukum merupakan satu sistem, yaitu sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan di sini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Peraturan hukum terikat pada asas-asasnya bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu.¹⁶⁸ Dengan demikian peraturan hukum seharusnya memiliki asas-asas yang merupakan satu kesatuan sistem yang bersumber pada nilai dan etis, asas hukum dan nilai serta etis merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.

¹⁶⁶Terence Ball. 2005. *Green Democracy: Problems and Prospects*, makalah yang dipresentasikan pada American Political Science Association Meeting yang diselenggarakan di Washington, D.C. pada tanggal 1-4 September 2005.

¹⁶⁷Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 45.

¹⁶⁸*Ibid.*, hal. 46-50.

D. Bentuk Prinsip Eco-Democracy

Bentuk dari penerapan asas atau prinsip filosofi *eco-democracy* ini dalam pengolahan SDA di masa depan adalah dengan menerapkan keseimbangan antara aspek privatisasi yang bersifat individual dengan prinsip kepentingan bersama. Maksudnya kegiatan ekonomi dalam pengaturan SDA digerakkan oleh mekanisme pasar yang dikendalikan oleh pemerintah menuju ekonomi pasar yang efisien tetapi berkeadilan. Peran swasta tidak dibatasi selama tidak terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran pemerintah tidak hanya terbatas sebagai regulator, tetapi juga melakukan tindakan yang diperlukan dan bahkan menjadi pelaku langsung apabila timbul adanya eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial.¹⁶⁹ Karena itu sistem nilai yang diberlakukan dalam pengaturan SDA di masa depan adalah menerapkan asas filosofi tanggung jawab moral dan sosial.

Gagasan penerapan asas atau prinsip filosofi *eco-democracy* ini sejalan dengan gagasan Fukuyama yang mengingatkan perlunya peran negara dalam ekonomi politik sumber daya alam untuk melakukan fungsinya yang memang perlu dalam dua cakupan (*scope*) yaitu penguatan kapasitas dan otoritas negara.¹⁷⁰

Penguatan peran negara ala Fukuyama ini sebenarnya ingin mempertautkan dua tradisi besar dalam teori sosial, yakni Machiavelli, Hobbes, dan Hegel di satu pihak dan Adam Smith, Locke, dan Kant dipihak lain. Yang pertama mewakili tradisi pemikiran tentang negara, kekuasaan dan otoritas, sedangkan yang kedua adalah tokoh-tokoh terdepan dalam gagasan tentang kebebasan, otonomi individu, dan moralitas. Kedua tradisi ini sebenarnya terkait dan saling menguatkan. Kebebasan dan kesejahteraan ekonomi tidak mungkin tercapai tanpa hadirnya negara yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Sebaliknya negara yang kuat tanpa menjamin kebebasan dan kesejahteraan warganya tidak akan mampu bertahan lama.¹⁷¹

Penerapan asas ini penting dilakukan agar pengaturan SDA memiliki dimensi sosial yang kuat juga menimbang aspek privatisasi yang terbatas. Ini dimaksudkan agar bumi tempat kita berpijak tak kian tua, bahkan tak

¹⁶⁹Jimly Assidique. 2010. *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hal. 357.

¹⁷⁰Francis Fukuyama. 2005. *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, alih bahasa A.Zaim Rofiqi, 2005, PT Gramedia, Jakarta.

¹⁷¹Rizal Mallarangeng. 2005. "Pengantar" buku *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, alih bahasa A.Zaim Rofiqi, 2005, PT Gramedia, Jakarta, hal. ix-xv.

kian panas kemampuannya menopang kehidupan. Nafsu konsumsi dan eksploratif air berlebihan melalui privatisasi karena air dijadikan komoditas ekonomi dipastikan akan mengubah lapisan udara menjadi perangkap panas. Dengan perangkap itu, bumi bagai diselubungi selimut buatan yang menghambat pelepasan panas bumi ke udara. Bumi tak ubahnya "rumah kaca" yang semakin panas. Akibatnya, frekuensi dan eskalasi bencana di muka bumi yang disebabkan oleh perilaku manusia (*man made disaster*) dan akibat kebijakan (*policy made disaster*) semakin meningkat.

BAB VIII

STRATEGI MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN DARI ASPEK PENGUATAN PENINGKATAN KUALITAS DPR DALAM PRODUK LEGISLASI NASIONAL

A. SEJARAH BURUKNYA LEGISLASI NASIONAL

Pasca tumbanganya Orde Baru dan berganti baju Orde Reformasi, aneka problem terus membelit bangsa ini seolah tanpa jeda. Mulai dari sosial, ekonomi, politik, dan tak ketinggalan hukum. Sebagai sebuah bangsa berdasar hukum (*rechstaat*) yang meyakini hukum sebagai penopang utama kokoh berdirinya bangunan “rumah bersama” bernama Indonesia. Komponen utama tegaknya hukum adalah hadirnya peraturan perundang-undangan yang memadai, bukan saja prosedur teknis pembuatannya (*legal drafting*)¹⁷² yang demokratis, tetapi juga substansi materinya yang bermutu

¹⁷²Sejumlah karya ilmiah yang mengupas secara teknis tata cara pembuatan UU (*legal drafting*) dapat dibaca, Rusminah, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 143-154. Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Jilid 1* (Yogyakarta: Kanisius, 2007). Maria Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007). Budiman M.P.D. Sinaga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004). A. Hamid S. Attamimi, 1990, “Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Desertasi*, UI, Jakarta. Bagir Manan, 1992, *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Ind Hill Co, 1990). Soehino, *Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 2003).

dan mampu dijadikan rujukan dan panduan berbangsa tanpa bertentangan dengan kehendak dan keinginan publik.

Pascaamendemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) yaitu posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden. Lihatlah, Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamendemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundangkan tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan.

Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU. Semula sebelum amendemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amendemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (*executive heavy*), tapi pascaamendemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari Presiden (*legislative heavy*).

Fenomena ketatanegaraan ini sesungguhnya mengajarkan bahwa fungsi DPR sangat strategis dalam menentukan bentuk bulat-lonjongnya sebuah UU. Kualitas produk legislasi sudah barang pasti menjadi tanggung jawan DPR. Karena sesungguhnya dalam konteks pelebagaan demokrasi melalui produk legislasi, fungsi DPR sangat berpengaruh dalam menuntaskan arah dari konsolidasi demokrasi. Urgensitas fungsi itu dapat dimulai dengan mengukur tingkat kualitas sebuah produk UU. Ia menjadi kunci keberhasilan konsolidasi demokrasi¹⁷³

Adapun yang dimaksud politik dalam tulisan ini adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. *Legal policy* itu meliputi: pertama pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah

¹⁷³Alan R. Ball dan Guy Peters. 2005. *Modern Politics and Government*, (Macmillan: Palgrave Macmillan, 2005), hal. 59.

ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian itu, politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹⁷⁴

Oleh karena itu ke depan diperlukan sebuah strategi politik hukum untuk meningkatkan produk kuantitas dan kualitas legislasi (undang-undang) yang semestinya bukan hanya demokratis isi dan bentuknya, tetapi juga proses pembuatannya yang bersih dan baik (*clean and good law making process*) terutam terhindar korupsi, kolusi dan nepotisme serta jumlahnya yang dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sehingga produk legislasi nasional kita dapat menjadi panduan dan pagar bagi bekerjanya sistem bernegara dan bermasyarakat. Dengan kata lain produk-produk legislasi nasional kita ke depan merupakan manifestasi kehendak publik dalam kerangka tujuan bernegara, bukan merupakan pesanan politik dari kelompok tertentu (partai politik, agama, etnik, dan kelompok mayoritas), apalagi pesanan pemilik modal ekonomi dan keuangan dunia (kapitalisme global). Maka ke depan perlu dipikirkan secara serius tentang:

Pertama, apa penyebab utama rendahnya kinerja DPR RI dalam produk legislasi nasional baik dari aspek kualitas maupun kuantitas?

Kedua, bagaimana strategi politik hukum untuk meningkatkan kinerja DPR RI dalam produktivitas legislasi nasional di masa mendatang?

B. Selayang Pandang Pengaturan Prolegnas

Program legislasi nasional biasanya disingkat Prolegnas dalam konteks kebijakan politik hukum perundang-undangan di Indonesia dimaksudkan untuk merencanakan program pembentukan undang-undang yang dianggap prioritas nasional untuk mengatasi aneka problem hukum di masyarakat. Prolegnas dilaksanakan selama lima tahun masa jabatan DPR dan Presiden sebagai dua institusi yang memiliki otoritas mengusulkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 Pascaamendemen.

Pengaturan tentang Prolegnas diatur dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang

¹⁷⁴Mahfud M.D., "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema "Arah Politik-Hukum Legislasi Nasional", Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta di Hotel Sahid Raya Solo Pada Tanggal, 20 Februari 2010, hal. 3.

menyatakan, bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Dalam Prolegnas tersebut dilengkapi dengan instrumen penetapan skala prioritas dalam pembentukan undang-undang. Berikutnya pengaturan mekanisme Prolegnas diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi peraturan yang mengikat bagi seluruh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian ketika menyusun dan mengusulkan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU). Kemudian, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 jucto Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI yang mengikat anggota DPR yang tergabung dalam Komisi, Badan Legislasi (Baleg) maupun fraksi-fraksi di DPR RI dalam mengusulkan suatu RUU.

Mekanisme penyusunan dan pengusulan RUU dalam Perpres dan Peraturan DPR RI ini mengikat masing-masing institusi (Presiden dan DPR) untuk kemudian menetapkan Prolegnas dalam sidang paripurna DPR RI dalam bentuk Keputusan DPR RI tentang Prolegnas setiap tahunnya dan Prolegnas prioritas setiap tahunnya. Misalnya, berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Perpres No. 87/2014 dan Peraturan DPR RI No. 1/2012 jucto Peraturan DPR RI No. 1/2014 Sidang Paripurna DPR telah memutuskan Keputusan DPR RI No. 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2014-2015 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015 telah mengesahkan Prolegnas 2015-2019 sebanyak 160 RUU menjadi target DPR dan pemerintah untuk diselesaikan sepanjang tahun 2015-2019 atau selama satu periode keanggotaan DPR. Adapun prioritas Prolegnas tahun 2015 sebanyak 37 RUU dan tahun 2016 sebanyak 40 RUU.

C. Penyebab Rendahnya Produk Legislasi Nasional

Pascaamendemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) saat posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden. Lihatlah, Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamendemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib

diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundang tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan.

Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU semula sebelum amendemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amendemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (*executive heavy*), tetapi pascaamendemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari Presiden (*legislative heavy*). Hal ini mencerminkan kemiripannya dengan sistem parlementer dan telah memasukkan sebagian sistem parlementer seiring dengan pemurnian sistem presidensial.¹⁷⁵

Model ini menjadi penghambat utama buruknya proses legislasi di DPR selain karena sistem multipartai ekstrim di DPR dengan 10 parpol yang terkelompok dalam 10 Fraksi yang menyebabkan konflik kepentingan yang kuat antar fraksi untuk saling memperebutkan pengaruh paling kuat dalam melakukan fungsi pengawasan pada Presiden agar Presiden mau bersedia berbagi kursi menteri di kabinet.

Akibatnya multipartai di DPR ini telah mempersulit DPR dalam mengambil keputusan dalam proses legislasi. Karena itu apa yang disinyalir oleh Giovanni Sartori menjadi kenyataan bahwa problem sistem presidensial berbasis multipartai ekstrim tidak terletak dalam arena eksekutif (Presiden), melainkan dalam arena legislatif (DPR) saat merencanakan dan memutuskan produk legislasi dan nonlegislasi.¹⁷⁶

Posisi dominan DPR (*legislative heavy*) dalam produk legislasi ini tidak dibarengi dengan komitmen kuat dan disiplin untuk meningkatkan kinerja dalam produktivitas kuantitas dan kualitas-kualitas UU yang dihasilkan. Realitasnya DPR hanya mampu menuntaskan 2 (dua) UU dalam masa sidang tahun 2015 dari jumlah target Prolegnas sebanyak 36 RUU, yaitu UU Pemda dan UU Pilkada. Waktu luang DPR lebih banyak

¹⁷⁵Moh. Fajrul Falaah. "Presidensial dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemenarianisme Lewat Pintu Belakang", Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertemu: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September, Yogyakarta, hal. 10.

¹⁷⁶Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmilan Press Ltd, 1997), hal. 83.

dipergunakan untuk melakukan aneka kunjungan dan untuk pengawasan pada kinerja Presiden yang melupakan fungsi legislasi.¹⁷⁷

Bahkan DPR di era sebelumnya tahun 2009-2014, produk legislasi yang dihasilkannya banyak yang ditolak publik dengan berbagai alasan. Misalnya, yang paling spektakuler sepanjang satu bulan di bulan Desember 2008 lalu ada tiga RUU yang ditolak publik, yakni UU MA, UU Minerba, dan UU Badan Hukum Pendidikan, jika ditambah dengan UU bidang politik (seperti UU Partai Politik, UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU Pemilu Presiden/Wapres) yang tetap disahkan menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilu 2009. Yang merupakan pemilu paling kontroversial sepanjang sejarah pemilu, salah satunya karena produk UU-nya yang tak sempurna. Tabel berikut dapat megambarkan Produk legislasi DPR yang tak pernah tuntas dikerjakan:

Tabel I

No	Tahun	Target	Realisasi
1	2005	55	14
2	2006	76	39
3	2007	78	40
4	2008	81	61
5	2009	76	39
6	2010	70	16
7	2011	93	24
8	2012	69	30
9	2013	70	22
10	2014	69	31
11	2015	39	2
12	2016	40	Sedang berjalan

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Lebih dari itu penyebab lain dari rendahnya produktivitas legislasi DPR. Pertama, karena fungsi legislasi membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi, karena pembahasan mencakup pengaturan teknis yang sifatnya rinci, sedangkan kemampuan anggota DPR dalam soal ini tidak cukup memadai. Kedua, banyaknya sikap kompromistis dalam pembahasan legislasi di DPR yang diakomodasi dalam setiap pasal-pasal

¹⁷⁷APA. 2016. "Kinerja DPR, Memperbaiki Produktivitas Legislasi", *Kompas*, 12 Agustus 2016, hal. 5.

akibatnya pembahasan RUU cenderung tak berbobot, berbeda dengan sikap anggota DPR dalam menampilkan kinerja dalam fungsi pengawasan dan anggaran yang tampak lebih garang dan bergairah. Hal demikian dapat dilihat dari minimnya jumlah anggota DPR yang hadir dalam rapat-rapat membahas RUU sedangkan saat menggunakan fungsi pengawasan dan anggaran relatif rajin hadir dalam rapat.

Bila disimak dari pernyataan sejumlah kalangan dalam menolak produk legislasi adalah tidak mampu mencerminkan keadilan, tumpang tindih, menyuburkan empati dan keuntungan pada kelompok tertentu, tetapi mendiskriminasi kelompok yang lain. Ada semacam “resistensi” meminjam ungkapan Larry Cata Backer¹⁷⁸ akibat ketidaksetaraan antara hukum (UU) dan masyarakat (*mismatch between law and society*).¹⁷⁹

Ini menunjukkan bahwa DPR tak ubahnya pabrik pembuat UU yang proses pembuatannya jauh dari cerminan keinginan publik, lebih pada kepentingan kelompok tertentu, tanpa diiringi dengan kajian yang mendalam, tidak berkomitmen kuat mengutamakan target produktivitas kuantitas maupun kualitas yang kian menjauh dari aspirasi publik.

Menurut Mahfud M.D., politik hukum yang dituju dalam pembangunan hukum nasional haruslah memedomani empat kaidah:¹⁸⁰

Pertama, hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin integrasi bangsa baik secara teritorial maupun ideologis. Kedua, hukum harus bersamaan membangun demokrasi dan nomokrasi. Artinya hukum harus mengundang aspirasi masyarakat melalui mekanisme yang *fair* dan transparan serta akuntabel.

Ketiga, hukum harus membangun keadilan sosial. Tidak dibenarkan munculnya hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh kekuatan yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara.

Keempat, hukum harus membangun toleransi beragama dan berkeadaban. Hukum tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya

¹⁷⁸Larry Cata Backer. 2007. *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence, and Resistence*, (Durham, North Caroline: Caroline Academic Press), hal. 137.

¹⁷⁹Untuk melihat lebih jauh soal problem hukum dan masyarakat dalam reformasi hukum di Indonesia dapat dibaca karya, Hari Purwadi, “Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya” dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed), *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal. 61-67

¹⁸⁰Mahfud MD, *Ibid.*, hal. 5-6

pemelukan agama. Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tak peduli atau hampa spirit keagamaa). Hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama. Akan tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanan jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri.

C. Strategi Meningkatkan Produktifitas Legislasi

Diperlukan strategi politik hukum untuk meningkatkan produktivitas legislasi nasional baik dari aspek kuantitas maupun kualitasnya. Tujuannya adalah untuk dapat membenahi buruknya kinerja DPR dalam mengemban amanat legislasi, menuju desain politik hukum legislasi nasional yang baik dan bersih dari anasir korupsi dan demokratis dalam memproduk peraturan perundang-undangan ke depan (*clean and good law making process*).

1. Mengubah Haluan Politik dari *Agent/Delegete* ke *Trustee*

Dalam konteks peran anggota DPR dalam meningkatkan produktivitas legislasi adalah soal apakah ia sebagai *agent* (perantara) atau sebagai *trustee* (wali amanat).¹⁸¹ Kejelasan kedua peran ini penting untuk segera dijawab dalam realitas eksistensi anggota DPR, karena ketidakjelasan peran DPR selama ini telah menjadi salah satu penghambat lemahnya produktivitas DPR.

¹⁸¹Banyak teori yang menggambarkan tentang keterwakilan politik anggota legislatif mempengaruhi kualitas keberpihakannya pada rakyat, misalnya: Malcom E. Jewell membagi dua tipe, yakni *trustee* (wali) dan *delegate* (perutusan), Malcom E. Jewell, "Legislator-Constituency Relations and The Representative Process", dalam *Journal Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8 No. 3 (Aug., 1983), hal. 310-311. Ada juga yang membagi dalam *imperative mandate* dan *free mandate*. Lihat, Bintan R saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), hal. 101. Lalu ada juga yang mengkategorikan model *politico*, yakni kadang bertindak sebagai *delegate* dan kadang *trustee* atau semacam *mixed model* atau juga ada yang menggolongkan selain itu dengan model kesatuan dan model diversifikasi, yakni model pertama anggota DPR dilihat sebagai wakil seluruh rakyat, sementara model kedua anggota DPR dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu. Lihat Bilal Dewansyah, "Implikasi Pergeseran Sistem Pemilu terhadap Pola Hubungan Wakil Rakyat dan Rakyat Mungkinkah Pergeseran Tipe Wakil Rakyat dari Partisan ke Politico", Makalah Disampaikan dalam Seminar Internasional ke-10 Diselenggarakan oleh Yayasan *Percik (The International for Social Research, Democracy and Social Justice* bekerjasama dengan *The Ford Foundation* di Salatiga pada tanggal, 28-30 Juli 2009.

Ketidaktelesan ini dapat dilihat dalam realitasnya, misalnya pada saat tertentu tampak sekali DPR memerankan diri sebagai *agent* yang memainkan sebagai perantara atas kelompok konstituen tertentu atau kelompok kepentingan lain. Di konteks ini perjuangan dalam produk legislasi (UU) lebih didasarkan pada keuntungan dan kerugian dari suatu kelompok tertentu atau biasanya pada “pesanan” politik. Makin besar keuntungan yang didapat atas dasar pesanan makin kuat perjuangannya dalam menggolkan suatu draf RUU menjadi UU begitu pula sebaliknya.

Pada saat yang lain tampak DPR memerankan diri sebagai *trustee* (wali amanat), yakni kehadirannya di DPR adalah merupakan representasi kehendak umum masyarakat. Karena perjuangan untuk merumuskan suatu naskah UU tidak lagi memperhatikan pada konteks kepentingan kelompok konstituen tertentu, tapi hanya pada kepentingan publik.

Pada dasarnya yang membedakan dua tipe ini, yakni: model *agent* dalam hal pembentukan UU didasarkan pada kebaikan dari kelompok konstituen tertentu, bukan masyarakat umum. Sedangkan Model *Trustee* dalam hal pembentukan UU harus bertujuan pada kebaikan nasional bukan pada kebaikan sekelompok tertentu.

Memilah dua kepentingan ini sungguh tidak mudah, sebab boleh jadi para anggota DPR bisa saja saling mencuri peran secara bergantian atau bahkan secara bersamaan.¹⁸²

Bukti empiris menunjukkan bahwa praktik di hampir semua negara berkembang sulit menempatkan anggota parlemen untuk dapat berperan sebagai *trustee* (wali amanat). Sebab sebagaimana digambarkan oleh C. Wright Mills, bahwa aktor utama proses politik di parlemen biasanya lebih banyak diperankan oleh tangan-tangan liar, seperti kelompok birokrat, militer, pebisnis kuat, dan intelektual gadungan. Karena itu pastilah proses pembentukan kebijakan publik yang diterjemahkan dalam pembentukan produk UU lebih bersifat elitis dan sulit diakses publik.¹⁸³

Maka di sinilah sinyalemen munculnya praktik-praktik jual-beli atau korupsi produk UU antara anggota DPR dan kelompok-kelompok kepentingan itu dapat terjadi. Seperti yang paling mutakhir adalah skandal raibnya Pasal 113 Ayat (2) atau “Ayat Tembakau” dalam RUU Kesehatan. Begitu pula terjadi saat proses pembentukan UU Pemilu Legislatif 2009

¹⁸²Sony Maulana S., “Power Versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasar Fakta dan Logika”, dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III Oktober 2005, hal. 25.

¹⁸³C. Wright Mills, “The Power Elite” dalam Susan J. Fergusson, *Mapping The Social Landscape*, 2nd Edition. (California: Mayfield Publishing Company, 1999).

(UU No. 10/2008). Berdasarkan penelusuran *Cetro*, setelah rapat paripurna, terjadi penambahan pasal dari 316 menjadi 320 pasal. Peristiwa itu merupakan skandal politik terbaru dalam proses legislasi. Karena itu, keliru besar dan amat tidak bertanggung jawab mengatakan kejadian itu sebagai sebuah kesalahan teknis. Melainkan sebagai kudeta redaksional.¹⁸⁴

Karena itu betapa pun sulitnya anggota DPR mestinya dapat menempatkan dirinya sebagai individu yang independen yang tidak bergantung pada parpol mereka dalam bersikap menyuarakan produk UU yang baik, mestinya hanya berdasar pada pemahaman mereka sendiri terhadap fakta dan logika setiap rangkaian keadaan (*circumstances*) tertentu.¹⁸⁵

2. Menghilangkan Fraksi di DPR RI

Soal lain yang mesti menjadi perhatian dalam usaha memandirikan sikap DPR dalam proses legislasi adalah perlunya menghilangkan fungsi fraksi sebagai mekanisme utama dalam kerja DPR. Keberadaan fraksi akan berakibat pada tiga hal: *pertama*, kian mempertegas politik partisan anggota DPR yang terungkap dalam disiplin dan loyalitas buta terhadap garis politik parpol. *Kedua*, merintangikan berkembangnya peran anggota DPR sebagai utusan rakyat (*delegete*) dan sebagai anggota DPR yang otonom (*trustee*). *Ketiga*, hilangnya otonomi anggota DPR sebagai individu.¹⁸⁶

Padahal sesungguhnya dalam ketentuan yang ada, fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR. Keberadaan fraksi merupakan wadah atau pengelompokan unsur politik yang ada di DPR. Sekalipun tidak merupakan alat kelengkapan, keberadaan fraksi jauh lebih kuat dibandingkan dengan alat-alat kelengkapan yang ada. Bahkan untuk beberapa kasus, kekuatan fraksi mampu melumpuhkan DPR. Setidaknya, kasus persetujuan antara Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan cukup menjadi bukti dominasi fraksi dalam menentukan dinamika politik di DPR. Kalau mau jujur, sejak semula, kehadiran fraksi telah mematikan hak konstitusional anggota DPR, terutama dalam mengeluarkan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan.¹⁸⁷

¹⁸⁴Saldi Isra, "Kudeta Redaksional", dalam *Kompas*, 19 Oktober 2009, hal. 5.

¹⁸⁵Sonny Maulana S, *Ibid.*, hal. 25

¹⁸⁶Tim UGM, *Demokratisasi Politik, Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*, (Yogyakarta:UGM-Kadin, 1998), hal. 7.

¹⁸⁷Saldi Isra. "Reformasi Fungsi Legislasi" dalam <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=VwEICwVeBIZV>, diakses pada tanggal 10 Juli 2016.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, keberadaan fraksi sangat menonjol, terutama dalam pandangan umum dan menentukan rumusan final terhadap sebuah rancangan undang-undang. Jamak diketahui, perdebatan yang dilakukan sepanjang pelaksanaan proses legislasi dibangun di atas argumentasi fraksi. Sedikit sekali kita mendengar ada anggota DPR yang berani memberikan pemikiran yang tidak sejalan dengan pendapat fraksi. Karena perkembangan itu, hampir semua produk undang-undang bias kepentingan elite yang menjadi *king maker* sebuah partai politik.¹⁸⁸

3. Keseimbangan Peran DPR RI dan DPD RI

Tak berkualitasnya aneka produk perundang-undangan hasil kinerja DPR selama ini boleh jadi karena tak ada suatu ruang kontrol yang mampu mengimbangi dominasi DPR dalam proses legislasi. Salah satu penyebab sistemisnya karena pengerdilan makna perwakilan di DPR serta peran minim lembaga lain dalam legislasi. Konsep dua kamar (*bicameralism*) yang dianut Indonesia tentu dengan maksud meningkatkan partisipasi dan fungsi lembaga parlemen. Sayangnya, proses legislasinya ternyata tidak “dua kamar”, melainkan cenderung hanya satu kamar, yakni di DPR. Karenanya, makna perwakilan yang seharusnya luas kemudian menjadi mengecil di proses legislasi.

Hanya representasi partai politik yang berperan besar melalui DPR. Sementara representasi daerah tidak punya peran signifikan. Ini tentu aneh. Parlemennya dua kamar, tetapi legislasinya cenderung hanya satu kamar. Padahal, mutu legislasi dapat diperbaiki melalui *checks and balances* dengan kamar kedua. Konsepnya adalah *two eyes better than one eye*. Melalui mekanisme *checks and balances* intraparlemen, diharapkan ada pengawalan substantif atas pelaksanaan kewenangan DPR oleh DPD.¹⁸⁹

Tidak dapat disangkal lagi bahwa kualitas produk legislasi amat terkait dengan hubungan yang berimbang antara DPR dan DPD dalam melakukan proses legislasi. Dengan cara ini akan didapat input materi UU yang lebih komprehensif, karena melibatkan aktor politik di luar politisi (DPD).¹⁹⁰

¹⁸⁸*Ibid.*,

¹⁸⁹Zaenal Arifin Mochtar. “Legislasi Zonder Partisipasi” dalam http://library.wri.or.id/index.php?p=show_detail&id=2146, diakses tgl, 3 Juli 2016.

¹⁹⁰Baca untuk tulisan soal ini dalam Saldi Isra, “Prospek Fungsi Legislasi” dalam *Koran Tempo*, 23 Oktober 2004. Untuk soal keseimbangan peran dan fungsi DPR dan DPD atau sebutan yang lain dalam proses legislasi dapat dilihat praktik yang cukup

4. Mengakomodasi Hak Veto Presiden

Hal yang perlu dilakukan dalam rangka menjinakkan dominasi DPR dalam proses legislasi yang cenderung disalahgunakan adalah dengan memberikan peran yang cukup berimbang pada Presiden untuk menolak berbagai RUU yang dibuat DPR bila bertentangan dengan kepentingan dan kehendak publik atau semacam mengakomodasi pemberian hak konstitusional berupa hak veto pada Presiden.

“Veto” berasal dari kata bahasa Latin yang berarti saya melarang atau saya menolak. Hak veto adalah sebuah hak yang ditemukan dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Amerika Serikat dalam rangka *checks and balances*. *International Encyclopedia of Governments and Politics: Routledge; annotated edition edition* (January 1997).¹⁹¹

Dalam politik legislasi kita alih-alih Presiden menggunakan hak *veto*, sebagaimana dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat justru Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 memaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR. Kendati produk UU itu tak memiliki signifikansi bagi kepentingan publik dan kesejahteraan rakyat dilihat dari konteks sosilogis dan filosofis.

Tidak dapat disangkal, memang DPR-lah lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk membentuk undang-undang. Namun demi keseimbangan, maka Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan undang-undang juga diberikan hak *checks and balances*. Karena jika suatu RUU itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan, yang bertanggung jawab untuk menghadapi kekacauan sosio-politik adalah Presiden (dengan aparat eksekutifnya). Justru tugas dan tanggung jawab Presiden sebagai pelaksana undang-undang yang sedemikian berat itulah, maka saatnya Presiden diberikan hak *in persona* dalam proses pembuatan undang-undang.¹⁹²

demokratis di Afrika Selatan, lihat Karen Syma Czapanskiy and Rashida Manjoo, “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and The Role of Legislature in The Promotion of This Right”, dalam <http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?19+Duke+J.+Comp.+&+Int%27l+L.+1> diakses pada tanggal, 23 Juli 2016.

¹⁹¹Alex Bambang Riatmodjo, “Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU” dalam *Kompas*, 17 Juli 2003, hal. 6.

¹⁹²*Ibid*,

Apabila kita cermati amanat konstitusi Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal, tersirat makna, bahwa dalam pembahasan RUU, Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Begitu pula berdasarkan teori penafsiran *a contrario*, Presiden diberi pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui.

Sesungguhnya berdasar UUD 45 pascaamendemen, Presiden telah diberikan hak untuk menggunakan "semacam hak veto" untuk menyatakan penolakan terhadap RUU yang telah dibahas bersama di persidangan DPR. Tentu saja "veto" Presiden tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang dimiliki secara pribadi oleh Presiden. Sebab, pada akhirnya Presidenlah yang paling bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan UU.¹⁹³

Perlunya hak veto pada Presiden dalam proses legislasi juga direkomendasikan oleh para ahli hukum tata negara kita akhir-akhir, tetapi dengan cara mengeluarkan terlebih dahulu kewenangan Presiden dari proses legislasi. Namun, untuk menjaga kesinambungannya maka sangat perlu bagi Presiden untuk memiliki hak veto terhadap rancangan UU, yang kemudian masih dapat diveto balik oleh DPD dan DPR dengan jumlah.¹⁹⁴ Kendati cara ini dianggap terlalu sulit karena memerlukan jalan panjang melalui amendemen UUD 1945, karena itu model ini lebih bersifat jangka panjang.¹⁹⁵

5. Membuka Ruang Partisipasi Publik

Untuk menghindari adanya praktik korupsi politik,¹⁹⁶ berupa penyalahgunaan kewenangan dalam proses legislasi di DPR, maka

¹⁹³*Ibid.*,

¹⁹⁴Baca salah satu butir Hasil Kesepakatan Pertemuan Ahli Tata Negara di Selenggarakan di Universitas Andalas Padang, pada 17 Mei 2007, dalam http://reformasihukum.org/konten.php?nama=SiaranPers&op=detail_siaran_pers&id_siaran_pers=26, diakses pada tanggal, 7 Juli 2016.

¹⁹⁵Rasa pesimis akan pemberian hak veto pada presiden ini tersirat dalam tulisan Saldi Isra, "Legislasi yang Mati Rasa" Selasa, Kompas, 30 Desember 2008 <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13938/6/>, diakses 8 Juni 2016.

¹⁹⁶Artidjo Alkostar, mengancam keras korupsi politik di parlemen yang menurutnya merupakan kejahatan yang sifat berbahayanya lebih dahsyat dibandingkan korupsi yang dilakukan oleh orang yang tak memiliki kekuasaan politik. Dampak sosial-politik dan ekonominya sangat luas karena mempergunakan kewenangan politik dan sarana kekuasaan yang ada pada pelaku korupsi tersebut. Korupsi politik yang terjadi di parlemen merupakan salah satu bentuk pengkhianatan terhadap amanat rakyat, khususnya konstituen pemilihnya. Korupsi politik di parlemen dilakukan dengan cara

diperlukan penguatan kapasitas ruang partisipasi publik dalam proses legislasi. Secara teori dan praktik ketatanegaraan Indonesia, sangatlah sulit untuk meninggalkan fungsi partisipasi dalam proses legislasi.

Ada keterkaitan erat yang tidak mungkin dapat dipisahkan antara partisipasi masyarakat yang diwakili dan akan diatur, dengan sekelompok elite yang mewakili masyarakat dan menginisiasi peraturan. Partisipasi tentu hal yang menjadi penting. Praktik legislasi yang tidak ramah partisipasi ini telah mencederai prinsip daulat rakyat yang dijamin oleh konstitusi. Pelanggaran atas konstitusi tentu menjadi alasan kuat untuk diinvalidasinya aturan perundang-undangan yang bertentangan dengan harapan masyarakat oleh MK sebagai *court of law*.¹⁹⁷

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditentukan adanya keharusan untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses undang-undang. Kemudian dalam Pasal 139-141 Peraturan Tata Tertib DPR ditentukan bahwa masyarakat dapat memberi masukan baik lisan maupun tertulis kepada DPR dalam rangka penyiapan dan pembahasan RUU. Bahkan dalam hal ada masukan lisan, pemimpin alat kelengkapan akan menyediakan waktu pertemuan khusus dengan pemberi masukan. Dibandingkan dengan masa sebelumnya, adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang merupakan kemajuan yang cukup positif.¹⁹⁸

Dalam konteks kepentingan yang lebih luas, dengan adanya ruang untuk berpartisipasi akan semakin mendorong daya kritis masyarakat dalam menyoroti proses dan substansi sebuah RUU yang sedang dibahas di DPR. Logikanya, dengan semakin terbuka kesempatan berpartisipasi, masyarakat akan semakin tahu seberapa jauh substansi sebuah RUU akan berdampak pada kehidupan mereka. Tidak hanya itu, ruang partisipasi juga amat potensial digunakan untuk mencegah kemungkinan terjadinya praktik-praktik penyimpangan dalam pembentukan UU.¹⁹⁹

memperjualbelikan kekuasaan elektoral demi keuntungan pribadi. Lihat, Artidjo Alkostar, "Korupsi Politik di Parlemen", dalam *Kompas*, 27 Agustus 2008, hal. 5.

¹⁹⁷Zaenal Arifin Mochtar, *Ibid.*,

¹⁹⁸Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi", *Ibid.*,

¹⁹⁹*Ibid.*, dalam soal pentingnya fungsi partisipasi publik dapat juga di baca tulisan, Saldi Isra, "Menggugat Arah Fungsi Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, diakses tanggal, 8 Juni 2016.

Masalahnya, seberapa jauh keterlibatan (partisipasi) masyarakat mampu mempengaruhi substansi RUU? Pertanyaan ini menjadi masuk akal dan amat mendesak untuk dikemukakan. Alasannya, selama ini bukannya tidak ada partisipasi dari masyarakat, tetapi masukan-masukan yang disampaikan tidak mampu mengubah kalkulasi politik mayoritas kekuatan politik yang ada di DPR. Bahkan untuk banyak kasus, keterlibatan masyarakat hanya dijadikan alat legitimasi dalam proses pembentukan undang-undang.²⁰⁰

Dulu, ketika pembahasan RUU No. 11/2012 diusulkan untuk menambah satu klausul, jika selama pembahasan mengabaikan partisipasi masyarakat, undang-undang itu batal demi hukum. Alasannya, jika pada salah satu sisi berpartisipasi dikatakan sebagai hak masyarakat, di sisi lain menjadi kewajiban bagi DPR untuk menindaklanjutinya. Sayang, usul itu tidak pernah digubris. Padahal hak berpartisipasi amat potensial mempengaruhi relasi politik antara masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik di DPR.²⁰¹

Dalam banyak teori bagaimana memproduksi UU yang baik selalu saja menempatkan partisipasi publik dalam nomenklatur utamanya, misalnya Ann dan Robert Siedman membuat perurutan dalam proses legislasi yang harus dilalui, yakni: berikut: (1) *a bill's origins*, (2) *the concept paper*, (3) *prioritization*, (4) *drafting the bill*, (5) *research*, dan (6) *who has acces and supplies input into the drafting process*.²⁰²

Dalam konteks dunia akademik (perguruan tinggi dan kaum intelektual) peran yang dapat dilakukan adalah mempersiapkan naskah akademik (*the concept paper*) ini penting, karena naskah akademik dapat dijadikan rujukan awal mengapa kehadiran sebuah RUU diperlukan dan sebagai mata rantai dalam mengomunikasikan antara DPR dengan publik.

Naskah akademik paling tidak harus mampu mencerminkan lima hal, yakni: (1) harus mampu menunjukkan secara teoritik dan praktis akan kepentingan RUU bagi perbaikan kualitas kehidupan masyarakat, (2) manfaat sosial dan ekonomi dari RUU itu harus lebih besar dari pada biaya-biaya yang dikeluarkannya, (3) harus memuat ketentuan-ketentuan untuk mengatur pemantuan dan evaluasi yang terus-menerus, (4) RUU harus

²⁰⁰*Ibid.*,

²⁰¹*Ibid.*, Baca pula tulisan Saldi Isra, "Potret Fungsi Legislasi DPR", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/17/opini/435868.htm>, diakses pada tanggal 8 Juni 2016.

²⁰²Ann Seidman and Robert Seidman. 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*, (London: Kluwer Law International, 2001), hal. 125.

dirancang untuk memastikan pelaksanaan yang efektif, (5) RUU itu harus meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang baik.²⁰³

Karena itu perguruan-perguruan tinggi (Fakultas Hukum) sudah seharusnya memiliki pusat-pusat studi hukum yang berkonsentrasi pada legislasi. Dengan menyediakan paling tidak tiga hal, yakni: (1) Pemantuan Legislasi: menyediakan informasi tentang proses legislasi, materiil dan substansinya yang berfungsi untuk alat tanding dengan DPR. (2) Pusat Pelatihan Penyusunan Peraturan Per-UU-an, (3) Pusat Layanan Legislasi. Ini penting dilakukan dengan tujuan utamanya adalah:

1. Inisiasi untuk membuat peraturan atau kebijakan bisa muncul dari Pemerintah dan DPR ataupun masyarakat.
2. Pemerintah dan DPR wajib melibatkan masyarakat seluas-luasnya menyusun kebijakan/aturan hukum.
3. Pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah dan DPR wajib dilakukan secara terbuka dan bersama-sama masyarakat.
4. Membuka ruang aksesibilitas yang sebesar-besarnya pada proses tersebut melalui berbagai macam cara seperti konsultasi publik, mendorong prakarsa masyarakat, dan sebagainya.
5. Berpihak pada kelompok-kelompok masyarakat yang paling rentan dari lahirnya suatu kebijakan (publik) atau penyusunan suatu aturan (hukum).
6. Adanya pengakuan dari negara atas hak setiap warga untuk ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan/aturan hukum, serta jaminan atas pelaksanaan hak tersebut.
7. Adanya akses untuk meraih keadilan apabila prosedur (tata cara) penyusunan suatu aturan hukum tersebut dilanggar/menyimpang, misalnya hak untuk meminta banding. Termasuk di sini adalah hak masyarakat untuk melakukan peninjauan kembali apabila substansi/materi produk hukum tersebut tidak sesuai dengan kepentingan rakyat banyak.
8. Memastikan adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban) dari para perumus kebijakan (eksekutif) dan penyusun aturan hukum (legislatif) atas prosedur penyusunan tersebut.²⁰⁴

6. Mengefektifitaskan Biaya dalam Pembuatan UU

²⁰³Sony Maulana S, *Power Vs Pragmatism*, *ibid.*, hal. 32.

²⁰⁴Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik, "Program Legislasi PSHK, Mengapa Legislasi", dalam http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php, diakses, 3 Mei 2016.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak mengakomodasi tentang besaran biaya pembuatan UU. Bahkan dalam ketentuan asas-asasnya tidak menyebutkan aspek efektivitas biaya dalam proses legislasi.

Karena itu wajarlah M. Yasin membeberkan hasil penelitiannya, bahwa pembahasan UU merupakan salah satu forum rawan praktik uang dan forum yang lain adalah rapat dengar pendapat (RDP) dalam proses pemilihan pejabat publik.²⁰⁵

Kekosongan hukum dalam menentukan besar-kecilnya biaya pembuatan UU ini berakibat pada adanya kemungkinan praktik “UU basah” dan “UU kering” di kalangan DPR. Tanpa adanya ketentuan biaya yang jelas dalam pembuatan UU, besar kemungkinan akan sulit mengukur efektivitas biaya dan kegunaan sebuah UU.

Di titik ini yang diperlukan adalah penjabaran secara jelas unit biaya pada tahapan pembentukan UU yang meliputi penelitian analisis kebutuhan dan kedayagunaan kebijakan, penyerapan aspirasi, dan konsultasi publik, perumusan substansi materi UU, drafting RUU. Konkretnya perlu rinci secara akurat, misalnya biaya untuk konsultasi, berapa banyak pesertanya, biaya transportasi konsultasi, studi banding ke luar negeri, dan mungkin sewa penginapan di hotel berbintang akan dapat di pantau secara seksama.²⁰⁶

Sedangkan dari konteks pengajuan inisiatif RUU dari pemerintah, jika dikaji melalui RAPBN selalu memunculkan nomenklatur yang jelas jumlah biaya dalam pengusulan RUU. Namun sayang di dalamnya juga tidak diperjelas standarisasi harga setiap biaya RUU versi pemerintah. Juga alpa mengatur tentang kementerian apa saja yang berhak mengajukan RUU. Ini penting dilakukan agar ada kejelasan tentang arah produk legislasi dan tidak tumpang tindih antar kementerian dalam mengajukan RUU dan yang utama adalah tingkat kemanfaatannya bagi publik.

Di titik lain, cara ini juga akan memperjelas akan prioritas sebuah RUU yang akan dibahas di DPR dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Karena itu DPR dan pemerintah perlu mengumumkan prioritas pembahasan RUU pada setiap awal tahun agar publik dapat melakukan kontrol dan ikut berpartisipasi aktif di dalamnya.

²⁰⁵Muhammad Yasin, “Suap dalam Proses Legislasi, Penelusuran Awal” dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005, hal. 53.

²⁰⁶Luky Djani, ‘Efektifitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi’ dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005, hal. 42.

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan dalam konteks mewujudkan negara kesejahteraan dari aspek penguatan fungsi kinerja DPR dalam produk legislasi nasional sebagai berikut:

1. Problem utama fungsi DPR dalam setiap periode keanggotaan DPR dari tahun 2005-2016 adalah rendahnya kinerja DPR dalam produktivitas legislasi.
2. Penyebab utama rendahnya kualitas produk legislasi DPR karena faktor multipartai ekstrim, DPR lebih mengutamakan pada fungsi kinerja pengawasan pada eksekutif, dan rendahnya disiplin anggota DPR dalam memanfaatkan waktunya.
3. Strategi politik-hukum untuk meningkatkan kualitas produktivitas legislasi DPR adalah, mengubah haluan politik dari *agent/delegete* ke *trustee*, menghilangkan fungsi fraksi, perlunya kesimbangan peran DPR RI dan DPD RI, mengakomodasi hak veto pada Presiden, membuka ruang partisipasi publik, dan mengefektifkan biaya dalam pembuatan undang-undang.

**NOT FOR
PUBLIC RELEASE**

BAB X

EPILOG

NEGARA KESEJAHTERAAN MIMPI YANG HARUS DIWUJUDKAN

Gagasan utama dalam buku ini hendak mencoba untuk mengeksplorasi tentang memperkuat fungsi negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) versi UUD 1945 dalam mewujudkan desain sistem ekonomi berkeadilan dengan pendekatan ekonomi makro. Dengan alat analisis politik-hukum. Gagasan ini berangkat dari realitas bahwa sesungguhnya negara Indonesia sebagai sebuah (*nation-state*) sejak semula didirikan para *founding father* sampai pergantian beberapa rezim, bahkan telah terjadi amendemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali adalah berpaham kesejahteraan (*welfare state*), bukan sosial dan kapitalis. Sebagaimana tertuang dalam Mukadimah UUD 1945 sampai batang tubuhnya Pasal 33.

Namun kenyataannya, paham negara kesejahteraan yang seharusnya berpihak pada kesejahteraan rakyat berbasis kekeluargaan, keadilan, dan pemerataan tak kunjung terwujud dalam memberi porsi yang cukup pada fungsi negara untuk melakukan pengaturan dan peran strategisnya. Seiring dengan perubahan aura dunia yang berpaham kapitalis dan neoliberalisme sebagai tren ekonomi global, maka tampaknya paham negara kesejahteraan kian terpinggirkan.

Tantangan yang di hadapi Indonesia di era ini berupa: pertama, sistem ekonomi kita telah condong mengabdikan pada kepentingan pasar

bebas dan pro pada asing. Sekaligus meminggirkan peran negara di dalamnya dan percaya pada pasar sebagai pengatur jalannya ekonomi. Sistem ekonomi Indonesia bukan hanya telah berteman dengan liberalisasi ekonomi global tetapi lebih jauh ia telah ikut menyokong suburnya propaganda agenda-agenda Amerika Serikat (AS). Hal ini berarti Indonesia telah berada dalam garis kooptasi dan dominasi AS.

Kedua, Mewujudkan desain sistem ekonomi yang berkeadilan, yaitu (1) *Commutative Justice* (keadilan dalam harga pertukaran), dan (2) *Distributive Justice* (pendapatan yang *layak* bagi semua orang). Ketiga, mencari alternatif Sistem Ekonomi Pancasila untuk melawan sistem liberalisme dengan belajar untuk mengadaptasi konsep Beijing Consensus. Keempat, mewujudkan Sistem Ekonomi Pancasila kendati tidak mudah.

Untuk menjawab tantangan itu, tersedia pilihan untuk melawan kapitalisme, perlawanan terhadap kapitalisme di masa depan seharusnya tidak diarahkan untuk membongkar total sistem ini, melainkan lebih diarahkan agar sistem yang "unggul" ini lebih berwajah manusiawi (*compassionate capitalism*).

Untuk menyokong gagasan ini maka diperlukan fungsi negara yang kuat, bukan saja negara ditempatkan sebagai regulator sistem ekonomi yang adil tetapi juga melakukan intervensi positif guna mewujudkan keadilan ekonomi yang berasas pertumbuhan, pemerataan, dan persaingan yang sehat. Ini bukan dimaksudkan mengayun badul negara ke diktator melainkan ke dalam memproyeksikan masa depan. Kendati berteman dengan kapitalisme dan globalisasi, tapi tetap memiliki inisiatif menyiasatinya menuju sistem yang dikehendaki oleh UUD 1945, yakni negara kesejahteraan.

Cara lain untuk menemukan jalan kesejahteraan melalui gagasan politik hukum adalah merealisasikan model gerakan ideal Pancasila sebagai ideologi bangsa untuk menopang jalan cepat menuju negara sejahtera, yaitu pertama, menerapkan konsep hukum dan politik progresif mazhab Pancasila dengan menempatkan lima sila: Berketuhanan, Berpersatuan, Berperikemanusiaan, Berkerakyatan, dan Berkeadilan dalam kedudukannya sebagai dasar negara dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan kuat, dan dijadikan sebagai paradigma, kerangka pikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan hukum, termasuk upaya pembaruannya.

Kedua, menjalankan hukum dan politik progresif bermazhab Pancasila adalah menempatkan posisi sila-sila Pancasila ini menjadi inspirasi dalam menemukan jalan baru (*rule breaking*) jika jalan normatif

dan normal tak mampu untuk menjawab aneka tuntutan problematika masyarakat yang menuntut solusi cerdas dan kreatif. Karena dalam sila-sila Pancasila tersebut terkandung nilai-nilai adiluhung yang relatif memiliki konsep-konsep dasar yang sama dengan ajaran Progresif ala Satjipto Rahardjo, yakni: (1) menjalankan hukum dengan menggunakan kecerdasan spiritual; (2) menjalankan hukum dengan pencarian makna lebih dalam; (3) menjalankan hukum tidak sekadar menurut prinsip logika, tetapi dengan perasaan, kepedulian, dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lebih. Yang dimaksud negara di sini adalah institusi, sistem pemerintah, dan model pelayanan birokrasi yang kian transparan dan akuntabel untuk menciptakan dan menata sistem ekonomi yang berkeadilan.

Adapun strategi yang dapat dilakukan dalam konteks Indonesia adalah: pertama, melakukan reformasi suprastruktur politik, berupa memperjelas sistem pemerintahan presidensial murni, parlementer, atau *quasi*. Kedua, mendesain pemerintah yang efektif dan tidak boros dengan cara lebih banyak membelanjakan untuk kepentingan sosial ekonomi ketimbang untuk kepentingan politik (pemilu dan penataan kelembagaan negara yang tumpang tindih).

Ketiga, reformasi birokrasi yang bertumpu pada birokrasi yang bersih, birokrasi yang efisien dan hemat, birokrasi yang transparan, birokrasi yang melayani serta birokrasi yang terdesentralisasi. Keempat, perlunya pembaruan politik legislasi nasional, yang ditujukan pada keseimbangan peran antara Presiden dan DPR dalam membuat UU agar lebih pro pada kepentingan rakyat ketimbang kepentingan pasar. Demikian pula dalam konteks pembuatan Peraturan Daerah (Perda) sebagai konsekuensi dari sistem otonomi daerah yang menitikberatkan pada penguatan kelembagaan di Pemerintahan Kabupaten/Kota, maka produk-produk Perda perlu diarahkan pada penguatan kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim, Muh.. "Mengkaji Peran Negara Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia" dalam *Jurnal Equilibrium-STIE Ahmad Dahlan Jakarta*, 2006.
- Ackerman, Bruce. *The New Separation of Powers*, (The Harvard Law Review Vol. 113, 2000).
- Albrow, Martin. *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M.Rusli Karim, dkk, (Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996).
- Amanatun Suryani, Dwi. "Membumikan Negara Kesejahteraan" dalam http://www.nasyiah.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=96, Diakses pada tanggal 30 April 2008.
- Agung Pambudi, P.. "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", dalam *Jurnal Hukum JENTERA*, (PSHK, Jakarta, edisi 14 tahun IV Oktober-Desember).
- Agung Kristanto, Tri. "Reformasi Birokrasi yang Masih Buram" dalam Laporan Akhir tahun, *Kompas*, 21 Desember 2009, hal. 1.
- A Robinson, James, Acemoglu, Daron, at al. *The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation*, (Washington, DC; National Bureau of Economic Research Working Paper 7771, 2000).

Assiddiqie, Jimly. *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realita Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI, Jakarta, 1998.

Alkostar, Artidjo, "Korupsi Politik di Parlemen", dalam Kompas, 27 Agustus 2008.

APA. 2016. "Kinerja DPR, Memperbaiki Produktivitas Legislasi", *Kompas*, 12 Agustus 2016, hal. 5.

Arifin Mochtar, Zaenal. "Legislasi Zonder Partisipasi" dalam http://library.wri.or.id/index.php?p=show_detail&id=2146, diakses tgl, 3 Februari 2010.

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi, (Jakarta: UI, 1990).

Assiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Akib, Muhammad. 2012. "Reformasi Hukum dan Kebijakan Investasi di Bidang Sumberdaya Alam di Era Globalisasi dan Otonomi Daerah", dalam *Hukum dalam Berbagai Dimensi: Bunga Rampai Tulisan Bidang Hukum*, Unlam Press, Lampung.

Ais, Chatamarrasyid. *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*, dalam Pidato Diucapkan pada upacara Pengukuhan Penerimaan Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Yarsi, Jakarta pada 4 Oktober 2003.

A. Rajab, Suryadi. "Rakyat Miskin dan Logika Pemiskinan", dalam Mulyana W.Kusuma, dkk (Penyunting), *Demokrasi Antara Represi dan Resisensi, Catatan Keadaan HAMdi Indonesia 1993*, (YLBHI-Jakarta, 1994).

A. Posner, Richard. *Economic Ananlysis of Law* (Little, Brown and Comapany, Boston and Toronto,tt).

Budiardjo, Mirriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan Keduapuluh enam, 2004).

- Bambang Riatmodjo, Alex. "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" *Kompas*, 2007.
- Baswir, Revrisond. "Bahaya Globalisasi Neoliberal Bagi Negara-Negara Miskin" dalam Hamdan Basyar dan Fredy B.L.Tobing (eds), *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi dan Tantangan Globalisasi*, (Pustaka Pelajar-AIPI, Yogyakarta, 2009).
- Bahagijo, Sugeng. "Mimpi Negara Kesejahteraan", dalam <http://www.freelists.org/post/ppi/ppiindia-Mimpi-Negara-Kesejahteraan>, diakses 17 Nov 2009.
- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and UnwinEsping-Andersen, Gosta (1997).
- Budi Santoso, Priyo. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, (PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997).
- Ball, Alan R. dan Peters, Guy. 2005. *Modern Politics and Government*, (Macmillan: Palgrave, 2005).
- Bambang Riatmodjo, Alex. "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" dalam *Kompas*, 17 Juli 2003.
- Ball, Terence. 2005. *Green Democracy: Problems and Prospects*, makalah yang dipresentasikan pada American Political Science Association Meeting yang diselenggarakan di Washington, D.C. pada tanggal 1-4 September.
- Cooter, Cooter, and Ulin, Thomas. *Law and Economic*, (Reading, Mass:Addison Wesley Logman, 2000).
- Cata Backer, Larry. *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence, and Resistance*, (Durham, North Caroline, Caroline Academic Press, 2007).

Czapanskiy, Karen Syma and Rashida Manjoo. "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and The Role of Legislature in The Promotion of This Right", dalam <http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?19+Duke+J.+Comp.+&+Int%27+l+L.+1> diakses pada tanggal, 23 Januari 2010. 07.25 WIB.

Djani, Luky. 'Efektifitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi' dalam Jurnal *Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005.

Dewansyah, Bilal. "Implikasi Pergeseran Sistem Pemilu terhadap Pola Hubungan Wakil Rakyat dan Rakyat Mungkinkah Pergeseran Tipe Wakil Rakyat dari Partisan ke Politico", *Makalah Seminar Internasional Makalah Seminar Internasional ke 10 di Selenggarakan oleh Yayasan Percik (The International for Social Research, Democracy and Social Justice* bekerjasama dengan *The Ford Foundation* di Salatiga pada tanggal, 28-30 Juli 2009.

Tjokrowinoto, Moeljarto. "Alternatif Perencanaan Sosial Budaya Menuju Terwujudnya Manusia Indonesia Seutuhnya", Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fisipol UGM, 29 Juni 1985.

Djauhari. "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)" dalam Sri Hastuti Puspitasari (editor) *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, (FH UII Press, Jogjakarta, 2009).

Dillard, Dudley. "Kapitalisme" dalam M.Dawam Rahardjo (Editor), *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, (LP3ES, Jakarta, 1987).

Dawam Rahardjo, M. "Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia", dalam *Jurnal UNISIA*, Nomor 49/XXVI/III/2003, (UII Press, Yogyakarta, 2003).

Dawam Rahardjo, M. "Pengantar" dalam *Kapitalisme, Dulu dan Sekarang*, (LP3ES, Jakarta, 1987).hal. 1. Untuk tulisan sosialisme Indonesia dapat dibaca tulisan Mohammad Hatta, *Persoalan Ekonomi Sosialis*, (Jambatan, Jakarta, 1967).

- Dyah Saptaningrum, Indrasiaswati. 2008. "Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum Indonesia", dalam Jurnal *Hukum Jentera*, PSHK, Jakarta.
- E Fernando M. Manullang. 2010. *Korporatisme dan Undang-Undang Dasar 1945 : interpretasi hukum terhadap teks Undang-Undang Dasar 1945 dan risalah sidang Badan Penyelidik Oesaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tentang pengaruh nilai korporatisme*. Jakarta: Nuansa Aulia.
- E. Jewell, Malcom. "Legislator-Constituency Relations and The Representative Process", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8 No. 3 (Aug., 1983).
- Fukuyama, Francis, 2005, *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, alih bahasa A. Zaim Rofiqi, 2005, PT Gramedia, Jakarta.
- Fitriciada Azhari, Aidil, "Koherensi dan Efektifitas Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945" dalam *Jurnal Politika*, Volume 1, No. 2 Agustus 2005.
- Fukuyama, Francis. *State-Buliding: Governance and World Order in 21st Century*, diterjemahkan oleh A. Zaim Rofiqi menjadi "Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21", (PT Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, Jakarta, 2005).
- Farida Indrati S., Maria. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1* (Kanisius, Yogyakarta, 2007).
- , *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2* (Kanisius, Yogyakarta, 2007).
- Effendi. Sofian. "Reformasi Birokrasi Generasi Kedua", dalam Rubrik Opini, *Kompas*, 10 September 2009.

- Fahmal, H.A. Muin *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (UII Press, Yogyakarta, 2006)
- Farida Indrati S., Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- . 2007. *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2*. Yogyakarta: Kanisius.
- Falaah, Moh. Fajrul. "Presidensial dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemenarianisme Lewat Pintu Belakang", Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertemu: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September 2003, Yogyakarta.
- Giovanni Sartori. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*, Macmilan Press Ltd, London.
- Grindle, S. Mirelee. *Audacious Reform: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2000).
- . *Getting Good Governance: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (Cambridge, MA: Harvard Institute For International Development, 1997).
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009).
- Harris, John. "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, Vol. 29, No. 6, tahun 1999.
- Hill, Michael, *Social Policy: Comparative Analysis*, (Printice Hall Havester Wheatshaeaf: London, 1996).
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (UII Press, Yogyakarta, 2005).

Hartcher, Peters. "Thailand Turn into Indonesia-and Vice Versa", *TIME MAGAZINE*, Printed Edition, on May 2009.

H. Lindert, Peter. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol I, (Cambridge University Press).

Hidayat, Syarief. "Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah" dalam Jurnal Hukum JENTERA, *Jurnal Hukum JENTERA*, (PSHK, Jakarta, edisi 14 tahun IV Oktober-Desember 2006).

Haryatmoko. 2004. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

<http://kbbi.web.id/progresif>, diakses pada tanggal, 19 Juni 2016.

<http://news.detik.com/berita/3157760/licinnya-labora-sitorus-melawan-hukum-kabur-dan-kabur-lagi>, diakses pada tanggal, 19 Juni 2016.

<https://m.tempo.co/read/news/2016/04/27/063766217/kpk-diminta-tuntaskan-kasus-e-ktp>.Diakses pada tanggal, 16 Juni 2016.

<http://lipsus.kompas.com/topikpilihanlist/2306/1/suryadharma.ali.ditahan.kpk>.Diakses Pada tanggal, 19 Juni 2016.

Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008).

Isra, Saldi. "Menggugat Fungsi Arah Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>

Istanto, F. Sugeng. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV Ganda.

Isra, Saldi, "Kudeta Redaksional", dalam *Kompas*, 19 Oktober 2009.

-----, "Reformasi Fungsi Legislasi" dalam <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=VwEICwVeBlZY>, diakses pada tanggal 10 Juli 2016.

-----, "Prospek Fungsi Legislasi" dalam *Koran Tempo*, 23 Oktober 2004.

-----, "Legislasi yang Mati Rasa" Selasa, Kompas, 30 Desember 2008 <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13938/6/>, diakses 8 Juni 2016.

-----, "Menggugat Arah Fungsi Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, diakses tanggal, 8 Juni 2016.

-----, "Potret Fungsi Legislasi DPR", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/17/opini/435868.htm>, diakses pada tanggal 8 Juni 2016.

Juoro, Umar. "Strategi Pemulihan dan Rekonstruksi Ekonomi: Pandangan Ekonomi-Politik" dalam Riza Sih Budi dan Moch.Nurhasim, *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, (AIPI-Partnership for Governance Reform, Jakarta, 2002).

J. Laski, Harold. *The State Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), hal. 12 sebagaimana dikutip oleh Mirriam Budiardjo, *Ibid.*, hal 45.

John Ikenbery, G. <http://www.foreignaffairs.com/articles/59950/g-john-ikenberry/state-building-governance-and-world-order-in-the-21st-century>), diakses 6 Des 2009-12-06 WIB.

JA, Denny. *Demokratization From Below: Protest Events and Regime Change In Indonesia 1997-1998* (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006).

Jim Wiryawan, Nizam. "Washington Consensus dan Alternatif Pembangunan" dalam Rubrik Opini, *Media Indonesia*, 28 Mei 2009.

John Rawls, 1971, *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

Lay, Cornelis. "State Auxiliary Agencies", dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 12- tahun III, April-2006, Jakarta.

Klitgaard, R. Robert. *Institutional Adjustmnt and Adjusting Institutions* (Washington, DC: World Bank, 1995),

Kesepakatan Pertemuan Ahli Tata Negara di Selenggarakan di Universitas Andalas Padang, pada 17 Mei 2007, dalam <http://reformasihukum.org/konten.php?nama=SiaranPers&op=deta il siaran pers&id siaran pers=26>, diakses pada tanggal, 7 Juli 2016.

Kompas, 14 Desember 2009.

Latif, Abdul. 2009. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Total Media.

Majalah Mingguan GATRA, No. 49 Tahun XV, 15-21 Oktober 2009.

----- Mingguan GATRA, No. 50 Tahun XV, 22-28 Oktober 2009.

Myers, Joanna. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* <http://www.cceia.org/resources/transcripts/4977.html>, hal.5. Diakses tanggal, 6 Des 2009.

Mallarangeng, Rizal. "Pengantar" dalam *State-Buliding: Governance and World Order in 21st Century*, diterjemahkan oleh A.Zaim Rofifiqi menjadi "Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21", (PT. Gramedia Pustaka Utama-Freedom Institute, Jakarta, 2005).

Magnis Suseno, Frans. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999), hal. 295-298.

Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (LP3ES, Jakarta, 1988).

**NOT FOR
PUBLIC RELEASE**

- Mellaz, August, dan Ppit R. Kartawidjaja, "Daerah Pemilihan, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus Tahun 2008 (PSHK Jakarta, 2008).
- Mark Payne, J. et all: "*Democarcies in Development: Politics and Reform in Latin Amerika*", (The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington D.C, 2002).
- Marc Galanter, 1995, *Why The haves Come out Ahead: Speculations on The Limit of Legal Change*, *Journal of Law & Society Review*, Vol. 9, No. 1, Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Law and Society Association.
- M. Mahfud, M.D.. 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Morris Ginsberg. 2003. *Keadilan dalam Masyarakat*, terjemahan dari "*On Justice in Society*". Yogyakarta: Pondok Edukasi.
- M.acIver, Robert. *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1955).
- Moh. Fajrul Falaakh. 2003. "Presidensial Dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parleментарianisme Lewat Pintu Belakang", *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September, Yogyakarta.
- M.P.D. Sinaga, Budiman. 2004. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogjakarta: UII Press.
- Mallarangeng, Rizal. 2005. "*Pengantar*" dalam *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, versi terjemahan A. Zaim Rofiqi. Jakarta: PT Gramedia.
- Manan, Bagir. 1992. *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Ind Hill Co.

- Mills, C. Wright. 1999. "The Power Elite" dalam Fergusson , Susan J *Mapping The Social Landscape* 2nd Edition. Calofornia: Mayfield Publising Company.
- Mahfud, MD. Moh. "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema "Arah Politik-Hukum Legislasi Nasional", Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta di Hotel Sahid Raya Solo Pada Tanggal, 20 Februari 2010.
- Maulana S. Sony. "Power Versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasar Fakta dan Logika", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III Oktober 2005.
- Nanat Fatah Nasir. 2010. *Moral dan Etika Elite Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nurmardiansyah, Eko. 2015. "Konsep Hijau: Penerapan Green Constitution dan Green Legislation dalam Rangka Eco-Democracy", dalam journal.unpar.ac.id/index.php/veritas/article/download/1422/1368, diakses pada tanggal 6 September 2015.
- Prasojo, Eko. "Memangkas Pemerintah (Pusat)" dalam Rubrik Opini, *Kompas*, 7 November 2008.
- Prasetijo dan Sri Priyanti. 2010. *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila*, dalam Satya Arinanto, dkk (editor), 2010, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik, "Program Legislasi PSHK, Mengapa Legislasi", dalam http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php, diakses, 3 Mei 2016.
- Purwadi, Hari, "Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed) *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta:Rajawali Press, 2010).

R. Easterly, William. *The Eluve Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MITT Press, 2000).

Rahardjo, Sajtipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Riewanto, Agus, "Menggugat Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009" (Evaluasi Kritis Pemilu Legislatif 2009 Dari Aspek Filosofi, Teori dan Fungsi Pemilu), *Makalah* Dipresentasikan dalam Seminar Internasional Ke X Bertema: "Dinamika Politik Lokal: Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009". Diselenggarakan oleh Yayasan Percik Kota Salatiga Propinsi Jawa Tengah Pada Tanggal 28-30 Juli 2009.

-----, *Hukum Tanpa Rasa Keadilan*, Koran Jakarta, 24 Maret 2015.

-----, 2015, *Pelanggaran Politik Dinasti*, Suara Merdeka, 14 Juli 2015.

Bahaya Politik Dinasti, Koran Jakarta, 13 Juli 2015.

-----, 2010, *Membangkitkan Penegakan Hukum*, Media Indonesia, 21 Mei 2015.

-----, *Diskrepansi Pengadilan dan Mahalnya Harga Keadilan*, Solopos, 30 Maret 2015.

-----, *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, Kompas, 20 Juli 2015.

-----, Agus. "Tiga Aliran Parpol Islam", diterbitkan dalam Kolom Wacana Nasional di Koran Harian Umum *Suara Merdeka*, pada tanggal, 8 Agustus 2008.

-----, Agus, "Kemerdekaan (Tanpa) Kemakmuran", diterbitkan *Wawasan*, 16 Agustus 2007.

-----, Agus. "Polemik Kelanjutan Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Wawasan*, 22 Maret 2007.

- , Agus. "Gugat Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Seputar Indonesia*, 6 Februari 2007.
- , Agus. "Menanti Komisi Konstitusi dalam ST MPR", diterbitkan *Kedaulatan Rakyat*, 2-8-2003.
- , Agus. "Mentransisikan Hasil Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Solopos*, 12-8-2002.
- , Agus. "Inkonsistensi Materi Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Solopos*, 11-5-2002.
- , Agus."Tiga Skenario Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Suara Merdeka*, 7-5-2002.
- , Agus. "Meratapi Nasib Amandemen UUD 1945", diterbitkan *Bernas*, 23-4-2002.
- , Agus. "Purifikasi Sistem Presidensial", Opini, *Suara Karya*, 9 April 2007.
- , Agus."Kritik Atas Pemilu 2009", Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, Semarang, 4 September 2009
- , Agus. "Kekosongan Hukum Pilkada 2009-2010", Rubrik Forum, *Kompas Edisi Jateng*, 17 Oktober 2009,
- , Agus."Kritik Atas Pemilu 2009" Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 4 September 009.
- , Agus."Solusi Pilkada 2009", Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 29 Oktober 2009.
- , Agus."Sensitifitas HAM dalam Perda" Rubrik Wacana Nasional, *Suara Merdeka*, 8 Desember 2009.

Ronald Dworkin, 1986, *Law's Empire and Freedom's Law: The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press.

- Richard A Posner, 1999, *Economic Analysis of Law*, Harvard University Press.
- Rusminah. 1985. "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sutono, Djoko. 1982. *Ilmu Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Srikandi. 2006. *UUD 1945 dan Amandemennya, UUD 1945 Amandemen ke 1-4, UUD 1945 Sebelum Amandemen dan Penjelasannya, Butir-butir Pancasila Piagam Jakarta dan Kabinet Indonesia Bersatu*. Jakarta: Srikandi.
- Spicker, Paul. *Social Policy: Themes and Approaches*, (London: Prentice Hall, 1995), sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, Diakses 14 Des 2009.
- Suharto, Edi. (2005a). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Swasono, Sri-Edi. 2005. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*. Jakarta: Yayasan Hatta.
- Sulistiyono, Adi dan Rustamaji, Muhammad. 2009. *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*. Jawa Timur: Masmedia Buana Pustaka.
- Suharto, Edie. "Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan" dalam <http://www.matabumi.com/features/kapitalisme-dan-negara-kesejahteraan>, diakses 17 Nov 2009.

- Suharto, Edie. "Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial" http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_40.htm, diakses Selasa, 17 Nov 2009.
- Suharto, Edie. "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", dalam www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf, hal, 15-16. Diakses pada tanggal, 14 Des 2009.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Satjipto Rahardjo, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Suteki. 2015. *Masa Depan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Suryadi, Suhardi. 2015. "Hak Masyarakat Atas Air Pasca Putusan MK", Kompas, 24 Maret.
- Seidman, Ann, and Seidman, Robert. 2001. *Legeslative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*. London: Kluwer Law International.
- Sinaga, Budiman M.P.D. 2004. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Soehino. 2003. *Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Saragih, Bintan R.. 1985. *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: Perintis Press.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo Press.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmilan Press Ltd, 1997).

- Tim UGM. 1998. *Demokratisasi Politik, Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*, UGM-Kadin, Yogyakarta.
- Yasin, Muhammad. "Suap dalam Proses Legislasi, Penelusuran Awal" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005.*
- Tendler, Judith. 1997. *Good Goverment in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Thoha, Miftah. "Reformasi Birokrasi yang Tidak Komplet", Rubrik Opini, *Kompas*, 2 Juli 2009.
- Thohari, A. Ahsin. "Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 12- tahun III, April-2006, Jakarta, hal. 34-35.
- Teguh Sulistityani, Ambar. "Kesejahteraan dan Kebijakan Sosial", dalam Erwan Agus Purwanto dan wahyu Kumorotomo (editor), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, (Gava Media: Yogyakarta, 2005).hal, 132.
- Wolf, Martin. "Will the Nation-State Survive Globalization?". Dalam <http://www.foreignaffairs.com/articles/56665/martin-wolf/will-the-nation-state-survive-globalization>, 6 Des 2009.
- W. Kusuma, Mulyana. "Pendahuluan" dalam Mulyana W.Kusuma,dkk (Penyunting), *Demokrasi Antara Represi dan Resisensi, Catatan Keadaan HAMdi Indonesia 1993*, (YLBHI-Jakarta, 1994).

BIODATA PENULIS

Dr. Agus Riwanto, adalah Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta. Menyelesaikan pendidikan S3 (Doktor) Ilmu Hukum FH UNS dengan predikat “*Cumlaude*” (2012), S2 Hukum Islam Pascasarjana UIN Yogyakarta (2003), S1 Fakultas Syariah Jurusan Perbandingan Madzhab dan Hukum UIN Yogyakarta (2000) dan S1 Fakultas Hukum UMY (2001). Pernah menjabat sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2008-2013), Anggota KPU Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2003-2008) dan Pembela Umum YLBHI-LBH Yogyakarta (1997-2000). Penerima penghargaan Nominator Pemuda Award Bidang Intelektual dari DPD HIPMI dan DPD KNPI Prop. Jateng (2005). Narasumber di berbagai seminar internasional dan nasional. Menulis beberapa buku dan jurnal nasional terakreditasi, serta menulis lebih dari 1000 (seribu) judul artikel sejak tahun 1998-sekarang yang dipublikasikan di Koran: *Kompas, Republika, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Bisnis Indonesia, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Suara Karya, Kontan, The Jakarta Post, Koran Jakarta, Investor Daily, Joglosemar, Bernas, Solopos, Suara Merdeka, Wawasan, dan Kedaulatan Rakyat*. Kontak Person HP 08122612990, Email: agusriwanto@staff.uns.ac.id.