

HUKUM TATA NEGARA DAN PILAR-PILAR DEMOKRASI

Serpihan Pemikiran Hukum,
Media dan HAM
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

**HUKUM TATA NEGARA DAN
PILAR-PILAR DEMOKRASI**

Serpihan Pemikiran Hukum,
Media dan HAM

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Editor:

Zainal A.M. Husein



Konstitusi Press (KONpress) merupakan penerbitan yang dibentuk untuk mempublikasikan karya-karya tulis di bidang hukum dan konstitusi dengan tujuan ikut aktif membangun kesadaran dan perilaku sadar dan taat hukum dan konstitusi.

HUKUM TATA NEGARA
DAN PILAR-PILAR DEMOKRASI
Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Perpustakaan Nasional RI
Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

HUKUM TATA NEGARA
DAN PILAR-PILAR DEMOKRASI,
Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan
HAM, Penulis: Jimly Asshiddiqie
Editor: Zainal A.M. Husein–Jakarta:
Juli 2005, xx + 285 hlm;
14 x 21 cm
1. Hukum Tata Negara 2. Hukum

ISBN 979-99139-0-x

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang
All right reserved

Hak Cipta @ Konstitusi Press, 2005
Cetakan Pertama, Januari 2005
Cetakan Kedua, Juli 2005

Rancang sampul/setting layout: abiarsya
Indeks: Iman Sujudi

Penerbit:
Konstitusi Press
Jakarta

DARI PENERBIT (Cetakan Pertama)

Salah satu perkembangan menarik di tanah air akhir-akhir ini yang patut disyukuri adalah perbincangan mengenai hukum tata negara dan konstitusi makin mendapat perhatian berbagai kalangan. Hukum tata negara dan konstitusi tidak lagi diasosiasikan dengan sesuatu yang jumud, stagnan, atau tak berkembang seperti yang sering dilekatkan pada masa sebelumnya. kedua hal itu telah berkembang secara dinamis beberapa tahun terakhir ini seiring dengan terjadinya reformasi di bidang politik dan hukum yang menandai dimulainya era reformasi, termasuk dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945.

Salah satu tanda dinamika hukum tata negara dan konstitusi tersebut, berbagai pemikiran seputar hukum tata negara dan konstitusi yang juga terkait dengan soal demokrasi dan hak asasi manusia dilontarkan demikian gencar oleh berbagai pakar dan akademisi dan menjadi bahan pembahasan yang serius dan mendalam di ruang publik oleh berbagai kalangan lainnya.

Salah satu pakar/akademisi yang juga terlibat secara intens dalam pemikiran seputar hukum tata negara dan konstitusi

yang dikaitkan dengan masalah demokrasi dan hak asasi manusia adalah Prof. Dr. Jimly Assiddiqie, S.H. yang kini menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Ia mengemukakan serangkaian pemikiran dan gagasan penting dan berharga serta visioner mengenai hal itu dalam berbagai kesempatan. Berbagai pemikiran dan gagasannya itu sedikit banyaknya turut mewarnai dan mempengaruhi perumusan dan putusan ketatanegaraan.

Agar pembaca dapat mendapatkan pemahaman secara lebih utuh mengenai pemikiran dan gagasan Prof. Dr. Jimly Assiddiqie, S.H. di bidang hukum tata negara dan konstitusi serta demokrasi dan hak asasi manusia, maka dengan senang hati Penerbit Konstitusi Press menerbitkannya. Semoga buku ini dapat lebih mendorong pemahaman di berbagai kalangan mengenai masalah-masalah ketatanegaraan dalam kaitannya dengan hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia.

Selamat membaca

Jakarta, 22 Desember 2004

DARI PENERBIT (Cetakan Kedua)

Tak ada kata yang patut diungkapkan kecuali ucapan terima kasih yang mendalam atas apresiasi yang tinggi dari masyarakat pembaca terhadap buku karya Prof. Dr. Jimly Assiddiqie, S.H. ini, karena dalam waktu yang relatif singkat buku tersebut telah habis terjual. Untuk memenuhi permintaan yang terus mengalir dari berbagai kalangan, dengan rasa syukur, kami kembali mencetak buku tersebut.

Cetakan kedua buku ini sengaja berbeda dari cetakan pertama. Perbedaan tersebut terletak pada beberapa perbaikan redaksional dan ukurannya yang lebih besar. Perubahan ini dilakukan agar pembaca dapat lebih mudah memahami gagasan yang disajikan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Prof. Jimly yang telah mempercayakan penerbitan bukunya kepada kami dan atas catatan-catatan perbaikan yang diberikan untuk cetakan kedua. Penerbit juga mengucapkan terima kasih kepada Sdr. Zainal A.M. Husein selaku editor buku ini. Kepada Sdr. Ali Zawawi yang telah *me-lay out* dan merancang *cover*, kami ucapkan terima kasih.

Juga kepada Sdr. Budi H. Wibowo dan Erry Satria Pamungkas yang telah membantu penerbitan buku ini.

Semoga hadirnya buku ini untuk kedua kalinya dapat memberi manfaat bagi kemajuan dan perkembangan hukum dan tata negara di Indonesia. *De wet moet blijven worden bevestigd zodat de rechtvaardigheid wordt ontvangen* (hukum harus terus ditegakkan agar keadilan didapat). Selamat membaca!

Jakarta, Juli 2005

SEBUAH CATATAN

Mengapa seseorang menulis? Jawaban yang diluncurkan pasti tidaklah seragam. R.A. Kartini dalam surat-surat kepada kawan-kawannya, menuliskan bahwa menulis adalah proses bekerja untuk keabadian. Semacam *verbal valent scripta manent*. Tapi seperti tadi, alasannya tidaklah tunggal dan seragam. Ignas Kleden (2001) percaya bahwa menulis merupakan tata-cara untuk mengumumkan dan menyuarakan pendapat dan apa yang diinginkan oleh penulisnya. Baginya, penulis adalah penulis dan bukan juru bicara sekelompok orang apalagi juru bicara zamannya.

Jika pada akhirnya pertanyaan ini ditujukan pada saya, maka saya pun mempunyai referensi banyak untuk menjawab, seperti cara R.A Kartini menjawab, ataupun Ignas Kleden menjawab. Namun disamping alasan-alasan itu, saya juga memiliki alasan spesifik. Saya menulis, karena saya ingin menatap jejak pemikiran dihadapan *spasio-temporal*. Ruang, waktu, tempat dan kesempatan dapat mengubah jejak pemikiran seseorang dan itu adalah hal yang wajar. Kalau mau melihat contoh, seperti distingsi

antara Marx ‘muda’ dan Marx ‘tua’. Perspektifnya berubah mengiringi pembentukan kesadaran dan kejiwaan. Alasan ilmiahnya juga ada, yakni secara metodologi penulisan ilmiah. Setiap penyebutan nama seseorang yang dikutip pendapatnya, maka tahun kesadarannya juga harus dituliskan. Mengapa? Karena boleh jadi kesadaran dan pengetahuan berubah seiring perubahan banyak hal dalam diri maupun luar diri kita.

Buku ini dibentuk dari jejak pemikiran saya dalam bentuk makalah yang terserak dipelbagai seminar, diskusi, ceramah dan kegiatan keilmiah lainnya antara tahun 2000 hingga 2002. Karena bentuknya sebagai kumpulan makalah, maka memang perlu diberikan beberapa catatan. Setidaknya, ada 3, yakni; **Pertama**, makalah pada sebuah kegiatan ilmiah merupakan respon terhadap momentum tertentu dengan ruang eksploratif yang kurang lapang dan waktu diskusi yang juga terbatas. Karenanya, jangan terlalu berharap untuk menemukan pandangan komprehensif terhadap masalah pada makalah tersebut. Lebih tepat jika dikatakan beberapa serpihan pemikiran yang terserak, kemudian dikumpulkan.

Kedua, karena kumpulan tulisan, maka boleh jadi ada beberapa tulisan yang sudah tidak tepat konteksnya. Ada beberapa tulisan yang sudah kehilangan ketepatan momentumnya. Hal ini tentu saja tidak bisa dihindari. Namun paling tidak, selain mendapatkan beberapa wacana dari makalah tersebut, juga dapat menggambarkan bagaimana suasana yang melatari momentum dengan makalah tersebut.

Ketiga, kumpulan makalah ini merupakan refleksi pandangan saya pribadi. Mungkin saja sudah ada yang berubah dan sudah tidak sama lagi seiring pergeseran waktu dan kesadaran baru yang saya miliki dan temukan. Tapi setiap makalah dalam buku ini akan mencantumkan waktunya secara tepat, sehingga pergeseran pendapat itu dapat tercatat dengan tepat secara lebih kronologis.

Terakhir, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada beberapa pihak yang ikut membantu membidani buku ini. Kepada

Sdr. Zainal A.M. Husein yang tekun menyiapkan naskah ini lalu menyunting dan juga mengedit-nya, saya sangat berterima kasih. Secara tidak langsung, ia telah membantu saya untuk menatap kembali jejak pikiran dan pandangan saya melalui buku ini. Penghargaan sejenis juga harus saya alamatkan kepada Penerbit Konstitusi Press yang dikelola oleh Koperasi Karyawan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Kedua pihak ini telah bekerja keras untuk lahirnya buku ini dan bukan berarti mereka juga harus dibebankan kekurangan buku ini. Sebagai jejak pemikiran, maka kekurangan buku ini juga sepenuhnya menjadi milik saya.

Wallahu a'lam bishshawab.

Jakarta, 10 Desember 2004

Prof. Dr. Jimly Ashshiddiqie, S.H.

PENGANTAR EDITOR

Adalah Robert Dahl dalam salah satu karya klasik namun cukup monumental, *Polyarchy*, (1971:1-3), menuliskan delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlu untuk demokrasi, yakni; **Pertama**, adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi; **Kedua**, adanya kebebasan berekspresi; **Ketiga**, adanya hak memberikan suara; **Keempat**, adanya eligibilitas untuk menduduki jabatan publik; **Kelima**, adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara; **Keenam**, adanya tersedianya sumber-sumber informasi alternatif; **Ketujuh**, adanya pemilu yang bebas dan adil; dan **Kedelapan**, adanya institusi-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya.

Namun, kedelapan elemen tersebut hanyalah merupakan syarat perlu, dan belumlah syarat cukup. Seperti yang dikutip Sukidi (2004), Profesor ilmu politik dan pemerintahan di Universitas Columbia, Alfred Stephan dan Juan J. Linz termasuk dua dari sekian pakar politik yang menilai bahwa delapan institusional

model Dahl memang penting, tapi tidak cukup untuk kondisi demokrasi. Dikatakan tidak cukup, menurut Stephan dan Linz, karena demokrasi juga mensyaratkan konstitusi yang demokratis, yang menghormati kebebasan dan memberikan proteksi terhadap hak-hak minoritas.

Meski wacana tidak berhenti di situ, namun setidaknya dari sekian banyak item prasyarat demokrasi, ada 2 hal pokok yang menjadi syarat dan unsur penting bagi negara demokrasi, yakni konstitusi yang demokratis dan penghargaan terhadap hak-hak azasi manusia dan hak-hak warganegara. **Pertama**, konstitusi yang demokratis. Kebutuhan ini menjadi maha penting, karena posisinya yang sangat urgen. Dalam pandangan William G. Andrews (1966), ia mencatatkan bahwa; *“The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism; but it also legitimizes the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders – the people under democracy, the king under monarchy – to the organs of State power”*. Konstitusi di satu pihak; menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain; memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan; juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem Monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara. Artinya, konstitusi sebagai unsur pokok yang sangat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Karena posisi sentra inilah maka konstitusi tersebut haruslah bersifat demokratis.

Kedua, penghargaan terhadap hak-hak azasi manusia dan hak-hak warganegara. Frans Magnis (2002) mengutip salah seorang pemikir Barat, Leah Levin yang mengatakan bahwa konsep hak-hak azasi manusia mempunyai dua pengertian dasar. Yang pertama, ialah hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut karena dia adalah manusia. Hak-hak ini merupakan hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan dan hak-hak

itu bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Arti yang kedua adalah hak-hak menurut hukum yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat itu sendiri, baik secara nasional maupun internasional. Dasar dari hak-hak ini adalah persetujuan dari yang diperintah, yaitu persetujuan dari para warga yang tunduk pada hak-hak itu dan tidak hanya tata tertib alamiah yang merupakan dasar dari arti yang pertama itu. Secara simpel, hak asasi manusia merupakan hak yang ia miliki karena ia adalah manusia, sedangkan hak warganegara merupakan yang dianugerahi kepada warganegara. Keduanya punya daerah singgung yang cukup besar karenanya seringkali keduanya dicantumkan ke dalam konstitusi dan kemudian menjadi hak konstitusional. Misalnya saja, hak untuk memperoleh informasi. Setiap manusia dan setiap warganegara memiliki hak untuk memperoleh informasi yang benar. Karenanya, tatacara pemberian informasi yang benar itulah yang juga menjadi unsur pembicaraan ketika membicarakan tentang hak memperoleh informasi.

■ ■ ■

Buku yang dibentuk melalui kumpulan makalah ini mencoba menakar bagaimana sudut pandang seorang pakar hukum tatanegara dalam melihat posisi dan peta tersebut. Ketika peta gambaran hukum tatanegara, media dan HAM itu terlihat oleh seorang ‘begawan’ tatanegara, ia kemudian merespon dalam bentuk butir-butir pemikiran dan terkumpul dalam makalah bahwa pilar-pilar demokrasi dapat ditegakkan seiring dengan penegakan hukum, dan secara resiprokal, penegakan hukum yang baik akan mendorong ke arah negara demokratis.

Untuk masalah hukum, tatanegara dan tata pemerintahan (**Bab I**), ia berpandangan secara apik. Ia membagi secara dikotomis dinamika empat pengertian hukum dalam pola ‘state’ dan ‘society’:

*“...hukum disini dapat dibatasi pada 4 kelompok pengertian hukum, sebagai berikut; **Pertama**, Hukum yang dibuat oleh in-*

*stitusi kenegaraan, dapat kita sebut Hukum Negara (The State's Law). Misalnya Undang-Undang, Yurisprudensi, dan sebagainya; **Kedua**, Hukum yang dibuat oleh dan dalam dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat, seperti misalnya Hukum Adat (The People's Law); **Ketiga**, Hukum yang dibuat dan terbentuk sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin (The Professor's Law). Misalnya teori hukum fiqh mazhab Syafii yang diberlakukan sebagai hukum bagi ummat Islam di Indonesia; **Keempat**, Hukum yang berkembang dalam praktek dunia usaha dan melibatkan peranan para profesional di bidang hukum, dapat kita sebut hukum praktek (The Professional's Law). Misalnya perkembangan praktek hukum kontrak perdagangan dan pengaturan mengenai 'venture capital' yang berkembang dalam praktek di kalangan konsultan hukum, serta lembaga arbitrase dalam transaksi bisnis. Jika kita ingin membedakan keempat kelompok hukum di atas dalam dinamika hubungan yang bersifat dikotomis antara 'state' dan 'society' (meskipun banyak ahli yang tidak menyukai pendekatan dikotomis ini), kita dapat pula membaginya menjadi 2, yaitu kelompok hukum negara (state) dan kelompok hukum masyarakat (society). Yang terakhir meliputi pengertian hukum rakyat (people's law), hukum praktek (professional's law), dan hukum para ahli hukum (professor's law) yang diuraikan di atas."*

Dari pembagian tersebutlah kemudian ia mengkonstruksi proses dari masing-masing kelompok hukum tersebut. Sedangkan selebihnya, ia berfikir sebagai professor *law*, dengan memberikan 'postulat-postulat' hukum terhadap sistem dan pola kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Selain itu, juga memberikan beberapa catatannya terhadap konstitusi negara ini (pasca Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945), lalu memberikan gambaran konstitusi politik dan konstitusi ekonomi dalam studi hukum tatanegara. Dari situlah ia berangkat untuk melakukan pemikiran lainnya, yakni pemikiran hukum, media dan teknologi informasi (**Bab II**), pemikiran tentang HAM dan kewarganegaraan (**Bab III**) dan tentang demokrasi dan rekonsiliasi menuju Indonesia baru (**Bab IV**).



Yang akan menjadi pertanyaan paling mendasar adalah mengapa sekian serpihan pemikiran itu harus dibukukan? Menurut saya, karena buku ini dapat menceritakan banyak sisi dari seorang ahli dan pemikir hukum yang berfikir. Ia berfikir tentang bagaimana sudut pandang hukum, bagaimana merespon sebuah perkembangan dan juga abstraksi dari kegundahan hati. Selain itu, buku ini adalah bersifat reflektif. Buku ini dapat diposisikan sebagai cermin. Pada cermin anda memandang wajah sekarang, mengingat bagaimana wajah anda dulunya dan menentukan bagaimana nantinya anda akan berpenampilan. Melalui buku ini, pandanglah wajah hukum Indonesia kini, ingatlah wajah hukum Indonesia dulunya, dan tentukan bagaimana sebaiknya wajah hukum nantinya.

Editor
Zainal A.M. Husein

DAFTAR ISI

Dari Penerbit (Cetakan Pertama)	v
Dari Penerbit (Cetakan Kedua)	vii
Sebuah Catatan.....	ix
Pengantar Editor	xiii
Daftar Isi	xix

BAB I

SERPIHAN PEMIKIRAN HUKUM

TATA NEGARA DAN OTONOMI DAERAH..... 1

— Pembentukan dan Pembuatan Hukum	3
— Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar	16
— Pergeseran-Pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif.....	30
— Telaah Kritis mengenai Perubahan Pertama dan Kedua UUUD 1945.....	72
— Presidensialisme Versus Parlematarisme	108
— Kewenangan Menteri untuk Mengatur	118
— Konstitusi Politik dan Konstitusi Ekonomi dalam Studi Hukum Tata Negara	123

BAB II

SERPIHAN PEMIKIRAN HUKUM, MEDIA

DAN TEKNOLOGI INFORMASI..... 143

- Perkembangan Teknologi Informasi dan Implikasinya terhadap Hukum dan Pemerintahan 145
- Masa Depan Hukum di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan untuk Komputerisasi Sistem Informasi Administrasi Kenegaraan dan Pemerintahan 162
- Kebutuhan Hukum untuk Pengaturan dan Pengendalian Dinamika Perkembangan Telematika 192

BAB III

SERPIHAN PEMIKIRAN TENTANG INDIVIDU,

HAM DAN KEWARGANEGARAAN..... 207

- Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa Ini 209
- Warga Negara & Kewarganegaraan Republik Indonesia 229

BAB IV

SERPIHAN PEMIKIRAN DEMOKRASI DAN

REKONSILIASI MENUJU INDONESIA BARU 239

- Demokrasi Dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru 241
- Rekonsiliasi Nasional 248

Sumber Tulisan.....267

Daftar Pustaka 269

Indeks275

Biodata Penulis 283

.....

BAB I
SERPIHAN PEMIKIRAN
HUKUM TATA NEGARA DAN
OTONOMI DAERAH

PEMBENTUKAN DAN PEMBUATAN HUKUM

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan terhadapnya. Bentuk-bentuk aturan normatif seperti itu tumbuh sendiri dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara ataupun sengaja dibuat menurut prosedur-prosedur yang ditentukan dalam sistem organisasi kekuasaan dalam masyarakat yang bersangkutan. Makin maju dan kompleks kehidupan suatu masyarakat, makin berkembang pula tuntutan keteraturan dalam pola-pola perilaku dalam kehidupan masyarakat itu. Kebutuhan akan keteraturan ini kemudian melahirkan sistem keorganisasian yang makin berkembang menjadi semacam *organizational imperative*. Makin maju suatu masyarakat, makin berkembang pula kecenderungan masyarakatnya untuk mengikatkan diri

dalam sistem keorganisasian yang teratur. Dalam sistem pengorganisasian yang teratur itu pada gilirannya tercipta pula mekanisme yang tersendiri berkenaan dengan proses pembuatan hukum, penerapan hukum, dan peradilan terhadap penyimpangan-penyimpangan hukum dalam masyarakat yang makin terorganisasi itu. Dengan demikian, bukan saja di setiap masyarakat selalu ada hukum seperti yang dikatakan oleh Cicero, akan tetapi juga bahwa setiap tahapan perkembangan masyarakat yang makin kompleks dan maju akan menyebabkan kompleksitas perkembangan hukum juga makin meningkat, baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitasnya.

Oleh karena itu, untuk membatasi pembahasan, maka apa yang kita artikan sebagai hukum disini dapat dibatasi pada empat kelompok pengertian hukum, sebagai berikut; **Pertama**, Hukum yang dibuat oleh institusi kenegaraan, dapat kita sebut Hukum Negara (*The State's Law*). Misalnya Undang-Undang, Yurisprudensi, dan sebagainya; **Kedua**, Hukum yang dibuat oleh dan dalam dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat, seperti misalnya Hukum Adat (*The People's Law*); **Ketiga**, Hukum yang dibuat dan terbentuk sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin (*The Professor's Law*). Misalnya teori hukum fiqh mazhab Syafii yang diberlakukan sebagai hukum bagi ummat Islam di Indonesia; **Keempat**, Hukum yang berkembang dalam praktek dunia usaha dan melibatkan peranan para professional di bidang hukum, dapat kita sebut hukum praktek (*The Professional's Law*). Misalnya perkembangan praktek hukum kontrak perdagangan dan pengaturan mengenai 'venture capital' yang berkembang dalam praktek di kalangan konsultan hukum, serta lembaga arbitrase dalam transaksi bisnis.

Jika kita ingin membedakan keempat kelompok hukum di atas dalam dinamika hubungan yang bersifat dikotomis antara *state* dan *society* (meskipun banyak ahli yang tidak menyukai pendekatan dikotomis ini), kita dapat pula membaginya menjadi

dua, yaitu kelompok hukum negara (*state*) dan kelompok hukum masyarakat (*society*). Yang terakhir meliputi pengertian hukum rakyat (*people's law*), hukum praktek (*professional's law*), dan hukum para ahli hukum (*professor's law*) yang diuraikan di atas.

INSTITUSI PEMBUAT HUKUM

Keempat kelompok jenis hukum tersebut di atas mempunyai logikanya sendiri-sendiri, baik dalam proses pembentukan atau pembuatannya, pelaksanaan atau penerapannya, maupun pemberlakuannya dalam proses peradilan. Institusi-institusi yang terlibat dalam proses pembentukan atau pembuatan keempat kelompok hukum, berbeda-beda satu sama lain. Dalam kelompok hukum negara, ada tiga lembaga yang biasanya terlibat, yaitu pemerintah (birokrasi), parlemen, dan pengadilan. Dalam kelompok hukum rakyat (*the people's law*), warga masyarakat sendiri yang terlibat dalam proses pembuatan atau pembentukan norma hukum itu sesuai dengan urutan-urutan proses pembudayaan nilai dan norma hukum serta pelembagaannya menjadi institusi sosial. Dalam kelompok '*professional's law*', institusi pembuat hukum itu adalah para subjek hukum sendiri, baik perorangan maupun badan hukum yang terlibat dalam traksaksi hukum. Sedangkan dalam kelompok para ahli hukum, institusi yang terlibat biasanya adalah kalangan perguruan tinggi hukum (*the professor's law*).

1. Institusi Negara

Institusi Negara yang biasa terlibat dalam pembuatan hukum ada tiga, yaitu pemerintah, parlemen, dan pengadilan.

a. Pemerintah

Pemerintah pada pokoknya merupakan produsen hukum terbesar di sepanjang sejarah. Alasannya sederhana: Pertama, Pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, Pemerintah jugalah yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa,

kapan, di mana, dan bagaimana hukum itu akan dibuat. Ketiga, dalam organisasi Pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini bisa juga menimbulkan ekses, yaitu organisasi pemerintah menjadi sangat berkuasa di atas fungsi-fungsi organisasi di luar pemerintahan.

Untuk menghindari pemusatan kekuasaan di tangan organisasi pemerintah, muncul ide untuk mengadakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*, misalnya dari Montesquieu) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Munculnya ide-ide konstitusionalisme, gagasan negara hukum (*Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*) pada dasarnya berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan. Namun demikian, paling jauh adalah bentuk-bentuk hukum tertentu saja, misalnya hukum yang berbentuk Undang-Undang, yang harus dikontrol oleh parlemen atau dibuat oleh parlemen. Sedangkan bentuk-bentuk hukum yang lebih rendah, tetap dibuat dan diproduksi oleh organisasi pemerintah.

b. Parlemen

Sesuai semangat teori pemisahan kekuasaan, orang membayangkan bahwa fungsi legislatif dari kekuasaan suatu negara dapat dikaitkan dengan lembaga parlemen. Padahal sebenarnya yang dimaksud fungsi legislatif itu hanyalah menyangkut kegiatan pembuatan hukum dalam salah satu bentuknya saja, yaitu misalnya yang berbentuk UUD dan UU. Sedangkan untuk tingkat yang lebih rendah, tidak dibuat oleh lembaga parlemen. Selebihnya parlemen hanya berfungsi sebagai pengawas saja bukan sebagai produsen.

Bahkan akhir-akhir ini dan apalagi untuk masa depan, perlu dipertanyakan sejauhmana fungsi legislatif itu dapat dipertahankan sebagai fungsi utama parlemen. Karena kehidupan berkembang sangat cepat, makin rumit, dan kompleks, tugas-tugas hukum dan pemerintahan juga terus berkembang makin kom-

pleks. Apalagi dalam perkembangan praktek selama abad ke-20, terlihat adanya gejala yang menunjukkan bahwa fungsi legislatif parlemen itu sebenarnya tidak lebih penting dibandingkan fungsi pengawasan. Karena itu, perlu pula dipikirkan bahwa di masa depan, tugas utama parlemen itu akan dituntut lebih menekankan fungsi pengawasan daripada fungsi legislatif.

c. Pengadilan

Dalam sistem "*civil law*", peran pemerintah dan parlemen sangat dominan dalam pembuatan hukum, tetapi dalam sistem "*common law*" ("*judge-made law*") yang mengutamakan "*case study*" di dunia pendidikan, justru pengadilanlah yang lebih dominan pengaruhnya. Tetapi dewasa ini, ada kecenderungan kuat di lingkungan negara-negara yang menganut sistem '*judge-made law*' ini untuk memberi peran lebih besar pada Undang-Undang seperti dalam sistem "*civil law*". Sebaliknya di lingkungan "*civil law*" ada pula keinginan untuk memperbesar peran pengadilan sebagai institusi pembentuk hukum (gejala konvergensi antar sistem hukum).

Dalam sistem "*civil law*" seperti di Eropa dan Indonesia, putusan pengadilan juga diakui sebagai sumber hukum, yaitu disebut yurisprudensi. Akan tetapi, peranannya selama ini bersifat sekunder, tidak seperti di lingkungan negara yang menganut sistem "*judge-made law*". Tetapi, di masa depan, atas pengaruh sistem hukum Anglo-Amerika di dunia Internasional, maka apresiasi terhadap sistem "*judge-made law*" (*common law*) ini meningkat pula di lingkungan negara-negara dengan sistem "*civil law*". Apalagi, kita mengetahui bahwa peranan Amerika Serikat dalam "*global market economy*" maupun dalam sistem demokrasi global terus meningkat. Lagi pula hampir semua negara tetangga Indonesia, seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Philipina, Australia, Selandia Baru, Papua Nugini, Korea Selatan, Taiwan, dan Jepang semuanya mengatur sistem '*common law*'. Dengan demikian, sistem hukum yang dianut Indonesia di kawasan Asia Pasifik ini relatif sangat langka, padahal dalam

pergaulan ekonomi regional bangsa Indonesia harus berhubungan erat dengan bangsa-bangsa di sekitar kawasan ini. Karena itu, ada kebutuhan bahwa di masa mendatang, peranan hakim dan lembaga pengadilan dalam membentuk hukum Indonesia perlu terus ditingkatkan.

2. Institusi Masyarakat

Seperti dikemukakan di atas, hukum masyarakat meliputi hukum rakyat dan hukum yang berkembang dalam praktek serta hukum yang dikembangkan di dunia akademisi hukum.

a. Institusi Masyarakat Adat

Dalam setiap masyarakat selalu ada ikatan-ikatan hukum mengatur komunitas kehidupan bersama di bawah kepemimpinan tertentu secara terorganisasi. Komunitas hidup seperti ini dapat disebut sebagai suatu komunitas atau masyarakat hukum bagaikan suatu organisme tersendiri. Ikatan-ikatan norma pengatur itu sendiri bersifat dinamis, tetapi fungsi utamanya adalah untuk pengendalian terhadap dinamika perilaku kolektif dalam masyarakat bersangkutan. Organisme masyarakat demikian ini dapat disebut sebagai masyarakat hukum adat yang dengan mekanisme kepemimpinan adat yang disepekatkan bersama, norma-norma hukum adat dibentuk bersama.

b. Institusi Hukum dalam Praktek

Baik subjek hukum perorangan maupun badan-badan hukum yang hidup dalam lalu lintas hukum, juga dapat berperan sebagai pembentuk hukum dalam praktek. Misalnya, sesuai asas kebebasan berkontrak dalam KUHPdata, para pihak terlibat dalam transaksi bisnis dapat membuat kontrak yang tidak harus didasarkan atas ketentuan hukum (*prae legem*), meskipun hal itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang sudah ada (*contra legem*). Kategori hukum yang dibentuk menurut jenis ini dapat disebut sebagai hukum sukarela atau *voluntary law*.

c. Lembaga Riset Hukum dan Perguruan Tinggi

Lembaga riset hukum dan perguruan tinggi hukum melalui tokoh-tokoh ilmuwan hukum dapat pula berkembang pemikiran hukum tertentu yang karena otoritasnya dapat saja diikuti secara luas di kalangan ilmuwan dan membangun suatu paradigma pemikiran hukum tertentu ataupun aliran pemikiran hukum tertentu. Aliran dan paradigma pemikiran seperti ini pada gilirannya dapat menciptakan suatu kesadaran hukum tertentu mengenai sesuatu masalah, sehingga berkembang menjadi doktrin yang dapat dijadikan sumber hukum bagi para hakim dalam mengambil keputusan.

PROSES PEMBUATAN HUKUM

Bagaimanakah hukum itu sendiri terbentuk? Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, masing-masing kelompok pengertian hukum tersebut di atas mempunyai cara-caranya tersendiri untuk terbentuk. Dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945, proses pembentukan hukum tersebut di atas dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Pembentukan Hukum Perundang-Undangan

Dalam sistem hukum nasional Indonesia berdasarkan UUD 1945, hukum perundang-undangan meliputi UUD, TAP MPR, UU, PP, Keppres, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala LPND, dan Keputusan Direktur Jenderal dan seterusnya. UUD, dan TAP MPR ditetapkan oleh MPR, sedangkan UU dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sementara itu, Perpu ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam satu tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui Perpu meningkat statusnya menjadi UU, dan jika ditolak oleh DPR, maka Perpu itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan ke DPR dalam masa persidangan berikutnya.

PP ditetapkan sendiri oleh Pemerintah tanpa harus disetujui DPR. PP biasanya dibuat atas perintah UU atau untuk melaksanakan suatu UU. Karena itu, PP tidak bisa berdiri sendiri

tanpa pendelegasian materiil dari UU yang sudah ada lebih dahulu. Sedangkan Keputusan Presiden, dibentuk sendiri oleh Presiden tanpa perlu dikaitkan dengan pendelegasian materiil dari UU. Artinya, materi yang dimuat dalam Keppres dapat sepenuhnya bersifat mandiri dalam rangka kewenangan Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan. Keputusan Presiden dapat saja dibuat untuk melaksanakan perintah UUD, perintah GBHN, perintah UU, ataupun perintah PP. Di bawah Keppres, ada Keputusan Menteri, Keputusan Kepala LPND, dan Keputusan Direktur Jenderal yang semuanya bersifat operasional dalam rangka pelaksanaan tugas Menteri menurut bidang tugasnya masing-masing.

Di tingkat daerah, ada pula Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, Keputusan Walikota, dan sebagainya. Ketentuan mengenai pembuatan hukum di tingkat daerah ini, seyogyanya juga mengikuti pola di tingkat pusat. Misalnya, Peraturan Daerah dibuat oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD. Tetapi DPRD sendiri dapat pula berinisiatif mengajukan Rancangan Perda seperti hak inisiatif DPR Pusat untuk mengajukan RUU tertentu kepada Pemerintah. Akan tetapi, karena restrukturisasi pemerintahan daerah dalam rangka kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di masa yang akan datang, ketentuan mengenai pembuatan hukum seperti ini masih harus disesuaikan dengan perkembangan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi itu nantinya. Misalnya, jika nantinya DPRD tingkat I (provinsi) ditiadakan, dan DPRD hanya ada di tingkat II, maka otomatis ketentuan mengenai Peraturan Daerah itu hanya akan ada di tingkat II, sedangkan produk-produk hukum di tingkat propinsi yang dikeluarkan oleh Gubernur yang hanya akan berperan sebagai Kepala Wilayah, masih perlu dipikirkan baik bentuknya maupun otoritas kedudukannya sebagai produk hukum di tingkat provinsi.

2. Pembentukan Hukum Yurisprudensi

Yurisprudensi terbentuk atas dasar keputusan hakim yang

telah mendapatkan kekuatan hukum yang tetap. Putusan hakim yang demikian dapat dijadikan sandaran bagi hakim berikutnya dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum sejenis di kemudian hari dengan mempertimbangkan fakta-fakta baru, baik karena perbedaan ruang dan waktu maupun karena perbedaan subjek hukum yang terlibat. Asas-asas dan prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam kasus-kasus yang diselesaikan dapat diambil menjadi dasar hukum untuk memutuskan perkara yang dihadapi. Para hakim dituntut bertindak aktif dan proaktif dalam menafsirkan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam keputusan-keputusan terdahulu, baik oleh hakim yang bersangkutan ataupun hakim-hakim lain di tempat yang berbeda. Dinamika peranan hakim demikian itu dengan sendirinya membangun tradisi tersendiri dengan memberlakukan putusan hakim sebagai hukum yang dari waktu ke waktu terus berkembang. Tradisi inilah yang kemudian dikenal dengan “*judge-made law*” (hukum buatan hakim) atau sekedar pemberlakuan “yurisprudensi” sebagai sumber hukum menurut tradisi “*civil law*”.

3. Pembentukan Hukum Adat

Hukum adat terbentuk melalui proses pelembagaan nilai-nilai dan proses pengulangan perilaku dalam kesadaran kolektif warga masyarakat menjadi norma yang dilengkapi dengan sistem sanksi. Secara sederhana, dapat digambarkan bahwa proses terbentuknya suatu norma hukum dimulai dengan adanya perbuatan individu yang diulang-ulang menjadi kebiasaan pribadi (*individual habit*). Perbuatan pribadi itu lama kelamaan diikuti orang lain secara berulang-ulang pula (*social habit*). Makin banyak peserta yang terlibat dalam proses pengulangan dan peniruan itu, makin terbentuk suatu kebiasaan kolektif atau biasa dinamakan adat istiadat (*custom*). Kriteria yang mudah untuk mengenali suatu kebiasaan kolektif (*social habit*) berkembang menjadi adat istiadat (*custom*) adalah mulai diperkenalkannya unsur sanksi terhadap penyelewengan atau penyimpangan terhadap kebiasaan kolektif itu. Terhadap orang yang tidak mengikuti kebiasaan kolektif itu,

biasanya dikenakan sanksi sosial pula, misalnya, dianggap aneh ataupun lebih keras lagi mulai dicerca karena dianggap menyimpang (*deviant behavior*).

Selama sistem sanksi yang dikenakan itu masih bersifat sosial, maka derajat sanksinya masih bersifat moral, yaitu setiap penyimpangan dianggap tidak baik, kurang atau tidak sopan, dan sebagainya. Tetapi, jika sistem sanksi itu makin lama makin menguat, dan kemudian dikukuhkan oleh sistem kekuasaan yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan, misalnya dengan melibatkan keputusan kepala adat (sistem kepemimpinan) setempat, maka sistem sanksi itupun meningkat pula. Sanksi kemudian dapat dipaksakan berlakunya dengan dukungan kekuasaan. Pada tahap demikian itu, maka sifat sanksinya berubah menjadi sanksi hukum, dan karena itu kualitas norma adat istiadat yang tadinya hanya bersifat moral berubah menjadi norma hukum yang dapat dipaksakan berlakunya oleh sistem kekuasaan setempat. Dengan demikian, sistem norma yang berkembang disini berasal dari dalam kesadaran masyarakat sendiri, tumbuh menjadi kesadaran hukum yang khas menurut ukuran-ukuran keadilan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.

Masalahnya kemudian adalah sejauh mana sistem hukum dalam suatu negara modern dapat memberikan toleransi terhadap keberadaan sistem 'kekuasaan' dalam masyarakat adat seperti itu. Dalam alam pikiran negara yang ingin mencakupi dan melingkupi seluruh sistem kehidupan dalam masyarakatnya, toleransi seperti ini biasanya tidak populer. Akan tetapi, di masa depan, dalam rangka perwujudan cita-cita masyarakat madani yang mengasumsikan tumbuh dan berkembangnya kemandirian setiap individu dan komunitas-komunitas yang berada dalam lingkungan wilayah suatu negara hukum yang berdaulat, toleransi seperti justru dapat berkembang makin populer. Komunitas hukum dan budaya per daerah justru penting untuk dikembangkan sebagai bagian dari pluralisme yang dapat memperkuat sistem negara hukum dan masyarakat madani di masa depan.

4. Pembentukan Hukum “Volunter”

Hukum *volunter* dalam perkembangan praktek dalam masyarakat biasa tumbuh sendiri dalam dinamika kehidupan bermasyarakat sebagaimana yang berkembang dalam lingkungan masyarakat adat seperti tersebut di atas. Bedanya hanyalah bahwa dalam sistem yang berkembang dalam praktek transaksi hukum disini, terlibat berbagai logika hukum yang berasal dari banyak sumber luar kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Misalnya, di dunia bisnis, boleh jadi pola-pola aturan yang dipakai berasal dari praktek-praktek serupa dari kalangan masyarakat luar atau asing. Meskipun misalnya suatu aturan mengenai “*venture capital*” belum dikenal dalam sistem hukum nasional kita pada satu saat, tetapi karena praktek bisnis berkembang cepat, lembaga “*venture capital*” ini terus tumbuh dalam masyarakat ekonomi kita. Cara mengaturnya tentu tumbuh pula dalam praktek hubungan bisnis antar para pengusaha sendiri. Demikian pula lembaga arbitrase sebagai lembaga peradilan wasit tanpa melalui proses pengadilan dapat pula berkembang dalam praktek penyelesaian perkara-perkara yang muncul. Semua norma hukum seperti ini dapat tumbuh dan berkembang di luar kerangka hukum yang diproduksi oleh institusi negara, tetapi berbeda dengan logika pembentukan hukum menurut kategori hukum adat. Karena itu, jenis hukum seperti ini dapat kita sebut dengan *The Professional's Law*.

5. Pembentukan Doktrin Ilmu Hukum

Pendapat hukum di kalangan ahli hukum dapat pula berkembang menjadi norma hukum tersendiri, terutama jika pendapat itu diikuti oleh orang lain. Proses terbentuknya kurang lebih sama juga dengan proses terbentuknya hukum adat ataupun hukum dalam praktek. Bedanya hanyalah terletak pada sumber awalnya. Hukum adat bermula dari perbuatan individu yang berkembang menjadi kesadaran kolektif masyarakat bersangkutan. *The professional's law* bermula dari pengalaman subjek hukum yang mengikuti pengalaman orang lain dari lingkungan luar kesadaran hukum masyarakat bersangkutan. Sedangkan doktrin

ilmu hukum berawal dari suatu pendapat hukum dari seorang akademisi yang karena otoritasnya kemudian diikuti oleh orang lain menjadi pandangan banyak orang.

Pendapat ilmiah seorang tertang hukum dapat berasal dari abstraksi yang diambil dari pengalaman empiris masyarakat sendiri, dapat pula berasal dari pengalaman dan pendapat ilmiah dari luar kesadaran masyarakat bersangkutan. Tetapi setelah pendapat itu dimasyarakatkan dan diikuti orang lain, kemudian menjadi pendapat umum. Pendapat umum itu selanjutnya dapat terus berkembang menjadi bagian dari kesadaran hukum masyarakat bersangkutan, sehingga akhirnya menjadi bagian tak terpisahkan dari pengertian masyarakat mengenai hukum yang harus ditaati sebagai pedoman perilaku bersama. Sebagai contoh dapat disebut di sini ialah hukum fiqh mazhab Syafii yang sebenarnya bermula dari pendapat hukum seorang ulama, yaitu seorang tokoh ilmuwan hukum. Tetapi karena otoritasnya yang terpercaya, pendapatnya diikuti banyak orang sehingga berkembang menjadi mazhab hukum yang diikuti di kalangan ummat Islam. Bahkan, fiqh Syafii ini menjadi bagian tak terpisahkan dari kesadaran akan hukum agama dan bahkan mempengaruhi pula kesadaran hukum ummat Islam di mana-mana. Di dunia ilmu hukum ini disebut juga sebagai doktrin yang juga diberlakukan sebagai salah satu sumber hukum yang penting bagi para hakim.

Demikianlah gambaran umum mengenai proses pembentukan hukum dan institusi-institusi pembuat hukum yang dikenal dalam ilmu hukum. Dengan demikian, proses pembuatan hukum itu tidak boleh dipahami dalam pengertiannya yang sempit seakan-akan hanya terpusat kepada proses-proses politik di lingkungan parlemen semata, sebagaimana sering disalahpahami orang awam. Proses terbentuknya hukum itu tergantung bentuk hukum yang dibuat. Hukum dapat dilihat sebagai norma aturan yang bersifat tertulis, tetapi bisa juga bersifat tidak tertulis seperti yang dapat diketahui dalam konteks hukum adat. Sementara itu, bentuk hukum tertulis juga beragam mulai dari tingkatannya yang paling tinggi, yaitu hukum dasar atau yang biasa disebut

dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar), sampai ke tingkatannya yang paling rendah, misalnya, yaitu Peraturan Desa. Semua mempunyai mekanisme pembuatannya yang tersendiri dengan melibatkan peran institusi-institusi yang berbeda-beda menurut tingkatannya. ■

MENUJU STRUKTUR PARLEMEN DUA KAMAR

STRUKTUR PARLEMEN INDONESIA MASA LALU

Ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur parlemen negara kita diidealkan berkamar tunggal (uni-kameral) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis inilah yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu, sehingga diidealkan menjadi lembaga yang tertinggi dalam bangunan organisasi negara. Pandangan demikian inilah yang tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945. Bahkan, seperti disimpulkan oleh Soepomo pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, “Jadi,

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya”.

Majelis ini menetapkan UUD, menetapkan haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, Presiden berada di bawah MPR, menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Presiden menurut Soepomo tidak boleh mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang ditetapkan, diperintahkan oleh MPR. Majelis ini beranggotakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih mewakili rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, khususnya, golongan ekonomi, yang sistem rekrutmennya dibayangkan tidak sama dengan sistem rekrutmen untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 2 ayat (1) UUD 1945].

Jika MPR ditentukan sebagai lembaga tertinggi yang membawahi semua lembaga tinggi negara lainnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan sederajat (*neben*) dengan kedudukan Presiden sebagai penyelenggara negara tertinggi di bawah MPR. Meskipun ia bersifat “*nebengeordnet*” terhadap Presiden, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat itu sangat kuat, tidak dapat dibubarkan oleh Presiden – meskipun sebaliknya sebagai konsekuensi sistem presidensiil (*quasi*) juga tidak dapat menjatuhkan Presiden – dan dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Bahkan seperti disebut dalam Penjelasan UUD 1945 yang sampai sekarang masih tetap berlaku resmi sebagai bagian tak terpisahkan dari pengertian kita tentang UUD 1945, jika Presiden dianggap sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang persidangan istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Mengapa dalam rumusan aslinya ini dinyatakan bahwa yang mengundang itu adalah DPR, karena DPR-lah yang sebenarnya dianggap aktif dalam meminta pertanggungjawaban itu. Sedangkan MPR merupakan organ atau forum majelis yang meskipun tertinggi tidak bersifat rutin. Kecuali untuk memutuskan hal-hal yang disebut sebagai kewenangannya berdasarkan ketentuan

Pasal 3 UUD 1945, yaitu menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan daripada negara, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 berkenaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Pasal 37 UUD 1945 mengenai perubahan UUD, Majelis ini hanya bersidang apabila ada inisiatif dari pihak lain, yang dalam hal ini adalah atas permintaan DPR.

Karena sebagian besar anggota MPR itu adalah juga anggota DPR, maka MPR itu sendiri sebagai lembaga memang sangat erat berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan karena keanggotaannya yang bersifat *overlapping* itu, maka kedua lembaga ini tidak dapat disebut dua kamar seperti yang pada umumnya dipahami dalam sistem parlemen dua kamar (bikameral). Malah secara bergurau, sistem yang dianut oleh UUD 1945 ini sering disebut sebagai sistem satu setengah kamar. Dalam UUDS 1950, organ MPR itu ditiadakan. Sebagai gantinya, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan UUD dibentuk Lembaga Konstituante yang pisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa. Ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab II, Pasal 56 sampai dengan Pasal 77, sedangkan Konstituante diatur dalam Bab V Pasal 134 sampai dengan Pasal 139.

Struktur parlemen Indonesia menjadi resmi bersifat bikameral hanya terjadi ketika Indonesia menerima ide pembentukan negara serikat di bawah Konstitusi RIS Tahun 1949. Dalam Konstitusi RIS, selain Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Bab III Pasal 98 sampai dengan Pasal 121, juga ditentukan ada Senat yang diatur dalam Bab II Pasal 80 sampai dengan Pasal 97. Setiap senat mewakili daerah-daerah bagian, dan setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat (Pasal 80 ayat 1 dan 2). Anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Apabila dibutuhkan calon untuk dua kursi, maka Pemerintah bersangkutan bebas untuk menggunakan sebagai satu, daftar-daftar yang disampaikan oleh perwakilan rakyat untuk pilihan kembar itu [Pasal 81

ayat (1) dan (2)]. Mengenai tugas dan wewenang Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat ini diatur dalam Bab IV tentang Pemerintahan, terutama dalam Bagian 1 tentang Ketentuan Umum dan Bagian II tentang Perundang-Undangan.

GAGASAN YANG BERKEMBANG DI MASA REFORMASI

Sekarang Indonesia memasuki era reformasi. Meskipun tidak tertulis, berbagai kenyataan yang terjadi dewasa ini mengharuskan kita memahami periode sejak turunnya Presiden Soeharto sampai tahun 2004 mendatang sebagai masa transisi menuju Indonesia baru dengan sistem ketatanegaraan yang sama sekali berubah secara fundamental dari sistem ketatanegaraan sebelumnya berdasarkan UUD 1945 yang asli. Beberapa gagasan mendasar masih berada dalam tahap perdebatan, tetapi sebagian lainnya sudah diadopsi ke dalam rumusan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945 yang telah ditetapkan berlaku sejak tahun 1999 dan tahun 2000. Beberapa gagasan fundamental yang sudah diadopsi itu misalnya **Pertama**, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*division atau distribution of power*) yang berlaku sebelumnya dalam sistematika UUD 1945. Jika sebelumnya ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan DPR, maka dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk UU itu ditegaskan berada di tangan DPR, sedangkan Presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, dengan konsekuensi berubah pula pengertian kita tentang anutan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti dipahami selama ini.

Kedua, dalam penyelenggaraan pemerintahan selama masa

reformasi ini, telah diterapkan pula kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Bahkan kepada Provinsi Aceh dan Irian Jaya telah pula diberikan otonomi yang bersifat khusus dengan segala implikasinya. Kebijakan otonomi daerah yang luas itu ditegaskan dalam Perubahan Kedua UUD, yaitu dengan melengkapi dan menyempurnakan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang tadinya hanya terdiri atas satu pasal tanpa ayat menjadi satu pasal 7 ayat, dan dengan menambah pasal-pasal baru, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B yang masing-masing terdiri atas dua ayat. Rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah itu bahkan ditetapkan pula dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 yang pada pokoknya menegaskan agar otonomi daerah yang luas itu dapat segera terwujud dengan sebaik-baiknya. Apalagi disadari bahwa gagasan penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, meskipun sudah dirumuskan secara resmi di atas kertas sejak masa awal kemerdekaan, dan kemudian ditegaskan lagi ketika awal-awal masa Orde Baru, terbukti dalam prakteknya tidak pernah atau belum pernah terwujud secara nyata dalam praktek. Semangat ini pulalah yang mendorong lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang dasar operasional penyelenggaraan otonomi daerah dewasa ini.

Di samping itu, terdapat pula gagasan fundamental lainnya yang meskipun belum resmi diadopsi ke dalam rumusan UUD, tetapi telah berkembang dalam draf rancangannya yang resmi dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 yang lalu. **Pertama** adalah gagasan pemilihan Presiden secara langsung. **Kedua**, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang akan melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat selama ini. Dengan adanya gagasan-gagasan baru tersebut, struktur parlemen Indonesia di masa depan memang tidak mungkin lagi dipertahankan seperti sekarang yang bersifat satu setengah kamar itu. Oleh karena itu, tetaplah jika sekarang kita memperbincangkan mengenai kemungkinan mengembangkan sistem parlemen dua kamar (bikameral).

DPR DAN DPD SERTA REKRUITMEN KEANGGOTAANNYA

Jika kamarnya ada dua, tentulah rumahnya tetap ada satu. Untuk itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri tetap masih dapat dipertahankan namanya, yaitu untuk menyebut nama rumah parlemen yang terdiri atas dua kamar itu. Tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara seperti selama ini. Fungsi kekuasaan yang dikaitkan dengan majelis yang terdiri atas dua kamar itu adalah kekuasaan legislatif. Seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat dikatakan: *“All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United, which shall consist of a Senat and House of Representatives”*. Struktur parlemen Kerajaan Belanda juga disebut *Staten General* yang terdiri atas *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*. Oleh karena itu, saya mengusulkan agar ketentuan mengenai kekuasaan legislatif dalam rangka Perubahan Ketiga UUD 1945 atau dalam naskah yang utuh di masa yang akan datang ditentukan bahwa “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.

Masalahnya sekarang bagaimana menentukan perbedaan di antara kedua kamar parlemen itu dalam UUD. Seperti dikatakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, *“The main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly are first, to present distinct interests within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch”*. Dengan demikian perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu (a) sistem rekrutmen keanggotaannya, dan (b) pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.

Seperti yang saya uraikan dalam buku “Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah”, pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua

kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya — bersamaan dengan terjadinya kecenderungan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan — sistem bikameral juga dipraktekkan di banyak negara kesatuan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis*), dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui apa yang disebut *'revising chamber'* untuk memelihara *"a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber"*.

Alasan yang kedua itulah yang biasa disebut oleh para ahli dengan sistem *'double check'* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Akan tetapi, syaratnya jelas bahwa keanggotaan kedua kamar parlemen itu benar-benar yang mewakili aspirasi yang berbeda satu sama lain, sehingga kedua benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat. Karena itu, pertama-tama perlu ditentukan mengenai sistem rekrutmen keanggotaan DPR dan DPD yang akan dituangkan dalam UUD itu mestilah dibedakan satu sama lain, bukan saja prosedurnya, tetapi juga hakikat aspirasi rakyat yang akan disalurkan melalui sistem perwakilan di kedua kamar itu juga harus berbeda.

Siapa yang akan diwakili oleh DPR dan siapa yang akan diwakili oleh DPD? Keduanya tentu haruslah sama-sama mewakili rakyat yang dipilih secara demokratis. Akan tetapi, sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional. Untuk menjamin hal ini, maka prosedur pemilihan untuk anggota DPR haruslah

berbeda dari prosedur untuk pemilihan anggota DPD. Usul saya, anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan *the winner takes all*. Sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*).

Pembahasan mengenai parlemen dua kamar ini tentu saja kita batasi untuk tingkat pusat saja, yaitu dalam rangka agenda Perubahan Ketiga UUD 1945. Sedangkan untuk tingkat daerah provinsi, sebaiknya tetap tidak diadakan sistem bikameral, kecuali di daerah-daerah tertentu yang memang telah ditetapkan sebagai daerah otonomi khusus seperti Aceh dan Irian Jaya. Untuk daerah-daerah khusus seperti ini, menurut saya, jika memang cukup kuat alasannya, dapat saja diadakan struktur parlemen dua kamar juga. Di Irian Jaya dengan struktur masyarakatnya yang masih sangat kuat memelihara lingkungan-lingkungan hukum adat dengan peran kepala-kepala suku yang masih dominan, kemungkinan digunakannya sistem parlemen dua kamar ini bisa saja dibicarakan tersendiri.

Di berbagai negara, sistem rekrutmen anggota kedua lembaga perwakilan ini memang biasanya dibedakan. Pada umumnya, bangsa-bangsa yang tidak lagi mengenal golongan atau kaum aristokrat, terutama di lingkungan negara-negara yang menganut bentuk negara kesatuan, berusaha menentukan perbedaannya di antara kedua kamar parlemen itu dengan 3 kemungkinan formula sebagai berikut:

1. Anggota majelis tinggi yang untuk kasus Indonesia sekarang kita namakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak seperti majelis rendah (DPR), biasanya tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini untuk menekankan kepentingan golongan konservatif di daerah-daerah pedesaan dan melindungi kepentingan mereka dari pengaruh perkembangan radikal di daerah perkotaan. Konstitusi Perancis, misalnya, mengatur

pemilihan tidak langsung bagi anggota Senat untuk masa jabatan sembilan tahun di mana setiap tiga tahun sepertiga anggotanya diganti. Sedangkan anggota majelis rendah dipilih secara langsung untuk masa jabatan enam tahun.

2. Jika anggota kedua kamar itu sama-sama dipilih langsung, maka biasanya anggota majelis tinggi (DPD) dipilih untuk masa jabatan lebih lama daripada anggota majelis rendah (DPR), untuk maksud memberikan kepada mereka orientasi dan warna politik yang berbeda satu sama lain. Praktek seperti ini dikombinasikan dengan kualifikasi usia dengan harapan agar majelis tinggi (DPD) akan memiliki anggota yang lebih bijaksana, karena senior dan lebih berpengalaman.
3. Di beberapa negara, ditentukan pula bahwa majelis rendah (DPR) mewakili rakyat yang dipilih berdasarkan prinsip teritorial, sedangkan majelis tinggi (DPD) dipilih berdasarkan prinsip fungsional. Di Irlandia, misalnya, anggota *Seanad Eireann*, sebutan untuk Senat, tidak dipilih atas dasar perwakilan teritorial seperti Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan dengan prinsip fungsional. Anggotanya terdiri dari 60 orang, dimana 11 orang di antaranya dicalonkan oleh Perdana Menteri, tiga dipilih oleh Universitas Nasional Irlandia, tiga Universitas Dublin, dan 43 orang dipilih dari lima Panel Calon yang mencakup tokoh-tokoh yang dikenal keahliannya di bidang pendidikan, kebudayaan, kesusasteraan, kesenian dan kebahasaan, keahlian di bidang pertanian dan perikanan, keahlian di bidang ketenagakerjaan, keahlian di bidang industri, keuangan, rekayasa, dan arsitektur, serta tokoh-tokoh yang dikenal keahliannya di bidang administrasi publik.

Dari ketiga formula itu, maka untuk membedakan keanggotaan DPR dan DPD, dapat ditentukan adanya tiga kemungkinan formula sebagai berikut: (1) masa jabatan anggotanya dapat dibedakan, yang dalam hal ini DPD dapat ditentukan lebih lama daripada masa jabatan anggota DPR, (2) Jika kita ingin meniru Perancis dan juga Amerika Serikat, jabatan DPD sebagai institusi

dapat ditentukan enam tahun, tetapi setiap tiga tahun diadakan pergantian melalui pemilihan umum lagi; dan/atau (3) keanggotaan DPD itu tidak dipilih secara langsung melalui pemilu seperti halnya anggota DPR, melainkan – misalnya – dipilih saja oleh DPRD di tiap-tiap provinsi, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD kabupaten/kota.

FUNGSI PENGAWASAN DPR DAN DPD

Mengenai perbedaan kewenangan antara DPR dan DPD di tingkat pusat, dapat ditentukan dengan memerinci tugas-tugas parlemen di bidang legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran. Secara akademis, sebenarnya, fungsi anggaran itu dapat pula dimasukkan ke dalam pengertian fungsi legislasi sepanjang menyangkut penguangannya dalam UU ataupun termasuk ke dalam pengertian fungsi pengawasan sejauh menyangkut fungsinya sebagai alat atau instrumen pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Akan tetapi, karena peraturan perundang-undangan kita yang resmi, ketiga fungsi itu dibedakan satu sama lain, kita dapat merinci ketiganya satu per satu untuk mengatur pembedaan tugas dan kewenangan DPR dan DPD.

Dalam rangka fungsi pengawasan, parlemen dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Penentuan Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Publik.
2. Pengawasan terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang.
3. Penentuan dan Pengawasan Anggaran dan Keuangan Negara.
4. Perlindungan Hak Milik dan Kekayaan Warga Negara dari Pembebanan oleh Negara.
5. Penyelenggaraan Debat Publik mengenai Kebijakan Pemerintahan.
6. Menyetujui rencana-rencana pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya.
7. Penyelenggaraan Kegiatan Dengar Pendapat (*Hearings*).

8. Menetapkan soal-soal perang dan damai.
9. Menyetujui amnesti umum.
10. Penyelenggaraan Pemerintahan Bersama (*Co-Administration*).
11. Penyelenggaraan Tugas-Tugas yang bersifat Semi-Legislatif dan Semi-Judisial.
12. Permintaan pertanggungjawaban terhadap Kepala Pemerintahan.

Tugas-tugas dan kegiatan di atas memang jarang dibicarakan secara luas. Sebab, biasanya pengertian tugas, fungsi, dan hak parlemen selalu dirumuskan di sekitar kegiatan legislasi, pengawasan dan anggaran saja. Padahal, jika dirinci, kegiatan-kegiatan di atas justru sangat penting untuk dirinci, dan termasuk dalam pengertian tugas parlemen yang sebenarnya. Menurut saya, sebaiknya, dibedakan antara pengertian fungsi, tugas, dan hak parlemen. Di samping itu, selain hak parlemen, ada pula hak setiap anggota parlemen sebagai individu yang juga harus dibedakan dari hak parlemen sebagai kelembagaan.

Untuk melaksanakan tugas dan kegiatannya itu, parlemen biasanya dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut:

1. Hak interpelasi dan pertanyaan.
2. Hak penyelidikan terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran oleh Pemerintah.
3. Hak resolusi atau pernyataan pendapat.
4. Hak mengingatkan atau memorandum.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan hak-hak lembaga parlemen itu, maka kepada setiap anggota parlemen biasanya diberikan oleh undang-undang hak-hak sebagai berikut:

1. Hak bertanya.
2. Hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen.
3. Hak protokol.
4. Hak kekebalan (imunitas).

Dengan perincian demikian, dapat mudah didiskusikan mengenai upaya membedakan tugas-tugas DPR dan DPD. Meskipun fungsi DPR dan DPD sama-sama dapat dikatakan mencakup fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran, tetapi rincian tugas dan kegiatan seperti tersebut dapat memudahkan kita dalam membagikannya menjadi tugas utama DPR atau DPD. Menurut saya, pada pokoknya, baik DPR maupun DPD dan para anggota mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas pertama, yaitu penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya tidak diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, melainkan hanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap Kepala Pemerintahan (*im-peachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR saja, sedangkan DPD akan ikut menentukan penentuan vonisnya dalam persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebaliknya, khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utamanya sebaiknya diberikan kepada DPD. Meskipun DPR dapat pula ikut serta melaksanakan tugas ini, tetapi yang utama sebaiknya diberikan kepada DPD, karena dialah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang mewakili lapisan masyarakat kita di lapisan terbawah yang dapat dianggap paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan karena dibebani oleh pemerintah.

Mengenai tugas-tugas lainnya dapat ditentukan dilakukan bersama oleh kedua lembaga perwakilan itu. Di samping itu, meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU ditentukan ada di DPR dan DPD bersama-sama. Tetapi, dari segi materinya, dapat pula ditentukan bahwa yang diawasi oleh Dewan Perwakilan Daerah hanyalah pelaksanaan UUD dan pelaksanaan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan yang menyangkut soal-soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan apalagi internasional. Hanya saja, harus diakui tidak

mudah membedakan adanya perbedaan kepentingan tersebut antara daerah dan nasional.

FUNGSI LEGISLASI DPR DAN DPD

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan menegesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan di sini, hanyalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Akan tetapi, karena sulitnya menentukan pembagian tugas legislasi ini tanpa menyebabkan timbulnya sengketa dan perebutan *proyek* di antara DPR dan DPD, maka berkembang pendapat agar dibiarkan sajalah bahwa pelaksanaan tugas legislasi itu tidak usaha dibagi, asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD dijadikan satu dan dilengkapi dengan satu Badan Legislasi yang dipimpin dan beranggotakan wakil-wakil anggota DPR dan DPD itu sendiri, ditambah para ahli dari luar anggota parlemen.

Jika Presiden yang berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan Legislasi itulah nantinya yang akan menentukan pembahasannya akan dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif itu datang dari DPR atau DPD, maka lembaga perwakilan yang lebih dulu mendaftarkan draf usul rancangannya kepada Badan Legislasi, itulah yang harus membahas rancangan UU tersebut. Akan tetapi, bersamaan dengan itu, ditentukan pula hubungan “*checks and balances*” di antara kedua kamar parlemen itu, termasuk juga dengan Presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto di antara mereka.

Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan (veto) dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapatkan persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus di atas $2/3 \times 2/3$ jumlah anggotanya (*override*). Akan tetapi, jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, yaitu misalnya oleh DPR dan Presiden atau DPD dan Presiden, ataupun sudah disetujui oleh DPR dan DPD, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam

sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan dukungan suara $2/3 \times 2/3$ dari gabungan jumlah anggota DPR dan DPD. Dengan cara demikian, tidak perlu ada keraguan mengenai persengketaan yang mungkin timbul antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugasnya di bidang legislasi. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul dari DPR atau DPD. Sedangkan untuk perkara “*impeachment*” terhadap Presiden atau Wakil Presiden dapat ditentukan dilakukan hanya atas tuntutan DPR. ■

PERGESERAN-PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF

Salah satu masalah pokok dalam menjadi pusat perhatian ilmu politik dan ilmu hukum tata negara di sepanjang sejarah adalah mekanisme hubungan antara negara dan rakyat dalam suatu negara. Kepentingan negara biasanya diwakili oleh pemerintah, sedangkan kepentingan rakyat diinstitutionalisasi atau terlembagakan melalui parlemen. Ada parlemen yang bersifat unikameral (monokameral), ada yang bersifat bikameral, dan bahkan ada pula contoh parlemen yang bersifat trikameral seperti pernah dipraktekkan di Cina.

Pentingnya hubungan di antara kedua institusi pemerintah dan parlemen tersebut berkaitan dengan penilaian mengenai derajat keterlibatan rakyat dalam kekuasaan negara sebagai ukuran utama dalam pemahaman mengenai demokrasi. Salah satu fungsi penting dan bahkan dianggap utama dari lembaga parlemen adalah fungsi legislatif, yaitu fungsinya sebagai lembaga pembuat undang-undang ataupun lembaga yang menentukan pembuatan hukum.

Di dalamnya terkait hak dan kewajiban inisiatif merancang dan merumuskan rancangan undang-undang, serta membahas dan mengadakan amandemen dan modifikasi terhadap rancangan undang-undang, serta mengawasi pelaksanaan undang-undang itu kelak setelah diberlakukan.

Dalam mengamati berbagai masalah ketatanegaraan seperti tersebut di atas, seringkali orang mengabaikan pertimbangan-pertimbangan historis yang berkaitan erat dengan dinamika perubahan yang seharusnya diperhatikan. Sikap seperti ini sering menghinggapi para pengamat ketatanegaraan dan para ahli hukum, dan apalagi para pemerhati awam mengenai masalah-masalah ketatanegaraan, khususnya dalam memberikan penilaian mengenai peran parlemen dan pemerintah di Indonesia. Akibatnya, setiap kali dinamika hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dibicarakan, orang dengan mudah memberikan penilaian seakan DPR tidak berperan ataupun praktek kedudukan Pemerintah Indonesia di bawah UUD 1945 terlalu kuat dan kurang menjamin demokrasi. Kesimpulan-kesimpulan seperti ini, meskipun mungkin mengandung kebenaran, sebaiknya diambil setelah diadakan peninjauan komprehensif dengan turut mempertimbangkan kaitan-kaitan historis yang berhubungan dengan lembaga parlemen dan pemerintah Indonesia itu khususnya, maupun kaitannya dengan perspektif historis yang lebih luas dalam perkembangan studi hukum tata negara pada umumnya.

Dalam hubungan itu, tulisan ini ingin menguraikan beberapa aspek mengenai dinamika pergeseran peran parlemen dan pemerintah dalam sejarah dengan cara membandingkan konstitusi berbagai negara, sambil menelaah akar permasalahan yang menjadi sebab terjadinya pergeseran tersebut. Dengan bahasan ini diharapkan para pembaca dapat diajak merenungkan mengenai apa yang sesungguhnya terjadi dengan parlemen atau lembaga DPR kita sendiri di Indonesia, khususnya dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintah.

PERGESERAN KEKUASAAN PARLEMEN DAN PEMERINTAH

1. Pergeseran dari Pemerintah ke Parlemen

Dalam berbagai literatur hukum dan politik lazim dipahami oleh berbagai sarjana, bahwa tugas pokok lembaga parlemen itu di mana-mana adalah:

- a. mengambil inisiatif atas upaya pembuatan undang-undang.
- b. mengubah atau amandemen terhadap berbagai peraturan perundangan.
- c. mengadakan perdebatan mengenai kebijaksanaan umum.
- d. mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.

Di antara keempat tugas pokok itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas pertama yaitu sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini. Biasanya, dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat di mana-mana, memang diadakan perumusan mengenai tugas-tugas pembuatan undang-undang (legislatif) dan tugas-tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Kekuasaan legislatif dan eksekutif itu dirumuskan dalam bab-bab yang terpisah, dan keduanya selalu diuraikan secara lebih rinci daripada ketentuan-ketentuan mengenai hal-hal lain. Karena itu, dalam merumuskan Undang-Undang Dasar biasanya para penyusunnya mendasarkan diri pada doktrin “*separation of power*” atau “*division of power*” sebagai doktrin dalam merumuskan hubungan di antara kedua cabang kekuasaan itu.

Biasanya, perumusan mengenai doktrin pembagian ataupun mengenai pemisahan kekuasaan itu dalam konstitusi dianggap penting karena tiga pertimbangan pokok. Pertama, pembuatan undang-undang beserta pelaksanaannya dianggap sebagai dua pekerjaan yang memerlukan tipe organisasi, personil, dan keahl-

ian yang berbeda satu sama lain. Karena itu, untuk kepentingan efisiensi, kedua pekerjaan itu dibagi dalam dua institusi yang berbeda. Kedua, pembedaan kedua cabang kekuasaan itu juga dianggap penting untuk menjamin taraf kebebasan dan pembatasan kekuasaan yang dimiliki, sehingga dianggap perlu diadakan pemisahan kelembagaan. Doktrin pemisahan kekuasaan ini dapat dikaitkan pula dengan konsep Baron de Montesquieu (1689-1755) yang berpendapat bahwa pemisahan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam struktur kekuasaan negara diperlukan sebagai langkah untuk menjamin kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan itu. Ketiga, pemisahan ketiga cabang kekuasaan itu seringkali dikaitkan dengan corak penulisan yang mengikuti tradisi yang sudah berlangsung sejak lama, di mana ketiga cabang kekuasaan itu dirumuskan dalam tiga bagian terpisah satu sama lain.

Meskipun demikian apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun dalam praktek dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktek, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih. Parlemen Inggris, misalnya, yang biasa dianggap sebagai induk dari semua konsep parlemen di dunia yang kemudian dijadikan model parlemen yang ideal oleh Montesquieu dalam berbagai tulisan-tulisannya, bermula dari adanya hasrat kaum aristokrat dan kemudian dari rakyat jelata untuk turut mengambil bagian dalam pemerintahan, agar kekuasaan tidak dimonopoli oleh Raja. Perjuangan kaum aristokrat dan rakyat banyak itu menunjukkan hasil yang nyata sehingga sejarah hak-hak dan kebebasan politik rakyat Inggris telah menyaksikan peralihan kekuasaan dari Raja ke Parlemen Inggris yang mewakili kepentingan-kepentingan di luar kepentingan Raja. Dengan cepat, kekuasaan politik bergeser dari pemerintahan eksekutif ke badan legislatif, sehingga pada akhir abad ke-18 James Madison mendiskusikan kecenderungan pergeseran itu dan mengingatkan bahwa “*it was an illusory to expect a piece of parchment (i.e. the new*

American Constitution) to abate the power-devouring appetite of the legislators”. Menurut pendapatnya:

“Will it be sufficient to mark, with precision, the boundaries of these Departments (Legislative, Executive, and Judiciary) in the constitution of the Government and to trust to these parchment barriers against the encroaching spirit of power?... Experience assures us, that the efficacy of the provision has been greatly over-rated; ... a mere demarcation on parchment of the constitutional limits of the several departments is not a sufficient guard against those encroachments which lead to a tyrannical concentration of all the power of government in the same hands. ...The legislative department is everywhere (in the thirteen states) extending the sphere of its activity, and drawing all power into its impetuous vortex.”

Trend atau kecenderungan pergeseran kekuasaan dari pemerintah (eksekutif) ke parlemen (legislatif) itu berlanjut sampai abad ke-19. Pengaruhnya terus meluas ke berbagai negara Eropa dan Amerika, seperti Perancis, Jerman, Belanda, Swedia, Rusia, Amerika Serikat, dan lain-lain sebagainya. Peranan parlemen di negara-negara ini, selama abad ke-18 dan ke-19, terus berkembang bersamaan dengan meningkatnya aspirasi rakyat yang ingin membebaskan diri dari kungkungan penindasan para raja feodal dan kaum aristokrat. Perkembangan yang terjadi dalam praktek kekuasaan ini, bahkan tercermin pula dalam produksi pemikiran yang tumbuh dan berkembang selama abad-abad ke-18 dan ke-19 ini. Karena itulah, selama periode ini, tercatat banyak bermunculan teori-teori dan karya-karya ilmiah penting berkenaan dengan gagasan demokrasi dan parlementarisme yang mempengaruhi paradigma pemikiran dalam studi hukum tata negara dan studi politik sampai sekarang. Bahkan di Inggris kemudian berkembang pula doktrin *“parliamentary supremacy”* sebagai doktrin hukum yang berkenaan dengan hubungan antara parlemen dengan pengadilan.

2. Pergeseran dari Parlemen ke Pemerintah

Pada abad ke-20 terjadi perubahan mendasar dalam perkembangan mengenai peran parlemen. Selama abad ini, muncul kecenderungan terjadinya pergeseran peran dari eksekutif ke legislatif atau dari pemerintah ke parlemen mengalami kemandekan. Sebaliknya, kecenderungan yang terjadi pada abad ke-20 dan menjelang abad ke-21 sekarang ini justru menunjukkan perubahan arah yang berlawanan. Sekarang ini pergeseran itu justru terjadi dari legislatif ke eksekutif. Seperti dikatakan oleh Ivo D. Duchacek:

“National legislators now seem to have lost much of what they gained in wrenching the law-initiating and law-writing monopoly from royal and aristocratic executives. Law making is now, at best, a shared power. The executive in most systems has become the dominant source of legislative initiative and it retains the traditionally recognized role of executing laws.”

Dewasa ini, para anggota parlemen nasional telah banyak kehilangan dibandingkan dengan apa yang mereka miliki sejak lama dalam monopoli inisiatif pembuatan dan penyusunan undang-undang dari para eksekutif kerajaan dan kaum aristokrat. Pembuatan undang-undang sekarang ini, sudah menjadi suatu pekerjaan bersama antara para legislator (parlemen) dan pihak eksekutif (pemerintah). Dalam hampir semua sistem yang ada sekarang, pihak eksekutif telah menjadi cabang kekuasaan yang lebih dominan pengaruhnya dan perannya sebagai sumber inisiatif pembuatan undang-undang. Padahal, pada saat yang sama, mereka juga tetap memegang kendali utama dalam rangka pelaksanaan undang-undang itu. Para legislator, anggota parlemen di mana-mana, biasanya hanya memodifikasi rancangan UU yang diajukan pihak Pemerintah, jarang mengambil inisiatif untuk mengajukan rancangan sendiri. Dalam banyak kasus, dominannya peranan aktual pemerintah ini tidak sejalan dengan semangat yang terkandung dalam berbagai teks konstitusi yang lazimnya menghendaki agar anggota parlemen, para legislator melakukan inisiasi dan elaborasi kreatif untuk menyusun dan merumuskan rancangan undang-undang sendiri.

Karena itu, banyak konstitusi dewasa ini yang merumuskan corak pembagian kekuasaan dengan cara baru di antara pihak legislatif dan eksekutif. Pihak eksekutif dianggap berwenang untuk berprakarsa (*initiating*), menulis (*writing*), dan melaksanakan (*executing*) undang-undang, sedangkan pihak legislatif mengubah (*modification*) dan mengawasi (*supervision*) pelaksanaan undang-undang itu. Dalam Konstitusi Turki, misalnya, dinyatakan bahwa pemerintah (Dewan Menteri) dan Majelis Nasional sama-sama merupakan badan yang dapat mengambil inisiatif dalam pembuatan undang-undang. Ketentuan seperti ini juga terdapat dalam konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sambil memberikan hak kepada DPR untuk mengajukan usul inisiatif guna mengajukan Rancangan Undang-Undang sendiri.

Contoh lain dapat pula dilihat dalam konstitusi Italia di mana pada Pasal 71 dinyatakan bahwa yang berhak mengambil inisiatif pembentukan undang-undang, pertama adalah pihak eksekutif (pemerintah), kedua adalah dua majelis parlemen, dan ketiga adalah rakyat, dengan dukungan oleh sekurang-kurangnya 50.000 orang yang berhak memilih. Meskipun hirarki dari eksekutif ke rakyat itu, dapat menimbulkan perdebatan tersendiri, tetapi yang jelas dalam konstitusi Italia itu pihak eksekutif, legislatif, dan rakyat luas yang merupakan pemilik kedaulatan dalam sistem demokrasi modern, sama-sama memegang hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Dengan dominannya peran eksekutif dalam mengambil inisiatif pelaksanaan fungsi legislatif itu dapat dibayangkan betapa perencanaan legislatif mudah dapat dikendalikan oleh pemerintah. Secara ironis, dapat dikemukakan contoh yang terjadi di Inggris menyusul kekalahan Partai Buruh dalam pemilu tahun 1970, sebuah surat kabar Inggris melaporkan rencana legislatif yang dibuat oleh Pemerintah yang baru terbentuk dengan menyatakan:

“Ministers are confident they have sufficient legislation to keep Parliament busy for most of July. One major issue on which the

Government (that is, cabinet) is pledged to legislate is pensions for the over-80's, and it seems likely that the new Minister for Social Security, Sir Keith Joseph, will do his utmost to produce a bill urgently”.

Menurut laporan itu, para Menteri Inggris dengan penuh percaya diri beranggapan bahwa mereka memiliki cukup banyak peluang untuk mengambil inisiatif atau prakarsa dalam pembuatan undang-undang. Adanya prakarsa dari pihak eksekutif itu, dianggap akan dapat memberikan kesibukan tersendiri bagi para anggota parlemen, terutama selama masa sidang pada bulan Juli 1970 seperti yang dilaporkan. Satu di antara isu penting yang telah dijanjikan oleh pemerintah untuk diundangkan adalah undang-undang tentang pensiun bagi mereka yang berusia 80-an tahun.

Untuk itu, dikatakan pula bahwa menteri Jaminan Sosial yang baru, Sir Keith Joseph, akan melakukan langkah-langkah guna mempersiapkan pembuatan undang-undang tersebut. Dengan pernyataan demikian itu, para menteri dalam kabinet seakan-akan hendak mengatakan bahwa mereka dapat dengan mudah mengatur dan mengendalikan parlemen dengan cara memberikan kesibukan kepada para anggota parlemen untuk membahas rancangan-rancangan undang yang diajukan oleh pihak pemerintah. Kapan suatu undang-undang akan dibuat, dan kapan undang-undang itu akan disusun rancangannya, tergantung sepenuhnya kepada pihak pemerintah sendiri. Pandangan seperti ini jelas menunjukkan betapa rendahnya kedudukan parlemen di mata anggota kabinet di Inggris ketika itu. Posisi parlemen sebagai lembaga legislatif dipandang demikian rendahnya, karena dengan mudah dapat dikendalikan oleh pihak eksekutif (pemerintah).

Apabila diteliti mengenai parlemen-parlemen di negara-negara lain, termasuk di lingkungan negara-negara yang mengaku sebagai penganut demokrasi, kita juga dapat menemukan kecenderungan yang mirip dengan apa yang terlihat di Inggris tersebut. Karena itu, kita tidak dapat lagi menganggap faktor inisiatif dalam pembuatan undang-undang sebagai yang fungsi utama dalam parlemen modern. Dalam konteks Indonesia, kita

misalnya tidak dapat menilai tinggi rendahnya atau kuat lemahnya kedudukan DPR berhadapan dengan pemerintah, dengan ukuran inisiatif pembuatan undang-undang. Pelaksanaan hak inisiatif itu, bukanlah merupakan ukuran yang utama. Yang pokok dalam tugas parlemen itu adalah mengadakan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang penting-penting, mewadahi perdebatan mengenai pilihan-pilihan kebijaksanaan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

a. *Wewenang Mengubah (Amandemen) RUU*

Secara aktual, parlemen berwenang mengadakan perubahan, mengajukan penolakan, dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang pada umumnya diajukan oleh pihak eksekutif (pemerintah). Ada juga rancangan undang-undang yang diajukan oleh pihak anggota parlemen sendiri, tetapi dimana-mana selalu terjadi bahwa inisiatif pihak eksekutif sendirilah yang lebih dominan. Menurut Duchacek, perbandingan inisiatif pemerintah dan inisiatif parlemen itu di Inggris tercatat 8 berbanding 1. Perbandingan yang sama juga terjadi di Perancis, dimana setiap 8 rancangan undang-undang yang diajukan, hanya ada 1 usulan yang berasal dari anggota parlemen.

Bahkan di masa Presiden Charles de Gaulle, baik dalam rumusan konstitusi maupun dalam praktek, angka perbandingan usulan undang-undang (*propositions de loi*) dengan proyek undang-undang (*projets de loi*) itu, lebih menurun lagi. Pada tahun 1972, misalnya, tercatat ada kurang lebih 4.000 rancangan undang-undang yang diajukan ke persidangan Majelis Nasional (*National Assembly*). Dari jumlah itu, tercatat bahwa dari setiap 100 rancangan undang-undang (RUU) yang berhasil dibahas hanya ada lima RUU yang diajukan oleh anggota parlemen. Bahkan tiga dari lima RUU itu sendiri, diajukan oleh anggota fraksi dari partai yang berkuasa atas saran dari kabinet juga. Artinya, hanya ada dua RUU saja yang diajukan secara murni dan mandiri atas inisiatif anggota parlemen. Selebihnya sebanyak 95 persen sepenuhnya

datang dari inisiatif pihak pemerintah. Angka-angka tersebut meskipun hanya untuk tahun 1972 saja, tetapi cukup memberikan gambaran kepada kita tentang rendahnya inisiatif aktual dari lembaga parlemen Perancis dalam proses legislasi perundang-undangan. Jika gambaran keadaan di Republik Perancis saja yang dikenal dan diakui sebagai salah satu model negara demokrasi di dunia sudah sedemikian rupa, apalagi jika dibandingkan dengan negara-negara lain yang sedang membangun sistem demokrasinya di dunia ketiga. Bahkan menurut perhitungan Ivo D. Duchacek, “*The ratio in authoritarian countries is 100 to none*”.

Jika ratio perbandingan itu digunakan untuk menilai keadaan kita di Indonesia, maka keluhan-keluhan yang selama ini diajukan sehubungan dengan rendahnya tingkat inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat kita dalam mengajukan rancangan undang-undang, ternyata tidak khas. Di mana-mana hal yang sama juga terjadi, bahkan di negara-negara yang dianggap “maju” tingkat demokrasinya sekalipun. Malahan ada suatu masa dimana inisiatif parlemen itu cukup signifikan dalam sejarah ketatanegaraan kita di Indonesia, yaitu di masa-masa awal kemerdekaan Republik Indonesia dan di masa Demokrasi Parlementer antara tahun-tahun 1945-1959. Tetapi, setelah periode itu memang harus diakui bahwa inisiatif parlemen Indonesia selama ini mengalami penurunan drastis. Bahkan apabila dilihat secara prosedural, kemungkinan untuk melakukan inisiatif perundang-undangan itu oleh pihak parlemen atau anggota DPR memang telah berkembang menjadi lebih sulit dari waktu ke waktu.

Pada tahun 1947, berdasarkan keputusan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) tanggal 10 Juni, untuk mengajukan usul interpelasi dan angket hanya diperlukan syarat dukungan sebanyak tiga orang anggota. Akan tetapi, menurut ketentuan Tata Tertib DPR-RI sekarang, inisiatif itu harus diambil oleh sekurang-kurangnya dua fraksi di DPR. Begitu pula untuk mengajukan usul pernyataan pendapat (memorandum, resolusi atau mosi), jumlah yang dipersyaratkan adalah 30 orang. Selain itu ditentukan pula bahwa ke-30 orang itu, tidak dibolehkan

hanya terdiri dari 1 fraksi saja. Malah, untuk usul amandemen dipersyaratkan pula bahwa usulan itu harus diajukan langsung oleh fraksi, tidak boleh dilakukan oleh perseorangan. Ketentuan demikian terus dipertahankan dalam Tata Tertib DPR 1978 sampai sekarang. Ketentuan persyaratan yang demikian itu tentu saja jauh lebih sulit dilaksanakan daripada syarat-syarat yang berlaku sebelumnya, yaitu cukup dengan tandatangan beberapa orang anggota parlemen saja.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme penggunaan hak-hak DPR itu, termasuk mengenai hak usul inisiatif, telah berkembang menjadi semakin menyulitkan. Mekanisme yang harus ditempuh lebih berat apabila dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya. Para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebagai pribadi maupun kelembagaan, menghadapi semakin banyak kesulitan untuk menggunakan hak-hak yang dimilikinya dalam rangka memfungsikan lembaga dewan. Kenyataan ini tidak membantu upaya untuk meningkatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat yang secara teoritis-juridis menurut ketentuan UUD 1945 diakui berada dalam hubungan yang sederajat dengan Pemerintah. Karena itu, dapat dikatakan bahwa terdapat kecenderungan di berbagai pemerintahan di mana saja di dunia ini, untuk mengendalikannya hak-hak parlemen dan para anggota parlemen sampai ke tingkat yang tidak akan menyulitkan pemerintah. Dalam hal ini, sudah tentu termasuk pula penggunaan hak usul inisiatif di bidang legislasi perundang-undangan. Yang menjadi masalah kemudian, bagaimana para anggota parlemen itu secara jeli melihat hak dan kekuasaan mana yang dimiliki yang dapat dikembangkan secara lebih efektif agar keberadaan mereka sebagai wakil rakyat dapat benar-benar memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat banyak.

Karena itu, bagi para anggota parlemen itu sebenarnya lebih baik memusatkan perhatian pada upaya meningkatkan penggunaan hak-hak pengawasan, daripada mempersoalkan pelaksanaan hak-hak mereka dalam kaitannya dengan proses legislasi. Kalau-

pun hak itu berkaitan dengan perundang-undangan, maka fokus perhatian sebaiknya diarahkan dan dikaitkan dengan hak untuk mengubah (amandemen) bukan untuk mengambil prakarsa penyusunan undang-undang (hak inisiatif) seperti yang sering dipahami selama ini. Hak untuk mengubah rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan oleh pemerintah jauh lebih penting, lebih praktis, realistis, dan lebih mangkus (efektif) dibandingkan dengan hak mereka untuk berinisiatif membuat rancangan undang-undang (RUU) sendiri. Analisis- analisis mendalam terhadap RUU yang diajukan oleh pihak pemerintah juga akan memungkinkan pihak parlemen dapat bersikap lebih kritis dalam memberikan penilaian terhadap RUU sehingga memungkinkan mereka mengadakan amandemen-amandemen yang diperlukan dalam rangka menjamin kepentingan rakyat banyak.

b. Mengembangkan Debat Kebijakan Secara Terbuka

Yang juga sangat penting dalam hubungan dengan fungsi parlemen itu adalah fungsi parlemen memperjelas kebijakan dan pilihan-pilihan kebijakan melalui perdebatan-perdebatan pendapat umum. Secara harfiah, kata '*parliament*' sebenarnya berasal dari kata Perancis '*parler*' yang berarti berbicara (*to speak*), tetapi dalam perkembangan zaman moderen sekarang ini pengertiannya mengalami perubahan. Di masa lalu, parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan-keluhan dari berbagai kalangan masyarakat kepada pihak pemerintah (*parlement parle au gouvernement*). Parlemen berkembang sebagai alat bagi masyarakat dalam melakukan pengendalian sosial (*social control*) terhadap kekuasaan. Tetapi dalam sistem modern sekarang ini, parlemen berubah menjadi alat dalam komunikasi dan sosialisasi politik kepada masyarakat melalui perdebatan-perdebatan terbuka (*public debate*) yang melibatkan keahlian para legislator (*parlement parle au peuple*).

Dengan demikian, perdebatan-perdebatan parlemen merupakan alat (*tools*) yang efektif dalam komunikasi politik dan merupakan wahana (*means*) dalam melakukan pengawasan (*control*) terhadap pihak eksekutif. Perdebatan-perdebatan itu

dapat mendorong tumbuh dan berkembangnya suasana keterbukaan akan kritik, kebebasan untuk mengorganisasikan suara sumbang dan pendapat berbeda, baik dari luar maupun dari dalam parlemen. Jika perbedaan pendapat dilakukan secara terhormat dan terbuka, maka secara politis kedua belah pihak sama-sama dapat belajar dari perdebatan itu mengenai hal-hal penting bagi kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan. Proses belajar itu diperlukan untuk menumbuhkan dan mendewasakan budaya demokrasi. Karena pada akhirnya, demokrasi itu bukan hanya soal teknis prosedural dalam kehidupan bernegara, tetapi yang lebih penting lagi adalah soal mentalitas dan perilaku budaya masyarakat dalam berhubungan dengan kekuasaan.

Di lingkungan negara-negara otoritarian, khususnya negara-negara komunis, parlemen berfungsi sebagai alat bagi partai untuk melakukan indoktrinasi ideologis. Parlemen diperlakukan sebagai wahana untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan pemerintah kepada massa rakyat. Parlemen negara-negara komunis diarahkan untuk mendidik para anggotanya, sehingga pada gilirannya mereka dapat mendidik masyarakat pemilihnya mengenai tujuan-tujuan yang hendak dicapai dan tata aturan yang perlu ditegakkan dalam sistem komunis. Pidato-pidato dan pendapat yang dikemukakan oleh anggota parlemen, baik dalam sidang-sidang parlemen maupun di hadapan publik, biasanya cenderung hanya mengungkapkan pesan-pesan otoritatif mengenai standar perilaku dan penampilan kerja yang dituntut oleh sistem yang berlaku umum. Sifatnya hanya mengkopi pendapat dan pandangan aparat pemerintah belaka.

Sebaliknya di lingkungan negara-negara demokrasi, perdebatan dan perbedaan pendapat antara pemerintah dengan anggota parlemen itu justru berkembang secara rasional. Para pejabat tidak merasa sungkan untuk berbeda pendapat dengan anggota parlemen dan menerima kenyataan bahwa anggota parlemen mengajukan pendapat yang berbeda mengenai kebijaksanaan yang mereka tempuh. Demikian pula para anggota parlemen dengan rasional tidak segan-segan mengajukan pendapat yang berbeda

dengan aparat pemerintah tanpa harus berarti bersikap heroik. Perdebatan dilakukan semata-mata karena rasionalitas kepentingan umum yang harus diperjuangkan. Masyarakat umumpun menanggapi perbedaan pendapat itu secara rasional pula tanpa harus memandangnya sebagai sesuatu yang serius dan mengganggu ketenteraman.

c. Pengawasan terhadap Pemerintahan dan Pembelanjaan Negara

Fungsi ketiga dari parlemen di negara yang demokratis adalah mendorong dan melakukan pengawasan terhadap *performance administratur* dalam melaksanakan tugasnya. Pengawasan dilakukan untuk mengendalikan jalannya pemerintahan dan pelaksanaan aturan yang berlaku serta pembelanjaan negara agar tetap berada di jalan yang telah disepakati bersama. Pengawasan yang bebas dan merdeka itu, di zaman modern sekarang ini justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan fungsi legislasi yang banyak dipesoalkan orang berkenaan dengan fungsi parlemen. Seperti dikatakan oleh George B. Galloway, “*not legislation but control of administration is becoming the primary function of the modern Congress*”. Pernyataan Galloway ini mencerminkan adanya perubahan penekanan dalam pandangan para ahli mengenai fungsi utama dari parlemen, dari pandangan yang sebelumnya cenderung mengutamakan aspek legislatif ke arah aspek ‘*administrative*’. Perubahan itu, seperti dikatakan oleh Duchacek, menunjukkan adanya perubahan penekanan “*from wording major rules to their working*”.

Kecenderungan pergeseran penekanan fungsi parlemen demikian sejalan pula dengan pendapat Harold J. Laski yang menyatakan:

“*The function of a parliamentary system is not to legislate; it is naive to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent policy*”.

Menurut pendapatnya, fungsi parlemen yang penting justru

adalah untuk menyalurkan keluhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, dan membahas prinsip-prinsip yang perlu dijadikan pegangan bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas. Parlemen tidak didirikan untuk mengatur (to rule), juga tidak untuk menyusun dan merumuskan suatu kebijaksanaan, tetapi untuk mengawasi pelaksanaan aturan dan kebijaksanaan itulah yang lebih penting. Bahkan peran yang dapat dilakukan oleh parlemen itu dapat dirumuskan menjadi empat R, yaitu *“Review, Revise, Reject, and Ratify”*. Artinya, pelaksanaan tugas lembaga parlemen itu menyangkut kegiatan menilai, mengubah, menolak, atau mengesahkan rancangan-rancangan yang diajukan kepadanya oleh lembaga eksekutif. Keempatnya berkaitan erat dengan tiga fungsi utama parlemen, yaitu melakukan modifikasi peraturan, mengadakan komunikasi melalui perdebatan dan pidato, dan mengadakan pengawasan terhadap administrasi dan pembelanjaan.

3. Akar Dominasi Pemerintah atas Parlemen

Pada abad ke-18 dan ke-19, fungsi negara cenderung dibatasi karena munculnya kesadaran umum masyarakat, terutama di Eropah akan makna demokrasi dan hak-hak rakyat. Sebagai akibat dari gerakan aufkralung, rasionalisme, sekularisme, dan revolusi industri, masyarakat Eropah mengalami kebangkitan luar biasa dan mendorong munculnya usaha-usaha untuk membatasi kekuasaan raja dimana-mana. Akibatnya, peran negara terbatas sebagai penjaga keamanan yang dikenal dengan istilah doktrin *“Nachwachersstaat”* (negara penjaga malam). Negara yang diidealkan ketika itu adalah negara yang paling sedikit terlibat dalam urusan masyarakat umum. Muncul adagium yang terkenal dengan sebutan *“the best government is the least government”*. Bersamaan dengan itu, berkembang pula gagasan parlementarisme modern yang mewadahi tuntutan perkembangan aspirasi rakyat untuk terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan dalam mekanisme kenegaraan. Perkembangan yang demikian inilah yang menyebabkan timbulnya kecenderungan bergesernya sebagian kekuasaan pemerintahan ke tangan rakyat melalui par-

lemen sebagai fenomena abad ke-18 dan ke-19.

Namun demikian, sejak akhir abad ke-19 dan pada awal abad ke-20 banyak terjadi perkembangan-perkembangan baru. Konsep negara jaga malam (*“nachwachersstaat”*) dengan prinsip *“the best government is the least government”*, mengalami perubahan. Karena berkembangnya disparitas pendapat dalam masyarakat yang menyebabkan munculnya fenomena kemiskinan massal di berbagai negara, maka timbul tuntutan kepada negara untuk memperluas tanggung jawab sosialnya guna mengatasi fenomena kemiskinan itu. Inilah yang antara lain menyebabkan muncul dan berkembangnya aliran sosialisme dalam sejarah Eropah. Karena itu, muncul pula doktrin *“Welfare State”* atau *“Welvaartsstaat”* (Negara Kesejahteraan) pada akhir abad ke-19. Doktrin ini berkembang cepat dan mempengaruhi proses pembentukan negara-negara baru yang banyak bermunculan pada abad ke-20 sebagai akibat terjadi dekolonisasi di berbagai kawasan Asia dan Afrika dari cengkeraman penjajahan negara-negara Barat. Bahkan, pengaruh doktrin *“Welfare State”* ini juga mempengaruhi proses perumusan berbagai konstitusi di negara-negara Amerika dan Eropah sendiri.

Semua ini tentu juga berpengaruh sehingga kekuasaan pemerintah cenderung semakin kuat sesuai dengan tuntutan kebutuhan akan tanggung jawab mereka yang lebih besar untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Tetapi, perkembangan yang terjadi kemudian selama abad ke-20 telah menampilkan banyak contoh yang kurang menyenangkan dalam perkembangan hak-hak dan kepentingan rakyat banyak yang diakibatkan oleh besarnya kekuasaan pemerintah negara-negara modern. Karena itu, menjelang berakhirnya abad ke-20 ini, mulai muncul kesadaran baru mengenai pentingnya memberi tempat kepada suara rakyat melalui parlemen dalam berhadapan dengan kekuasaan yang besar dari pemerintah. Kesadaran inilah yang kemudian akan terus mendorong semakin menguatnya peran parlemen di kemudian hari.

Namun, sebelum kita menelaah perkembangan yang akan

datang, di sini perlu ditelaah lebih dulu apa yang sesungguhnya terjadi sejak akhir abad ke-19 dan selama abad ke-20 sehingga pergeseran kekuasaan ke arah pemerintah itu berlangsung demikian deras. Besarnya kekuasaan pemerintah menyebabkan birokrasi negara modern cenderung dominan dan menguasai fungsi-fungsi parlemen, termasuk di lingkungan negara-negara penganut demokrasi di kalangan negara-negara barat sendiri yang justru biasanya mengklaim dirinya sebagai simbol demokrasi. Dalam hubungan ini, perlu dikemukakan beberapa fenomena yang dapat dianggap sebagai penyebab timbulnya atau terjadinya pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah selama abad ke-20.

a. *Fenomena Negara Kesejahteraan ("Welfare State")*

Seperti dikemukakan di atas, salah satu fenomena penting yang terjadi pada akhir abad ke-19 adalah muncul sosialisme yang mendorong berkembangnya gagasan 'negara kesejahteraan'. Dengan gagasan ini, negara didorong untuk semakin meningkatkan perannya dalam mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat, termasuk masalah-masalah perekonomian yang dalam tradisi liberalisme sebelumnya cenderung dianggap sebagai urusan masyarakat sendiri. Kecenderungan dianutnya paham negara kesejahteraan ini terjadi di mana-mana termasuk di lingkungan negara-negara yang memang telah mengalami kemajuan pesat di bidang ekonomi.

Akibat meluasnya fungsi dan peran negara dalam doktrin negara kesejahteraan ini, maka peran Pemerintah juga menjadi semakin luas jangkauannya. Untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial ekonomi dalam masyarakat, pembangunan ekonomipun direncanakan dan dilaksanakan secara nasional. Hal ini bertentangan dengan kecenderungan yang terjadi dengan parlemen yang biasanya lebih berorientasi pada kepentingan lokal berdasarkan konstituensi teritorial yang cenderung terikat pada kepentingan provinsial. Hal-hal seperti inilah yang antara lain pada gilirannya akan dapat menyebabkan kekuasaan pemerintah

menjadi semakin besar dalam praktek kenegaraan sehari-hari.

b. *Fenomena Konflik dan Perang Antar Negara*

Pada abad ke-20, kita juga menyaksikan terjadinya berbagai bentuk konflik dan peperangan antarnegara di hampir semua kawasan dunia. Bahkan, dua perang yang melibatkan banyak negara secara serentak di berbagai kawasan dunia yang kemudian dikenal dengan Perang Dunia juga terjadi selama abad ke-20. Perang Dunia Pertama terjadi pada tahun 1914-1918, sedangkan Perang Dunia Kedua terjadi pada tahun 1940-1945.

Fenomena Perang Dunia itu dilanjutkan pula dengan munculnya dua kekuatan raksasa di tampuk kepemimpinan dunia yang menyebabkan terjadi polarisasi kutub-kekuatan internasional yang dilambangkan oleh dua 'super power' Amerika Serikat dan Uni Soviet. Polarisasi kekuatan dunia di bawah pengaruh kedua 'super power' ini mendorong pula terjadinya banyak konflik dan perpecahan serta perang saudara di banyak negara Amerika Latin, Asia, dan Afrika selama paruh pertama abad ke-20. Perang-perang internal itu bahkan mempengaruhi pula pola hubungan antar negara bertetangga, dan bahkan pola hubungan antar bangsa melalui berbagai forum dan organisasi internasional. Akibatnya, peran pemerintah dari negara-negara yang bersangkutan perlu diperkuat, termasuk dalam menghadapi rakyatnya sendiri.

c. *Perkembangan Sistem Kepartaian dan Jumlah Partai Politik*

Sistem kepartaian dan jumlah partai politik, terutama di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer (kabinet), mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam sistem banyak partai (*multi party*), biasanya parlemen tidak begitu saja dapat dikendalikan oleh pemerintah. Peran partai politik yang saling bersaing itu, terutama dalam sistem pemerintahan parlementer (kabinet), biasanya lebih dominan pengaruhnya, sehingga pemerintah sukar untuk mengendalikan parlemen yang berisi wakil-

wakil rakyat yang berafiliasi kepada banyak partai yang saling berkompetisi. Bahkan dapat dikatakan bahwa sistem parlementer dengan sistem banyak partai ini, terlepas dari kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalamnya, merupakan kondisi terbaik untuk menerapkan prinsip supremasi legislatif (*legislative supremacy*). Itu sebabnya maka pemerintahan dengan sistem banyak partai yang didasarkan atas supremasi politik parlemen nasional ini biasa disebut pula dengan “*Assembly Government*”. Lagi pula, dalam sistem ini jumlah partai tidak terbatas. Setiap waktu dapat saja terbentuk partai politik baru karena perpecahan antar tokoh-tokoh partai, dan sebagainya, sehingga partai politik dapat berkembang dinamis dan sulit dikendalikan oleh pemerintah. Akibatnya, pemerintahlah yang justru dikendalikan oleh parlemen, bukan parlemen yang dikendalikan oleh pemerintah.

Sebaliknya, dalam suatu negara yang menganut sistem partai tunggal, peran partai biasanya sangat dominan, dimana administrasi pemerintahan dengan mudah dapat dikendalikan oleh partai. Dalam sistem komunis dan sistem partai tunggal lainnya, kabinet berfungsi sebagai “instrumen” bagi pimpinan partai, dan lembaga parlemen bertindak sebagai corong upacara bagi kepentingan partai politik. Hal ini terlihat, misalnya, pada peran parlemen Uni Soviet dulu yang disebut *Supreme Soviet*, *Cortes* di Spanyol, dan *Kongres Rakyat* di Republik Rakyat Cina. Pimpinan partai menduduki posisi-posisi kunci dalam kabinet, dan menyisakan posisi-posisi seremonial di lembaga parlemen kepada tokoh-tokoh tua dari partai ataupun tokoh-tokoh muda kelas dua yang belum berpengalaman. Meskipun ditegaskan, misalnya, organ kekuasaan negara yang tertinggi adalah “*the Supreme Soviet of the USSR*”, dan bahwa organ eksekutif dan administratif tertinggi adalah Dewan Menteri, keduanya tetap tunduk kepada perintah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan partai komunis sebagai satu-satunya partai politik. Tetapi, karena pimpinan partai pada pokoknya identik dengan pimpinan kabinet, maka sebenarnya pemerintahlah yang paling berkuasa dalam praktek sehari-hari. Pada gilirannya mereka jualah yang mengendalikan kekuasaan

partai dan parlemen.

Lain lagi kalau sistem yang dianut adalah sistem dua partai ataupun sistem tiga partai. Dalam sistem dua partai yang dianut di Amerika Serikat, dan begitu pula sistem tiga partai yang dianut di Indonesia pada masa Orde Baru, jumlah partai politik itu relatif tetap dari waktu ke waktu. Pemerintah negara-negara yang menganut sistem yang seperti ini pada umumnya tidak menghadapi kesulitan yang berarti untuk menghadapi tantangan partai politik, karena penguasaan sumberdaya terletak di tangan pemerintah. Lagi pula, dalam sistem dua partai, biasanya pemerintah itu terdiri atas tokoh atau pemimpin partai yang berhasil memenangkan mayoritas suara rakyat di parlemen, sehingga pimpinan partai yang memerintah dengan mudah dapat mengendalikan suara mayoritas di parlemen sejalan dengan kebijaksanaan yang ditempuhnya. Hak konstitusional parlemen untuk menjatuhkan kabinet dalam sistem ini, biasanya tidak pernah dapat digunakan karena suara mayoritas di parlemen tidak akan memberikan kesempatan kepada pihak oposisi mengambil keuntungan politik karenanya. Sistem demikian ini pulalah yang diterapkan di Inggris, sehingga Sir Ivor Jennings pernah menyatakan:

“The last word as well as the first rests with the Government (cabinet). The major legislation enacted by Parliament is the Government’s legislation. The external policy of the nation is the Government’s policy. Taxation is imposed by Parliament but determined by the Chancellor for the Exchequer. The Government not only proposes, but through its majority, disposes.”

Kecenderungan yang serupa juga terdapat dalam sistem tiga partai seperti yang dipraktekkan di Indonesia masa Orde Baru. Adanya pembatasan jumlah partai menjadi satu Golongan Karya (GOLKAR), dan dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menyebabkan pola persaingan politik menjadi terpola secara tetap. Lagi pula secara formal sering dikatakan oleh Pemerintah bahwa sesungguhnya partai politik yang dikenal hanya dua, yaitu PPP dan PDI. Artinya, di sini yang dianut adalah sistem dua partai, bukan

tiga partai. Meskipun kalangan akademisi seringkali melontarkan pendapat kritis bahwa sesungguhnya GOLKAR juga adalah partai politik dan karena itu harus diperlakukan sebagai partai politik sebagaimana dua partai lainnya, tetapi sesungguhnya sistem yang diterapkan disini memang menghendaki bahwa Golongan Karya itu tidak diperlakukan seperti layaknya suatu partai politik yang lazim.

Dalam praktek yang diterapkan, Golongan Karya (Golkar) lebih merupakan ‘partai’ Pemerintah (*the Ruler’s Party*) daripada partai yang memerintah (*the Ruling Party*). Karena itu, hubungan politik yang dibangun antara Golkar dengan dua partai lainnya, seolah sama dengan sistem dua partai di negara-negara lain yang menganut sistem dua partai. ‘Kelompok Partai Imajiner I’ terdiri atas Golongan Karya (Golkar) yang didukung oleh tiga jalur kekuatan politik pemerintah yang dikenal dengan sebutan ABG, yaitu Angkatan Bersenjata (A), Birokrasi (B), dan Golkar (G). Sedangkan ‘Kelompok Partai Imajiner II’ terdiri atas PPP dan PDI yang satu sama lain dibiarkan untuk terus saling bersaing.

Pola hubungan di antara Golongan Karya dan partai politik itu, dapat pula dianggap bahwa partai politik yang sesungguhnya dalam sistem Indonesia itu memang terdiri atas dua partai, yaitu PPP dan PDI. Sedangkan Golkar bukanlah partai politik dalam arti yang sebenarnya, melainkan hanyalah ‘instrumen politik’ pemerintah untuk menghadapi parlemen dan aspirasi politik rakyat. Dengan demikian, terdapat dua perangkat sistem yang diterapkan sekaligus disini, yaitu di satu pihak terdapat sistem dua partai imajiner yang terdiri dari PPP dan PDI, dimana Golkar tidak disebut sebagai partai. Di pihak lain, terdapat pula sistem dua partai imajiner lain yang terdiri atas Partai ‘ABG’ (ABRI, Birokrasi, dan Golkar) dan Partai ‘Parpol’ (PPP dan PDI). Dengan cara ini, pemerintah secara terus menerus akan dapat mengendalikan parlemen (DPR) melalui jaringan ABG dalam berhadapan dengan parpol, tetapi pada saat yang sama pemerintah juga dapat mengendalikan parlemen dan kekuasaan atas dinamika politik dengan mendorong persaingan antara kedua partai politik PPP dan PDI. Dengan perkataan lain, dalam sistem ‘tiga partai’ seperti yang diterapkan di Indonesia,

terjadi juga kecenderungan dominasi pemerintah atas lembaga parlemen seperti kecenderungan yang terjadi dalam sistem dua partai, dan sistem partai tunggal.

Di zaman sekarang ini, terutama sejak awal abad ke-20, muncul kecenderungan bahwa sistem partai tunggal dan sistem dua partai itu semakin populer. Sebaliknya, sistem multi partai seperti yang banyak diterapkan di berbagai negara yang menganut sistem kabinet justru banyak menghadapi kritik karena kelemahan-kelemahannya yang kurang menjamin stabilitas. Karena itu, dapat dikatakan bahwa muncul dan berkembangnya sistem partai tunggal dan sistem dua partai itu, bersamaan dengan semakin kurang populernya sistem banyak partai, juga menjadi salah satu sebab yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah dalam perkembangan sejarah abad ke-20.

d. Kompleksitas Perkembangan Tugas-Tugas Pemerintahan

Selain ketiga faktor tersebut di atas, dapat pula dikemukakan bahwa dalam perjalanan dari waktu ke waktu permasalahan yang harus dihadapi dalam setiap masyarakat berkembang semakin kompleks. Karena itu, kompleksitas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan di suatu negara juga berkembang pesat sesuai dengan tuntutan zaman. Kompleksitas tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan itu menyebabkan semakin tumbuhnya tuntutan akan keahlian (sumberdaya manusia) yang semakin beragam dan semakin teknis. Di samping itu, kebutuhan untuk menggunakan berbagai sarana dan prasarana yang lebih banyak dan lebih beragam juga semakin meningkat. Kedua jenis sumberdaya ini biasanya lebih banyak dikuasai oleh pemerintah. Karena itu, peran pemerintah cenderung lebih besar, terutama dalam berhadapan dengan rakyat banyak dan masyarakat luas. Itulah sebabnya maka di banyak negara peran pemerintah selalu lebih kuat dibandingkan dengan parlemen yang tidak menguasai sumberdaya pendukung yang mencukupi untuk menjalankan tugas-tugasnya sendiri.

Sementara itu, tugas-tugas pemerintahan itu sendiri di satu pihak terus meningkat sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang terus berkembang. Di pihak lain, sumberdaya yang dimiliki juga cenderung semakin luas dan bertambah sejalan dengan perkembangan hasil-hasil pembangunan yang dilakukan. Sejak kemerdekaan, jumlah pegawai negeri di Indonesia, misalnya, terus bertambah sehingga sampai sekarang mencapai lebih dari empat juta orang. Inilah yang kemudian mendorong pemerintah menerapkan kebijaksanaan pertumbuhan nol (*zero growth*) sekarang ini. Dalam pengalaman negara lain, hal yang serupa juga terjadi. Di Amerika, misalnya, karena volume pekerjaan yang terus bertambah, maka jumlah pegawai yang langsung bekerja di kantor Presiden antara tahun 1969 - 1972, mengalami peningkatan sampai 20 persen. Sampai bulan Januari tahun 1973, organisasi kantor Presiden Amerika Serikat itu sudah menyamai ukuran organisasi Departemen Dalam Negeri yang menangani urusan pemerintahan negara-negara bagian yang luas.

Akibat dari kecenderungan ini, maka peran pemerintah sendiri terus meningkat semakin kompleks, sementara tugas-tugas parlemen tetap berkuat dengan tugas-tugas konvensional yang dimilikinya. Memang benar bahwa kualitas pelaksanaan tugas-tugas parlemen itu juga berkembang sesuai dengan tuntutan zaman. Akan tetapi di satu pihak substansinya tetap, juga di pihak lain kebutuhan akan sarana pendukungnya juga terus meningkat pula. Kemampuannya untuk menyediakan perangkat pendukung itu tidak sebanding dengan kemampuan pemerintah untuk urusan yang sama. Dalam banyak hal, parlemen malah memerlukan dukungan pemerintah untuk menyediakan sarana dan prasarana pendukung. Karena itu, di beberapa negara muncul kecenderungan dimana tugas-tugas parlemen yang bersifat teknis diserahkan kepada pemerintah yang dianggap lebih mungkin melaksanakannya. Di Perancis, misalnya, melalui perubahan konstitusi pada tahun 1958, parlemen dimungkinkan secara konstitusional menyerahkan sebagian tugas-tugas legislatif yang dimilikinya kepada pemerintah.

Ketentuan demikian ini tidak terdapat dalam rumusan Konstitusi yang berlaku sebelumnya. Dengan adanya ketentuan ini, Pemerintah Perancis dapat meminta Parlemen untuk sementara waktu menyerahkan sebagian tugas dan wewenangnya kepada Pemerintah. Meskipun penyerahan itu dipersyaratkan harus dilakukan dengan undang-undang, tetapi ketentuan semacam ini sama sekali tidak terdapat dalam Konstitusi Perancis sebelumnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 38 tersebut, Pemerintah Perancis dapat saja menunda keharusan untuk mendapatkan persetujuan parlemen terhadap ketentuan-ketentuan yang ingin diterapkannya di lapangan. Penundaan itu dilakukan dengan cara mengajukan permintaan penyerahan kewenangan sementara berdasarkan ketentuan Pasal 38 tersebut di atas. Dengan adanya ketentuan ini, berarti bahwa dalam sejarah Konstitusi Perancis ini telah telah proses pengurangan hak dan kewenangan parlemen di satu pihak dan penguatan kewenangan pemerintah di pihak yang lain.

Di Indonesia, ketentuan yang mirip dengan Pasal 38 Konstitusi Perancis itu juga terdapat dalam UUD 1945. Ini dapat dilihat dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

“(1) Dalam hal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang”, (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”, (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.”

Disini dinyatakan bahwa tanpa persetujuan sebelumnya dari Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dapat saja menetapkan suatu peraturan sebagai pengganti undang-undang (perpu) karena alasan atau pertimbangan keadaan yang mendesak. Untuk selanjutnya, peraturan sementara itu harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu sejak perpu diberlakukan. Jika kemudian Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat menyetujuinya (meratifikasinya), perpu tersebut harus dicabut. Akan tetapi, meskipun demikian, setidaknya-tidaknya peraturan tersebut secara teoritis sudah dilak-

sanakan selama satu tahun. Kemungkinan bagi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, dapat dikatakan merupakan penyerahan wewenang yang bersifat legislatif oleh parlemen kepada pemerintah. Hal ini dapat dikatakan sebagai salah satu contoh telah terjadinya pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah.

Selain di Perancis dan Indonesia, ketentuan serupa ini juga terdapat di negara-negara lain. Seperti dikatakan oleh seorang analis Perancis Andre Laurens, “... *this decline is neither temporary nor typically French.*” Dalam konstitusi banyak negara, terdapat kecenderungan memberikan tambahan terhadap kekuasaan yang telah dimiliki sebelumnya oleh pemerintah, dengan maksud memberikan wewenang yang bersifat sementara dalam mendukung pelaksanaan tugas-tugas eksekutif yang bersifat mendesak. Semua ini memperlihatkan telah terjadinya pergeseran kekuasaan dalam hubungan antara pemerintah dan lembaga parlemen, dimana peran pemerintah cenderung semakin kuat dalam berhadapan dengan lembaga parlemen. Bahkan secara ekstrim oleh Andre Laurens dikatakan bahwa parlemen Perancis sendiri merupakan partner yang harus diterima pemerintah dengan penuh toleransi, tetapi pemerintah sendiri sebenarnya dapat saja bekerja tanpa parlemen. Pernyataan ini tentu saja dapat dikatakan agak berlebihan, tetapi hal itu dapat menggambarkan bagaimana penilaian masyarakat mengenai keseimbangan peran pemerintah dan parlemen di sebuah negara demokrasi modern seperti Perancis. Karena itu, dapat dikatakan bahwa kecenderungan pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah itu, memang telah terjadi secara cukup berarti, terutama melalui penyerahan sebagian wewenang legislatif parlemen kepada pemerintah.

KECENDERUNGAN MENJELANG DAN PADA ABAD KE-21

Seperti pernah saya kemukakan dalam buku saya terdahulu, pergeseran-pergerakan kekuasaan dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah di semua negara akan terus berlangsung sangat dinamis sesuai dengan perkembangan kebutuhan dari

waktu ke waktu. Jika pada abad ke-18 dan ke-19, fungsi negara (pemerintah) cenderung dibatasi karena semakin menguatnya posisi politik rakyat yang diwakili oleh lembaga parlemen, maka sejak akhir abad-19 dan selama paruh pertama abad ke-20 telah terjadi proses etatisasi dalam berbagai kehidupan kemasyarakatan dimana-mana. Selama kurun waktu hampir satu abad, posisi negara mengalami peningkatan dan perluasan luar biasa, sehingga mempengaruhi posisi pemerintah dalam berhadapan dengan rakyat banyak, termasuk yang diwakili oleh lembaga parlemen. Jika sebelumnya orang mengidealkan konsep Negara Jaga Malam (*Nachwachersstaat*) dengan fungsinya yang terbatas, maka pada abad ke-20 orang mengidealkan konsep ‘*Welfare State*’ (Negara Kesejahteraan) yang memikul tanggung jawab sosial ekonomi yang jauh lebih besar dan lebih luas dibandingkan dengan ‘*Nachwachersstaat*’. Jika sebelumnya, orang mengagungkan doktrin “*the best government is the least government*”, maka dalam konsep ‘*Welfare State*’, orang mendambakan peran dan pelaksanaan tanggung jawab negara yang lebih besar untuk menyejahterakan rakyat banyak.

Pergeseran dari ‘*Nachwacherstaat*’ ke ‘*Welfare State*’ ini mempunyai pengaruh besar. Kekuasaan pemerintah cenderung semakin kuat sesuai dengan tuntutan kebutuhan akan tanggung jawab yang lebih besar untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Tetapi, perkembangan yang terjadi kemudian selama abad ke-20 telah menampilkan banyak contoh yang kurang menyenangkan dalam perkembangan hak-hak dan kepentingan rakyat banyak yang diakibatkan oleh besarnya kekuasaan pemerintah negara-negara modern. Karena itu, menjelang berakhir abad ke-20 ini, mulai muncul kesadaran baru mengenai pentingnya memberi tempat kepada suara rakyat baik secara langsung maupun melalui parlemen dalam berhadapan dengan kekuasaan yang besar dari pemerintah.

Berbagai isu mondial yang mencerminkan terjadinya kecenderungan demikian itu lazim menghiiasi berbagai media massa di seluruh dunia, baik yang berkenaan dengan soal-soal politik mau-

pun ekonomi. Isu-isu politik yang banyak berkembang dewasa ini adalah isu demokrasi dan demokratisasi, isu HAM, dan lingkungan hidup. Meskipun disana-sini mulai bermunculan sikap skeptis mengenai gagasan demokrasi, namun gelombang demokratisasi yang terjadi dimana-mana di seluruh dunia nampaknya sulit untuk dihindari. Seperti yang digambarkan oleh Samuel P. Huntington sebagai fenomena demokratisasi gelombang ketiga yang telah dimulai sejak tumbangnya rezim pemerintahan diktator Portugal pada tahun 1974. Setelah tumbangnya rezim ini, gerakan demokratisasi terus berlangsung di berbagai negara Eropa, Asia, dan Amerika di mana rezim-rezim diktator berhasil digantikan oleh rezim-rezim yang demokratis.

Sejalan dengan itu, berkembang pula aspirasi yang semakin kuat mengenai pentingnya perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM). Masyarakat di lingkungan negara-negara yang menganggap dirinya paling baik dalam pelaksanaan HAM ini, dengan tidak sungkan berusaha untuk memberikan penilaian terhadap pelaksanaan HAM di negara-negara lain sungguhpun hal itu menurut yang lazim biasa dianggap tindakan tidak terpuji karena berarti ikut campur tangan ke dalam persoalan dalam negeri orang lain. Hal ini berarti bahwa sesuatu yang sebelumnya dianggap tidak terpuji, maka dewasa ini atas nama perjuangan HAM hal itu dianggap sesuatu yang amat terpuji. Inilah sistem nilai baru yang sedang melanda dunia sekarang ini dan akan terus mempengaruhi cara berpikir masyarakat dunia di masa-masa mendatang. Sedangkan isu-isu yang berkembang di lapangan ekonomi, antara lain meliputi isu deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, dan liberalisasi perdagangan.

Yang terjadi di balik semua isu itu sesungguhnya adalah munculnya kembali apresiasi terhadap paham individualisme dan liberalisme baru, menyusul kehancuran berbagai rezim komunisme sebagai bentuk ekstrim dari paham sosialisme di zaman modern sekarang ini. Kecenderungan ke arah individualisme dan liberalisme baru itu di lapangan politik terwujud dalam harapan-harapan baru mengenai pelaksanaan demokrasi dan perlindungan

hak-hak asasi manusia, dan di lapangan ekonomi dalam harapan-harapan baru mengenai mekanisme pasar bebas. Dalam kedua fenomena ini, otonomi setiap individu manusia semakin menonjol dengan asumsi bahwa nasib mereka semata-mata harus digantungkan kepada usaha individual mereka sendiri untuk meraih kemajuan-kemajuan dalam kehidupan mereka.

Bersamaan dengan itu, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) berkembang pula dengan cepat dibarengi dengan arus globalisasi kebudayaan yang mendorong terjadinya perluasan pengaruh yang cepat antar peradaban di berbagai bagian dunia. Pada era globalisasi sekarang dan nanti, suasana keterbukaan akan semakin berkembang dengan tingkat persaingan antar masyarakat dan bangsa yang semakin ketat. Di pihak lain, kecenderungan untuk saling bekerjasama juga akan meningkat cepat karena orang akan berusaha mengadakan penyesuaian-penyesuaian baru antar sesamanya, baik pada tingkat lokal, regional, maupun internasional.

Di samping itu, pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu akan terus mendorong pula perikehidupan yang serba industrialis. Kebudayaan umat manusia akan terus didorong ke arah perubahan-perubahan nilai yang disesuaikan dengan kebutuhan era industri. Untuk memenuhi kebutuhan itu, ukuran-ukuran profesionalisme dan teknikalitis semakin merasuk ke semua sektor kehidupan manusia di mana-mana. Dunia industri dan perusahaan-perusahaan swasta juga terus tumbuh. Bahkan fenomena *Multi National Corporations* (MNC's) atau *Trans National Corporations* (TNC's) yang muncul dan berkembang dimana-mana, oleh banyak ahli digambarkan seperti kerajaan business yang tersendiri, seakan merupakan negara di atas negara. Dengan demikian, peran perusahaan-perusahaan besar seperti dari Amerika Serikat, Inggris, Jepang, Korea, dan lain-lain di seluruh dunia mengalami peningkatan diiringi oleh kecenderungan makin menciutnya peran negara yang ditunjukkan oleh fenomena privatisasi negara kesejahteraan dan gelombang demokratisasi di seluruh dunia. Karena itu, peran negara diperkirakan akan se-

makin menciut bersamaan dengan semakin meningkatkan peran dunia usaha dan industri swasta.

Dalam perikehidupan yang didominasi oleh pertimbangan ekonomi itu, peran ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) juga akan terus meningkat sebagai ukuran penambah nilai ekonomis. Dalam keadaan itu, maka sebagai pengimbangannya, ukuran-ukuran keimanan dan ketaqwaan (imtaq) ummat manusia terhadap Tuhan Yang Maha Esa juga turut berkembang pula. Akan tetapi, yang perlu dan relevan dicatat khusus disini adalah aspek perkembangan iptek itu. Di masa mendatang, perikehidupan yang serba iptek itu akan terus meningkat dalam kehidupan masyarakat. Dengan perkataan lain, pola kehidupan baru di masa datang itu akan muncul dengan ciri-cirinya yang sangat menekankan pentingnya *“techno-culture”* dan *“techno-structure”* yang bertumpu pada kemandirian peran individu yang bersifat teknis, baik di bidang politik, ekonomi, maupun budaya. Kompetensi intelektual dan teknologis semakin berkembang menjadi ukuran-ukuran baru dalam sistem penghargaan masyarakat (*social reward system*) dan mempengaruhi serta menciptakan pola-pola stratifikasi sosial baru dalam masyarakat.

Kalau dulu, ukuran darah, ukuran kekerabatan, kesukuan, agama mendapat porsi yang besar dalam pertimbangan penilaian status seseorang, maka di masa datang ukuran-ukuran tradisional itu akan digeser oleh ukuran-ukuran rasionalitas, intelektualitas, dan teknikalitas. Semua ini akan mendorong sikap dan pola perilaku yang semakin rasional dan saintifik serta penyusunan struktur masyarakat yang didasarkan atas komposisi-komposisi baru menurut ukuran-ukuran yang lebih teknis. Dengan perkataan lain, baik kultur maupun struktur kehidupan masyarakat akan mengalami penyesuaian-penyesuaian baru ke arah apa yang disebut dengan *‘techno-culture’* dan *‘techno-structure’* tersebut di atas.

Sejalan dengan berkembangnya *“techno-culture”* dan *“techno-structure”* serta kecenderungan ke arah liberalisme dan individualisme baru yang disertai oleh tuntutan-tuntutan otono-

mi individual rakyat yang semakin besar itu, berkembang pula gagasan-gagasan mengenai pentingnya *“people’s empowerment”* (pemberdayaan rakyat) dan *“civil society”* yang dianggap sebagai ciri penting aspirasi ke arah demokratisasi. Aspirasi ke arah pembentukan *“civil society”* ini sangat kuat pengaruhnya dan bahkan di Indonesia telah dikembangkan dalam wacana masyarakat madani yang dianggap dapat diterima umum karena adanya sentuhan-sentuhan moralitas yang lebih dinilai sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Dalam perspektif ini orang digiring ke arah jalan pikiran yang mempertentangkan secara dikotomis antara negara dengan masyarakat, dan antara pemerintah dengan rakyat. Prediksi dan ramalan serta pengungkapan-pengungkapan aspirasi ke arah demokratisasi, reformasi atau pembaruan dan proses pemberdayaan masyarakat *“civil”* seperti ini, pada gilirannya akan membawa *“efek oedipus”*nya sendiri. Jika ini terus berlangsung, maka hal ini akan terus memacu proses ke arah penguatan aspirasi rakyat dalam waktu yang lebih cepat lagi.

Proses penguatan aspirasi rakyat itu tercermin dalam peningkatan peran partai politik yang pada gilirannya akan mempengaruhi pula peningkatan peran parlemen sebagai hasil dari proses politik di tingkat masyarakat. Apa yang terjadi dengan gerakan reformasi yang kemudian berhasil menumbangkan rezim Orde Baru pada pertengahan bulan Mei tahun 1998, tidak lebih dan tidak kurang, adalah pencerminan bahwa di Indonesia sungguh-sungguh terjadi proses penguatan aspirasi rakyat dalam berhadapan dengan pemerintahan otoritarian yang dengan sangat kuat telah berkuasa selama lebih dari tiga dekade. Dalam pertarungan antara aspirasi rakyat dengan kekuasaan otoritarian itu, akhirnya suara rakyatlah yang menang. Karena itu, dalam proses selanjutnya, kuatnya aspirasi rakyat itu secara bertahap akan mempengaruhi dan akan terlembagakan dalam peran partai politik dan peran parlemen yang makin kuat dalam berhadapan dengan pemerintah.

PERGESERAN KEKUASAAN

EKSEKUTIF-LEGISLATIF DI INDONESIA

1. Pergeseran dari Parlemen ke Pemerintah

Seperti dikemukakan di atas, pergeseran-pergeseran peran dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah terjadi dimana-mana sesuai dengan perkembangan kebutuhan dari waktu ke waktu. Sejak Indonesia merdeka pada bulan Agustus 1945 sampai sekarang, dinamika hubungan antara parlemen dan pemerintah Indonesia juga berlangsung sangat dinamis pada setiap kurun sejarah ketatanegaraan kita. Selama 55 tahun sejak kemerdekaan itu, sejarah ketatanegaraan kita telah mencatat lima orang tokoh yang menjadi Presiden, yaitu Soekarno, Safruddin Prawiranegara (Ketua Pemerintahan Darurat Republik Indonesia), Soeharto, B.J. Habibie, dan Abdurrahman Wahid. Sedangkan lembaga parlemen kita secara berubah-ubah dan berganti-ganti disebut dengan nama Konstituante, DPR, Senat, DPRGR, DPRS, MPRS, dan sekarang dinamakan MPR, DPR, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di masa mendatang yang masih dalam proses pembahasan dalam rangka amandemen UUD.

Dinamika pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah dan kemudian bergeser lagi dari pemerintah ke parlemen berlangsung secara sangat nyata selama kurun waktu 55 tahun sejak kemerdekaan itu. Seperti dapat dibaca dalam disertasi Ismail Suny pada tahun 1965 yang kemudian dibukukan dengan judul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, sangat nyata bahwa selama pemerintahan Presiden Soekarno, peran dan kekuasaan pemerintah berkembang makin kuat dari waktu ke waktu. Pada awal kemerdekaan, mula-mula, dinamika partisipasi rakyat dan suasana kebebasan yang berhasil diperoleh melalui perjuangan yang panjang melawan penjajahan, secara perlahan-lahan dilembagakan secara resmi melalui peranan partai-partai politik dan lembaga perwakilan rakyat. Karena itu, pada masa awal kemerdekaan itu, sejarah ketatanegaraan kita menyaksikan bahwa peranan partai-partai politik dan lembaga parlemen sangat kuat dalam berhadapan dengan pemerintah.

2. Pergeseran dari Pemerintah ke Parlemen

Sekarang kita telah memasuki era baru, yaitu era reformasi yang salah satu ciri pokoknya terwujud dalam agenda demokratisasi yang sangat luas skalanya dan menjangkau hampir seluruh lapisan masyarakat. Sejak tumbangannya rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang menyatakan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998, ia digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie yang langsung bertindak sebagai Presiden yang memimpin sendiri pelaksanaan agenda reformasi sebagai perwujudan kehendak rakyat yang menginginkan berlangsungnya proses demokratisasi di semua sektor kehidupan secara cepat. Sejak itu, agenda demokratisasi itu terus bergulir dengan kecepatan tinggi, tetapi tetap dalam batas-batas kerangka reformasi dalam arti tidak berubah menjadi revolusi yang sama sekali tidak dapat dikelola efek-efek sampingannya.

Namun, sebelum membahas mengenai pelaksanaan agenda reformasi tersebut, perlu dikemukakan pula bahwa proses menguatnya peran partai politik dan lembaga parlemen itu dalam berhadapan dengan pemerintah sebenarnya telah mulai terlihat gejala-gejalanya sejak masa 10 tahun terakhir masa pemerintahan Presiden Soeharto. Hal ini antara lain dapat dilihat dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam pengaturan mengenai hak-hak anggota dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sejak tahun 1993. Misalnya, hak meminta keterangan (interpelasi) yang semula dipersyaratkan dapat diprakarsai oleh sekian orang, dalam Tata Tertib DPR-RI tahun 1993 dipermudah menjadi hanya 20 orang saja. Hak bertanya yang semula ditentukan harus 30 orang dipermudah menjadi 20 orang. Usul inisiatif perancangan UU yang semula diharuskan minimal diusulkan oleh 2 fraksi, tidak lagi dikaitkan dengan fraksi, tetapi cukup 20 orang saja. Hal ini memperlihatkan mulai tumbuhnya semangat dan keinginan untuk memperkuat peran DPR dalam menjalankan tu-

gas-tugasnya, baik di bidang legislasi maupun pengawasan. Namun, sayangnya, kultur politik yang berkembang belum cukup menunjang sehingga dalam prakteknya, kemudahan-kemudahan yang dibuat itu belum terlaksana dengan sebaik-baiknya.

Di samping itu, peran parlemen di masa akhir pemerintahan Presiden Soekarno juga memperlihatkan kecenderungan yang juga sangat kuat. Proses penggantian Presiden Soekarno juga dimulai dengan dikeluarkannya Memorandum DPRGR untuk meminta MPRS mengadakan Sidang Istimewa yang akhirnya diselenggarakan dengan baik pada tahun 1967 dan berhasil menetapkan Ketetapan MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 yang mengganti Presiden Soekarno dengan Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Artinya, peran parlemen di masa akhir sebuah rezim nampaknya selalu memperlihatkan gejala yang menguat. Penguatan peran parlemen itu sangat dipengaruhi oleh dinamika suasana politik yang mendukung, sehingga lembaga parlemen dapat menjalankan fungsinya sebaik-baiknya sebagai lembaga pengawas terhadap kinerja pemerintah. Sayangnya, kuatnya peran parlemen di masa awal Orde Baru di bawah pemerintahan Presiden Soeharto itu tidak berlangsung lama. Dalam perjalanan waktu, bersamaan dengan berhasilnya Presiden Soeharto melakukan konsolidasi kekuasaannya sebagai Presiden, kecenderungan menguatnya peran parlemen itu secara perlahan-lahan mengalami *'setback'*. Semua ini terjadi karena tidak terlembagakannya agenda penguatan parlemen itu dalam kerangka sistem ketatanegaraan yang baku, sehingga dapat dijadikan landasan yang kokoh dalam perkembangan ketatanegaraan di kemudian hari.

Oleh karena itu, fenomena kuatnya peran parlemen di akhir masa pemerintahan Presiden Soekarno dan di awal masa pemerintahan Presiden Soeharto, hanya fenomena di permukaan yang didorong oleh dinamika suasana politik yang bersifat temporer belaka. Oleh sebab itu, proses pergeseran

kekuasaan yang berlangsung dari pemerintah ke parlemen yang sesungguhnya belumlah terjadi pada masa peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto. Pergeseran yang sesungguhnya, dapat dikatakan, barulah terjadi pada masa peralihan menuju era reformasi dewasa ini.

Setelah gejala-gejala awalnya dapat diperlihatkan seperti pada perubahan-perubahan Tata Tertib DPR-RI sejak tahun 1993 tersebut di atas, proses penguatan peran parlemen itu makin terlihat jelas sejak bulan Mei 1998. Seperti disebut di atas, setelah Presiden Soeharto berhenti, Presiden B.J. Habibie tampil memimpin sendiri pelaksanaan agenda demokratisasi sesuai aspirasi reformasi. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintahan B.J. Habibie berhasil mengesahkan sebanyak 67 buah UU baru yang dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu Kelompok Pertama yang ditujukan untuk mendorong dan menampung aspirasi ke arah demokratisasi politik yang menjamin proses integrasi nasional dan sekaligus tingkat integrasi sosial dalam masyarakat, Kelompok Kedua ditujukan untuk menampung kebutuhan memberikan perlindungan dan memajukan prinsip-prinsip hak asasi manusia, dan Kelompok Ketiga ditujukan untuk mengatur jalannya pemulihan ekonomi dan mendorong proses reformasi ekonomi yang makin terintegrasikan ke dalam sistem ekonomi pasar.

Puncak dari upaya untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang menjamin kuatnya peran parlemen dalam berhadapan dengan pemerintah, diwujudkan pula dalam pelaksanaan agenda amandemen terhadap UUD 1945. Sejak awal masa pemerintahan reformasi pembangunan, Presiden B.J. Habibie telah membentuk Tim Nasional Reformasi menuju Masyarakat Madani. Dalam Tim Nasional ini, dibentuk Kelompok Hukum yang diketuai oleh saya sendiri. Dalam Kelompok ini, secara khusus dibentuk pula satu Tim Khusus yang mengkaji dan membahas ide-ide pokok mengenai

Amandemen UUD 1945 dan gagasan melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPRS tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia sebagai dua hal yang sangat penting dalam rangka penataan kembali sistem hukum dan ketatanegaraan kita yang antara lain dapat menjamin proses demokratisasi dan penguatan fungsi-fungsi parlemen dalam berhadapan dengan pemerintah.

Meskipun pada mulanya agenda amandemen UUD 1945 itu ditanggapi dengan ragu-ragu oleh banyak pihak, tetapi sekarang, hal itu telah menjadi agenda resmi yang dilaksanakan dengan baik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999. Keragu-raguan itu, misalnya, terlihat dengan jelas dalam berbagai pernyataan para pemimpin partai politik besar seperti PDI-Perjuangan misalnya sampai menjelang diselenggarakannya Sidang Umum MPR tahun 1999. Namun, aspirasi rakyat yang luas sangat kuat berkenaan dengan perubahan UUD 1945 itu. Karena itu, dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 lalu telah berhasil ditetapkan naskah Perubahan Pertama UUD 1945 yang berisi perubahan terhadap sembilan pasal penting. Agenda amandemen itu diteruskan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dan bahkan akan terus dimantapkan lagi berkenaan dengan materi-materi yang belum terselesaikan pembahasan selambat-lambatnya sampai tahun 2002 nanti. Jika dalam Perubahan Pertama berhasil diubah sebanyak sembilan pasal, maka dalam Perubahan Kedua berhasil diubah sebanyak tujuh bab yang masing-masing terdiri atas beberapa pasal. Sisanya yang masih akan dibahas lebih lanjut juga cukup banyak, yaitu sebagaimana dapat dilihat dalam rancangan yang berhasil dihasilkan oleh Badan Pekerja MPR tercatat sebanyak lima bab lagi yang masing-masing mencakup beberapa pasal lainnya.

Dalam rangka amandemen UUD UUD 1945 tersebut, secara khusus kita dapat melihat adanya perubahan dalam peru-

musan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dalam naskah Perubahan Pertama hasil Sidang Umum MPR tahun 1999. Perubahan yang termuat dalam pasal-pasal ini jelas menggambarkan terjadinya pergeseran dalam kaitannya dengan kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang selama ini dikenal sebagai kekuasaan legislatif. Dalam perumusan Pasal 5 ayat (1) lama dinyatakan: “Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR”. Dalam Perubahan Pertama, rumusan pasal tersebut diubah menjadi: “Presiden berhak mengusulkan rancangan UU kepada DPR”. Sebaliknya, dalam Pasal 20 ayat (1) baru dinyatakan: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Padahal dulunya ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1): “Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan UU.” Dengan perkataan lain, dalam hal membentuk UU sebagai produk hukum tertinggi di bawah UUD dan TAP MPR, kekuasaan pokoknya digeser atau dialihkan dari tangan Presiden ke tangan DPR. Otomatis sejak itu segala kewenangan Presiden untuk mengatur, membuat regulasi, mengadakan legislasi, haruslah didasarkan atas kewenangan pokok yang sekarang sudah dialihkan ke DPR. Dengan demikian, salah satu prinsip yang selama ini mewarnai mekanisme hubungan antara pemerintah dan parlemen, yaitu pembagian kekuasaan (*distribution of power*), bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tidak lagi berlaku. Yang secara tegas berlaku sekarang justru adalah prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu.

Dalam ketentuan tambahan ayat (5) terhadap Pasal 20 tersebut yang ditetapkan dalam naskah Perubahan Kedua hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000 juga makin tegas bahwa perumus naskah Perubahan UUD 1945 memandang penting artinya bahwa konstitusi kita itu menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dalam ayat (5) yang bersifat menambahkan kekurangan pada ketentuan ayat (4) diatur mengenai hak veto Presiden seperti yang dianut di

Amerika Serikat. Pasal 20 ayat (4) yang ditentukan dalam Perubahan Pertama memang tercantum rumusan yang cenderung membatasi kekuasaan DPR, yaitu: “Presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.” Menyadari kekurangan ini, maka Sidang Tahunan MPR tahun 2000 menambahkan satu ayat lagi, yaitu ayat (5) yang berbunyi: “Dalam hal rancangan UU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan UU tersebut disetujui, rancangan UU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.” Sayangnya, ketentuan Pasal 20 ayat (2) tidak turut disempurnakan kembali. Ketentuan ayat (2) ini berbunyi: “Setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Bahkan dalam ayat (3) dinyatakan: “Jika rancangan UU itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan UU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.” Mestinya, jika sudah dibahas dan mendapat persetujuan bersama, tidak perlu lagi ada hak veto oleh Presiden. Karena itu, jika ketentuan hak veto yang diatur dalam ayat (4) dan (5) diadakan, sebaiknya, ketentuan pembahasan dan persetujuan bersama dalam ayat (2) dihapuskan.

Untuk mengatasi kekurangan itu, perlu diatur tersendiri mengenai mekanisme pengambilan keputusan untuk sampai pada pengertian persetujuan bersama itu. Misalnya, dalam persidangan DPR dapat ditentukan bahwa subjek pengambilan keputusan itu tetap para anggota DPR, sedangkan Presiden ataupun yang mewakilinya hanya berperan sebagai nara sumber. Kepentingan wakil pemerintah dalam pengambilan keputusan itu dapat dianggap sudah diwakili oleh para anggota partai politik pemerintah (*the governing party*). Karena dalam praktek, dapat saja terjadi bahwa proses pengambilan keputusan dilakukan melalui pemungutan suara. Jika partai pemerintah menguasai suara mayoritas di DPR tentu tidak banyak menimbulkan masalah. Tetapi, jika partai

pemerintah tidak menguasai mayoritas suara, dalam pemungutan suara kepentingan pemerintah bisa saja dikalahkan. Dalam hal demikian, dapatkah dikatakan bahwa Presidenlah yang akan menentukan sah tidaknya RUU tersebut menjadi UU dengan berdasarkan ketentuan ayat (2) juncto ayat (4). Kekisruhan dan kekurangan ini tentu masih harus diperjelas dalam ketentuan yang lebih rinci dalam UU tersendiri. Namun demikian, terlepas dari kekurangan-kekurangan tersebut, kekuasaan membentuk UU itu secara tegas telah dinyatakan berada tangan DPR, bukan lagi di tangan Presiden. Kalaupun kepentingan pemerintah yang disalurkan melalui para anggota DPR dari partai pemerintah itu, tetap tidak memenuhi harapan, maka dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disahkan oleh DPRD itu, Presiden masih dapat menyatakan keberatannya dengan meminta pembahasan tambahan. Tetapi, jika setelah dibahas ulang, tetap tidak dicapai putusan mengenai perubahan yang diusulkan oleh pemerintah, maka sudah seharusnya RUU tersebut sah menjadi UU, dan pengundangannya wajib dilakukan sebagaimana mestinya. Siapa yang akan mengundangkannya dalam Lembaran Negara, juga masih perlu diatur kembali. Karena terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif tersebut, sudah seyogyanya dipikirkan kembali kemungkinannya bahwa administrasi pengundangan UU itu juga dialihkan ke DPR, bukan lagi oleh sekretariat negara. Dengan demikian, tidak akan ada lagi ganjalan untuk menegaskan bahwa kekuasaan membentuk UU itu benar-benar berada di tangan DPR, bukan lagi di tangan Presiden.

Di samping berkaitan dengan fungsi legislatif ini, penguatan fungsi DPR kita dewasa ini juga meningkat tajam dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan. Fakta-fakta yang mendukung kesimpulan ini dapat diperluas dengan melihat indikator-indikator lainnya seperti peranan partai politik, peranan lembaga MPR, peranan LSM dan kelompok-kelompok kepentingan yang menyalurkan suara rakyat melalui meka-

nisme parlemen, dan lain-lain. Misalnya, dapat pula dibahas secara khusus mengenai penggunaan hak-hak DPR seperti dalam kasus interpelasi Buloggate, penggunaan hak angket dalam kasus Bruneigate, dan sebagainya. Dengan demikian, peningkatan peranan DPR itu tidak saja menyangkut fungsinya di bidang legislasi, tetapi juga dalam fungsinya di bidang pengawasan dan bahkan fungsi anggaran (*budget*). Peningkatan fungsi pengawasan oleh DPR itu, di samping dapat dilihat dari segi kinerjanya di lapangan seperti dalam kasus-kasus tersebut di atas, dan banyak lagi kasus lain dimana para anggota DPR terlibat sangat aktif dalam mengawasi jalannya pemerintahan, dapat pula dilihat dari perkembangan ketentuan yang dijadikan landasan kerja bagi DPR untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam Tata Tertib DPR-RI yang sekarang berlaku, hak-hak yang dapat digunakan oleh DPR ataupun para anggota DPR makin jelas dan makin mudah dilaksanakan. Bahkan, ketentuan mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR itu dicantumkan secara konkrit dalam naskah Perubahan UUD 1945. Hak-hak Presiden sebagai Kepala Negara untuk mengangkat Duta Besar dan Konsul, serta hak untuk memberikan amnesti dan abolisi yang diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UUD 1945 sebelumnya ditentukan bersifat mutlak berada di tangan Presiden, sekarang ditentukan harus mendapatkan pertimbangan terlebih dulu dari DPR. Bahkan dalam Perubahan Kedua UUD 1945, ditambahkan pula Pasal 20A baru yang berisi 4 ayat, yaitu: “(1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur

dalam UU”.” Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kedudukan DPR, baik sebagai lembaga legislatif maupun sebagai lembaga pengawas, mendapatkan jaminan konstitusional yang kokoh dapat dijadikan landasan yang sangat kuat untuk meningkatkan peran aktualnya yang makin nyata di masa-masa mendatang.

Penguatan peran DPR itu dalam berhadapan dengan pemerintah merupakan cerminan terjadinya pergeseran kekuasaan yang nyata, baik dalam bidang legislasi maupun dalam bidang pengawasan politik. Pergeseran kekuasaan dari pemerintah ke parlemen ini jelas merupakan kemajuan yang sangat penting yang dicapai pada masa reformasi sekarang ini. Penguatan dan proses peningkatan peran DPR yang dihasilkan melalui agenda amandemen UUD ini bersifat strategis dan berjangka panjang, sehingga tidak hanya tergantung kepada perubahan dinamika politik yang bersifat sesaat dan kondisional seperti di masa awal Orde Baru. Dengan adanya ketentuan yang tegas dirumuskan dalam UUD yang tentunya akan lebih dirinci lagi dalam UU, kita telah berhasil melakukan penataan perangkat keras untuk mendorong penataan lebih lanjut berkenaan dengan peningkatan peran parlemen dalam berhadapan dengan pemerintah. Itu sebabnya, menurut saya, dalam perkembangan selama 50 tahun sejak kemerdekaan, proses pergeseran kekuasaan itu selama ini berlangsung dari parlemen ke pemerintah, sedangkan sekarang sejak era reformasi pada tahun 1998 yang gejala-gejala awalnya sudah dimulai sejak tahun 1993, sedangkan berlangsung proses pergeseran kekuasaan dari pemerintah ke parlemen. Akan tetapi, untuk kepentingan tulisan ini, apa yang dikemukakan di atas kiranya cukup untuk membuktikan sedang berlangsungnya proses penguatan lembaga perwakilan rakyat kita dalam berhadapan dengan pemerintah yang tentu akan sangat menentukan perjalanan bangsa kita menjadi makin demokratis dan berkeadilan di masa depan. ■

TELAAH KRITIS MENGENAI PERUBAHAN PERTAMA DAN KEDUA UUD 1945

Setelah mengalami masa-masa pemberlakuan yang timbul-tenggelam selama lebih dari setengah abad sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar 1945 sekarang telah mengalami perubahan, yaitu dengan Perubahan Pertama yang disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999 dan Perubahan Kedua pada tahun 2000. Perubahan-perubahan yang terjadi itu sudah selayaknya disyukuri karena hal itu dapat dilakukan berkat proses perjuangan yang panjang oleh banyak pihak yang menginginkan adanya perbaikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dituangkan dasar-dasarnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang nyata-nyata memang bersifat sementara, tetapi terus menerus dipertahankan oleh para penguasa sebagai dokumen hukum dasar yang bersifat sakral dan tak tersentuh oleh ide perubahan. Salah satu sebabnya ialah karena pokok ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 itu memang sangat menguntungkan pihak yang berkuasa, karena sifatnya yang sangat

“*executive heavy*”. Karena itu, setiap penguasa berusaha keras mempertahankannya sebagai konstitusi negara yang tidak boleh disentuh oleh gagasan perubahan apapun juga

Namun, berkat gerakan reformasi nasional yang mengakhiri kekuasaan Presiden Soeharto pada tahun 1998, aspirasi mengenai perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu menjadi sesuatu yang tidak tertahankan. Sayangnya, gagasan perubahan tersebut begitu mendapatkan momentumnya sejak masa awal reformasi, langsung diwujudkan oleh para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum 1999 dan langsung pula menghasilkan naskah Perubahan Pertama dalam Sidang Umum MPR 1999, dilanjutkan dengan naskah Perubahan Kedua yang ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000. Kedua naskah perubahan itu, dinilai oleh banyak pihak disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dulu memperdebatkannya secara mendalam. Kalaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan oleh para anggota Majelis, suasana dan dinamika politik yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat di dalamnya. Keadaan itu menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik.

Sehubungan dengan itu, perubahan-perubahan yang telah dilakukan menyangkut hukum dasar yang terdapat dalam Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945 itu dinilai sangat penting untuk dikaji kembali secara akademis. Sejauhmana prosedur dan materi perubahan yang sudah disahkan itu dapat dipertanggungjawabkan secara akademis, dan sekiranya ada hal-hal yang dapat dinilai kurang sempurna atau berlebihan, sejauhmana hal itu dapat disempurnakan dalam rangka agenda perubahan yang utuh terhadap naskah Undang-Undang Dasar

1945 itu di masa yang akan datang.

“CIVILITY” DAN KONSTITUSI

Sebelum membahas lebih lanjut persoalan perubahan UUD 1945, perlu dipastikan bahwa kedudukan konstitusi itu dalam rangka kehidupan bernegara adalah sangat penting. Lebih-lebih di zaman modern dewasa ini ketika wacana berkenaan dengan ide “*civil society*” terus berkembang dalam kesadaran masyarakat luas. Dalam perkembangan pemikiran mutakhir mengenai negara, kita diajak untuk membedakan tiga konsep penting dalam kehidupan kita dimana kita terlibat secara intensif di dalamnya, yaitu: (i) negara (*state*), (ii) pasar (*market*), dan (iii) “*civil society*” yang dalam bahasa Indonesia kita kembangkan dalam konsep mengenai masyarakat madani. Dalam sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) atau dalam sistem negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), ketiga konsep negara, pasar, dan masyarakat madani itu dibayangkan berada dalam kedudukan yang harus seimbang, dan berada dalam hubungan sinergis dan secara fungsional saling menunjang. Akan tetapi, perbedaan di antara ketiganya dianggap penting, sehingga ketiganya tidak saling mengintervensi ke dalam urusan masing-masing. Negara memiliki logikanya sendiri, pasar juga memiliki hukum-hukumnya sendiri, dan demikian pula masyarakat juga memiliki mekanisme aturannya sendiri.

Masalahnya kemudian adalah bahwa dalam apa yang kita bayangkan sebagai negara, pasar dan masyarakat madani itu, tercakup pengertian orang atau *mensen* dan institusi yang dapat bersifat *mensenlijk*. Dalam institusi negara, pasar dan masyarakat itu terdapat orang atau manusia yang memiliki pikiran, perasaan, dan kebudayaan yang di satu pihak merupakan bagian dari institusi negara, tetapi di pihak lain merupakan bagian yang tidak terpisahkan pula dari institusi pasar dan masyarakat madani itu. Dalam prinsip keadaban (*civility*) masyarakat madani dan negara hukum, setiap orang itu tentu dapat dianggap bersifat otonom dan independen, persis seperti konsepsi “*khalifatullah fi al-ardh*”

dalam al-Quran. Karena itu, mekanisme kehidupan bersama di antara mereka perlu diatur menurut *rule of the game* tertentu yang disepakati bersama berdasarkan prinsip musyawarah (“*wa syawirhum fi al-amr*” dan “*wa amruhum syuro bainahum*”).

Sudah menjadi karakter kehidupan umat manusia bahwa di antara mereka itu terdapat perbedaan-perbedaan satu sama lain. Karena itu, diperlukan mekanisme permusyawaratan sehingga mereka dapat memutuskan segala sesuatu untuk kepentingan kolektif dalam suatu putusan yang mengikat bersama. Makin kompleks kehidupan bersama umat manusia itu, diperlukan pula sistem perwakilan dalam melaksanakan proses permusyawaratan guna mencapai keputusan bersama itu. Kumpulan dari kesepakatan dan keputusan bersama itulah yang kemudian kita kenal dengan sistem norma hukum yang mengikat untuk sama-sama ditaati sebagai acuan perilaku (*normative reference*) dalam kehidupan bersama. Dengan demikian peri kehidupan bersama itu dapat tumbuh dan berkembang secara teratur dan beraturan. Sifat ketetapan dan keberaturan itu pula yang kemudian dianggap sebagai salah satu pilar utama yang menentukan ketinggian peradaban suatu bangsa.

Prinsip Kewargaan dan Kewarganegaraan

Dalam sistem negara modern, perlu disadari bahwa harus diadakan perbedaan yang jelas antara kewargaan orang dalam kehidupan bermasyarakat dan kewargaan orang sebagai warga negara dalam kehidupan bernegara. Sistem hukum yang disepakati pada tingkat kenegaraan haruslah menentukan perbedaan itu dengan jelas. Keragaman antar orang dalam masyarakat boleh jadi ditentukan oleh faktor-faktor suku, agama, ras, tingkat pendidikan, penguasaan atas faktor-faktor ekonomi, dan sebagainya. Karena itu, dalam kehidupan bermasyarakat, kita mengenal adanya konsep orang kaya dan orang miskin, orang pandai dan bodoh, orang cantik dan jelek, orang Jawa, orang Sunda, Betawi, Madura, Aceh, Gayo, Deli, Batak, Minang, Palembang, Makasar, Bugir, Minahasa, Gorontalo, Manado, Papua, Ambon, Dayak, Kutai, Banjar, Sasak,

Bali, Timor, dan sebagainya. Dalam kehidupan bermasyarakat, kita juga mengenal orang Islam, orang Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Yahudi, dan sebagainya.

Akan tetapi, dalam status hukum kita sebagai warga negara, semua atribut kesukuan, keagamaan, dan lain-lain tersebut di atas, tidak lagi relevan untuk menjadi faktor pembeda. Semua warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan negara. Oleh karena itu, prinsip kewarganegaraan itu menjadi sangat penting dan sentral dalam sistem negara modern. Dalam konteks negara, yang dapat dibedakan hanyalah status seseorang sebagai warga negara atau bukan warga negara. Karena itu, dapat dibedakan pula antara konsepsi penduduk dan warga negara. Penduduk suatu negara dapat terdiri dari warga negara atau bukan warga negara. Di suatu negara, orang yang tidak termasuk kedua kategori itu, paling-paling hanya dapat disebut sebagai *'tourist'* atau wisatawan yang diberi izin tinggal (visa) yang terbatas.

Sudah tentu ketiga jenis orang itu berbeda-beda hak dan kewajibannya terhadap negara yang bersangkutan. Meskipun semua orang memang harus dijamin hak-hak dasarnya sebagai manusia, tetapi sebagai warganegara, selain memiliki hak dan kewajiban yang bersifat asasi tersebut, seseorang juga menyanggah hak dan kewajiban yang tersendiri sebagai warga negara yang tidak dimiliki oleh mereka yang bukan warga negara. Semua ini selalu diatur dalam sistem hukum di setiap negara. Ketentuan-ketentuan yang bersifat dasar atau hukum dasar biasanya dirumuskan dalam apa yang lazim dikenal dengan konstitusi, sedangkan ketentuan yang bersifat rinci diatur dalam Undang-Undang atau peraturan yang lebih rendah tingkatannya.

Konstitusi dan Civil Religion

Karena kompleksnya kehidupan bersama dalam satu masyarakat yang terus berkembang dari waktu ke waktu, sistem aturan atau sistem norma hukum yang menjadi pegangan bersama itu juga berkembang makin lama makin kompleks. Oleh karena itu, biasanya, norma-norma hukum yang mengikat kehidupan bersama itu dapat pula dipilah-pilah dan dikelompokkan ke dalam

beberapa kategori. Dari sinilah kita dapat memperkenalkan istilah hukum negara (*the state's law*), hukum rakyat yang bersifat *voluntary* seperti misalnya hukum adat (*the people's law*), hukum yang berkembang dalam praktek di kalangan profesi hukum (*the lawyers' law*), hukum yang berkembang di kalangan para ahli hukum (*the professor's law*), ataupun hukum yang berkembang karena putusan-putusan hakim (*judge-made-law*).

Semua kategori hukum di atas memiliki potensi untuk berlaku sebagai *normative reference* di lingkungannya masing-masing. Namun dalam konteks kehidupan bernegara, sistem norma acuan itu berpuncak kepada konstitusi. Jika dalam konteks kehidupan beragama dalam masyarakat kita mengenal agama beserta kitab sucinya, maka dalam konteks kehidupan bernegara, konstitusi itulah yang seakan-akan merupakan kitab suci. Sudah tentu, pengertian kitab suci di sini jangan dipahami sebagai sesuatu yang sakral yang tidak mengizinkan adanya perubahan. Betapapun juga konstitusi suatu negara adalah buatan manusia, dan karena itu harus dimungkinkan untuk diubah sesuai dengan kebutuhan zaman. Akan tetapi karena kualifikasinya sebagai hukum dasar yang tertinggi, maka seolah-olah layaknya konstitusi itu merupakan kitab suci yang digunakan sebagai referensi tertinggi bagi setiap warga negara.

Konstitusi itulah yang menjadi desain utama dan pokok dari keseluruhan sistem aturan yang berlaku sebagai pegangan bersama dalam kehidupan warga negara di dalam suatu negara, yang keseluruhannya membentuk suatu kesatuan sistem hukum yang tak ubahnya bagaikan suatu *"agama"* (*constitutional faith*) atau *"civil religion"* bagi setiap warga negara. Karena itu, hukum dan konstitusi di suatu negara itu haruslah menjadi sesuatu yang hidup dalam praktek kehidupan bernegara sehari-hari. Dari sinilah kita dapat meyakini prinsip *"the rule of law"* atau prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) dapat benar-benar diwujudkan dalam kenyataan. Jika tidak, niscaya prinsip *"the rule of law"* dan *"supremacy of law"* itu hanya menjadi jargon atau slogan kosong belaka.

Oleh karena itu, dalam rangka pendidikan kewarganegaraan (*civic education*), konstitusi menjadi salah satu materi yang sangat utama. Dalam kerangka pendidikan kewarganegaraan itu, konstitusi dapat diibaratkan sebagai kitab suci dalam rangka pendidikan agama. Makin luas jangkauan pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) dikembangkan, makin luas pula kesadaran kehidupan bernegara berdasarkan konstitusi dapat dibangun di kalangan warga negara. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar dapat tumbuh benar-benar menjadi “*living constitution*” yang tidak hanya bernilai nominal ataupun semantik. Ia benar-benar dapat hidup di tengah masyarakat sebagai acuan normatif yang menjamin hak-hak setiap warga negara dalam berhubungan dengan institusi negara, dan sebaliknya ia juga mengikat setiap warga negara untuk berbuat yang sebaik-baiknya untuk kepentingan negara dan bangsa dalam rangka membangun kehidupan bersama yang dari waktu ke waktu makin tinggi tingkat peradabannya di tengah-tengah pergaulan antar bangsa di masa-masa mendatang.

PERUBAHAN KONSTITUSI

Sistem perubahan

Dalam kajian hukum tata negara, dikenal adanya dua cara perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai konstitusi yang tertulis. **Pertama**, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD itu atau dilakukan tidak berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD. Cara pertama biasa disebut dengan istilah “*verfassung anderung*”, sedangkan yang kedua biasa disebut “*verfassung wandlung*”. Cara pertama disebut sebagai cara konstitusional, sedangkan yang kedua dengan cara yang bersifat revolusioner. Sah tidaknya UUD itu sebagai konstitusi negara dan konstitusional tidaknya prosedur perubahan itu ditempuh, tidak ditentukan secara “*prae-factum*”, melainkan bersifat “*post-factum*”. Dalam sifatnya yang revolusioner itu, berlaku tidaknya UUD tergantung pada kekuatan politik yang mendukung atau yang memberlakukannya secara terus menerus,

sehingga dalam faktisitasnya UUD itu memang nyata-nyata berlaku dan diberlakukan secara efektif sebagai konstitusi negara yang bersangkutan. Sebelum naskah UUD tersebut diakui (*recognition*) dan diterima (*reception*) keberlakuannya oleh mayoritas rakyat, UUD itu biasanya masih tetap dianggap tidak sah dan prosedur perubahan yang ditempuh dapat dinilai *inkonstitusional*, atau setidaknya tidaknya bersifat *ekstra-konstitusional*.

Kedua, perubahan itu sendiri dapat dilakukan (a) melalui *pembaruan naskah*, (b) melalui *penggantian naskah* lama dengan naskah yang baru, atau dilakukan (c) melalui naskah tambahan (*annex* atau *adendum*) yang terpisah dari naskah asli UUD yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut *Amandemen*. Jika perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu, maka hal itu dapat disebut dengan pembaruan naskah, tetapi apabila materi perubahannya bersifat mendasar dan cukup banyak, maka perubahan itu dapat disebut sebagai penggantian naskah dari yang lama menjadi yang baru sama sekali. Di samping itu, ada pula cara ketiga yang dikembangkan dalam tradisi Amerika Serikat, yaitu perubahan dalam naskah terpisah dari naskah asli UUD yang biasa disebut dengan naskah Amandemen UUD.

Prosedur dan mekanisme perubahan:

Prosedur dan mekanisme perubahan mencakup perancangan naskah, pengusulannya oleh siapa atau lembaga apa dan kepada lembaga mana, pembahasannya dilakukan oleh lembaga apa, mekanisme persidangannya mempersyaratkan quorum yang seperti apa, dan pengambilan keputusannya minimal didukung oleh berapa suara, serta pengundangan untuk memberlakukannya bagaimana. Lazimnya, semua hal ini diatur dalam UUD itu sendiri yang harus dijadikan pegangan dalam rangka perubahan konstitusi.

Inisiatif resmi perubahan UUD dapat datang dari Kepala Pemerintahan atau dari parlemen tergantung aturan yang ditentukan dalam konstitusi. Dalam sistem monarki (kerajaan), yang mengesahkan UUD itu menjadi konstitusi biasanya adalah

Kepala Negara dalam monarki itu. Tetapi dalam negara republik demokrasi biasanya parlemenlah yang diberi kewenangan mengesahkan UUD dan perubahannya. Dalam sistem parlemen dua kamar (bikameral), kadang-kadang juga diatur bahwa usulan perubahan UUD datang dari satu kamar, sedangkan kamar yang lain mengesahkannya.

Pada umumnya, dalam membahas dan mengesahkan suatu perubahan UUD, dipersyaratkan adanya mekanisme kuorum persidangan dan mekanisme pengambilan keputusan yang lebih berat daripada pembahasan dan pengesahan undang-undang biasa. Sebabnya ialah karena UUD itu dianggap sangat penting dan jauh lebih penting daripada undang-undang biasa. Namun, tata cara dan syarat-syarat mengenai hal itu tidak selalu sama antara satu UUD dengan UUD yang lain. Ketentuan-ketentuan mengenai hal itu, tergantung bagaimana hal itu diatur dalam konstitusi masing-masing negara.

Bentuk hukum perubahan

Perubahan UUD itu sendiri dituangkan dalam bentuk hukum yang seperti apa, juga sangat penting untuk ditentukan. Apakah materi perubahan itu langsung adopsikan ke dalam teks UUD dan dengan demikian perubahan dilakukan dengan cara pembaruan naskah ataupun penggantian naskah, atau dalam bentuk hukum yang terpisah, yaitu amandemen. Dengan demikian, bentuk hukum perubahan itu dalam berbentuk Undang-Undang Dasar itu sendiri atau Perubahan Undang-Undang Dasar.

Selain itu, dalam sejarah konstitusi di Indonesia, pernah juga terjadi bahwa Undang-Undang Dasar, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 diberlakukan dengan undang-undang. Bahkan pemberlakuan kembali UUD 1945 pada tahun 1959 dituangkan dalam bentuk Dekrit Presiden yang tidak lain adalah Keputusan Presiden dengan tingkatan yang lebih rendah daripada Undang-Undang.

Substansi yang diubah

Materi Undang-Undang Dasar pada umumnya dipahami dapat diubah atau diganti sama sekali dengan yang baru. Namun demikian, dalam konstitusi di beberapa negara, sering juga dibedakan antara mekanisme perubahan yang biasa dan perubahan yang tidak biasa. Dalam Konstitusi Perancis, misalnya, ditentukan bahwa untuk perubahan terhadap bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, sebelum dilakukan dengan cara biasa, perlu terlebih dulu diadakan referendum nasional yang mendapatkan persetujuan mayoritas rakyat. Jika rencana perubahan itu disetujui oleh suara mayoritas, barulah rencana perubahan itu dilakukan menurut prosedur perubahan yang biasa.

Dalam sejarah konstitusi di Indonesia, dikembangkan pandangan yang berbeda dari kelaziman di berbagai negara. Sebabnya ialah bahwa dalam sejarah konstitusi Indonesia, Pembukaan UUD 1945 disusun dan dibuat lebih dulu dari naskah Undang-Undang Dasar 1945. Naskah Pembukaan UUD itu berasal dari naskah Piagam Jakarta yang kemudian ditempelkan menjadi naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 setelah menggantikan tujuh kata yang berkenaan dengan syari'at Islam yang ada tercantum dalam Piagam Jakarta itu. Karena faktor kesejarahan itu, Pembukaan UUD 1945 itu dianggap sebagai dokumen historis yang tak dapat lagi diubah, karena sifatnya yang "*einmalig*". Karena itu, berdasarkan konvensi berkembang pemahaman bahwa Pembukaan UUD 1945 itu tidak boleh dan tidak dapat diubah. Karena itu, dalam Undang-Undang Dasar Indonesia dapat dikembangkan adanya tiga elemen materi, yaitu:

- (1) Materi yang dapat diubah dan tidak dapat diubah, yaitu Pembukaan UUD.
- (2) Materi yang dapat diubah dengan cara biasa, yaitu seluruh pasal-pasal UUD kecuali yang dikecualikan.
- (3) Materi yang dapat diubah dengan cara yang tidak biasa, yaitu pasal-pasal yang berkenaan dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik serta pasal-pasal yang berkenaan dengan dasar negara.

PERLUNYA UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DIUBAH

Mengatasi Kesementaraan UUD 1945

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang disahkan berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah konstitusi negara Republik Indonesia yang dimaksudkan – seperti diistilahkan sendiri oleh Soekarno – “*UUD Kilat*”, “*revolutie grondwet*”, sebagai Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara. Bahkan baru dua bulan setelah proklamasi kemerdekaan, ketika dibentuk Kabinet Parlementer Pertama di bawah Perdana Menteri Syahrir, UUD 1945 yang menganut sistem presidensiil (*quasi*) itu sudah tidak lagi dijadikan pegangan dalam praktek penyelenggaraan negara. Keadaan ini terus berlangsung sampai terbentuknya Republik Indonesia Serikat sebagai hasil perundingan Konperensi Meja Bundar yang memberlakukan Konstitusi RIS tahun 1949.

Namun, Konstitusi RIS hasil kesepakatan dengan Belanda itu pada pokoknya masih bersifat sementara. Pasal 186 Konstitusi menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar yang tetap akan disusun oleh Konstituante. Akan tetapi, Republik Indonesia Serikat ini tidak berusia lama. Pada tanggal 17 Agustus 1950, bangsa kita kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengesahkan berlakunya konstitusi baru yang diberi nama Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Pasal 134 UUDS ini juga menentukan bahwa Konstituantelah yang membuat Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. Untuk itulah, Konstituante resmi dibentuk pada tanggal 10 November 1956, di Gedung Merdeka Bandung. Pada waktu melantik para anggota Konstituante itu, Presiden Soekarno menyampaikan pidato resminya dengan judul: “*Susunlah Konstitusi Yang Benar-Benar Konstitusi Res Publica*”.

Sayangnya, usaha Konstituante membuat Undang-Undang Dasar baru itu tidak kunjung selesai. Karena itu, pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno kembali berpidato di depan Konstituante yang bersidang di Bandung dengan judul: “*Res Publica!*

Sekali Lagi Res Publica!”. Dalam pidatonya itu, Presiden Soekarno mengusulkan kepada Konstituante agar kembali memberlakukan saja Undang-Undang Dasar 1945. Namun, setelah diadakan pemungutan suara sampai tiga kali, putusan mengenai hal itu tidak juga kunjung dicapai. Dengan perkataan lain, Konstituante menolak usul Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 itu. Akan tetapi, karena alasan adanya keadaan darurat, Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan yang dikenal dengan Dekrit Presiden, yaitu pada tanggal 5 Juli 1959 yang pada pokoknya membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, sampai diberlakukan kembali pada tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 itu sebenarnya memang belum sempat diterapkan dengan sebaik-baiknya. Bahkan setelah itupun sampai berakhirnya kepemimpinan Presiden Soekarno pada tahun 1967, UUD 1945 memang belum pernah memperoleh kesempatan untuk diterapkan secara tepat. Inilah yang mendorong munculnya Orde Baru yang pada mulanya berusaha keras untuk ‘*menegakkan UUD 1945 secara murni dan konsekwen*’, demikian jargon yang dikumandangkan sejak masa awal Orde Baru. Akan tetapi, dalam perjalanannya kemudian, UUD 1945 yang sangat singkat dan *so-epel* itu cenderung disalahgunakan dengan penafsiran-penafsiran oleh pihak yang berkuasa secara sepihak. Bahkan, karena siklus kekuasaan selama 32 tahun hanya berputar di sekitar Presiden Soeharto, UUD 1945 mengalami proses sakralisasi luar biasa yang tidak boleh disentuh oleh perubahan sama sekali.

Akibatnya, UUD 1945 menjadi instrumen politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme yang menyuburkan praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di sekitar kekuasaan Presiden. Karena itu, di masa reformasi menyeluruh menyusul berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, agenda perubahan UUD itu menjadi sesuatu yang niscaya. Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Tetapi reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh

agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.

Sekarang, UUD 1945 memang sudah mengalami perubahan yang sangat substantif. Pada tahun 1999 telah ditetapkan adanya Perubahan Pertama, dan kemudian pada tahun 2000 telah pula diterima adanya Perubahan Kedua.

Masalahnya adalah sejauhmana penetapan naskah-naskah Perubahan UUD secara terpisah tersebut memang telah memenuhi standar dalam rangka perubahan UUD yang baik. Misalnya, dapat dipersoalkan sejauhmana metode perubahan melalui penetapan naskah terpisah itu memang sudah tepat untuk dipilih sebagai metode perubahan UUD. Selain itu, sejauhmana substansi yang diatur dalam naskah Perubahan yang terpisah-pisah itu sudah dapat dianggap cukup memadai untuk dijadikan substansi UUD di masa depan? Apakah materi dalam naskah-naskah yang terpisah-pisah itu, secara akademis dapat dipertanggungjawabkan sistematika formulasinya dan sistematika sistem atau paradigma pemikirannya?

Materi Yang Perlu Diubah

Perubahan UUD 1945 tidak boleh hanya dilakukan dengan mengubah rumusan pasal demi pasal tanpa memperhatikan sistematika keseluruhan isi UUD dan perubahan konsep dasar yang terkandung di dalam rumusan pasal-pasal itu. Oleh karena itu, perumusan sesuatu pasal dalam UUD, sudah seharusnya didahului oleh perdebatan konseptual yang mendalam mengenai gagasan-gagasan pokok yang terkandung di dalamnya. Sebagai contoh, perumusan suatu pasal yang berkenaan dengan sistem pemerintahan presidensiil, tentulah terkait dengan rumusan pasal-pasal lainnya yang mengatur hal yang terkait dengan sistem pemerintahan presidensiil itu. Pilihannya adalah apakah UUD akan menganut sistem presidensiil, parlementer atau sistem campuran. Demikian pula dengan rumusan suatu pasal yang berkenaan dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tentulah berbeda

dari pasal-pasal yang terkait dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*). Jika salah satu dari kedua asas ini dipilih, maka implikasinya sangat luas dan berhubungan erat dengan rumusan banyak pasal yang terkait.

Hal yang serupa juga berkaitan dengan sistematika isi Undang-Undang Dasar. Jika pasal-pasal tambahan ataupun bab-bab tambahan cukup banyak jumlahnya, harus pula diperhatikan kaitannya dengan keseluruhan sistematika Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar, perlu diperhatikan adanya tiga elemen penting yang terkait, yaitu: (a) rumusan pasal-pasalnya, (b) sistematika isinya, dan (c) konsep dasar yang terkandung di dalamnya.

Beberapa isu penting dalam UUD 1945 yang selama ini sering dikritik oleh para ahli dapat digambarkan sebagai berikut. **Pertama**, struktur kelembagaan negara yang diatur di dalamnya memberikan kedudukan yang sangat besar kepada pihak eksekutif tanpa disertai oleh prinsip "*checks and balances*" yang memadai. Dengan pengaturan demikian itulah maka materi UUD 1945 biasa disebut "*executive heavy*" yang dalam praktek penerapannya sangat menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden untuk mengkonsentrasikan kekuasaan di satu tangan. **Kedua**, rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian terbesar bersifat sangat sederhana, umum dan bahkan tidak jelas, sehingga dapat menimbulkan penafsiran sepihak yang sangat menguntungkan pemegang kekuasaan, atau setidaknya-tidaknya dapat menimbulkan perselisihan pendapat dalam pelaksanaannya di lapangan. Misalnya mengenai ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang banyak menimbulkan perselisihan pendapat di kalangan para ahli. **Ketiga**, UUD 1945 terlalu banyak mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pada undang-undang organik tanpa arahan yang memadai, sehingga materi undang-undang sepenuhnya diserahkan kepada Presiden bersama-sama DPR untuk menentukannya. Akibatnya, banyak UU yang meskipun sama-sama didasarkan atas UUD 1945 secara substantif sangat bertentangan satu sama lain seperti UU No.22/1999 yang sangat berbeda materinya dari UU No.5/1974 yang mengatur

materi yang sama, yaitu pemerintahan daerah. **Keempat**, banyaknya terdapat kekosongan materi muatan yang penting yang tidak terdapat dalam UUD 1945. Misalnya, konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang justru terdapat dalam Penjelasan UUD tidak tercantum sama sekali pasal-pasal UUD 1945. Soal lain adalah berkenaan dengan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan juga Mahkamah Agung ataupun berkenaan dengan mekanisme pertanggungjawaban Presiden yang tidak cukup diatur secara jelas dalam UUD 1945, sehingga pelaksanaannya di lapangan sangat kurang memadai.

Selain keempat hal tersebut, kritik **kelima** yang biasa dikemukakan adalah berkenaan dengan status dan materi Penjelasan UUD. Sebagian materi Penjelasan sama sekali merupakan soal baru yang tidak terdapat dalam pasal-pasal UUD, seperti misalnya istilah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, ataupun istilah Mandataris MPR yang dalam penerapannya menimbulkan masalah karena justru memperkuat kecenderungan terjadinya penumpukan kekuasaan di tangan satu orang yang kebetulan menduduki jabatan Presiden. Status penjelasan UUD yang sebenarnya sangat penting dalam rangka penafsiran historis atau penafsiran otentik terhadap ketentuan UUD 1945, menimbulkan kaedah hukum baru yang diperlakukan sederajat dengan materi UUD. Karena itu, dalam rangka pembaruan UUD, berkembang pendapat agar nantinya Penjelasan ini ditiadakan saja dari pengertian naskah UUD 1945.

PERUBAHAN UUD 1945 DEWASA INI

Kritik Formil (Kritik Prosedural)

1. Teknik Perubahan melalui naskah Perubahan

Undang-Undang Dasar yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. Perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*“verfassung anderung”*).

Inilah prinsip negara hukum yang demokratis (*“demokratische rechtsstaat”*) dan prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*“constitutional democracy”*) yang dicita-citakan oleh para pendiri republik kita. Di luar itu, namanya bukan *“rechtsstaat”*, melainkan *“machtsstaat”* yang hanya menjadikan pertimbangan *revolusi politik* sebagai landasan pembenar yang bersifat *“post factum”* terhadap perubahan dan pemberlakuan suatu konstitusi. Bahkan, dalam perspektif Negara Hukum (*the Rule of Law or Rechtsstaat*), walaupun negara berada dalam keadaan darurat, maka kewenangan yang dapat dilakukan oleh seorang kepala pemerintahan berkenaan dengan keadaan darurat itu sendiripun harus diatur pula dalam konstitusi dengan rincian pelaksanaan ditentukan dalam undang-undang. Prinsip demikian ini penting, karena pada hakikatnya konstitusi dan paham konstitusionalisme yang berkembang di zaman modern, pada pokoknya, memang dimaksud sebagai usaha untuk mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah dari kemungkinan tindakan-tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pasal 37 UUD 1945 sebenarnya sudah menentukan prosedur perubahan itu. Artinya, UUD 1945 itu boleh diubah, dan bahkan karena sifat kesementaraannya seperti disebut di atas, perubahan itu seharusnya sudah dilakukan sejak jauh hari. Ayat (1) Pasal 37 tersebut menyatakan: *“Untuk mengubah UUD, sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir”*, dan ayat (2)-nya menyatakan: *“Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir”*. Disini memang tidak disebutkan teknik perubahan itu seharusnya dilakukan, apakah dengan memakai cara Amerika Serikat atau Eropah Kontinental yang mengembangkan tradisi yang berbeda.

Menurut tradisi Amerika Serikat, perubahan dilakukan terhadap materi tertentu dengan menetapkan naskah Amendemen yang terpisah dari naskah asli UUD, sedangkan menurut tradisi Eropah perubahan dilakukan langsung dalam teks UUD. Jika perubahan itu menyangkut materi tertentu, tentulah naskah

UUD yang asli itu tidak banyak mengalami perubahan. Akan tetapi, jika materi yang diubah berbilang banyaknya dan apalagi isi perubahannya sangat mendasar, maka biasanya naskah UUD itu disebut dengan nama baru sama sekali. Dalam hal demikian, perubahan UUD identik dengan penggantian. Tetapi, dalam tradisi Amandemen Konstitusi Amerika Serikat, materi yang diubah biasanya selalu menyangkut satu 'issue' tertentu. Bahkan Amandemen I sampai dengan Amandemen X, pada pokoknya sama-sama menyangkut 'issue' Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, dalam rangka perubahan UUD 1945 yang sekarang telah dikerjakan sampai dua kali, terpulang kepada materi yang telah diubah itu, apakah sangat banyak atau hanya menyangkut satu dua materi, dan apakah isinya sangat mendasar atau menyangkut soal-soal yang tidak mempengaruhi struktur dan sistematika berpikir yang terkandung dalam UUD 1945 itu sendiri.

Sehubungan dengan itu, jika dikaitkan dengan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua, maka perubahan-perubahan itu jelas bersifat sangat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga sama sekali mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir dalam UUD 1945 itu. Naskah Perubahan Pertama yang ditetapkan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 mencakup sembilan pasal, dan naskah Perubahan Kedua mencakup tujuh Bab yang masing-masing terdiri atas beberapa pasal yang berisi hal-hal yang sangat mendasar. Jika dihitung, keseluruhan ketentuan yang telah dihasilkan dalam dua naskah Perubahan UUD 1945 itu mencakup 75 butir ketentuan baru.

Dengan demikian, Perubahan Pertama dan Kedua sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amandemen seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat yang sering dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Baru dua atau tiga kali perubahan, naskah perubahannya sudah lebih tebal dan lebih banyak isinya daripada naskah aslinya. Oleh karena itu, sebaiknya, teknik dan prosedur yang diacu oleh ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu haruslah dipahami dalam pengertian model

tradisi Eropah, bukan Amerika Serikat. Sesuai dengan sifat UUD 1945 yang disebut sendiri oleh perancangnya sebagai "*UUD kilat*" dan "*Revolutie Grondwet*" yang bersifat sementara, maka ketentuan Pasal 37 itu haruslah dimaksudkan untuk mewisuda keperluan mengubahnya dengan UUD baru yang lebih lengkap di kemudian hari. Langkah-langkah untuk membuat UUD baru itu juga sudah dilakukan, terbukti dengan adanya ketentuan mengenai Konstituante dalam Pasal 186 Konstitusi RIS dan Pasal 134 UUDS 1950. Bahkan pada tahun 1956, Konstituante sudah dibentuk dan bekerja sampai dikeluarkannya Dekrit 5 Juli tahun 1959. Artinya, yang diacu oleh ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu memang teknik perubahan menurut tradisi Eropah, bukan tradisi Amerika Serikat dengan naskah Amandemen yang terpisah dari naskah asli UUD.

2. *Problem Penjelasan UUD 1945*

Salah satu masalah krusial adalah status hukum Penjelasan UUD 1945. Ketika rancangan UUD 1945 dibuat dan diperdebatkan dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI sampai tanggal 18 Agustus 1945, memang naskahnya tidak dilengkapi oleh Penjelasan. Akan tetapi, di kemudian hari, naskah Penjelasan itu dibuat dan ditambahkan oleh Prof. Soepomo sebagai lampiran terhadap naskah UUD 1945. Memang banyak sekali kegunaan Penjelasan ini dalam praktek di kemudian hari. Namun, banyak juga masalah yang kontroversial berhubung beberapa bagian dalam Penjelasan itu tidak secara tepat menjelaskan paradigma yang dianut dalam naskah UUD.

Akan tetapi, terlepas dari hal-hal seperti itu, Penjelasan UUD 1945 itu sejak awal sudah diperlakukan sebagai bagian tak terpisahkan dari naskah UUD. Ketika dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1959, yang diartikan sebagai naskah UUD 1945 itu juga mencakup Pembukaan, Batang Tubuh (pasal-pasal), dan Penjelasan UUD 1945. Dalam Memorandum DPRGR mengenai Sumber-Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia dan Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara

Republik Indonesia yang menjadi lampiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, memang ditegaskan bahwa UUD 1945 sebagai perwujudan tujuan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, terdiri dari Pembukaan dan Batang-tubuhnya. Akan tetapi dalam uraiannya, yang dimaksud dengan Pembukaan UUD itu tidak lain mencakup pula Penjelasan UUD berkenaan dengan Pembukaan UUD 1945 itu. Demikian pula dalam uraian mengenai Batang-tubuh UUD 1945, tercakup pula pengertian mengenai Penjelasannya. Misalnya dinyatakan: “*Dalam pada itu, isi daripada Batang-tubuh UUD 1945 dapat lebih dipahami dengan mendalami penjelasannya yang otentik...*” Karena itu, kedudukan Penjelasan UUD 1945 itu telah berlaku berdasarkan konvensi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD, yang fungsinya sebagai penafsiran yang otentik terhadap naskah UUD 1945.

Namun, setelah diadakan Perubahan Pertama dan Kedua terhadap UUD 1945, materi Penjelasan UUD 1945 tidak mungkin lagi dipertahankan. Banyak perubahan yang tercakup dalam kedua naskah Perubahan yang tidak cocok lagi dengan apa yang dijelaskan dalam Penjelasan. Di samping itu, banyak pula pada ahli hukum yang mempersoalkan mengenai keabsahan Penjelasan UUD itu sendiri sebagai bagian dari dokumen konstitusi yang mengikat. Karena itu, dewasa ini, makin luas pengertian bersama bahwa di masa yang akan datang Penjelasan UUD 1945 itu haruslah ditiadakan sama sekali dari pengertian kita tentang konstitusi. Apalagi, memang tidak ada Konstitusi negara-negara modern dewasa ini yang mempunyai Penjelasan seperti halnya UUD 1945.

Masalahnya sekarang, jika teknik perubahan dilakukan dengan prosedur Amandemen seperti Konstitusi Amerika Serikat, bagaimanakah kita akan menentukan status perubahan terhadap Penjelasan UUD 1945 itu? Apakah cukup penghapusan Penjelasan itu dari naskah UUD 1945 itu dilakukan dengan menentukan dalam rumusan salah satu pasal, misalnya Pasal X: “*Penjelasan UUD 1945 dihapuskan dari naskah UUD*”. Sangatlah aneh jika dalam UUD terdapat rumusan pasal yang demikian itu. Oleh

karena itu, jalan yang terbaik adalah, ketika naskah UUD nantinya disahkan, Penjelasan UUD itu sudah tidak disertakan lagi. Akan tetapi, jika demikian pilihannya, berarti ada satu naskah UUD yang baru sama sekali yang akan ditetapkan sebagai UUD. Namanya boleh saja diberi sebutan sebagai UUD Tahun 1945, tetapi statusnya sama sekali sebagai naskah baru UUD 1945, yang sudah tidak lagi disertai dengan Penjelasan.

Kritik Materil (Kritik Substansial)

1. Pokok Pikiran Undang-Undang Dasar

Pokok pikiran UUD 1945 dirumuskan dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai penjelasan otentik naskah UUD 1945. Dalam rangka Perubahan Pertama dan Kedua, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli UUD 1945 juga mengalami perubahan. Oleh karena itu, setelah seri agenda perubahan UUD telah dilakukan, timbul persoalan mengenai perubahan terhadap pokok-pokok yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 itu. Perubahan yang sudah dilakukan dalam naskah Perubahan Pertama dan Kedua hanya berkenaan dengan rumusan pasal-demi-pasal. Oleh karena itu, di samping menyiapkan rancangan naskah akademik UUD, perlu dirumuskan pula uraian-uraian yang bersifat konseptual berkenaan dengan paradigma dan sistematika berpikir UUD yang juga mengalami perubahan-perubahan. Salah satu contoh yang penting dalam hal ini adalah gagasan Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang dalam pasal UUD 1945 belum tercakup, tetapi hal itu termaktub dalam Penjelasan UUD 1945.

2. Pembahasan dan pengesahan RUU

Demikian pula dengan perubahan menyangkut kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat 1 lama), tetapi dalam Perubahan Pertama dialihkan menjadi kekuasaan DPR [Pasal 20 ayat (1)]. Perubahan ini menegaskan terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR dengan konsekuensi bahwa

UUD kita berubah dari sebelumnya menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi UUD yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Meskipun demikian, pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang tetap harus disahkan oleh Presiden berdasarkan Pasal 20 ayat (4). Karena itu, tidak jelas benar apakah Undang-Undang Dasar 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan atau bukan, karena pengesahan RUU menjadi UU tetap berada di tangan Presiden. Karena itu, dalam Perubahan Kedua, terhadap ketentuan Pasal 20 ditambahkan lagi ayat (5) yang menentukan bahwa Presiden wajib mengesahkan RUU yang telah disahkan oleh DPR tersebut menjadi UU dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari. Jika dalam waktu 30 hari RUU tersebut belum disahkan, maka Rancangan Undang-Undang tersebut berlaku dengan sendirinya.

Dari ketentuan demikian, nampak seakan-akan peran DPR dalam mengesahkan suatu RUU menjadi UU menjadi sangat menentukan. Akan tetapi, dalam Pasal 20 ayat (2) dan (3) masih ditentukan adanya mekanisme pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah. Masalahnya, apa yang dimaksud dengan pembahasan bersama itu dapat diartikan bahwa sesungguhnya, kekuasaan membentuk UU itu tetap dipegang bersama-sama oleh Presiden dan DPR? Hal-hal seperti ini dapat dianggap merupakan kelemahan dari hasil yang sudah dicapai dengan Perubahan Pertama dan Kedua sampai sekarang ini.

3. Keterlibatan DPR dalam Penerimaan Duta Besar asing

Dalam Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 ditentukan: “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Namun di samping itu, dalam ayat (3)-nya dinyatakan pula: “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Ketentuan Pasal 13 ayat (3) baru ini jelas tidak mungkin dilaksanakan, karena hal itu melanggar kelaziman yang berlaku dalam hubungan antar

bangsa. Ketentuan ini bahkan dapat dianggap kesalahan yang fatal, mengingat hal itu menyalahi ketentuan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 13 ayat (3) tersebut sudah seharusnya dihapuskan sama sekali dari rumusan naskah Undang-Undang Dasar yang akan datang.

4. Penentuan batas wilayah negara

Karena adanya pengalaman pahit berkenaan dengan lepasnya provinsi Timor Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, di kalangan para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat berkembang keinginan kuat untuk memasukkan ketentuan mengenai batas wilayah dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini sudah dicapai dengan dirumuskannya hal itu dalam Bab IXA Pasal 25E, yaitu “*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*”. Dengan ketentuan demikian, timbul kesan seakan-akan batas negara kita cukup ditentukan sepihak dengan undang-undang, tanpa memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pergaulan antarbangsa. Karena itu dalam naskah UUD yang akan datang sebaiknya ditegaskan bahwa hal itu dilakukan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dalam pergaulan antarbangsa.

5. Perumusan hak asasi manusia:

Perumusan tentang hak asasi manusia belum mencakup pengertian mutakhir mengenai tanggungjawab (kewajiban) asasi manusia. Di samping itu, perumusan hak-hak asasi itu juga sebagian mengundang kontroversi, misalnya, mengenai ketentuan Pasal 28I berkenaan dengan pemberlakuan undang-undang yang berlaku surut. Karena itu materi hak dan kewajiban asasi manusia perlu dirumuskan kembali dengan lebih cermat dengan menampung secara luas berbagai pandangan dan aspirasi yang berkembang di bidang ini.

6. *Pemerintahan Daerah dan Penghapusan asas dekonsentrasi*

Salah satu ketentuan penting sebagai hasil Perubahan Kedua UUD 1945 adalah ketentuan mengenai pemerintahan daerah, yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Dalam Pasal 18 ayat (2) ditegaskan bahwa asas yang berlaku dalam hubungan antara pusat dan daerah adalah asas otonomi dan asas tugas perbantuan. Artinya, asas dekonsentrasi ditiadakan sama sekali dalam hubungan antara pusat dan daerah provinsi dan demikian pula antara provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa hubungan hirarkis antara pusat dan provinsi, dan antara provinsi dan kabupaten/kota ditiadakan. Semangat demikian juga terdapat dalam UU No. 22/1999, yaitu dalam hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Sekarang berdasarkan Perubahan Kedua UUD 1945, prinsip demikian juga diberlakukan dalam hubungan antara pusat dan provinsi.

Pendapat lain berkenaan dengan penghapusan asas dekonsentrasi dalam perubahan Pasal 18 itu adalah bahwa asas dekonsentrasi itu sudah dengan sendirinya ada dalam setiap sistem pemerintahan daerah. Namun, karena itu bersifat teknis maka tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi. Akan tetapi, anehnya asas tugas perbantuan yang sesungguhnya juga bersifat teknis pemerintahan justru dicantumkan dalam Pasal 18 tersebut. Karena itu, pandangan terakhir ini sulit diterima, dan kita tidak bisa menghindar dari kemungkinan menafsirkan bahwa Perubahan Kedua UUD 1945 telah menganut pendapat yang tegas bahwa asas dekonsentrasi dihilangkan dari sistem pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan itu, dari pengalaman pelaksanaan UU No. 22/1999, timbul kecenderungan bahwa para bupati dan wali kota enggan berkoordinasi dengan gubernur. Jika hal yang sama nantinya juga terjadi antara para gubernur dengan pemerintah pusat, maka dalam hubungan pemerintahan pusat dan daerah dapat timbul permasalahan yang menyulitkan koordinasi. Karena itu, perubahan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 tersebut sebaiknya disempurnakan lagi dengan menambahkan ketentuan

yang mengatur kewenangan koordinasi oleh pusat dan pemerintah provinsi, serta hal-hal yang dapat merugikan pembinaan otonomi daerah itu sendiri di kemudian hari.

7. *Pengujian materi UU dan penyelesaian sengketa ketatanegaraan*

Dalam sistematika berpikir UUD 1945, kewenangan pengujian materi peraturan oleh Mahkamah Agung terbatas hanya terhadap peraturan di bawah UU. Sedangkan persengketaan antar lembaga negara belum diatur, kecuali melalui penafsiran bahwa hal itu dapat diselesaikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Di masa yang akan datang, sejalan dengan telah diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, maka kewenangan pengujian (*judicial review*) itu sebaiknya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk, kewenangan tersebut dapat dijalankan oleh Mahkamah Agung. Akan tetapi, berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, kewenangan pengujian materi UU masih belum diserahkan kepada Mahkamah Agung, melainkan diberikan kepada MPR. Padahal, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah lembaga yang bersifat rutin. Karena itu, pemberian wewenang uji materiel terhadap UU kepada MPR tidak mungkin bisa dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Untuk itulah maka dalam rangka perubahan UUD yang akan datang, kewenangan uji materi UU ini haruslah ditegaskan diberikan kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

8. *Bentuk dan hirarki peraturan perundang-undangan (dituangkan dalam TAP MPR)*

Sejak tahun 1960, sudah banyak produk hukum berbentuk Ketetapan MPRS/MPR yang diberlakukan sebagai hukum positif. Di masa mendatang, hal ini sebaiknya ditiadakan. Akan tetapi, karena Ketetapan MPR itu sudah ada dan berlaku sebagai hukum positif, maka sebaiknya ketentuan mengenai bentuk peraturan

dan hirarkinya itu diatur dalam UUD, bukan hanya dalam bentuk Undang-Undang. Perubahan Pertama dan Kedua UUD sama sekali belum mengatur hal ini. Karena itulah maka ke dalam agenda perubahan UUD yang akan datang, masih perlu ditambahkan ketentuan mengenai hal ini.

9. *Lembaga Eksekutif yang bersifat independen (dituangkan dalam TAP MPR)*

Dalam berbagai Ketetapan MPR, beberapa badan atau lembaga yang berada di lingkungan eksekutif telah ditetapkan bersifat independen. Lembaga-lembaga itu adalah Bank Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Kejaksaan Agung. Untuk itu, diatur bahwa untuk pengangkatan dan pemberhentian pimpinan lembaga-lembaga eksekutif tersebut, dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Hal ini tidak dimaksudkan untuk memindahkan kedudukan lembaga-lembaga itu dari lingkungan eksekutif ke legislatif. Akan tetapi, hal ini diatur untuk tujuan menjamin independensinya dalam menjalankan tugas utamanya, sehingga tidak dipengaruhi secara semena-mena untuk kepentingan politik pribadi Presiden. Karena hal ini belum diatur dalam UUD, maka ketentuan mengenai hal itu perlu ditambahkan dalam UUD yang akan datang.

10. *Sistematika Undang-Undang Dasar*

Undang-Undang Dasar 1945 dikenal tidak konsisten dalam penyebutan judul-judul babnya. Misalnya, kadang-kadang digunakan judul bab berdasarkan fungsi, tetapi kadang-kadang digunakan nama lembaga seperti misalnya Bab II tentang MPR, Bab IV tentang DPR, Bab VI tentang DPA, tetapi bab kekuasaan kehakiman tidak disebut dengan nama lembaga Mahkamah Agung, begitu juga dengan bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan sama sekali tidak ada. Sekarang, setelah dua kali diadakan perubahan, judul dan bahkan penomeran bab dan bahkan pasal-pasalnyanya justru menjadi makin tidak berketentuan. Misalnya ada Bab X dan kemudian ditambah dengan Bab XI. Pasal 28 yang tadinya

berisi dua ayat, ditambah dengan Pasal 28A sampai Pasal 28I. Akibatnya, sistematika Undang-Undang Dasar 1945 menjadi makin tidak berketentuan, dan dapat menimbulkan kebingungan tersendiri bagi pembacanya.

11. *Dan lain-lain sebagainya*

Selain hal-hal tersebut, banyak lagi hal-hal lain yang secara substantif perlu diperbaiki untuk kesempurnaan materi Undang-Undang Dasar yang akan datang. Karena itu, penyusunan kembali naskah-naskah UUD 1945 yang asli, naskah Perubahan Pertama, Kedua, dan seterusnya itu nantinya harus pula diiringi langkah-langkah penyempurnaan lainnya berupa penambahan ataupun pengurangan ketentuan yang sudah diputuskan dalam rangka Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945.

JALAN KELUAR YANG DIUSULKAN

1. Jalan Tengah Mengatasi Keterlanjuran: Penyusunan Kembali Naskah UUD

Teknik perubahan menurut tradisi naskah Amandemen yang terpisah memang mempunyai kelebihan, yaitu sifatnya berkesinambungan dan tidak meninggalkan jejak sejarah ketatanegaraan di masa lalu. Karena itu, pertimbangan dipilihnya teknik perubahan melalui teknik Amandemen terpisah itu patut dihargai. Oleh karena itu, prosedur demikian sebaiknya memang harus kita pilih untuk masa mendatang dengan menegaskan hal itu dalam ketentuan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar (Bab tentang Perubahan UUD).

Namun, untuk sementara waktu sekarang ini atau untuk mengakhiri masa transisi konstitusional dewasa ini, kita memerlukan satu naskah UUD baru yang akan ditetapkan pada tahun 2002, atau selambat-lambatnya pada tahun 2004. Dengan cara itu, kita dapat mengatasi kenyataan bahwa (i) naskah UUD 1945 yang telah diubah sekarang terpisah-pisah dalam empat naskah yang kesahihannya masih harus dipersoalkan dan cakupan isinya

melebihi naskah aslinya; (ii) status Penjelasan UUD yang perlu dipastikan dihapus dari pengertian mengenai naskah UUD; dan (iii) perlunya diadakan perbaikan terhadap sistematika dan penyempurnaan paradigma pemikiran dalam UUD 1945 yang sekarang sudah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Karena itu, semua naskah yang ada, yaitu naskah asli UUD 1945 beserta Penjelasannya, Perubahan Pertama, Kedua dan seterusnya, nantinya perlu disusun kembali menjadi satu kesatuan naskah UUD yang baru dengan nama Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebagaimana terakhir diubah pada tahun 2002 atau 2004).

Sebelum naskah UUD yang utuh itu diselesaikan, maka periode sekarang harus dianggap sebagai masa transisi. Di banyak negara yang sedang mengalami perubahan, sudah biasa diberlakukan apa yang dikenal dengan *"interim constitution"* sebagai UUD transisional (*transitional constitution*). Ketika Republik Indonesia Serikat terbentuk, Konstitusi RIS 1949 juga dipahami sebagai *"interim constitution"* menuju tersusunnya UUD baru berdasarkan ketentuan Pasal 186. UUDS 1950 juga disebut sebagai UUD Sementara. Di Afrika Selatan, sebelum ditetapkannya UUD tetap pada tahun 1996, juga memberlakukan *"interim constitution"* pada tahun 1993 sebagai persiapan menuju terbentuknya pemerintahan demokrasi. Demikian pula dengan Polandia, Lithuania, dan beberapa negara lainnya yang berubah dari otoritarian menuju demokrasi (*constitutional democracy*), biasa menerapkan sistem dan mekanisme konstitusional yang bersifat sementara itu (*"transitional constitution"* atau *"interim constitution"*).

Masa transisi menuju terbentuknya UUD baru sampai tahun 2002 atau selambat-lambatnya sampai tahun 2004, naskah asli UUD 1945 beserta Penjelasannya ditambah dengan naskah Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan juga direncanakan naskah Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat, sebelum disusun kembali menjadi satu kesatuan naskah yang utuh, haruslah dipandang sebagai naskah-naskah yang berisi *"interim constitution"* itu. Apakah nama dari naskah final UUD yang baru itu

nanti akan disebut dengan nama UUD Republik Indonesia Tahun 1945, menurut saya – *jika memang diperlukan* – tidaklah harus menjadi persoalan. Karena bahan utama dalam menyusun naskah baru itu nanti memang UUD 1945 yang asli, dengan ditambah Perubahan Pertama, Kedua, dan seterusnya. Kalaupun misalnya, sistematika UUD itu nanti berubah sama sekali, tetap saja materi utamanya berasal dari naskah UUD 1945, dan karena itu masih relevan untuk disebut sebagai UUD Republik Indonesia 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 2002 atau 2004. Dengan penamaan demikian, kita sekaligus dapat pula melestarikan semangat Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945 di dalamnya. Tentu saja hal ini tidak prinsipil, dan karena itu bisa juga namanya tidak usah dikaitkan dengan tahun 1945 sama sekali. Dengan demikian, di masa transisi ini, naskah Perubahan Pertama dan Kedua yang sudah ditetapkan itu tetap berlaku. Akan tetapi, nantinya setelah disatukan menjadi satu kesatuan naskah yang baru, maka naskah baru itulah nanti yang akan dijadikan pegangan sebagai konstitusi baru dengan nama yang juga baru, yaitu "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia".

2. Sistematika Isi Undang-Undang Dasar:

Berkenaan dengan sistematika isi UUD ini, dapat dikemukakan beberapa hal berikut: **Pertama**, jika diperhatikan, judul bab-bab UUD 1945 yang berjumlah 16 bab tidak konsisten satu sama lain. Ada bab yang menggunakan judul nama lembaga, seperti misalnya Bab II tentang MPR, Bab IV tentang DPA, dan Bab VII tentang DPR, tetapi ada pula yang menggunakan judul fungsi, misalnya, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Bahkan, berkenaan dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang sederajat dengan DPR dan Presiden, judul babnya adalah Bab VIII tentang Hal Keuangan, dimana lembaga BPK itu hanya disebut sambil lalu dalam Pasal 23 ayat (5). Bab-bab lain ditulis dengan judul yang kata benda yang menggambarkan objek yang diaturnya, misalnya,

Bab Agama (XI), Bab Pertahanan Negara (XII), Bab Pendidikan (XIII), Bab Kesejahteraan Sosial (XIV) dan seterusnya. Dalam Konstitusi berbagai negara juga tidak ada keharusan digunakannya nama lembaga atau nama fungsi, yang penting pemilihan judul itu haruslah konsisten.

Jika nama fungsi yang dipakai, maka kita tidak perlu terpaku pada nama dan jumlah lembaga yang menjalankan fungsi itu. Apalagi, misalnya, dalam fungsi kekuasaan legislatif, sekarang berkembang keinginan kuat untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah disamping Dewan Perwakilan Rakyat yang sudah ada. Demikian pula dalam fungsi kekuasaan yudikatif, berkembang keinginan untuk membentuk Mahkamah Konstitusi di samping Mahkamah Agung yang sudah ada. Kedua hal itu sama-sama dapat diatur dalam bab yang sama, yaitu bab tentang kekuasaan legislatif dan bab tentang kekuasaan yudikatif, sehingga jumlah babnya tidak perlu menjadi empat bab yang mengatur empat lembaga. Oleh karena itu, dalam rangka penyusunan kembali UUD, dapat diusulkan agar kita menggunakan judul bab berdasarkan nama fungsi, bukan nama lembaga, di samping bab-bab lain yang tidak berkaitan dengan nama lembaga, seperti tentang Agama, Pendidikan, Kesejahteraan Sosial, dan lain-lain.

Kedua, bab-bab dan pasal-pasal UUD 1945 sekarang hanya terdiri dari 16 bab dan 37 pasal. Dalam rangka Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga, terdapat beberapa tambahan bab, pasal dan ayat, sehingga ada Pasal 18 dan Pasal 18A, dan 18B, Pasal 25 dan Pasal 25A sampai dengan Pasal 25E, dan bahkan Pasal 28 dan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Demikian pula dengan bab-babnya, yaitu ada Bab IX, dan ada pula Bab IXA, dan lain-lain. Agar sistematikanya tidak terganggu, maka diusulkan jumlah babnya cukup 17 bab dan 45 pasal yang disusun secara padat isinya. Misalnya, bab tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan dapat dijadikan satu bab yang tidak terpisah-pisah. Bagi kalangan umat beragama, misalnya, tidak perlu ada romantisme yang berlebihan, sehingga pasal-pasal yang berkenaan dengan agama harus dirumuskan dalam bab yang tersendiri. Yang penting

adalah bahwa substansi materi yang dimuat dalam pasal-pasal dan ayat-ayatnya memang mengandung hal-hal yang memang sesuai dengan aspirasi rakyat banyak. Demikian pula dengan pasal-pasal dan ayat-ayatnya, jika menyangkut hal-hal yang memang saling terkait, tidak perlu dirumuskan dalam pasal tersendiri, tetapi cukup sebagai ayat dalam pasal yang sama. Oleh karena itu, agar konsisten dengan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 1945, maka UUD baru nanti disusun dalam 17 bab dan 45 pasal yang padat isinya.

Ketiga, sistematika naskah UUD baru itu nanti juga perlu disusun kembali tata urutannya. Misalnya, Bab tentang Hak (dan Kewajiban) Asasi Manusia yang mengandung prinsip-prinsip dasar, sebaiknya didahulukan menjadi Bab I, selanjutnya bab tentang fungsi-fungsi kekuasaan negara yang standar, dan terakhir bab tentang hal-hal lain seperti soal Keuangan dan Perekonomian, soal Agama, Pendidikan dan Kebudayaan, dan seterusnya, serta yang terakhir adalah Bab tentang Perubahan Undang-Undang Dasar dan Aturan Peralihan. Dalam konstitusi berbagai negara modern, ketentuan mengenai hal-hal yang bersifat prinsip-prinsip dasar kemanusiaan itu biasanya memang ditempatkan dalam bab pertama, baru kemudian bab mengenai hal-hal lain. Bahkan, di lingkungan negara-negara komunis, dalam bab pertama juga biasa diatur tentang hak-hak rakyat, prinsip kedaulatan rakyat, dan sistem perekonomian negara yang anti kapitalisme. Akan tetapi, untuk naskah UUD kita yang akan datang, cukuplah apabila ketentuan mengenai hak asasi manusia yang dikembangkan secara seimbang dengan prinsip kewajiban asasi manusia itu sajalah yang dicantumkan dalam Bab I.

Keempat, hal lain yang juga perlu adalah soal cakupan isi UUD dalam lingkungan negara-negara liberal barat hanya menyangkut soal-soal demokrasi politik yang dimuat. Sedangkan ketentuan mengenai kesejahteraan sosial dan ekonomi biasanya tidak diatur dalam konstitusi, karena hal-hal itu dianggap sebagai soal-soal yang tunduk pada mekanisme pasar bebas. Oleh karena itu, hal-hal yang dapat diurus sendiri oleh masyarakat, tidak perlu

dicantumkan dalam konstitusi. Akan tetapi di lingkungan negara-negara sosialis, yang menganut paham “*welfare state*”, hal-hal yang berkenaan dengan prinsip-prinsip dasar perekonomian dan masalah-masalah jaminan kesejahteraan sosial biasanya dicantumkan dalam UUD. Dalam hal ini, para perancang UUD 1945 (*the founding fathers Indonesia*) justru mencantumkan hal itu, seperti antara lain dapat dilihat dalam perumusan Bab XIV UUD 1945 tentang Kesejahteraan Sosial. Arus globalisasi yang tunduk sepenuhnya di bawah gelombang liberalisme baru dewasa ini secara pragmatis dapat dengan mudah mendorong kesimpulan bahwa pasal-pasal berkenaan dengan persoalan sosial ekonomi dan apalagi jaminan-jaminan berkenaan dengan demokrasi ekonomi yang bersifat kerakyatan tidak diperlukan dalam rumusan UUD. Akan tetapi, idealisme kenegaraan kita ke masa depan, dapat meyakinkan kita mengenai perlunya elemen sosialisme dan sosialisme baru juga dipertahankan dan bahkan dikembangkan ketentuan dasarnya dalam UUD.

Kelima, sehubungan dengan hal-hal di atas, fungsi konstitusi dapat pula dikaitkan dengan dua aliran yang dikenal dalam kajian konstitusi. Ada negara, terutama di lingkungan negara-negara liberal barat, memfungsikan konstitusi sebagai *basic tool of social and political control*, tetapi ada pula yang menjadikannya sebagai *basic tool of social and political engineering*. Di lingkungan negara-negara pertama, yang dipentingkan adalah bahwa UUD itu dapat menjadi “*living constitution*”, dan bahkan menjadi semacam “*kitab suci*” (“*the holy book*”) dari “*civil religion*” di antara warga negara. Akan tetapi, di lingkungan negara-negara yang terakhir ini, isi konstitusi selain berfungsi sebagai sarana pengendali, juga memuat ketentuan-ketentuan yang dicita-citakan untuk dapat diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di masa depan. Karena itu, sungguhpun isinya boleh jadi terlalu muluk, tetapi itulah rumusan cita-cita yang ingin diwujudkan dan dilembagakan dalam kehidupan bernegara di masa depan melalui pemberlakuan konstitusi.

3. Prosedur Perancangan dan Pembahasan

Yang sebaiknya merancang penyusunan kembali naskah akademik Undang-Undang Dasar adalah sebuah Panitia UUD yang dibentuk tersendiri, yang dapat dinamakan *Komisi Konstitusi atau Panitia Penyusunan Undang-Undang Dasar*. Jumlah anggotanya, diusulkan berjumlah 45 orang dengan dua kemungkinan susunan keanggotaan. **Pertama**, para anggotanya terdiri dari wakil-wakil anggota MPR dari unsur-unsur fraksi yang jumlahnya ditentukan berdasarkan jumlah anggotanya, ditambah dengan anggota yang berasal dari kalangan ahli hukum diluar Majelis Permusyawaratan Rakyat. Misalnya, dapat ditentukan bahwa jumlah kedua unsur anggotanya itu bersifat berimbang, yaitu 23 orang berasal dari anggota Badan Pekerja MPR dan sisanya sebanyak 22 orang berasal dari luar MPR. **Kedua**, para anggotanya seluruhnya terdiri dari para ahli hukum dari luar kalangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam hal anggota Panitia atau Komisi Konstitusi tersebut hanya terdiri dari para ahli hukum dari luar MPR, maka Panitia atau Komisi tersebut sebaiknya ditentukan bertanggungjawab kepada Badan Pekerja MPR. Sebaliknya, jika anggota Panitia tersebut bersifat gabungan antara anggota MPR dan para pakar dari luar MPR, maka hasil kerja Panitia itu tidak perlu lagi dibahas dalam sidang BP MPR, melainkan langsung diserahkan kepada MPR untuk dibahas dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Dasar dalam Sidang Umum atau Sidang Tahunan MPR. Namun, harus diingat bahwa hakikat keanggotaan Komisi Konstitusi haruslah bersifat keahlian, bukan disusun atas pertimbangan politik dengan keharusan menampung sebanyak mungkin kelompok kepentingan dalam masyarakat. Yang dapat ditampung dalam keanggotaan hanyalah keragaman mazhab pemikiran, bukan keragaman kepentingan politik. Jika kelompok kepentingan dianggap perlu diwakili di dalamnya, maka cukuplah alternatif pertama yang dipilih, yaitu keanggotaannya mencakup para ahli dari luar MPR dan sebagian lagi dari kalangan anggota MPR sendiri.

Panitia Penyusunan UUD tersebut bertugas menyiapkan

naskah akademik Rancangan UUD yang bersifat lengkap dan utuh disertai uraian mengenai pokok-pokok pikiran dan penjelasan-penjelasan konseptual berkenaan dengan tiap rumusan pasal demi pasal UUD. Jika anggota Panitia yang dimaksud murni berasal dari luar anggota MPR, maka naskah akademik dimaksud disampaikan oleh Panitia atau Komisi tersebut kepada Badan Pekerja MPR yang akan membahas finalisasinya menjadi Rancangan UUD yang akan dimajukan kepada Sidang Umum atau Sidang Tahunan MPR. Dalam hal demikian, berarti, proses pembahasan politik terhadap Rancangan UUD itu terjadi dua kali, yaitu dalam Sidang Badan Pekerja MPR, dan dalam Sidang MPR. Akan tetapi, jika anggota Panitia atau Komisi tersebut bersifat gabungan antara para pakar dari luar MPR dan wakil-wakil para anggota MPR sendiri, maka sudah seharusnya bahwa hasil kerja Panitia tersebut berupa naskah akademik Rancangan UUD langsung diserahkan untuk dibahas dalam Sidang MPR, baik Sidang Tahunan ataupun Sidang Umum MPR.

4. Peranserta Masyarakat dan Legitimasi UUD

Untuk menjamin legitimasi dan daya dukung masyarakat luar atas naskah UUD baru tersebut, maka proses perancangan susunan Undang-Undang Dasar itu oleh Panitia Penyusun UUD sebaiknya dilakukan secara terbuka dengan melibatkan peranserta masyarakat yang seluas-luasnya. Dalam diskusi-diskusi, tukar pikiran, dan perdebatan-perdebatan konseptual serta perumusan pasal-pasal dalam rancangan naskah akademik UUD, peranserta masyarakat perlu dilibatkan dengan seluas-luasnya, seperti dengan mengajak serta kalangan-kalangan:

- a. Mahasiswa dan dosen perguruan tinggi di seluruh Indo-nesia.
- b. Para pengusaha di setiap daerah.
- c. Tokoh-tokoh aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM).
- d. Para petani, buruh, dan pegawai negeri sipil.
- e. Tokoh-tokoh organisasi kemasyarakatan tingkat nasional.
- f. Organisasi-organisasi profesi, dan lain sebagainya.

Dalam rangka keterlibatan kalangan masyarakat luas itu, Panitia Penyusun UUD bertindak sebagai fasilitator dan mediator, sehingga proses perancangan naskah akademik UUD itu dapat dilakukan secara bersama-sama. Dengan demikian, tingkat legitimasi UUD itu dapat terjamin, dan dengan begitu naskah UUD itu kelak dapat diharapkan menjadi naskah UUD yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas dalam rangka perwujudan sistem kenegaraan yang berdasarkan konstitusi.

Masalahnya adalah bagaimana memilih anggota Komisi Konstitusi itu? Jika keanggotaan Komisi itu sepenuhnya akan diisi dari luar keanggotaan MPR, maka tidak ada salahnya wakil-wakil dari daerah dilibatkan untuk menjadi anggota Komisi. Untuk itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diberi peranan untuk memilih dan menentukan satu orang tokoh masyarakat yang ahli konstitusi dari setiap provinsi, ditambah beberapa orang tokoh ahli konstitusi dan tokoh ilmuwan yang relevan serta tokoh-tokoh lembaga swadaya masyarakat yang mempunyai kewibawaan di bidangnya yang dipilih sendiri oleh Badan Pekerja MPR (PAH I BP-MPR). Yang penting seluruh anggota Komisi tersebut diharapkan dapat bekerja *full-time* selama lebih kurang 10 bulan, sehingga dapat berkonsentrasi bekerja untuk penyusunan rancangan UUD yang benar-benar lebih baik.

5. Sistematika baru

Sistematika naskah UUD yang akan datang diusulkan terdiri dari 17 bab sebagai berikut: (1) Hak dan Kewajiban Asasi Manusia, (2) Bentuk dan Kedaulatan, (3) Wilayah Negara, Warga Negara, dan Penduduk, (4) Kekuasaan Legislatif, (5) Pemilihan Umum dan Pemilihan Presiden, (6) Kekuasaan Eksekutif, (7) Pemerintahan Daerah, (8) Kekuasaan Yudikatif, (9) Penegakan Hukum, (10) Hal Keuangan dan Pemeriksaan, (11) Agama, (12) Pendidikan, dan Kebudayaan, (13) Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial, (14) Pertahanan dan Keamanan, (15) Politik Luar Negeri, (16) Bahasa, Bendera dan Lambang Negara, dan (17) Perubahan Undang-Undang Dasar, serta Aturan Peralihan. ■

PRESIDENSIALISME VERSUS PARLEMENTARISME

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dewasa ini berkembang luas perdebatan mengenai sistem pemerintahan yang seyogyanya dikembangkan di Indonesia di masa depan. Bahkan hampir semua perdebatan politik yang berkaitan dengan mekanisme ketatanegaraan selalu dikaitkan dengan kontroversi berkenaan dengan ketidakpastian sistem ketatanegaraan yang bersumber pada kelemahan dalam rumusan UUD 1945. Salah satu persoalan penting yang sering diperdebatkan mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 tersebut adalah soal kepastian mengenai sistem pemerintahan.

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidential. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah secara seksama, sebenarnya sistem presidensiil yang dianut dalam UUD 1945 itu sama sekali tidak murni sifat-

nya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut dalam UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme council*). Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. Lagi pula pengertian haluan negara itu sendiri bersifat sangat luas, yaitu dapat mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus. Oleh karena itu, kesimpulan yang dapat ditarik dari berbagai pengalaman menerapkan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah bahwa pilihan-pilihan mengenai sistem pemerintahan Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh-sungguh dikaji kembali untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian sistem pemerintahan: presidensiil atau parlementer.

EMPAT MODEL SISTEM PEMERINTAHAN

Apabila disederhanakan, sistem pemerintahan yang dikenal di dunia dewasa ini dapat dirumuskan dalam empat model, yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Perancis, dan Swiss. Amerika Serikat menganut sistem presidensiil. Hampir semua negara di benua Amerika, kecuali beberapa seperti Kanada, meniru Amerika Serikat dalam hal ini. Di benua Eropa dan kebanyakan negara Asia pada umumnya menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Tetapi, Perancis memiliki model tersendiri yang bersifat campuran atau yang biasa disebut dengan "*hybrid system*". Pada umumnya negara-negara bekas jajahan Perancis di Afrika menganut sistem campuran itu. Di satu segi ada perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tetapi Kepala Negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem presidensiil. Sedangkan Kepala Pemerintahan di satu segi bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi di segi lain, ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu ia juga bertanggungjawab kepada parlemen.

Selain ketiga model itu, yang agak khas adalah Swiss yang juga mempunyai Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi mereka itu dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota Dewan Federal untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Sebenarnya ke-tujuh orang anggota Dewan Federal itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Karena itu, sistem pemerintahan Swiss ini biasa disebut sebagai “*collegial system*” yang sangat berbeda dari tradisi *presidentialisme* atau *parlementarisme* di mana-mana. Namun, terlepas dari kekhasannya ini, adanya sistem pemerintahan *kolegial* ala Swiss dan adanya sistem campuran atau “*hybrid system*” ala Perancis itu menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan di dunia tidak selalu menyangkut pilihan antara parlementarisme atau presidentialisme.

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa di dalam sistem presidensiil ataupun parlementer, selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan di samping kelebihan bawaan yang dimilikinya masing-masing. Semangat untuk mencari jalan tengah inilah yang mempengaruhi perumusan UUD 1945 berkenaan dengan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Sayangnya, sistem yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu diklaim oleh para perancang sebagai sistem presidensiil dengan tanpa penjelasan teoritis yang memadai mengenai pilihan-pilihan model presidensialisme yang dimaksud. Akibatnya, generasi pemimpin Indonesia di belakangan hari sering keliru memahami sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 seakan-akan sungguh-sungguh merupakan sistem presidensiil yang murni.

Dengan adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipahami dalam pengertian sebagai lembaga tertinggi negara, tempat penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, tempat Presiden dipilih, bertunduk dan bertanggungjawab, maka sistem pemerintahan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem presidensiil. MPR termasuk ke dalam pengertian parlemen Indonesia dalam arti luas. Karena itu, pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru merupakan

elemen sistem parlementer yang nyata dalam kerangka sistem pemerintahan yang dinisbatkan sebagai sistem presidensiil berdasarkan UUD 1945. Oleh sebab itulah, terlepas dari kelebihan dan kelemahan sistem MPR ini, para ahli hukum tata negara di Indonesia lebih cenderung menyebutnya sebagai sistem campuran atau sistem “*quasi presidential*”, alias sistem presidensiil yang tidak murni.

EKSPERIMEN PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN DALAM SEJARAH

UUD 1945 harus diakui memang merupakan UUD kilat atau diistilahkan oleh Soekarno sebagai ‘*revolutie-grondwet*’, karena disusun secara tergesa-gesa sejak bulan Mei 1945 dalam rangka persiapan Indonesia merdeka. Oleh karena itu, meskipun banyak ide-ide cemerlang dan cerdas yang berhasil dirumuskan di dalamnya, tetapi sejauh menyangkut pilihan sistem pemerintahan, rumusan UUD 1945 itu sendiri tidaklah diidealkan oleh para pemimpin Indonesia sendiri dalam masa-masa awal kemerdekaan. Itu sebabnya, belum lagi genap tiga bulan usia UUD 1945 sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, para pemimpin Indonesia ketika itu bersepakat membentuk pemerintahan kabinet parlementer pertama di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Syahrir. Dalam pidato pertama Perdana Menteri Syahrir dan demikian pula Soekarno jelas tergambar penilaian bahwa dibentuknya kabinet parlementer tersebut adalah untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang sejati. Artinya, ketentuan mengenai sistem pemerintahan dalam UUD 1945 tidaklah dianggap oleh para pemimpin bangsa kita dari generasi pertama itu sebagai konstitusi yang menjamin demokrasi.

Sistem pemerintahan parlementer itulah yang dipraktikkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selanjutnya sampai tahun 1959, ketika Indonesia kembali memberlakukan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Namun, penerapan sistem campuran berdasarkan UUD 1945 itu sejak tahun 1959 sampai tahun 1965 dapat dianggap gagal menghasilkan sistem demokrasi.

Barulah sejak pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, UUD 1945 dengan sistem campuran itu dapat diterapkan, sesuai jargon Orde Baru, secara murni dan konsekwen. Tetapi, dalam pengalaman 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto, justru karena murni dan konsekwennya UUD 1945 itu diterapkan itulah maka Presiden Soekarno tidak diganti-ganti selama 32 tahun. Dilaksanakan secara murni dan konsekwen saja sudah demikian hasilnya, apalagi jika UUD 1945 itu tidak secara murni dan konsekwen, melainkan diselewengkan sesuai dengan kehendak penguasa seperti yang dipraktekkan selama periode Demokrasi Terpimpin antara tahun 1959 sampai dengan 1965.

Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia telah mengadakan eksperimen yang cukup lama dalam penerapan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan yang bersifat campuran, tetapi kedua-duanya terbukti gagal membangun demokrasi dan mewujudkan keadilan bagi seluruh warga negara. Memang banyak teori berkenaan dengan ini. Banyak pula para ahli tidak menolak kesimpulan yang menyatakan bahwa sistem parlementer telah gagal dipraktekkan. Namun, dalam kenyataan sejarah, kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat penerapan sistem parlementer itu di masa-masa awal kemerdekaan tidak dapat menutup kenyataan bahwa Indonesia tidak berhasil dalam mempraktekkan sistem parlementer yang diidealkan. Karena itu, tidak mudah untuk merumuskan alasan lain untuk kembali mengidealkan penerapan sistem parlementer itu di Indonesia di masa depan. Yang justru belum pernah dicoba dengan sungguh-sungguh untuk diterapkan di Indonesia adalah sistem presidentil murni, dimana Presiden dipilih dan bertanggungjawab secara politik hanya kepada rakyat, bukan melalui lembaga parlemen. Walaupun pemilihan presiden itu dipilih tidak langsung, misalnya, melalui “*electoral college*” seperti di Amerika Serikat, pertanggungjawaban Presiden itu tetap langsung kepada rakyat, bukan kepada “*electoral college*” yang berfungsi sebagai parlemen seperti dalam sistem MPR.

Oleh sebab itu, tidak ada salahnya untuk mempertim-

bankan sungguh-sungguh keperluan kita menerapkan sistem pemerintahan presidentil yang bersifat murni itu di masa depan. Sudah tentu, penerapan sistem presidentil itu tetap harus dilakukan dengan memperhitungkan berbagai kelemahan bawaan dalam sistem ini. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan UUD, ada baiknya kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidentil itu ditutupi dan diatasi dengan menerapkan prosedur-prosedur teknis yang tepat.

PRESIDENSIALISME DALAM SISTEM MULTI PARTAI

Dalam sistem dua partai (besar) seperti di Amerika Serikat, kemungkinan banyaknya calon Presiden tidak akan terjadi, karena dapat dipastikan paket calon yang diajukan hanya ada dua. Akan tetapi, dalam sistem banyak partai, kemungkinan paket calon Presidennya juga banyak dan memungkinkan terjadinya pemilihan yang tidak dapat menghasilkan pemenang yang mendapat dukungan lebih dari 50 persen suara pemilih. Karena itu, dalam rangka pemilihan Presiden secara langsung, dalam Konstitusi Perancis misalnya, diatur adanya mekanisme “*second round election*”. Jika pada tahap pertama belum diperoleh dukungan lebih dari 50 persen, maka diadakan lagi pemilihan tahap kedua dengan mengikutkan hanya dua paket calon yang mendapat suara tertinggi dalam tahap pemilihan pertama. Baik pada tahap pertama maupun pada tahap kedua, pemilihan presiden sama-sama dilakukan secara langsung oleh rakyat. Tetapi akibatnya, mekanisme demikian dapat dinilai sangat mahal biayanya. Apalagi untuk negara-negara miskin seperti Indonesia hal dapat dinilai tidak praktis dan tidak efisien.

Oleh karena itu, untuk Indonesia, sistem presidentil itu dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai. Namun, karena bangsa Indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti di masa Orde Baru. Oleh karena itu, diperlukan

adanya mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat *'imperative'*. Dengan demikian, dalam jangka panjang, bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar, sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dua-partai saja. Namun, hal ini tentu hanya bersifat hipotetis. Dalam kenyataan, sistem dua partai itu belum tentu dapat diwujudkan, mengingat realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia sangat kompleks. Sangat boleh jadi, tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa pada suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan jika Indonesia bermaksud menerapkan sistem presidentil murni dengan cara memilih presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar hal itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis.

PRESIDENSIALISME DAN SISTEM DUA PARTAI

Di samping itu, dalam sistem dua partai sekalipun, kelemahan sistem presidentil itu tetap juga ada. Yang sering dikemukakan oleh para ahli berkenaan dengan soal ini adalah adanya kecenderungan terjadinya *'dual legitimacy'* atau *"divided government"* antara Presiden dan Parlemen seperti yang sering terjadi di Amerika Serikat. Jika Partai A menguasai pemerintahan, biasanya Kongres dikuasai oleh Partai B. Akibatnya, dalam hubungan antara pemerintah dan parlemen, sering terjadi persaingan yang menyebabkan terjadinya *deadlock* dalam penentuan suatu kebijakan yang penting-penting.

Dalam pengalaman Amerika Serikat, hal ini sering dianggap sebagai kelemahan. Akan tetapi, untuk konteks Indonesia fenomena *"dual legitimacy"* itu sendiri tidak mutlak selalu harus dipandang negatif. Dari segi lain, *"dual legitimacy"* itu justru

dapat memperlihatkan kedudukan pemerintah dan parlemen yang sama-sama kuat, sehingga keduanya dapat saling mengimbangi dan saling mengontrol. Dalam perspektif demikian, tentulah gejala *"dual legitimacy"* itu bersifat positif. Apalagi, dalam sejarah parlemen Indonesia selama ini, justru kedudukan parlemen belum pernah dapat berdiri tegak dengan kewibawaan yang sama kuat dengan pemerintah.

Di samping itu, ketakutan para ahli mengenai hal ini untuk diterapkan di Indonesia juga dapat dinilai kurang beralasan, berhubung Indonesia tidak menganut sistem dua-partai seperti di Amerika Serikat. Dengan tingkat kemajemukan (*pluralisme*) masyarakat Indonesia yang sangat luas, rasanya tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar seperti di Amerika Serikat. Apalagi setelah masa reformasi sekarang ini, dapat diperkirakan dalam kurun waktu 25 tahun ke depan, kecenderungan banyak partai politik ini tidak akan dapat dihindari. Oleh sebab itu, kecenderungan *"dual legitimacy"* tersebut tidaklah menjadi persoalan serius untuk kasus Indonesia dewasa ini.

MENUTUPI KELEMAHAN SISTEM PRESIDENSIAL

Masalahnya kemudian bagaimana kelemahan sistem presidentil itu dapat kita tutupi sejak dini. Untuk itu, saya usulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Pemilihan Presiden dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilihan umum yang berfungsi sebagai *'preliminary presidential election'* untuk mendapatkan dua paket calon presiden dan wakil presiden. Dua paket yang memperoleh dukungan terbanyak relatif atas paket calon lainnya, disahkan sebagai paket calon yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada tahap pemilihan presiden. Paket calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Jarak antara pemilihan umum dan pemilihan presiden adalah antara 4–6 bulan,

sehingga perhatian publik dapat terfokus dan penting sekali untuk pendidikan politik dan demokratisasi.

2. Untuk mengatasi problem banyaknya jumlah partai, maka sejak masa kampanye, partai-partai politik dimungkinkan untuk saling berkoalisi atau bekerjasama dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Harus dimungkinkan calon Presiden dari Partai A sedangkan calon Wakil Presidennya dari Partai B, asal hal itu dideklarasikan sebelum kampanye pemilu. Paket yang dianggap memenangkan pencalonan dihitung dari gabungan jumlah kursi yang diperoleh kedua partai tersebut dalam parlemen. Jika parlemennya dua kamar, maka jumlah kursi yang dihitung adalah kursi yang berhasil dimenangkan di DPR dan DPD sekaligus.
3. Setelah Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka sesuai prinsip presidensiil, mereka berdualah yang menentukan personalia kabinet. Tanggungjawab kabinet berada di tangan Presiden. Untuk mengatasi kemungkinan *“divided government”* yang ditakutkan bisa saja anggota kabinet direkrut atas tanggungjawab Presiden sendiri melalui pendekatan tersendiri dengan pimpinan partai lain di luar koalisi partai presiden dan wakil presiden. Betapapun juga menjadi anggota kabinet bagi para politisi tetap lebih menarik dibandingkan dengan menjadi anggota parlemen. Akan tetapi, sesuai prinsip presidensiil tanggungjawab tetap berada di tangan Presiden.
4. Dalam sistem presidensiil, Presiden tetap dapat diberhentikan di tengah jalan melalui mekanisme yang dikenal dengan sebutan *“impeachment”*. Tetapi, dalam sistem ini, *“impeachment”* dibatasi hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum (kriminal) yang menyangkut tanggungjawab personal (*individual responsibility*). Di luar alasan hukum, proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem parlementer melalui mekanisme *mosi tidak percaya (“vote of censure”)*. Karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran jika Presidennya diberhentikan dan Wakil Presiden tampil sebagai pengganti meskipun ia berasal dari

partai yang berbeda.

5. Dalam sistem presidensiil, hakikat pertanggungjawaban pemerintahannya tidaklah bersifat kolektif, melainkan bersifat individual. Karena itu, jika Kepala Pemerintahan berhenti atau diberhentikan, pemerintahan atau kabinetnya tidak perlu terpengaruh dan harus ikut dibubarkan seperti dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, tidaklah ada alasan untuk menghawatirkan penerapan sistem presidensiil itu untuk Indonesia di masa depan. ■

KEWENANGAN MENTERI UNTUK MENGATUR

Salah satu hasil SI-MPR kemarin adalah ditetapkannya TAP MPR tentang Sumber Hukum dan Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, sebagai pengganti TAP No. XX/MPRS/1966 tentang Susunan dan Tertib Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia. Susunan sebelumnya terdiri atas UUD, TAP MPR, UU/Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain. Sedangkan dalam Ketetapan MPR yang baru, susunannya mencakup UUD/Perubahan UUD, TAP MPR, UU, Perpu, PP, Keppres, dan Peraturan Daerah (Perda).

Salah satu yang menarik dalam ketetapan baru itu ialah bentuk peraturan atau yang dalam praktek selama ini sering ditetapkan dengan menggunakan *nomenklatur* Keputusan Menteri, dihapuskan dari ketentuan TAP MPR. Pertimbangannya boleh

jadi disebabkan karena jabatan Menteri itu dianggap sebagai pembantu saja dari Presiden, karena itu bentuk peraturan yang mungkin dibuatnya dianggap tidak perlu dicantumkan dalam TAP MPR. Menurut pendapat saya, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh Menteri itu seharusnya dicantumkan dalam Ketetapan MPR sebagai bentuk paling rendah dalam susunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Hal ini penting untuk menjamin agar tertib peraturan perundang-undangan di negara kita dapat ditata-kembali sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang tertib. Dengan begitu kita dapat berharap bahwa sistem perundang-undangan kita dapat benar-benar dijadikan instrumen dalam rangka menegakkan prinsip *supremasi hukum* yang diimpikan semua orang.

Dalam UUD 1945, jabatan Menteri itu sangat penting kedudukannya. Menteriilah sesungguhnya yang menjadi pemimpin pemerintahan sehari-hari dalam bidangnya masing-masing. Dengan tidak dicantumkannya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh Menteri dalam susunan peraturan perundang-undangan tersebut, dapat saja timbul penafsiran seakan-akan semua kebutuhan pengaturan kepentingan hukum antar warganegara ataupun antara warganegara dengan pemerintah harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Kalau begitu, niscaya kita terpaksa menyaksikan akan sangat banyak jumlah Keputusan Presiden yang dikeluarkan di masa-masa mendatang. Hal ini bukan saja akan membebani Presiden, tetapi juga akan mendorong proses kekuasaan pemerintahan makin terkonsentrasi di tangan Presiden yang justru sangat sangat tidak sehat bagi perkembangan demokrasi maupun upaya penataan kembali sistem hukum kita.

Di pihak lain, kegiatan pengaturan norma-norma umum oleh pejabat Menteri yang selama ini ada juga perlu penertiban dan penataan. Ada Kementerian yang biasa mengeluarkan produk hukum yang dinamakan Peraturan Menteri, tetapi ada pula yang biasa menuangkannya dalam bentuk Keputusan Menteri. Selain itu, belum ada pembedaan yang jelas antara Keputusan Menteri yang bersifat administratif ataupun yang bersifat penetapan biasa

(*beschikking*) dengan putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) kepentingan umum. Keduanya sering tercampur aduk, tergantung kebiasaan di masing-masing departemen. Juga tidak ada ketegasan pengaturan, sehingga Menteri Negara yang tidak memimpin departemen, juga dianggap berwenang mengeluarkan peraturan (*regeling*). Padahal, Menteri Negara tanpa portfolio tidak memiliki aparaturnya sendiri yang dapat memungkinkannya menjamin pelaksanaan peraturan yang dibuatnya. Akibatnya, di lapangan, sering timbul kekisruhan.

Di pihak lain, selain Menteri, ada pula pejabat setingkat Menteri yang biasa mengeluarkan aturan untuk kepentingan umum. Misalnya, Gubernur Bank Indonesia – karena kebutuhan di lapangan – sering mengeluarkan aturan-aturan yang dituangkan dalam bentuk Surat Edaran yang isinya malah mencakup hal-hal mendasar seperti layaknya undang-undang. Memang sekarang ini sudah mulai ada perbaikan. Mulai banyak ketentuan perbankan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur Bank Indonesia. Karena itu, bukan hanya Menteri yang perlu diberi kewenangan untuk mengeluarkan peraturan untuk kepentingan umum, tetapi juga pejabat-pejabat setingkat Menteri seperti Gubernur Bank Indonesia itu. Jika tidak, niscaya semua ketentuan yang bersifat teknis mestilah dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden ataupun Peraturan Pemerintah yang justru akan sangat membebani Presiden, atau masing-masing pejabat menggunakan kreatifitasnya sendiri untuk membuat aturan yang dituangkan dalam bentuk keputusan-keputusan yang tidak seharusnya dianggap sebagai per-ATUR-an.

Tentang pembedaan antara dokumen Surat Keputusan dengan dokumen Peraturan juga penting untuk mendapat perhatian. Meskipun kedua-duanya sama-sama mempunyai arti hukum, tetapi tetap perlu dipikirkan bahwa keduanya berbeda satu sama lain. Peraturan bersifat mengatur, terutama mengatur kepentingan umum, baik dalam hubungan antar warga negara maupun dalam hubungan antara organ negara dengan warganegara. Sedangkan Keputusan, sifatnya tidak mengatur, melainkan mene-

apkan berlaku atau tidaknya sesuatu, memutuskan sah tidaknya sesuatu, dan sebagainya. Menurut kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar sajakapun sebenarnya kita dapat secara sederhana membedakan antara pengertian per-ATUR-an dengan ke-PUTUS-an. Jika yang kita maksudkan adalah dokumen yang berisikan materi-materi yang bersifat mengatur (*regeling*), sudah seharusnya dinamakan Peraturan. Tetapi, jika dokumen hukum tersebut hanya berisi tindakan penetapan atau tindakan keputusan, sudah semestinya tidak dinamakan sebagai per-ATUR-an.

Oleh karena itu, menyusul ditetapkannya TAP MPR tersebut, oleh DPR yang berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945 ditetapkan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, saya sarankan segera menyusun rancangan Undang-Undang yang akan memerinci pengaturan mengenai bentuk-bentuk dan susunan perundang-undangan tersebut. Di dalamnya, haruslah dimuat ketentuan mengenai bentuk Peraturan Menteri itu sebagai bentuk peraturan tingkat pusat yang paling rendah. Harus ditegaskan bahwa Direktur Jenderal dan apalagi Direktur tidak boleh mengeluarkan peraturan yang tersendiri. Sebagai jabatan karir pegawai negeri yang tertinggi, Direktur Jenderal tidak selayaknya diberi kewenangan mengatur kepentingan umum. Yang berwenang mengatur (*policy rules*) harus dibatasi hanya sampai tingkat Menteri yang memimpin Departemen sebagai pejabat negara yang harus memimpin bidang pemerintahannya sehari-hari.

Sayang, bentuk Peraturan Menteri ini tidak dimasukkan dalam susunan peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR hasil SI-MPR kemarin. Agaknya, ini tidak dimasukkan karena tidak disadari pentingnya memastikan bahwa bentuk Peraturan Menteri ini sebagai bentuk peraturan tingkat pusat yang paling rendah. Di samping itu, nampaknya juga tidak disadari bahwa dalam praktek, bentuk-bentuk peraturan tingkat Menteri ini sampai sekarang masih simpang siur, dan karena itu biarlah tidak usah diatur secara tersendiri. Oleh karena itu, ketika nanti DPR memprakarsai pembentukan Undang-Undang

tentang Peraturan Perundang-Undangan, catatan-catatan kecil di atas hendaklah benar-benar disadari. Apalagi jika dihubungkan dengan pergeseran kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang) yang berdasarkan Perubahan Pertama UUD telah dialihkan dari Presiden menjadi kewenangan DPR (Pasal 5 ayat 1 baru dan Pasal 20 ayat 1 baru). Sejak terjadinya pergeseran kewenangan itu, perlu diperhatikan bahwa setiap bentuk aturan perundangan yang ditetapkan oleh Presiden dan Menteri atau pejabat setingkat Menteri haruslah benar-benar didasarkan atas kewenangan yang lebih tinggi, yaitu pada puncak kewenangan legislasi yang ada di tangan DPR.

Mudah-mudahan, kekurangan dalam mencantumkan bentuk Peraturan Menteri dalam Ketetapan MPR yang baru itu, tidak makin menjauhkan kita dari keperluan menata kembali susunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ke depan. Karena itu, kita sungguh-sungguh berharap bahwa Dewan Perwakilan Rakyat akan mengambil prakarsa melengkapi kekurangan itu dengan rincian ketentuan yang akan dimuat dalam UU yang diprakarsai oleh DPR. Jika mereka terlambat, tidak ada salahnya jika Menteri Hukum dan Perundang-Undangan sajalah yang mengambil prakarsa untuk itu. Tetapi, yang paling baik tentu DPR sesuai semangat Perubahan Pertama UUD 1945. ■

KONSTITUSI POLITIK DAN KONSTITUSI EKONOMI DALAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

Hukum Tata Negara sebagai suatu cabang ilmu hukum, telah lama dikembangkan sebagai mata kuliah dan dijadikan bahan diskusi di berbagai Fakultas Hukum perguruan tinggi di Indonesia. Di banyak negara, Ilmu Hukum Tata Negara (*Constitutional Law*) juga berkembang sejalan dengan munculnya era konstitusionalisme dalam kehidupan kenegaraan. Di Asia dan Afrika, misalnya, setelah terjadinya proses dekolonisasi besar-besaran pasca Perang Dunia Kedua, semua negara yang baru merdeka juga melengkapi pembentukannya dengan suatu naskah konstitusi. Hal ini menyebabkan studi khusus mengenai konstitusi itu di berbagai negara menjadi berkembang sejalan dengan perkembangan kehidupan kenegaraan di lingkungan masing-masing.

Di Indonesia, dalam rangka persiapan kemerdekaan sebuah negara berdaulat yang lepas dari penjajahan bangsa asing, pada tahun 1945 yang lalu, para tokoh-tokoh pergerakan nasional juga

mempersiapkan suatu naskah konstitusi yang kemudian kita kenal dengan Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 itu menjadi suatu naskah hukum dasar bagi bangsa Indonesia untuk menata kehidupan kenegaraan, dan bahkan seperti termuat dalam Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 Undang Undang Dasar 1945 itu sebenarnya juga menjadi hukum dasar bagi kehidupan sosial, ekonomi dan kebudayaan di Indonesia. Inilah yang antara lain membedakan konstitusi Republik Indonesia itu dengan tradisi penulisan konstitusi di lingkungan negara-negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya hanya memuat materi-materi yang hanya bersifat politik dalam UUD-nya. Tradisi yang dianut di Indonesia itu, sejauh menyangkut corak muatan yang diaturnya, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi seperti yang lazim dapat ditemui di lingkungan negara-negara sosial. Bahkan, dalam bentuk yang paling ekstrim konstitusi-konstitusi negara komunis memang juga biasa memuat ketentuan-ketentuan dasar mengenai susunan politik, susunan ekonomi dan sosial dari kehidupan masyarakat dan rakyatnya yang diidealkan untuk dibangun atas dasar pedoman dan acuan normatif-konstitusional rumusan Undang Undang Dasar.

Oleh karena itu, memperbincangkan Hukum Konstitusi yang di Indonesia lazim disebut sebagai Hukum Tata Negara, dalam konteks studi dan pendidikan hukum, menjadi sesuatu yang niscaya bagi setiap sarjana hukum. Setiap calon sarjana hukum harus memahami benar Undang-Undang Dasar negaranya sendiri sebagai acuan dasar dari semua produk hukum yang harus dipelajari. Bahkan, semua mahasiswa Indonesia yang sadar akan tanggung jawab sosial dan politiknya untuk menjadikan konstitusi sebagai suatu platform dasar dalam mengambil peran dalam proses pembangunan negara dan bangsanya, perlu memahami berbagai aspek mengenai konstitusi itu. Apalagi, dalam Undang Undang Dasar 1945 itu, negara Republik Indonesia disebut sebagai negara yang berdasar atas hukum (*"Rechtsstaat"* ataupun *"The Rule of Law"*). Konsekwensinya adalah segala perilaku manusia Indonesia dalam konteks kehidupan bernegara mengambil kira

akan adanya Undang Undang Dasar itu sebagai hukum dasar tempat mengacunya semua tindakan dalam menata kehidupan bersama dalam masyarakat Indonesia yang adil dan beradab sebagai konsep mengenai masyarakat madani Indonesia (*Indonesian civil society*).

Sehubungan dengan itu, kedudukan dan peranan ilmu Hukum Tata Negara itu dalam konteks pembangunan di Indonesia, dapat kita lihat dari beberapa segi, yaitu: (a) dalam konteks perkembangan ilmu pengetahuan, (b) dalam konteks pendidikan, (c) dalam konteks penataan struktur kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan yang sangat diperlukan dalam rangka pelemagaan kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Pemahaman yang komprehensif mengenai kedudukan dan peranan Hukum Tata Negara ini penting agar para mahasiswa hukum sebagai calon sajana hukum dapat mengerti lingkup kegunaan ilmu ini bagi mereka di masa datang. Bahwa hukum Tata Negara di Indonesia dikembangkan sebagai suatu cabang ilmu hukum yang demikian luas cakupannya, sehingga cakrawala pemikiran yang perlu dikembangkan di dalamnya juga terbentang luas, tergantung bagaimana para mahasiswa dan sarjana hukum yang menggelutinya berpikir dan bertindak dalam hubungannya dengan cabang ilmu Hukum Tata Negara itu. Namun, mengingat luasnya ketiga permasalahan tersebut di atas, maka pada kesempatan ini, tulisan ini hanya akan menyoroti mengenai kedudukan dan peranan Hukum Tata Negara dalam konteks penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Hal inipun dalam tulisan ini hanya dikemukakan prinsip dasarnya saja, terutama yang menyangkut perkembangan pengertian mengenai cakupan muatan konstitusi yang berkait erat dengan keperluan mengembangkan cakupan muatan materi studi dalam Hukum Tata Negara sebagai ilmu pengetahuan hukum moderen serta hubungannya dengan dasar-dasar penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan.

PENATAAN KEHIDUPAN KENEGARAAN DAN KEMASYARAKATAN

Hukum Tata Negara mempunyai peran penting dalam rangka penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan atas dasar sistem yang diacu dalam konstitusi. Dalam konstitusi, diatur dasar-dasar penataan mengenai kekuasaan negara, baik atas orang ataupun atas benda. Kekuasaan atas orang dan atas benda itu sejak zaman Romawi kuno sudah dibedakan melalui konsep “*imperium*” versus “*dominium*”. “*Dominium*” merupakan konsep mengenai “*the rule over things by the individuals*”, sedangkan “*imperium*” merupakan konsep mengenai “*the rule over all individuals by the prince*”.

Perbedaan ini terus dikembangkan dalam sejarah sampai sekarang, bahkan dilembagakan dalam studi ilmu hukum melalui pembedaan antara konsep hukum publik dan hukum privat. Kedua bidang hukum ini dikembangkan dengan objek yang terpisah satu sama lain. Hukum publik menyangkut kepentingan umum, sedangkan hukum privat berkaitan dengan kepentingan perseorangan. Seperti dikatakan oleh Montesquieu, dengan hukum publik (*political law*), kita memperoleh kebebasan (*liberty*); sedangkan dengan hukum perdata (*civil*), kita memperoleh hak milik (*property*). Keduanya, menurut Montesquieu, tidak boleh dicampuradukkan dan dikacaukan satu sama lain, “... *we must not apply the principles of one to the other*”, katanya. Akibatnya, bersamaan dengan berkembangnya gagasan kedaulatan rakyat di Eropa maka pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat itupun memperoleh tekanan hanya pada aspek politiknya saja. Inilah yang dikatakan oleh Hatta sebagai perkembangan gagasan kedaulatan rakyat yang berjalan tidak senonoh. Rakyat dipahami hanya berdaulat di bidang politik, sedangkan nasib mereka di bidang ekonomi diserahkan kepada keuletan dan kemauan masing-masing pribadi untuk bekerja keras serta berkompetisi dengan sesamanya. Kenyataan bahwa ada di antara mereka yang miskin atau tidak berhasil, itu semata-mata karena kesalahan mereka sendiri. Inilah prinsip-prinsip yang dijalankan sistem demokrasi

liberal di mana setiap manusia dianggap bertanggung jawab untuk dan atas dirinya sendiri.

Pandangan seperti ini, sejalan dengan berkembangnya gagasan konstitusionalisme modern, mempengaruhi proses perumusan konstitusi di banyak negara barat. Masalah susunan sosial dan ekonomi rakyat dianggap sebagai urusan pribadi yang tidak ada sangkut pautnya dengan negara. Kegiatan manusia dibagi secara diametral antara yang bersifat publik dan swasta, di mana negara hanya mengurus soal-soal publik. Karena itu, susunan sosial dan ekonomi masyarakat tidak mendapat tempat dalam naskah konstitusi. Hal ini, selanjutnya mempengaruhi pula sistem hukum yang dijabarkan dari sumber konstitusi itu, dimana hukum publik dan hukum privat dipisahkan menjadi dua dunia yang sama sekali terpisah satu sama lain.

Dalam berbagai teks konstitusi negara-negara Barat, seperti AS, Perancis, Belanda, Swiss, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Luxemburg dan sebagainya, kecenderungan serupa ini jelas terlihat. Soal bagaimana susunan sosial dan ekonomi masyarakat harus diatur, sama sekali tidak dicantumkan dalam konstitusi karena dianggap bukan merupakan aktifitas negara. Kecenderungan demikian ini juga terlihat dalam konstitusi negara-negara Asia seperti Jepang, semuanya tidak menyinggung soal sistem perekonomian. Kalaupun ada aspek perekonomian yang dimuat dalam ketentuan konstitusi-konstitusi itu, hal itu hanya berkenaan dengan kewajiban pajak dan ketentuan mengenai sistem keuangan dan anggaran negara seperti terlihat dalam UUD Singapura. Sedang mengenai sistem sosial dan ekonomi masyarakat sama sekali tidak diatur oleh konstitusi-konstitusi itu. Sebaliknya, konstitusi negara-negara eks Uni Soviet, RRC, Vietnam, Cekoslovakia (sebelum menjadi dua negara Ceko dan Slovakia), Bulgaria, Syria, Iran dan bahkan Republik Federal Jerman (sebelum bergabung dengan Jerman Timur), memuat ketentuan mengenai aspek sosial dan ekonomi ini. Pada umumnya, konstitusi negara-negara komunis, memuat ketentuan mengenai tata sosial dan ekonomi ini. Selain negara-negara komunis, negara-negara

yang tercatat mencantumkan ketentuan mengenai hal ini dalam konstitusinya hanya beberapa negara saja, antara lain yaitu Republik Islam Iran yang memang memiliki UUD yang agak khas di zaman moderen sekarang ini. UUD terakhir ini, dapat dianggap sebagai ‘penyimpangan’ dari kecenderungan umum negara-negara barat di mana konstitusinya biasanya hanya memuat ketentuan-ketentuan yang menyangkut soal-soal politik.

Namun demikian, terlepas dari adanya penyimpangan ini, yang jelas terlihat adanya kecenderungan bahwa negara-negara Eropa Timur pada umumnya mencantumkan ketentuan mengenai tata-sosial dan ekonomi ini secara tegas dalam konstitusinya. Sedangkan dalam konstitusi negara-negara Eropa Barat, pada umumnya tidak memuat soal kekuasaan negara di bidang ekonomi itu dalam konstitusinya. Hal ini, sebenarnya, dapat dihubungkan dengan cara berpikir masyarakat Eropa Timur yang bersifat sosialis atau karena adanya faktor ideologi negara yang komunistis, yang anti liberalisme dan individualisme ekonomis. Sedangkan masyarakat Eropa Barat sangat mengagungkan paham liberalisme dan individualisme, sehingga secara politik semua warganegara mempunyai otonominya sendiri-sendiri dan secara ekonomis kehidupan mereka tidak terlalu memerlukan atau menuntut peranan negara. Malahan, pada mula perkembangannya, paham ini justru menghendaki peranan negara sekecil mungkin.

Dalam kaitannya dengan ketentuan mengenai tata sosial dan perekonomian itu, timbul pertanyaan sejauhmana hal itu menunjukkan dianutnya pengertian bahwa kedaulatan itu tidak saja meliputi kedaulatan politik, tetapi juga dan ekonomi sekaligus. Benarkah negara-negara Eropa Barat, pada umumnya, menganut pengertian bahwa kedaulatan itu hanya menyangkut pengertian politik. Sedangkan negara-negara Eropa Timur, pada umumnya, memahami bahwa pengertian kedaulatan itu meliputi pula dimensi yang bersifat ekonomis. Untuk menyebut beberapa contoh, berikut ini dapat diperbandingkan struktur atau susunan dari kedua jenis konstitusi tersebut di atas. Konstitusi-konstitusi jenis pertama, yaitu yang tidak memuat gagasan mengenai susu-

nan sosial dan ekonomi, misalnya:

1. Susunan Konstitusi AS terdiri atas 26 pasal, tanpa bab. Tak satupun di antara ke 26 pasal itu yang mengatur mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat AS.
2. Susunan Konstitusi Republik Federal Jerman (sebelum bersatu dengan Republik Demokrasi Jerman):
 - Bab I : Hak-Hak Asasi.
 - Bab II : Federasi dan Negara-Negara Bagian (Laender).
 - Bab III : Parlemen Federal (Bundestag).
 - Bab IV : Dewan-Dewan Negara Bagian (Bundesrat).
 - Bab V : Presiden Federal.
 - Bab VI : Pemerintah Federal.
 - Bab VII : Kekuasaan Legislatif Federasi.
 - Bab VIII : Eksekusi UU Federal dan Administrasi Federal.
 - Bab VIIIa: Tugas-Tugas Bersama.
 - Bab IX : Administrasi Kehakiman.
 - Bab X : Keuangan.
 - Bab XI : Keadaan Bahaya.
 - Bab XII : Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Kesimpulan.
3. Susunan Konstitusi Swiss:
 - Bab I : Ketentuan-Ketentuan Umum.
 - Bab II : Kekuasaan Federal.
 - I. Sidang Federal.
 - A. Dewan Nasional.
 - B. Dewan Negara.
 - C. Kekuasaan Sidang Federal.
 - II. Dewan Federal.
 - III. Konsulat Federal.
 - IV. Pengadilan Federal.
 - V. Ketentuan Lain-lain.
 - Bab III : Perubahan Konstitusi Federal.

Ketentuan Peralihan.

4. Susunan Konstitusi Jepang:

- Bab I : Kaisar.
- Bab II : Penolakan terhadap Perang.
- Bab III : Hak-Hak dan Kewajiban-Kewajiban Rakyat.
- Bab IV : Diet.
- Bab V : Kabinet.
- Bab VI : Kehakiman.
- Bab VII : Keuangan.
- Bab VIII : Pemerintahan Daerah.
- Bab IX : Perubahan-Perubahan Undang Undang.
- Bab X : Undang-Undang Tertinggi.
- Bab XI : Peraturan-Peraturan Pelengkap.

5. Susunan Konstitusi Singapura:

- Bagian I : Pendahuluan.
- Bagian II : Republik dan Konstitusi.
- Bagian III : Perlindungan terhadap Kedaulatan Republik Singapura.
- Bagian IV : Kemerdekaan/Kebebasan Fundamental.
- Bagian V : Pemerintahan.
- Bagian VI : Kekuasaan Legislatif.
- Bagian VII : Dewan Kepresidenan untuk Hak -Hak Minoritas.
- Bagian VIII : Kekuasaan Yudikatif.
- Bagian IX : Pelayanan Umum.
- Bagian X : Kewarganegaraan.
- Bagian XI : Ketentuan tentang Keuangan.
- Bagian XII : Kekuasaan Khusus untuk Menghadapi Subversi dan Keadaan Darurat.
- Bagian XIII : Ketentuan-Ketentuan Umum.
- Bagian XIV : Ketentuan-Ketentuan Peralihan.

Dari susunan bagian dan bab-bab konstitusi-konstitusi di

atas, dapat diketahui adanya kecenderungan umum bahwa UUD negara-negara non-sosialis/komunis, tidak memuat ketentuan mengenai struktur sosial-ekonomi. Kecenderungan seperti terlihat di hampir semua negara barat non-komunis maupun di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin yang banyak dipengaruhi oleh negara-negara barat seperti Perancis, Inggris, Belanda dan AS. Sebaliknya, UUD negara-negara sosialis-komunis selalu mencantumkan ketentuan mengenai struktur sosial ekonomi itu menjadi corak khasnya. Kecenderungan demikian itu, terlihat, misalnya, dalam konstitusi-konstitusi berikut ini:

1. Susunan Konstitusi eks Uni Soviet:

I. Dasar Sistem Sosial dan Politik URSS.

- Bab I : Sistem Politik.
- Bab II : Sistem Ekonomi.
- Bab III : Perkembangan Sosial dan Kebudayaan.
- Bab IV : Politik Luar Negeri.
- Bab V : Pertahanan Tanah Air Sosialis.

II. Negara dan Individu.

- Bab VI : Kewarganegaraan URSS, Persamaan Hak Warga Negara.
- Bab VII : Hak-Hak, Kebebasan dan Kewajiban Utama Warga-Negara URSS.

III. Struktur Nasional Kenegaraan URSS.

- Bab VIII : URSS Negara Uni.
- Bab IX : Republik Uni Soviet Sosialis.
- Bab X : Otonomi Republik Soviet Sosialis Otonom.
- Bab XI : Daerah Otonom dan Distrik Otonom.

IV. Soviet Perwakilan Rakyat dan Prosedur Pemilihannya.

- Bab XII : Sistem dan Prinsip-Prinsip Kegiatan Dewan-Dewan (Soviet) Perwakilan Rakyat.

- Bab XIII : Sistem Pemilihan.
 Bab XIV : Wakil Rakyat.

V. Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan URSS.

- Bab XV : Soviet (Dewan) Tertinggi URSS.
 Bab XVI : Dewan Menteri URSS.

VI. Prinsip Dasar Struktur Badan-Badan Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik-Republik Uni.

- Bab XVII : Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik Uni.
 Bab XVIII: Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik Otonom.
 Bab XIX : Badan-Badan Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Setempat.

VII. Peradilan, Arbitrase dan Kejaksanaan.

- Bab XX : Peradilan dan Arbitrase.
 Bab XXI: Kejaksanaan.

VIII. Lambang, Bendera, Lagu Kebangsaan, dan Ibukota URSS.

IX. Kekuasaan Hukum UUD URSS dan Prosedur Pengubahannya.

2. Susunan Konstitusi Vietnam:

- Bab I : Sistem Politik Republik Vietnam.
 Bab II : Sistem Ekonomi.
 Bab III : Kebudayaan, Pendidikan, Ilmu dan Teknologi.
 Bab IV : Pertahanan Tanah Air Sosialis.
 Bab V : Hak dan Kewajiban Dasar Warga Negara.
 Bab VI : Majelis Nasional.
 Bab VII : Dewan Negara.

- Bab VIII : Dewan Menteri (Kabinet).
 Bab IX : Dewan-Dewan Rakyat dan Komite-Komite Rakyat.
 Bab X : Pengadilan Rakyat dan Komisi Pengawas Rakyat.
 Bab XI : Bendera Nasional, Lambang Negara, Lagu Nasional, dan Ibukota Nasional.
 Bab XII : Kekuatan Hukum Konstitusi dan Prosedur untuk Mengamankan Konstitusi.

3. Susunan Konstitusi Cekoslovakia:

- Bab I : Tata Sosial.
 Bab II : Hak-Hak dan Kewajiban Warga-Negara.
 Bab III, IV, V, dan VI : (dihapus).
 Bab VII : Komite-Komite Nasional.
 Bab VIII : Pengadilan-Pengadilan dan Kejaksanaan.
 Bab IX : Ketentuan-Ketentuan Umum dan Akhir

4. Susunan Konstitusi Bulgaria:

- Bab III : Hak-Hak Dasar dan Kewajiban Warga Negara.
 Bab IV : Majelis Nasional.
 Bab V : Majelis Negara.
 Bab VI : Dewan Menteri (Pemerintah).
 Bab VII : Majelis Rakyat.
 Bab VIII : Pengadilan dan Penuntut Umum.
 Bab IX : Lambang, Cap Resmi Negara, Bendera, Ibukota.
 Bab X : Pembuatan dan Perubahan Konstitusi.

5. Susunan Konstitusi Suriah:

- BAGIAN PERTAMA :
 Landasan-Landasan Dasar.
 Bab I : Landasan-Landasan Politik.
 Bab II : Landasan-Landasan Perekonomian.
 Bab III : Landasan-Landasan Pendidikan dan Kebu-

dayaan.

Bab IV : Kebebasan, Hak dan Kewajiban Publik.

BAGIAN KEDUA :

Kekuasaan-Kekuasaan Negara.

Bab I : Kekuasaan Legislatif.

Bab II : Kekuasaan Eksekutif.

(1) Presiden Republik

(2) Kabinet.

Bab III : Kekuasaan Kehakiman (Judicial).

(1) Hakim dan Jaksa.

(2) Pengadilan Tinggi Konstitusional.

BAGIAN KETIGA :

Perubahan Undang-Undang Dasar.

BAGIAN KEEMPAT :

Ketentuan Umum dan Ketentuan Peralihan.

Cara pandang bangsa-bangsa Eropa Timur dan negeri-negeri sosialis tentang kedaulatan yang meliputi aspek ekonomi itu, sebenarnya tumbuh sebagai reaksi terhadap tradisi Eropa Barat yang menganggap kedaulatan itu hanya bersifat politik. Dalam sejarah, dapat ditelusuri bahwa paham sosialisme dan komunisme Eropa memang berkembang sebagai reaksi terhadap liberalisme dan individualisme Eropa Barat. Jadi, wajarlah jika hampir semua konstitusi negara Eropa Timur yang memuat ketentuan mengenai tata ekonomi yang mereka cita-citakan. Karena, menurut Stefanovich dalam tradisi yang berkembang di lingkungan negara-negara sosialis, Hukum Tata Negara dipandang sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mencerminkan dan mengatur prinsip-prinsip penting, baik mengenai pemerintahan maupun mengenai struktur sosial masyarakatnya.

Khusus untuk lingkungan benua Eropa, misalnya, perbedaan lingkup muatan isi dari kedua tipe konstitusi ini sangat jelas terlihat, sehingga konstitusi negara-negara Eropa dapat dibagi

menjadi dua kelompok. Kelompok pertama dapat disebut konstitusi politik (*political constitution*) seperti terlihat dalam UUD negara-negara Perancis, Belanda, Belgia, Austria, Swiss, Siprus, Yunani, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Luxemburg, Monaco, dan Liechtenstein. Sedangkan kelompok kedua terlihat dalam konstitusi negara-negara USSR, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarussia, dan Hongaria yang dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*).

Dari kedua kelompok itu, dapat diketahui bahwa semua negara yang menganut ideologi komunis, selalu mempunyai UUD dengan tipe kedua, yaitu tipe konstitusi ekonomi dan bahkan sosial. Artinya, selain berfungsi sebagai hukum dasar bidang politik, konstitusi negara-negara komunis itu juga berfungsi sebagai hukum dasar di bidang ekonomi dan bahkan sosial. Tetapi, tidak semua negara yang mempunyai UUD jenis ini adalah negara komunis. Italia, misalnya, bukanlah negara komunis. Demikian pula di beberapa negara non-komunis Asia, konstitusi sosial ini juga dapat dijumpai. UUD Taiwan (Cina Nasionalis), Suriah dan Kuwait, misalnya — meskipun bukan negara komunis — dapat dikategorikan sebagai konstitusi sosial. Bahkan, diadopsinya gagasan sosialis seperti dalam UUD Kerajaan Kuwait, sama sekali juga tidak ada hubungannya dengan gagasan sosialisme, karena Kuwait sendiri bukan negara sosialis (kanan), apalagi komunis (sosialis kiri).

Karena itu, seperti dikemukakan di atas, lebih aman untuk mengatakan bahwa UUD tipe kedua ini sebagai konstitusi sosial di mana di dalamnya terdapat ketentuan dasar mengenai susunan politik dan sekaligus susunan ekonomi dan bahkan susunan sosial. Tetapi, adanya sifat sosial dalam UUD Kuwait dan Taiwan yang bukan negara sosialis ataupun komunis itu, tetap menunjukkan bahwa cita-cita sosialisme turut berpengaruh dalam perumusannya. Karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam gagasan moderen mengenai kedaulatan rakyat, sejak awal abad ke-20 berkembang pemikiran bahwa rakyat tidak hanya berdaulat di bidang politik

tetapi juga di bidang ekonomi.

Dalam hubungan ini, menarik untuk dikemukakan pendapat seorang sarjana Soviet, V.F.Kotok mengenai lingkup isi UUD Uni Soviet yang menurutnya mengatur mengenai dua ketentuan dasar, yaitu kedaulatan rakyat Soviet (termasuk soal dasar ekonomi dari kedaulatan itu) dan badan-badan kenegaraan Soviet yang merupakan wahana dengan mana kedaulatan rakyat itu dijamin dan diwujudkan. Pendapat Kotok ini mencerminkan pandangan dasar yang dianut oleh negara-negara yang memiliki konstitusi sosial tersebut di atas mengenai lingkup ketentuan yang harus dimuat dalam UUD. Karena, negara-negara jenis ini semuanya mengklaim mendasarkan diri kepada paham kedaulatan rakyat. Kuwait sendiri meskipun negaranya berbentuk kerajaan, tetapi secara formal di dalam konstitusinya diakui bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Begitu pula dalam UUD Taiwan, Suriah, Italia dan negara-negara sosialis maupun komunis, kedaulatan itu berada di tangan rakyat. Rakyat tidak hanya berdaulat di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi.

Memang ada kritik terhadap pandangan ini seperti yang dikemukakan oleh Istvan Kovacs, seorang sarjana Hongaria, dan juga oleh Kravtsov, seorang sarjana Soviet. Seperti halnya Kravtsov, Istvan Kovacs mengelompokkan lingkup isi UUD negara-negara sosialis menjadi dua, yaitu *“the rules governing the social order”* dan *“the rules governing the governmental organization”*. Menurutny, yang diatur dalam UUD itu, selain soal organisasi pemerintahan bukanlah kedaulatan rakyat, tetapi pada pokoknya adalah susunan sosial masyarakat. Istvan Kovacs sendiri cenderung pada pandangan Kravtsov yang berpendapat bahwa soal hak dan kewajiban warga-negara lebih berkaitan dengan soal kepribadian daripada soal kedaulatan rakyat. Karena itu, menurutnya materi konstitusi Soviet selain yang berkenaan dengan organisasi negara, selebihnya berkaitan dengan soal susunan sosial daripada soal kedaulatan rakyat.

Namun, tanpa bermaksud untuk turut terlibat dalam perdebatan di antara ketiga sarjana aliran sosialis di atas, sebenarnya

kedua kelompok pendapat ini tidaklah berbeda secara prinsipil. Memang benar bahwa prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD negara-negara sosialis tersebut di atas meliputi ketentuan mengenai susunan sosial dan politik. Akan tetapi, konsep mengenai susunan sosial (termasuk susunan ekonomi) dan politik itu, berkaitan erat dengan asumsi dasar bahwa keduanya merupakan perwujudan dari gagasan kedaulatan rakyat. Rakyat dianggap berdaulat, baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi dan sosial. Gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi kedua bidang ini, kemudian diorganisasikan sedemikian rupa melalui mekanisme kelembagaan pemerintahan negara sebagai saluran bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Karena itu, dengan kata lain, UUD sosialis itu mencakup ketentuan dasar mengenai susunan sosial dan mengenai susunan organisasi negara, seperti yang dikemukakan oleh Kravtsov maupun Kovacs tersebut di atas.

Pandangan yang berkembang di kalangan sarjana sosialis ini, menawarkan perspektif yang tidak lazim dalam studi hukum tata negara pada umumnya, dan karena itu cukup menarik untuk dijadikan bahan perbandingan dalam rangka memahami gagasan-gagasan yang berkembang di Indonesia. Setidak-tidaknya, dari kutipan dan uraian di atas, dapat diketahui bahwa ternyata secara konseptual pembahasan mengenai cakupan pengertian gagasan kedaulatan rakyat dalam bidang politik dan ekonomi, memang telah berkembang di kalangan ahli hukum tata-negara sosialis. Karena itu, UUD 1945 yang juga memuat gagasan kedaulatan rakyat dengan cakupan makna politik dan ekonomi seperti dikemukakan dalam bab terdahulu, merupakan fenomena yang juga lazim terjadi di lingkungan negara-negara sosialis. Kecenderungan untuk mengartikan konsep kedaulatan mencakup aspek politik maupun sosial-ekonomi ini, muncul sebagai reaksi terhadap berbagai kelemahan yang timbul karena perkembangan demokrasi liberal yang dikritik oleh Hatta sebagai perkembangan yang tidak ‘senonoh’.

Dengan demikian, tidaklah rasional untuk membatasi cakupan makna kedaulatan rakyat sebagai konsep kekuasaan

tertinggi, hanya dalam bidang politik saja. Karena, baik aspek politik maupun aspek ekonomi, secara potensial, dapat saja menjadi objek kekuasaan. Politik, ekonomi, ataupun sosial, tidak lebih daripada 'atribut' belaka dari objek kekuasaan. Dalam konsep klasik mengenai hak milik, objek pemilikan dapat berupa benda ataupun manusia. Orang yang memiliki benda milik tertentu, memiliki kekuasaan (ekonomi) atas benda itu, seperti halnya orang yang memiliki budak, mempunyai kekuasaan (politik) atas budak yang dimilikinya. Begitu juga hubungan atasan-bawahan dalam pengertian otoriter, meskipun derajat hubungannya lebih lunak dibandingkan antara tuan dan budak, tetapi atasan dalam pengertian tradisional mempunyai kekuasaan dan kewenangan tertentu terhadap bawahannya. Karena itu, dalam hubungan dengan gagasan kedaulatan rakyat, dapat dikatakan bahwa bidang ekonomi maupun politik sama-sama merupakan kategori dari objek kekuasaan yang dimiliki rakyat.

Seperti dikemukakan di atas, dalam tradisi Romawi, keduanya memang dipisahkan. Tetapi, dalam tradisi Yunani pembedaan keduanya tidak dikenal. Baik "*imperium*" maupun "*dominium*" menyatu dalam konsep Yunani mengenai kekuasaan. Artinya, pembedaan ini semata-mata karena kebutuhan praktis yang dalam perkembangan sejarah kemudian dilanggengkan melalui proses pelembagaan sedemikian rupa, sehingga orang tidak lagi mengenal bahwa pada mulanya keduanya berasal dari satu konsep yang sama. Karena itu, dalam kaitannya dengan kebutuhan sekarang, sekurang-kurangnya untuk kepentingan ilmu pengetahuan, pemisahan kedua konsep ini, dapat saja dipersoalkan kembali. Apa lagi, dalam perkembangan studi hukum dewasa ini, pemisahan yang kaku antara hukum perdata versus pidana, atau antara hukum swasta versus hukum publik sudah tidak lagi dapat dipertahankan secara mutlak sebagaimana sebelumnya. Konsep kedaulatan itu sepatutnya dipahami kembali secara utuh dalam arti mencakup, baik dalam dimensinya yang bersifat politik maupun ekonomi. Dalam hubungannya dengan paham kedaulatan rakyat, yang harus dikuasai oleh rakyat tidak hanya aspek politik

dari kehidupan bernegara, tetapi juga sumberdaya ekonomi. Sehingga, yang disebut demokrasi atau kedaulatan rakyat itu secara lengkap sebenarnya meliputi pengertian demokrasi politik maupun ekonomi. Artinya, yang menjadi subjek kedaulatan yang dipegang sang "*Sovereign*", dapat meliputi subjek di bidang politik, yaitu individu-individu manusia ataupun keseluruhan individu yang menjadi subjek hukum dalam suatu negara, dan dapat pula meliputi objek hak milik ekonomis. Sehingga, di samping berdaulat secara politik, rakyat pemegang kedaulatan itu juga berdaulat dalam ekonomi.

Pengertian demikian inilah yang melahirkan konsepsi mengenai demokrasi ekonomi dan politik di zaman sekarang, yang pada masa menjelang kemerdekaan Indonesia sudah dibahas secara luas oleh tokoh-tokoh pergerakan. Soekarno sendiri mempergunakan istilah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi untuk menyebut gagasan kedaulatan rakyat yang ingin dikembangkan dalam rangka Indonesia merdeka. Gagasan inilah yang kemudian dirumuskan menjadi pokok pikiran UUD 1945. Tidak jelas, apakah justeru Soekarnolah yang pertama kali menggunakan istilah demokrasi ekonomi dalam literatur politik dan hukum. Sebelumnya, Hatta sendiri hanya menggunakan istilah kedaulatan rakyat bidang ekonomi sebagai antitesis gagasan kedaulatan rakyat bidang politik. Tetapi, baik Soekarno maupun Hatta pada pokoknya mempunyai maksud yang sama yaitu melakukan kombinasi kreatif terhadap paham demokrasi liberal yang sedang mengalami krisis dengan gagasan-gagasan kolektivisme baru yang juga sedang populer di Eropa sendiri, terutama atas pengaruh aliran sosialisme.

Sebelum Soekarno dan Hatta, istilah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi memang belum begitu dikenal. Begitu juga aspek ekonomi gagasan kedaulatan rakyat, belum banyak dibahas dalam tulisan sarjana liberal barat tentang kedaulatan rakyat. Tulisan-tulisan tentang demokrasi ekonomi yang jelas-jelas menggunakan istilah demokrasi ekonomi, baru muncul sekitar paruh ketiga abad ke-20 seperti dari Martin Carnoy dan Derek Shearer

(1980), Geoff Hodgson (1984), Robert Dahl (1985) dan lain-lain. Tulisan-tulisan lain, umumnya tidak secara jelas memakai istilah ini, meskipun bermaksud mengemukakan hal yang sama terutama atas pengaruh aliran sosialisme moderen. Kecenderungan seperti ini dapat ditemukan, misalnya dalam karya-karya para ahli seperti Brian Barry (1970), Arthur Brittan (1977), Fredrick Hayek (1973), Michael Poole (1986), Anthony Downs (1957) dan sebagainya, termasuk dalam karya tokoh berpengaruh seperti Joseph Schumpeter (1943).

Munculnya corak sosial-ekonomi dalam konsep kedaulatan rakyat ini, berkaitan dengan munculnya aliran sosialisme dan konsep “*welfare state*” di Eropah. Kegiatan sosial-ekonomi yang sebelumnya dianggap sebagai kegiatan privat tiap pribadi rakyat di luar jangkauan fungsi negara, berubah menjadi bagian dari lingkup tanggung jawab negara kesejahteraan. Akibatnya, pandangan mengenai lingkup materi yang harus dicakup dalam konstitusipun mengalami perubahan. UUD, yang dalam tradisi negara-negara Eropa barat dan Amerika, hanya bersifat politik berkembang menjadi konstitusi sosial dan ekonomi seperti yang terlihat dalam UUD negara-negara sosialis. Perkembangan ini terutama terjadi setelah munculnya pengaruh sosialisme terhadap perumusan UUD, dimulai dengan perumusan UUD Uni Soviet tahun 1936. Sejak itu, selain memuat ketentuan mengenai susunan kenegaraan, materi UUD negara moderen juga dimuat ketentuan dasar mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat.

Sebagai akibat dari itu maka cakupan muatan dalam seharusnya dikembangkan dalam studi ilmu Hukum Tata Negara moderen sekarang ini juga meliputi kedua tradisi tersebut di atas. Studi Hukum Tata Negara tidak hanya membahas mengenai dasar-dasar penataan politik dari kelembagaan negara, tetapi juga penataan sosial dan ekonomi yang diidealkan dalam suatu masyarakat dicakup dalam materi studi Hukum Tata Negara moderen itu. Dengan perkataan lain, kedudukan dan peranan Hukum Tata Negara dalam pembangunan di zaman moderen sekarang ini sebenarnya telah mengalami perluasan makna apabila dibandingkan

dengan tradisi sebelumnya. Hukum Tata Negara sebagai Hukum Konstitusi, selain perlu dikembangkan sebagai ilmu yang membahas mengenai aspek kelembagaan dan mekanisme hubungan antar lembaga-lembaga negara serta antara negara dengan rakyat atau warga negara, juga perlu dikembangkan sebagai ilmu hukum yang mempelajari mengenai hukum dasar yang memuat aturan-aturan dasar mengenai tata kehidupan politik, sosial, dan ekonomi dari suatu negara dan masyarakat. Sebagai akibat lebih lanjut, maka sudah waktunya bagi para mahasiswa dan para ahli Hukum Tata Negara untuk menyadari tentang pentingnya perluasan wawasan mereka dalam memahami Hukum Tata Negara sebagai suatu cabang ilmu hukum yang membutuhkan dukungan banyak cabang ilmu yang lain. ■

BAB II
SERPIHAN PEMIKIRAN
HUKUM, MEDIA DAN TEKNOLOGI
INFORMASI

PERKEMBANGAN TEKNOLOGI INFORMASI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUKUM DAN PEMERINTAHAN

Sejak berkembangnya teknologi informasi modern yang berhasil menggabungkan kemampuan teknologi komputer dan teknologi komunikasi melalui sistem internet dan intranet, umat manusia mulai berkenalan dengan gagasan *electronic government* menyusul makin luasnya penggunaan jasa teknologi informasi dan komunikasi itu di bidang-bidang pendidikan, perbankan dan pelayanan transaksi bisnis secara luas. Istilah *E-Government* ini sebagai singkatan *electronic government* makin luas dikenal bersamaan dengan istilah sejenis seperti *E-Banking*, *E-Business*, *E-Commerce*, *E-Office*, *E-Education* atau *tele-education*, dan sebagainya.

Teknologi informasi dan komunikasi yang canggih, berkembang demikian pesatnya sehingga setiap orang, kelompok orang, ataupun organisasi, baik organisasi kemasyarakatan, organisasi bisnis, maupun organisasi pemerintahan dituntut untuk terus menerus menyesuaikan diri. Jika tertinggal, risikonya adalah

yang bersangkutan akan tertinggal pula dalam kompetisi yang sebagian terbesar ditentukan oleh penguasaan atas informasi mengenai soal-soal yang berkaitan. Informasi, sebagaimana telah diramalkan oleh banyak 'futuresolog' seperti John Naisbitt dan Patricia Aburdene, Alvin Tofler, Peter Drucker, dan sebagainya, akan menjadi penentu semua aspek kehidupan. Karena itu, sudah sejak menjelang berakhirnya abad ke-20 yang lalu diramalkan bahwa abad ke-20 ini adalah abad informasi. Siapa yang menguasainya, dialah yang akan memenangkan kompetisi; dan siapa yang tidak menguasainya, niscaya akan tertinggal menjadi sekedar konsumen yang pada gilirannya akan dikuasai oleh orang lain. Bahkan dikatakan pula bahwa bentuk penjajahan di abad ini sangat tergantung pada penguasaan informasi itu. Informasi akan berubah menjadi alat penjajahan bentuk baru.

RESPONS PEMERINTAHAN

Perkembangan teknologi, termasuk teknologi informasi dan komunikasi, biasanya cepat direspons oleh kalangan pebisnis, berhubung mekanisme kerja mereka jauh lebih lentur (fleksibel) dan tersedia pula dana untuk itu. Akan tetapi, organisasi-organisasi pemerintahan, biasanya sarat prosedur yang bersifat birokratis, di samping kendala-kendala yang berkenaan dengan dana dan keahlian (ekspertis). Oleh karena itu, pada umumnya, organisasi-organisasi pemerintahan memang lebih lamban dalam merespons perkembangan teknologi informasi dan komunikasi modern. Apalagi di jajaran negara-negara miskin ataupun negara-negara sedang berkembang, kemampuan merespons kebutuhan akan jasa teknologi informasi dan komunikasi itu lebih lamban lagi, karena belum dilihat sebagai sesuatu yang perlu diprioritaskan di atas kepentingan-kepentingan lain yang jauh lebih mendesak.

Kalaupun teknologi informasi dan komunikasi tersebut segera digunakan di lingkungan negara-negara miskin dan sedang berkembang, biasanya pemanfaatannya sangat terbatas pada fungsi-fungsinya yang mudah dan sederhana, misalnya, hanya untuk *word processing*, untuk mengetik surat menyurat.

Padahal kemampuan komputer jauh lebih luas daripada hanya dipakai untuk mengetik surat. Akibatnya, timbul kecenderungan *inefisiensi* yang sangat luas dalam penggunaan produk teknologi mutakhir tersebut di berbagai lingkungan masyarakat negara-negara sedang berkembang. Kecenderungan serupa juga terjadi di kalangan masyarakat kita di Indonesia. Pembelian dan penggunaan komputer selama 10 tahun terakhir meluas sampai ke daerah-daerah pedesaan, seperti yang dapat disaksikan di banyak kantor kelurahan, kepala desa, di lingkungan pesantren-pesantren desa terpencil, dan sebagainya. Bahkan di lingkungan kantor-kantor di gedung-gedung mentereng di Jakarta sekalipun, sebagian terbesar fungsi komputer hanyalah untuk mengetik surat, sebagai pengganti fungsi teknologi mesin tik.

Memang ada juga negara-negara, termasuk negara sedang berkembang yang beruntung karena memiliki pemimpin yang responsif berkenaan dengan soal ini. Malaysia dan Uni Emirat Arab, misalnya, termasuk ke dalam golongan negara-negara sedang berkembang yang berusaha keras mendahului kebanyakan negara lain di bidang ini. Sebagai contoh Pemerintah Abu Dhabi sebagai salah satu negara bagian Uni Emirat Arab, pada akhir tahun 1998 yang lalu mencanangkan penggunaan jasa teknologi informasi dan komunikasi internet dalam keseluruhan sistem administrasi dan pelayanan umum di lingkungan organisasi pemerintahan Abu Dhabi. Bahkan, Menteri Pertahanan Abu Dhabi mengumumkan ancaman hukuman kepada setiap pegawai negeri yang lalai menggunakan teknologi *e-government* dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing. Demikianlah contoh komitmen para pemimpin pemerintahan berkenaan dengan pemakaian jasa teknologi informasi dan komunikasi modern itu di berbagai negara. Sudah tentu selalu ada saja alasan pemaaf bagi pemerintahan di lingkungan negara-negara miskin dan terbelakang berkenaan dengan ini, yaitu Malaysia dan Abu Dhabi adalah negara yang cukup berada, sehingga mampu membiayai kebutuhan untuk penggunaan jasa teknologi canggih dan mahal itu. Namun, jika komitmen untuk itu kuat, kendala dana tetap bersifat sekunder.

Banyak juga negara kaya, tetapi karena komitmen para pemimpinnya tidak ada, maka respons berkenaan dengan hal ini juga sangat terlambat. Akibatnya, bangsa-bangsa dan negara-negara yang bersangkutan berpotensi menjadi sekedar penonton, sekedar menjadi konsumen, yang pada gilirannya sekedar menjadi pasar dan mangsa kapitalisme global yang bersifat hegemonik.

INTERAKSINYA DENGAN DUNIA HUKUM

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang demikian pesat tentulah berpengaruh besar terhadap dunia hukum dan peraturan perundang-undangan. **Di satu pihak**, perkembangan teknologi modern itu memerlukan pengaturan-pengaturan baru di bidang hukum yang sebelumnya belum pernah ada sama sekali. Misalnya, untuk mengatur penggunaan jasa teknologi baru itu diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan baru, termasuk sistem administrasi peraturan perundang-undangan yang baru pula. Inilah yang antara lain berkembang berkenaan dengan pentingnya mengembangkan perangkat hukum “*cyber-law*” di tanah air kita. Pemerintah Indonesia, sebenarnya, sejak beberapa tahun yang lalu sudah memberikan perhatian yang penting mengenai soal ini. Bahkan, lebih dari sekedar soal “*cyber-law*”, sejak beberapa waktu yang lalu, telah pula terbentuk suatu Kelompok Kerja Nasional TELEMATIKA (telekomunikasi dan informatika) di bawah koordinasi Menteri Koordinator INDAG (saat itu) Hartarto. **Di pihak lain**, perkembangan teknologi baru di bidang informasi dan komunikasi itu juga menyebabkan pola-pola perilaku yang sama sekali berbeda dari sebelumnya, dan karena itu dunia hukum pada umumnya juga dengan sendirinya akan mengalami perubahan pula secara mendasar. Gejala-gejala perubahan ini perlu mendapat perhatian yang serius di kalangan profesional hukum pada umumnya, oleh karena perubahan-perubahan yang terjadi itu berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada cara kerja kaum profesional di bidang hukum. Jika perkembangan tersebut tidak diantisipasi dan direspons secara baik, niscaya kaum profesional hukum yang bersangkutan tidak akan mampu

bersaing. Bahkan profesi-profesi tertentu di bidang hukum dapat menghadapi ancaman kebangkrutan sebagai akibat perubahan-perubahan mendasar yang terjadi di masa depan.

Seperti digambarkan oleh Richard Susskind dalam bukunya *The Future of Law*, baik “*legal services*” maupun “*legal process*” di masa mendatang akan mengalami perubahan dan pergeseran paradigma sebagai berikut:

Salah satunya adalah bahwa hukum akan berubah menjadi sekedar informasi tentang peraturan yang jumlahnya berlimpah-limpah, sehingga dibutuhkan para *specialist* yang menguasai informasi hukum. Dapat terjadi, yang lebih diperlukan adalah *legal information engineers* daripada *dedicated legal professionals*. Pelayanan hukum tidak lagi bersifat *legal focus*, melainkan

NO	LEGAL SERVICE		LEGAL PROCESS	
	Paradigma Lama	Paradigma Baru	Paradigma Lama	Paradigma Baru
1	Adversary	Information	Legal problem solving	Legal risk management
2	One-to-one	One-to-many	Dispute resolution	Dispute prevention
3	Reactive	Proactive	Publication of law	Formulation of law
4	Time-based billing	Commodity pricing	A dedicated legal profession.	Legal specialists & information engineers
5	Restrictive	Empowering	Print-based.	IT-based systems.
6	Defensive	Prognostic		
7	Legal focus	Business focus		

berkembang menjadi *business focus*. Pelayanan hukum yang tadinya bersifat advokasi personal, *one-to-one approach* berubah

menjadi *one-to-many*, dimana seorang operator komputer, melalui jaringan internet, dapat langsung melayani banyak orang sekaligus. Proses pelayanan hukum juga tidak lagi bersifat *problem solving* tetapi berubah menjadi pelayanan yang menawarkan pengelolaan risiko, dimana setiap orang diberdayakan untuk secara mandiri menyelesaikan sendiri masalah yang dihadapi. Pelayanan hukum yang semula didasarkan atas *time-based billing*, juga akan berubah menjadi *commodity pricing*. Orang tidak akan lagi membayar jasa konsultasi berdasarkan hitungan jam, tetapi didasarkan atas perhitungan komoditi layanan. Selain itu, juga penting diperhatikan, karena makin kompleks dan banyaknya jumlah aturan yang mesti dikuasai, akan muncul pula kesadaran mengenai pentingnya diseminasi dan sosialisasi hukum secara lebih luas dan bersengaja. Jika selama ini, hukum dianggap cukup jika telah disahkan, diundangkan dan diterbitkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara sebagaimana mestinya, maka di masa kini dan mendatang, akan makin dirasakan bahwa penerbitan suatu peraturan (*publication of law*) tidak lagi mencukupi. Akan makin berkembang kesadaran bahwa juga dibutuhkan usaha nyata untuk menyebarluaskan peraturan-peraturan itu secara merata (*promulgation of law*), sehingga dapat membantu proses penyadaran akan aturan-aturan baru itu ke tengah masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.

Oleh karena itu, tidak ada jalan lain bagi bangsa-bangsa dan negara-negara yang sedang berkembang kecuali memanfaatkan jasa teknologi informasi dan komunikasi modern dengan sebaik-baiknya dengan sungguh-sungguh melakukan berbagai langkah yang penting untuk itu. Keharusan (*imperatives*) mengenai hal itu tidak hanya berlaku bagi pemerintah, melainkan juga berlaku bagi semua pihak yang tidak ingin ketinggalan dan sekedar menjadi konsumen yang dikuasai oleh mekanisme pasar global. Khusus mengenai *respons* pemerintahan negara kita, dapat dikatakan, jika Indonesia yang merupakan bangsa yang berpenduduk terbesar keempat di dunia ini tidak ingin menjadi sekedar pasar bagi dunia yang bukan saja tidak dapat ikut menentukan dalam arena

pergaulan dunia, tetapi bahkan tidak dapat menentukan kehidupannya sendiri di dalam negeri, penguasaan dan pemanfaatan jasa teknologi *e-government (electronic government)* itu merupakan suatu keniscayaan. Jika hal itu kita persempit pengertiannya hanya dalam hubungannya dengan hukum, khususnya berkenaan dengan administrasi hukum, maka sistem administrasi hukum nasional kita itu perlu dikaitkan langsung dengan jaringan komputer dan internet.

JENIS-JENIS PUTUSAN HUKUM

Dalam hubungannya dengan administrasi hukum, ada tiga jenis putusan hukum yang perlu mendapat perhatian, yaitu: (i) pengaturan (*regeling*), (ii) penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) putusan hakim (*vonis*).

1. Peraturan Perundang-Undangan (*Regels*)

Sebenarnya, semua jenis produk yang bersifat mengatur haruslah dibedakan dari produk-produk hukum yang tidak bersifat mengatur. Karena sifatnya mengatur maka lebih tepat disebut sebagai peraturan yang dalam arti menyeluruh disebut peraturan perundang-undangan, mulai dari tingkatan yang tertinggi sampai yang terendah. Sedangkan produk hukum seperti Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati dan sebagainya yang tidak mengatur, lebih tepat disebut Keputusan. Akan tetapi, sayangnya, sampai sekarang pembedaan itu belum dilakukan. Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur masih terbur antara yang bersifat mengatur dan yang tidak sama-sama menggunakan istilah Keputusan. Untuk tertibnya penggunaan istilah, maka nomenklatur Keputusan di masa depan sebaiknya cukup dibatasi pada hal-hal yang bersifat administratif saja, sedangkan yang berisi aturan sebagai produk pengaturan, disebut Peraturan. Dari sudut gramatikal, hal itu lebih sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri secara keseluruhan perlu ditertibkan dengan mengaturnya dalam

Undang-Undang yang rancangannya dewasa ini sudah berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Sumber kewenangan untuk membuat aturan hukum bagi kepentingan publik, sesuai ketentuan Pasal 20 hasil Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Karena itu fungsi regulasi yang berada di tangan pejabat negara, termasuk yang ada di tangan pemerintah, bersumber dari kewenangan legislasi yang ada di tangan DPR. Pada pokoknya, Pemerintah (Presiden) tidak diperkenan membuat aturan tersendiri, kecuali atas dasar kewenangan derivatif yang berasal dari Undang-Undang. Satu-satunya alasan yang dapat dipakai untuk membenarkan Presiden membuat aturan adalah alasan yang sesuai dengan prinsip “*freis-ermessen*” untuk memungkinkan Presiden dan pejabat publik lainnya mengatur kepentingan-kepentingan yang bersifat internal organisasi yang dibawahinya. Misalnya, Presiden telah boleh membuat sendiri aturan berkenaan dengan sistem administrasi dan ketatausahaan organisasi pemerintah. Demikian pula lembaga-lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan sebagainya diizinkan membuat aturan sendiri sepanjang hanya memuat hal-hal yang bersifat internal.

Oleh karena itu, pengertian umum tentang peraturan perundang-undangan telah dengan tegas diatur dalam Ketetapan MPR. Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang lalu dicanumkan tujuh jenis peraturan, yaitu (i) Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar, (ii) Ketetapan MPR, (iii) Undang-Undang, (iv) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (v) Peraturan Pemerintah, (vi) Keputusan Presiden, dan (vii) Peraturan Daerah. Di samping itu, dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan tersebut, juga disebut adanya Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, dan Peraturan Menteri atau pejabat setingkat Menteri. Dalam pengertian Peraturan Daerah juga tercakup adanya Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, dan Peraturan Desa. Di samping itu ada pula peraturan yang ditetapkan oleh badan, lembaga atau komisi yang bersifat indepen-

den seperti Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara, dan sebagainya. Semua bentuk peraturan tersebut haruslah dibedakan pengertiannya dari Keputusan yang tidak bersifat mengatur (*regeling*), dan diadministrasikan dengan sebaik-baiknya dengan pemanfaatan jasa teknologi informasi mutakhir.¹

2. Keputusan dan Penetapan (*Beschikking*)

Jika ‘*regels*’ merupakan produk legislatif dan regulatif, maka ‘*beschikking*’ merupakan produk administrasi negara, produk kekuasaan eksekutif murni. Karena itu, nomenklatur yang dipakai memang tepat menggunakan istilah Keputusan, bukan Peraturan. Misalnya, Keputusan Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian pejabat, pembentukan suatu panitia nasional, dan sebagainya yang tidak berisi aturan sama sekali. Demikian pula dengan Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati dan Walikota yang tidak bersifat mengatur cukup disebut Keputusan. Tetapi, jika isinya bersifat mengatur, maka sebaiknya nomenklatur yang digunakan bukan dengan sebutan Keputusan, melainkan Peraturan. Semua jenis keputusan tersebut bersifat administratif, tetapi secara hukum juga mempunyai kedudukan sebagai produk hukum. Oleh karena itu, sistem pengadministrasiannya juga perlu ditata dengan sebaik-baiknya sehingga tidak saling bertentangan satu sama lain.

Apalagi, semua keputusan-keputusan hukum itu sendiri harus pula sejalan dengan isi peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga keputusan administrasi pemerintahan tidak dibuat semena-mena dan apalagi sampai melanggar prinsip-prinsip hak

¹Pengaturan terbaru tata urutan peraturan perundang-undangan terdapat di dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yaitu (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (iii) Peraturan Pemerintah, (iv) Peraturan Presiden, (v) Peraturan Daerah.)

asasi manusia. Jika suatu keputusan yang bersifat administratif menimbulkan ketidakadilan, maka upaya hukum terhadapnya dapat dilakukan melalui peradilan tata usaha negara. Karena putusan administratif itu mengandung apa yang biasa disebut oleh Hans Kelsen sebagai “*concrete and individual norm*”. Sebaliknya, jika penetapan atau pemberlakuan suatu putusan hukum yang menimbulkan ketidakadilan itu bersifat ‘mengatur’ (*regels*) dalam bentuk produk peraturan, maka upaya hukum terhadapnya disebut “*judicial review*”. Prosedur penggugatan perkara tata usaha usaha atau administrasi negara dan prosedur penuntutan atau penggugatan pengujian materi peraturan perundang-undangan (“*judicial review*”) itu berbeda satu sama lain. Dengan demikian, dalam praktek, sangat penting artinya untuk membedakan secara jelas kedua jenis produk hukum tersebut di atas.

Sistem pencatatan, “*filing system*”, termasuk sistem penomeran produk-produk hukum berupa keputusan administratif itu, selama ini belum tertata dengan rapi. Jumlahnya di seluruh jajaran administrasi negara diperkirakan berjumlah jutaan banyaknya di seluruh pelosok tanah air. Semua itu tidak mungkin diadministrasikan dengan baik dan memudahkan akses masyarakat luas terhadapnya tanpa dibantu dengan penggunaan jasa teknologi informasi yang memadai. Karena itu, penggunaan teknologi elektronik mengenai hal ini memang pantas dipertimbangkan sungguh-sungguh.

3. Putusan Hakim (*Vonis*)

Meskipun sistem hukum Indonesia tidak mewarisi sistem “*common law*” yang mengutamakan hukum buatan hakim (“*judge made law*”), tetapi putusan hakim yang baik dan telah memiliki kekuatan hukum yang tetap tetap dianggap sebagai salah satu sumber hukum yang penting dan dapat dijadikan referensi yang oleh di kemudian hari. Karena itu, peranan putusan hakim atau *vonis* sangatlah penting dalam perkembangan hukum. Bahkan, selain *vonis*, hakim juga dapat mengeluarkan penetapan yang juga bernilai hukum. Jika *regels* adalah produk legislatif dan regulatif,

beschikking merupakan produk kekuasaan eksekutif, maka *vonis* dan penetapan hakim juga dapat dianggap sebagai produk hukum yaitu produk putusan kekuasaan yudikatif (judisial).

Semua putusan-putusan hakim itu mulai dari tingkat tertinggi, yaitu hakim kasasi sampai ke tingkat terendah, yaitu hakim pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara sudah seharusnya tercatat dan terdokumentasi dengan baik, serta dapat diakses oleh siapa saja yang berkepentingan atau yang memerlukannya. Berapa banyak jumlah putusan hakim di seluruh Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai sekarang, tidak ada yang tahu. Bahkan dokumentasi putusan-putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung sekalipun kadang-kadang sulit untuk mendapatkan fotokopinya. Oleh karena itulah gagasan untuk mengembangkan *electronic government* di bidang hukum mutlak perlu diprioritaskan jika kita sungguh-sungguh berkeinginan untuk mewujudkan cita-cita negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) ataupun prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

GEJALA HIPER REGULASI DAN KEBUTUHAN AKAN ‘E-LAW’

Salah satu tantangan terbesar hukum di masa depan adalah potensi berkembangnya gejala over regulasi atau *hyper-regulated society*. Umat manusia, dan juga masyarakat kita, makin lama makin banyak diatur oleh norma-norma yang sengaja dibuat untuk kepentingan bersama. Gejala ini tidak saja terjadi di lingkungan negara-negara dengan sistem “*civil law*”, tetapi juga negara yang menggunakan sistem “*common law*” seperti Inggris, Amerika Serikat dan sebagainya. Jumlah peraturan yang dibuat ataupun jumlah putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan mengikat makin lama makin banyak jumlahnya dari waktu ke waktu. Jika semua itu dicatat dan didokumentasikan secara biasa, niscaya tidak mudah untuk ditelusuri oleh siapa saja yang membutuhkannya. Apalagi dalam lingkungan negara-negara yang tidak memiliki

sistem administrasi hukum yang baik, tentu semua jenis peraturan dan putusan-putusan hukum sebagaimana digambarkan di atas tidak tercatat dengan baik.

Kecenderungan serupa itu juga terjadi di Indonesia, yang sejak kemerdekaan tahun 1945 sampai sekarang belum memiliki sistem administrasi hukum yang dapat dikatakan baik. Baik putusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, putusan hukum sebagai produk eksekutif, maupun putusan para hakim di negara kita tidak atau belum tercatat secara lengkap. Idealnya, semua jenis peraturan mulai yang paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, sampai ke peraturan yang paling rendah, yaitu Peraturan Desa. Demikian pula putusan-putusan administrasi pemerintahan, mulai dari Keputusan Presiden sampai Keputusan Bupati dan Walikota serta Keputusan Kepala Desa sudah seharusnya terdokumentasi dengan baik. Begitu juga putusan-putusan hakim, baik berupa vonis maupun penetapan serta fatwa hakim, mulai dari tingkat Mahkamah Agung sampai ke tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara di seluruh tanah air, haruslah tercatat dengan baik, sehingga dapat dijadikan referensi di kemudian hari. Akan tetapi, selama ini, catatan mengenai hal itu diakui sangat minim. Apalagi putusan hakim pengadilan negeri, putusan para Bupati dan Walikota di seluruh Indonesia tidak terdokumentasi dengan baik, dan belum ada juga usaha untuk mengkompilasi secara menyeluruh di tingkat nasional. Memang sudah ada Lembaran Negara dan Berita Negara yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara. Akan tetapi, cakupan isinya terbatas pada peraturan dan putusan eksekutif tingkat pusat. Itupun tidak semua tercakup di dalamnya.

Oleh sebab itu, pemanfaatan teknologi informasi sangat dirasakan mendesak untuk mengelola sistem administrasi hukum tersebut. Apalagi, seperti dikemukakan di atas, makin kompleks kehidupan hukum kita, makin berkembang kehidupan masyarakat kita ke arah gejala *hyper-regalated society*, makin dirasakan pula perlunya *promulgation of law*, diseminasi dan sosialisasi hukum,

lebih daripada sekedar upaya mengundang dan menerbitkan berbagai putusan hukum tersebut dalam bentuk formal. Apalagi, dalam hukum dikenal adanya doktrin *teori fiksi hukum* yang menentukan bahwa setiap orang sudah seharusnya dianggap tahu hukum, sehingga ketidaktahuan orang akan sesuatu aturan tidak boleh dijadikan alasan hukum untuk membebaskan seseorang dari kesalahan dan tanggungjawab hukum. Akibatnya, para administrator hukum merasa cukup apabila sesuatu aturan baru telah disahkan dan diundangkan dengan cara menerbitkannya dalam Lembaran Negara ataupun Berita Negara secara formal (*publication of law*), dan tidak merasa terikat akan tanggungjawab yang lebih luas untuk menyebarluaskan dan memasyarakatkan aturan-aturan baru itu lebih lanjut ke tengah-tengah masyarakat (*promulgation of law*). Kecenderungan demikian inilah yang antara lain sejak lama dikritik orang pemikir hukum seperti Jeremy Bentham dalam bukunya *Of Laws In General*. Padahal, untuk mengharapakan peraturan perundang-undangan itu ditegakkan dalam kehidupan nyata, diperlukan sosialisasi yang luas di kalangan warga masyarakat sebagai subjek hukum.

Semua jenis putusan hukum tersebut di atas sudah seharusnya dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat luas. Semua negara, termasuk di Amerika Serikat, juga tengah berusaha keras untuk membuat semua orang dapat dengan mudah mengakses berbagai putusan hakim, peraturan-peraturan perundang-undangan, serta putusan-putusan administrasi pemerintahan. Melalui jaringan internet, setiap orang secara gratis dapat mengakses *website Supreme Court*, *website White House*, dan *Congress* melalui jaringan *Library of Congress*. Indonesia meskipun sudah ketinggalan, tetap dapat segera mengejar kemajuan di bidang ini. Karena itu, perlu dilakukan segera upaya-upaya sistematis, bersengaja dan terkoordinasi untuk menata substruktur informasi hukum ini melalui pelembagaan infrasktruktur informasi hukum yang tersendiri. Jika kita tidak cukup menganggap penting membangun infrastruktur informasi hukum seperti yang dilakukan di berbagai negara yang lebih dulu maju, bukan tidak mungkin

pada saatnya nanti, segala informasi berkenaan hukum nasional kita justru dapat dengan mudah diketahui dari jaringan internet yang dikembangkan oleh ‘*Library of Congress*’ Amerika Serikat tersebut. Begitu juga bisa terjadi, informasi hukum kita lebih luas diketahui dan dikuasai oleh warga masyarakat Singapura daripada orang warga negara Indonesia sendiri.

PENATAAN INFRASKTRUKTUR DAN SUBSTRUKTUR INFORMASI HUKUM

Sistem informasi hukum merupakan sub-struktur dari suatu sistem hukum. Ia berfungsi sebagai instrumen yang penting dalam upaya membangun suatu sistem hukum nasional. Setiap sistem hukum selalui terbentuk atas tiga pilar utama, yaitu pilar institusi, pilar kultur hukum, dan pilar instrumen hukum itu sendiri. Dalam arti sempit instrumen yang dimaksud biasanya adalah instrumen peraturan perundang-undangan tertulis. Tetapi dalam arti yang lebih luas, instrumen hukum itu juga mencakup ketiga pengertian putusan hukum seperti tersebut di atas, yaitu (a) putusan legislatif dan regulatif berupa peraturan perundang-undangan, (b) putusan administratif berupa keputusan-keputusan jajaran pemerintahan, dan (c) putusan yudikatif berupa vonis dan penetapan hakim dalam seluruh tingkatannya.

Substruktur informasi hukum yang bersifat instrumental tersebut perlu dikembangkan dengan memanfaatkan teknologi informasi modern, yaitu ‘*IT-based*’. Untuk itu, perlu diatur dengan undang-undang, adanya pelembagaan pusat informasi hukum itu. Pemerintah berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang terarah dan terkoordinasi mengenai hal itu, berhubung banyak pihak yang terkait di dalamnya. Mahkamah Agung (dan Mahkamah Konstitusi), DPR dan MPR (DPD) dan Presiden terkait secara fungsional di dalamnya. Karena itu, dalam undang-undang yang akan dibentuk khusus berkenaan dengan sistem hukum nasional atau tentang Peraturan Perundang-Undangan yang sekarang rancangannya telah ada di DPR, perlu diatur dengan tegas adanya infrastruktur pusat informasi hukum itu secara jelas, sehingga

semua pihak terikat dengannya.

Dengan demikian, sistem informasi hukum Indonesia di masa depan dapat dibangun sebagaimana mestinya, sehingga dapat menunjang upaya membangun Indonesia sungguh-sungguh sebagai sebuah Negara Hukum. Cita-cita Negara Hukum tidak boleh hanya menjadi buah bibir dan retorika, melainkan perlu diwujudkan secara nyata. Sesuai dengan prinsip “*the Rule of Law, and not of Man*”, hukumlah yang seharusnya sungguh-sungguh menjadi pegangan dan menjadi pemimpin yang sejati dalam penyelenggaraan kehidupan kita bermasyarakat dan bernegara. Akan tetapi, jika dunia hukum tidak tertata secara memadai, sulit bagi kita mengharapkan ide Negara Hukum itu terwujud secara nyata. Dalam masa-masa transisi menuju sistem demokrasi konstitusional yang sejati di masa depan, sekaranglah saatnya bagi kita menata ulang sistem kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan kita. Oleh karena itu, marilah kita manfaatkan semaksimal mungkin bantuan jasa teknologi informasi dan komunikasi modern berupa jaringan komputer dan internet untuk membangun infrastruktur informasi hukum nasional Indonesia.

Dimanakah sebaiknya pusat informasi hukum tersebut diorganisasikan dalam struktur ketatanegaraan dan ketataperintahan Indonesia tentu tidak perlu menimbulkan kendala dalam upaya memulai pelaksanaan gagasan penting ini. Apalagi, dimanapun pusat informasi itu berada, semua pihak dapat saling mengakses informasi dari sana dan bahkan dimanapun pusat informasi dikembangkan, jaringan yang dibangun bersifat saling terkait satu sama lain. Yang terpenting ialah adanya koordinasi untuk kepentingan efisiensi. Misalnya, di lingkungan parlemen, tidak perlu ada perbedaan antara pusat informasi yang dikembangkan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Sekretariat Jenderal DPR-RI. Di lingkungan organisasi pemerintah, tidak perlu ada persaingan dan perebutan pekerjaan antara Kantor Sekretariat Negara dan (saat itu) Kantor Departemen Kehakiman dan HAM. Demikian juga berkenaan dengan administrasi putusan hakim, tidak perlu ada perebutan pekerjaan antara Kantor Departemen

Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dengan Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung.

Idealnya, pusat informasi hukum itu terkait erat dengan suatu kelembagaan tertentu yang secara khusus mendesain, merancang dan mengembangkan sistem hukum Indonesia yang utuh dan terintegrasi. Kelembagaan khusus ini dapat pula diberi fungsi tertentu yang berkaitan dengan keperluan *promulgation of law*, penyebarluasan, sosialisasi dan kesadaran publik berkenaan dengan berbagai perangkat hukum yang berlaku. Realitas keragaman tingkat perkembangan antar penduduk Indonesia dari Sabang sampai ke Merauke di tengah kecenderungan timbulnya gejala *hyper-regulation* di seluruh pelosok tanah air memerlukan upaya bersengaja di bidang pendidikan hukum (*mass education*) dan pemasyarakatan hukum dalam arti yang seluas-luasnya. Dengan demikian, sungguhpun Indonesia mewarisi tradisi "*civil law*" yang cenderung mengutamakan pembuatan peraturan tertulis, agenda pembangunan hukum tidak boleh berhenti hanya pada pembuatan aturan semata. Proses produksi hukum yang bersifat terus menerus haruslah diimbangi secara lebih berarti dengan memasyarakatkannya secara sistematis, terprogram, bersengaja dan bersungguh-sungguh. Usaha semacam inilah yang menjadi hakikat pentingnya agenda *promulgation of law* lebih dari sekedar *publication of law*. Dengan begitu, kita tidak hanya menyibukkan diri dengan agenda pembuatan hukum, tetapi kita juga sama sibuknya atau malah lebih sibuk lagi dengan agenda penegakan hukum itu dalam kenyataan. Hanya dengan begitu hukum yang dibuat dapat tegak dan ditegakkan dengan sebaik-baiknya, dan pada gilirannya cita-cita Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dapat pula memperoleh peluang untuk terwujud dalam kenyataan. ■

**MASA DEPAN HUKUM
DI ERA TEKNOLOGI INFORMASI:
KEBUTUHAN UNTUK KOMPUTERISASI
SISTEM INFORMASI ADMINISTRASI
KENEGARAAN DAN PEMERINTAHAN**

Sekarang dan apalagi di masa-masa mendatang, kegiatan ekonomi, sosial, politik, dan bahkan kebudayaan tanpa dapat dihindarkan akan makin banyak dilakukan dengan memanfaatkan jasa jaringan komputer dan telekomunikasi elektronik. Di masa-masa di mana semua kegiatan dilakukan dengan pendekatan *paperless*, jasa komputer dan telekomunikasi elektronik ini nantinya akan makin memperoleh posisi yang sentral dalam kegiatan umat manusia sehari-hari. Oleh karena itu, para ahli hukum administrasi negara dan hukum tata negara, para penentu kebijakan dan juga para pengamat serta peminat mengenai urusan-urusan administrasi yang berkenaan dengan fungsi-fungsi kenegaraan dan pemerintahan harus juga turut memperhitungkan pentingnya jasa komputer dan telekomunikasi elektronik ini di masa mendatang.

Apabila kita menghususkan perbincangan mengenai sistem informasi administrasi kenegaraan dan pemerintahan, maka kita

membahas mengenai aspek sistem informasi dan administrasi yang terkait dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi negara dan sistem administrasi pemerintahan. Dalam hubungan itu, sistem informasi dan administrasi yang harus diperhitungkan perlu dikelompokkan sebagai berikut:

1. Sistem informasi dan administrasi di lingkungan MPR, DPR dan DPRD propinsi, dan kabupaten/kota.
2. Sistem informasi dan administrasi di lingkungan Kekuasaan Kehakiman atau badan-badan peradilan, mulai dari Mahkamah Agung sampai ke Pengadilan tingkat pertama.
3. Sistem informasi dan administrasi di lingkungan Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Sistem informasi dan administrasi di lingkungan kantor kepresidenan atau sekretariat negara.
5. Sistem informasi dan administrasi di lingkungan Kantor Gubernur, Kantor Bupati dan Walikota.

Dari sudut hukum tata negara dan administrasi negara, informasi-informasi dan produk-produk hukum dan kebijakan-kebijakan administrasi yang dianggap penting untuk dikomputerisasikan dan dikembangkan sebagai bahan dalam rangka komunikasi dan telekomunikasi elektronik, minimal adalah:

1. Produk-produk peraturan tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan ataupun yang dijadikan dasar kebijakan yang diambil.
2. Tindakan-tindakan administrasi yang diambil oleh pejabat yang bersangkutan yang dituangkan dalam bentuk-bentuk tertulis.
3. Rumusan-rumusan program dan kebijakan-kebijakan publik yang dijadikan pegangan bagi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan oleh pejabat publik yang bersangkutan.
4. Informasi dan data personalia sebagai aparat pelayanan publik yang terlibat dalam sistem administrasi kenegaraan dan pemerintahan pada level yang bersangkutan.

Keseluruhan informasi yang dikomputerisasikan tersebut perlu dikembangkan menurut standard tertentu, sehingga perangkat sistem yang dikembangkan bersifat *compatible* satu sama lain dan dapat saling terkait dalam jaringan sistem informasi yang terintegrasi secara nasional melalui sistem otomatisasi elektronik. Masalahnya kemudian, kebijakan untuk mengembangkan sistem *network* semacam ini memerlukan keputusan politik untuk mengembangkannya. Agar, terkoordinasi, menurut saya, yang harus mengambil keputusan mengenai kebutuhan mengembangkan sistem informasi semacam ini adalah Sekretariat Negara. Namun, sebelum program semacam itu dibuat, disepakati dan diputuskan, semua instansi yang terlibat dapat memulainya dengan prakarsa sendiri-sendiri, asalkan aparat administrasi pelaksana program komputerisasi ini dapat saling berkomunikasi satu sama lain. Apalagi untuk memulai program nasional seperti ini dibutuhkan dana dan tenaga yang tidak sedikit. Oleh karena itu, tidak ada salahnya apabila kalangan perguruan tinggi ataupun dari kalangan swasta tertentu, dapat mengambil prakarsa untuk memulai program yang penting ini dengan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa instansi terkait. Yang penting adalah bahwa dalam perjalanan pelaksanaan program ini nantinya, para pelaksana itu dapat saling berkomunikasi satu sama lain, dan apabila perlu, dapat pula diciptakan mekanisme pertemuan berkala (misalnya setahun sekali atau enam bulan sekali) di antara sesama administratif pelaksana dalam rangka *electronic linkage* di kemudian hari.

MASYARAKAT ‘HIPERREGULASI’

Masyarakat modern cenderung berkembang makin kompleks dan rumit. Karena pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan demi perubahan juga berlangsung secara cepat dan menjangkau lapisan yang luas dan mendalam. Untuk menjamin agar proses perubahan yang terjadi dapat dikendalikan secara teratur, muncul kebutuhan yang makin meningkat untuk membuat aturan demi aturan. Akibatnya, norma aturan itu tumbuh cepat sekali di semua sektor dan di semua lapisan kehidupan berma-

syarakat, berbangsa dan bernegara dan bahkan dalam hubungan antar masyarakat, antar bangsa dan antar negara. Kecenderungan produksi peraturan yang makin lama makin kompleks inilah yang mendorong munculnya apa yang dapat kita namakan dengan gejala *hiperregulasi* dalam tulisan ini.

Sebenarnya, gejala ini sudah muncul mulai akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Sebagai respons terhadap kekecewaan umum terhadap fenomena kapitalisme klasik dan liberalisme yang didasarkan atas paham individualisme yang ekstrim, umat manusia dengan antusiasnya mengembangkan aliran pemikiran sosialisme yang menjadi landasan berkembangnya gagasan mengenai “*welfare state*” atau negara kesejahteraan. Dalam paham “*welfare state*” ini, berbagai persoalan-persoalan sosial dan ekonomi yang di masa sebelumnya dianggap sebagai wilayah pasar bebas yang tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan negara, maka atas pengaruh sosialisme itu diharuskan menjadi perhatian penting yang harus diurus juga oleh negara dengan penuh tanggungjawab. Karena itu, konsep “*welfare state*” ini disebut oleh Bung Hatta sebagai konsep Negara Pengurus yang berpengaruh dalam penyusunan UUD 1945, terutama ketika merumuskan Bab XIV UUD 1945 yang berisi Pasal 33 dan Pasal 34 UUD Proklamasi negara kita. Dengan berkembangnya gelombang pengaruh aliran sosialisme ini, dimulailah suatu era perluasan tanggungjawab negara ke dalam wilayah-wilayah persoalan yang sebelumnya murni merupakan dinamika masyarakat sendiri. Bentuk paling ekstrim dari kecenderungan intervensi peran pemerintah atau negara dalam kegiatan masyarakat ini adalah dengan munculnya paham dan rezim komunisme di banyak negara Eropa Timur dan di berbagai belahan dunia lainnya. Sebagai akibatnya, berkembang kecenderungan bagi negara untuk mengatur semua hal dalam bentuk peraturan-peraturan yang mengikat publik, sehingga kita menyaksikan terjadinya keadaan *over regulasi* dalam kehidupan sosial politik, sosial ekonomi dan bahkan sosial budaya dimanamana. Akibat lebih lanjut adalah peran negara cenderung menjadi makin kuat dan mengendalikan segalanya, baik di bidang politik,

ekonomi dan bahkan kebudayaan, yang kemudian terbukti tidak dapat diidealkan dalam upaya membangun kehidupan yang damai, adil dan sejahtera.

Sejak pertengahan abad ke-20, kelemahan ini mulai disadari. Dimana-mana mulai muncul gerakan yang bergelombang untuk mendorong proses demokratisasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan bahkan gelombang liberalisasi yang dikaitkan dengan upaya memprivatisasikan berbagai badan usaha milik negara, mendorong berkembangnya semangat debirokratisasi peran pemerintah, dan bahkan mengembangkan kebijakan deregulasi dalam arti mengurangi aturan-aturan yang terlalu rumit dan tidak efisien. Seperti yang diperlihatkan oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdene dalam bukunya *Megatrends 2000*, gelombang privatisasi itu berkembang sangat cepat mulai sejak tahun 1970-an, dimulai dari Inggris, kemudian berkembang di Amerika Serikat, di Jepang dan kemudian di hampir semua negara. Boleh dikata, sampai menjelang berakhirnya abad ke-20, semua pemerintahan dengan keluasaan dan tingkat kecepatan yang berbeda-beda, telah menjalankan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi itu di negaranya masing-masing. Dengan berkembangnya kecenderungan privatisasi, deregulasi dan debirokratisasi yang dilakukan bersamaan dengan gelombang demokratisasi dimana-mana, memang berakibat positif untuk menghentikan penambahan jumlah peraturan yang dibuat. Akan tetapi, produktivitas peraturan yang telah dibuat hampir satu abad sudah keburu berkembang sangat rumit. Di samping itu, pengurangan peran negara dalam memproduksi hukum dan dalam mengendalikan dinamika perubahan dalam masyarakat, terbukti tidak serta merta mengurangi jumlah aturan yang dijadikan pegangan dalam kehidupan masyarakat. Penciptaan norma aturan dalam kehidupan bersama terus saja berkembang, meskipun proses produksinya tidak lagi ditentukan semata-mata oleh pemerintah atau bahkan oleh negara.

Untuk mengatasi segala kerumitan yang timbul dalam dinamika masyarakat itu sendiri, mau tidak mau, masyarakat kita sendiri memang dipaksa dan bahkan dipacu oleh keadaan

untuk membuat segala macam aturan yang memang dibutuhkan. Makin kompleks skala dan dimensi perubahan itu terjadi, makin meningkat pula kebutuhan akan norma-norma pengatur dan pengendali itu berkembang. Karena itu, perkembangan kebutuhan untuk membuat aturan ini malah cenderung terus meningkat dari waktu ke waktu, dan tanpa disadari makin lama makin cenderung timbul keadaan *over regulasi*. Gejala ini terjadi, baik dalam lingkungan tradisi "*common law*" yang mengutamakan prinsip "*judge-made law*" maupun dalam tradisi "*civil law*" yang mengutamakan pembuatan peraturan tertulis, gejala *over regulasi* itu terjadi. Gejala inilah yang disebut oleh Richard Susskind sebagai gejala *hyperregulation* dalam bukunya "*The Future of Law: Facing the Challenges of Information Technology*".

Dalam tradisi "*common law*", tiap hari muncul putusan-putusan hakim di satu daerah yang dalam waktu segera harus menjadi referensi bagi hakim di daerah lainnya dalam memutuskan perkara yang serupa. Bahkan dalam sistem *Commonwealth* yang memungkinkan dilakukannya *import* hakim dari satu negara anggota persemakmuran Inggris ke negara anggota persemakmuran lainnya, putusan hakim di satu negara juga menjadi referensi bagi hakim di negara anggota lainnya dalam memutuskan perkara yang serupa. Demikian pula dalam tradisi "*civil law*" kecenderungan membuat peraturan untuk mengatur berbagai perubahan yang terjadi dalam masyarakat, terus meningkat sejalan dengan cepatnya proses perubahan terjadi. Makin cepat perubahan itu berlangsung, makin cepat pula berkembangnya tuntutan kebutuhan untuk mengadakan pembaruan terhadap berbagai produk peraturan yang ada. Makin cepat perubahan terjadi, makin kompleks pula perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, sehingga memicu banyaknya terjadi persengketaan yang perlu diputuskan oleh hakim. Di samping itu, makin kompleks perubahan terjadi dan makin rumit permasalahan yang dihadapi, makin berkembang pula kebutuhan untuk membuat aturan-aturan guna mengendalikan dinamika perubahan itu. Karena itu, sebagai akibat terjadinya revolusi teknologi komunikasi dan transportasi dan makin

cepatnya dinamika perubahan terjadi, maka makin meningkat pula kecenderungan untuk memproduksi peraturan-peraturan baru, baik dalam bentuk putusan-putusan hakim maupun dalam bentuk peraturan tertulis.

Sebagai akibat gejala *overregulasi* atau *hiperregulasi* itu, menurut Richard Susskind, timbul pula kecenderungan terjadinya alienasi hukum. Hukum makin lama makin teralienasi atau terasing dari masyarakatnya sendiri. Hukum juga makin terasing dari warganegara, dari lingkungan pelaku bisnis, dan bahkan dari kalangan para ahli hukum sendiri. Karena itu, dibutuhkan kelompok profesional yang mengkhususkan keahliannya di bidang hukum, yang terus menerus mengikuti perkembangan hukum dan bekerja profesional di bidang ini. Akan tetapi, para ahli hukum sendiri harus bekerja dengan lebih keras dan profesional. Para ahli hukum tidak saja dituntut untuk menguasai berbagai teori ilmu hukum tetapi juga memahami betul perkembangan aneka peraturan-peraturan yang berkembang cepat itu. Dunia pendidikan hukum dapat dipastikan akan gagal mempersiapkan sumberdaya manusia yang berkualitas untuk bekerja di bidang hukum apabila orientasi kurikulumnya hanya memuat teori-teori yang dihasilkan dari masa lalu, tanpa mengaitkannya dengan peraturan-peraturan yang tumbuh cepat dalam kenyataan praktek.

Di samping itu, para ahli dan sarjana hukum yang bekerja dalam praktek juga menghadapi masalah yang tidak sederhana. Apabila mereka tidak membiasakan diri dengan mengikuti perkembangan aneka peraturan perundang-undangan dan dinamika hukum dalam praktek. Akan tetapi, bersamaan dengan itu, bagaimana mungkin kita dapat mengikuti dinamika perkembangan yang begitu cepat tanpa dibantu peralatan yang memadai dengan sistem otomatisasi. Dalam hubungan itulah peranan teknologi informasi berupa sistem komputer dan sistem komunikasi internet serta sarana dan prasarana hukum elektronik lainnya menjadi sangat mutlak diperlukan. Para ahli hukum tidak mungkin dapat melayani kebutuhan akan layanan hukum yang sangat cepat berkembang sebagai akibat terjadinya revolusi

teknologi informasi, tanpa memanfaatkan jasa teknologi informasi itu sendiri. Jasa teknologi informasi dalam bidang hukum bahkan tidak hanya berguna bagi para ahli hukum, tetapi juga penting bagi siapa saja ataupun instansi apa saja yang memerlukan informasi hukum dalam waktu yang cepat. Baik para sarjana hukum yang bekerja di dunia pendidikan dan penelitian maupun sarjana hukum yang bekerja di dunia bisnis, di dunia politik dan pemerintahan, maupun di tengah masyarakat pada umumnya, memerlukan jasa pelayanan hukum yang cepat, agar mereka sendiri dapat pula memberikan pendapat-pendapat hukum yang cepat dan tepat. Di setiap unit kerja kenegaraan, pemerintahan maupun di dunia usaha (bisnis), jasa teknologi informasi semacam ini juga sangat dibutuhkan untuk menjamin agar dinamika pelaksanaan tugas sehari-hari dapat berjalan secara teratur dan taat asas. Apalagi di lingkungan negara yang menganut prinsip negara hukum, yang mencita-citakan tegaknya prinsip "*the rule of law*", keteraturan sistem hukum merupakan sesuatu yang niscaya dan tidak dapat ditawar-tawar.

INSTITUSI KENEGARAAN DAN PEMERINTAHAN

1. Badan Perwakilan Rakyat

a. Produk Peraturan Perundangan

Dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dapat kita kategorikan sebagai badan-badan perwakilan rakyat di Indonesia dewasa ini adalah:

- 1) MPR-RI (termasuk MPRS).
- 2) DPR-RI (termasuk DPRS).
- 3) DPRD provinsi yang sebelumnya dinamakan DPRD Tingkat I.
- 4) DPRD kabupaten dan kota yang sebelumnya dinamakan DPRD Tingkat II.

- 5) Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama setempat.

Di masa lalu, di zaman Hindia Belanda, dikenal pula adanya *Volksraad* (Dewan Rakyat) yang dapat disetarakan dengan pengertian DPR di zaman sekarang. Produk peraturan yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat tersebut bervariasi dari waktu ke waktu. Akan tetapi, keseluruhannya dapat dikelompokkan secara bertingkat sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar, Perubahan UUD, Ketetapan MPR, dan GBHN.
- b. Undang-Undang.
- c. Peraturan Daerah Provinsi.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota.
- e. Peraturan Desa atau disebut dengan nama lain, misalnya Peraturan Nagari, Peraturan Marga, dan lain sebagainya.

Di zaman Hindia Belanda, dikenal pula bentuk peraturan seperti *Ordonantie*, *Regerings Verordening (RV)*, dan Peraturan Daerah (swapraja dan swatantra). *Ordonantie* merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal bersama-sama dengan *Volksraad* di Jakarta, sesuai dengan Titah Ratu Kerajaan Belanda di Den Haag, sedangkan *Regerings Verordening (RV)* merupakan peraturan pemerintah yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal untuk melaksanakan Undang-Undang (*Wet*) di negeri Belanda.

b. Keputusan dan Ketetapan Administratif

Badan-badan perwakilan rakyat juga mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat internal badan perwakilan rakyat yang bersangkutan, misalnya, Peraturan Tata Tertib DPR, atau Peraturan Tata Tertib MPR yang dituangkan dalam bentuk Keputusan yang berlaku internal. Dalam kaitannya dengan administrasi karyawan dalam lingkungan rumah tangga badan perwakilan rakyat,

dapat pula dikeluarkan peraturan-peraturan karyawan tersendiri oleh sekretariat badan perwakilan yang bersangkutan. Semua ini bersifat administratif dan berlaku secara internal. Termasuk dalam pengertian putusan-putusan yang bersifat administratif itu adalah putusan-putusan yang dituangkan dalam bentuk keputusan yang bersifat "*beschikking*" seperti menetapkan ataupun memberhentikan seseorang dalam atau dari jabatan anggota komisi tertentu, ataupun panitia kerja tertentu.

c. Kebijakan dan Arah Program

Dokumen-dokumen yang berisi rumusan program dan kebijakan pimpinan badan perwakilan rakyat juga merupakan bahan informasi yang penting. Termasuk dalam hal ini adalah bahan-bahan pidato dan sambutan pimpinan badan perwakilan, bahan-bahan dan notulen-notulen rapat dan persidangan para anggota badan perwakilan, serta catatan-catatan hasil rapat, termasuk rapat dengar pendapat dengan pihak luar badan perwakilan. Selain itu, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan agenda persidangan, program-program kerja yang bersifat internal ataupun menyangkut kepentingan internal anggota badan, program-program yang berkaitan dengan karyawan, dan sebagainya, yang dituangkan dalam bentuk tertulis juga bernilai sebagai informasi yang penting di kemudian hari. Oleh karena itu, semua informasi tersebut perlu didokumentasikan secara "*computerized*" dan "*elektronis*".

Data base tentang keanggotaan badan-badan perwakilan rakyat, termasuk personalia karyawan badan-badan perwakilan rakyat yang bersangkutan perlu ditata, sehingga informasi mengenai soal ini dapat diketahui secara luas melalui jaringan informasi dan komunikasi elektronis. Sedapat mungkin, data base keanggotaan dan karyawan ini dihimpun selengkap mungkin, tidak saja menyangkut data pribadi, tetapi juga data mengenai latar belakang kehidupan, perkembangan pemikiran, keahlian, perkembangan tugas dan pekerjaan serta prestasi, karya dan pengabdian yang telah disumbangkan, dan lain-lain sebagainya. Kita tidak dapat

memperkirakan bagaimana sesungguhnya gambaran kualitas anggota parlemen kita di tiap-tiap daerah dan di Indonesia secara keseluruhan tanpa mengetahui data base mereka. Gambaran kualitas ini penting, karena dari sanalah kita dapat memperkirakan berbagai kemungkinan mengenai kinerja mereka dalam melaksanakan tugas-tugas konstitusional mereka parlemen baik sebagai lembaga legislatif maupun lembaga pengawasan politik.

2. Presiden dan Badan Pemerintahan

Secara horizontal, yang dapat dimasukkan ke dalam kategori sebagai lembaga pemerintahan di tingkat pusat setidaknya adalah kantor lembaga kepresidenan, kantor departemen pemerintahan, kantor kementerian tanpa portfolio, dan kantor badan-badan pemerintahan non-departemen. Masing-masing badan atau lembaga selalu diikat oleh perangkat-perangkat peraturan tertulis yang lebih tinggi, dan di dalamnya juga diberlakukan berbagai perangkat peraturan, baik yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang lebih tinggi ataupun yang dikeluarkannya sendiri untuk kebutuhan internal. Berbagai perangkat peraturan dimaksud biasanya tidak mudah untuk dipahami oleh setiap orang. Karena itu, diperlukan unit kerja tertentu yang mengkhususkan diri dalam upaya pendokumentasian dan pemanfaatannya untuk menjamin keberlakuannya dalam kenyataan praktek. Sedangkan secara vertikal, organisasi pemerintahan tersusun mulai dari pusat sampai ke desa-desa. Karena itu, tingkatan pemerintahan dapat dibagi menjadi pemerintah pusat, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten atau kota, dan pemerintahan desa. Bahkan di atas desa dan di bawah kabupaten atau kota masih terdapat struktur kecamatan yang dipimpin oleh camat. Semua unit kerja ini di satu segi terikat oleh peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang lebih tinggi, dan di pihak lain juga mengeluarkan berbagai perangkat aturannya sendiri yang berlaku di lingkungan internalnya masing-masing.

a. Lembaga Kepresidenan

Sejak kemerdekaan pada bulan Agustus 1945, Indonesia

pernah menerapkan sistem presidensiil di mana Presiden berfungsi sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan (eksekutif), dan pernah juga juga mempraktekkan sistem parlementer dimana Presiden berfungsi sebagai Kepala Negara saja, sedangkan kedudukan Kepala Pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Meskipun UUD 1945 menganut sistem Presidensiil (*quasi*), akan tetapi kabinet presidentil pertama setelah kemerdekaan hanya berusia kurang lebih dua bulan, dan setelah itu berganti dengan kabinet yang menggunakan sistem parlementer. Dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden berdasarkan ketentuan UUD 1945 memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Tetapi dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, pemegang kekuasaan membentuk UU itu adalah DPR dan/atau Senat. Perbedaannya mempengaruhi kedudukan hukum Undang-Undang. Di bawah sistem Konstitusi RIS dan UUS 1950, UU tidak dapat diganggu gugat karena UU itu hasil dari cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat yang disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Tetapi dalam sistem UUD 1945, kedaulatan rakyat di bidang pembentukan UU itu disalurkan secara serentak ke Presiden dan DPR. Karena itu, produk UU dalam sistem Konstitusi RIS dan UUDS 1950 tidak dapat digolongkan sebagai produk eksekutif, sedangkan dalam sistem UUD 1945 sebelum diadakan amandemen pada tahun 1999, masih dapat digolongkan sebagai produk Presiden bersama-sama DPR.

Menurut sistem UUD 1945, lembaga kepresidenan itu terdiri atas Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan jabatan yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturan tertentu yang bersifat mengikat dalam hubungan hak dan kewajiban dalam masyarakat. Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga Kepresidenan ini pada pokoknya dapat dibagi tiga, yaitu (i) peraturan yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi seperti Peraturan Pemerintah dalam rangka melaksanakan Undang-Undang; (ii) peraturan yang ditetapkan secara mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan peraturan

yang lebih tinggi, seperti misalnya Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, bukan dalam rangka melaksanakan undang-undang. Biasanya, peraturan demikian ini ditetapkan dalam rangka penentuan *policy rules* atau *beleidsregel* yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis; (iii) putusan-putusan hukum yang bersifat *beschikking* atau penetapan yang bersifat administratif, seperti pengangkatan ataupun pemberhentian pejabat.

b. Kantor Departemen Pemerintahan

Kantor Departemen dipimpin oleh Menteri dengan jabatan politis dan membawahi tugas-tugas publik dalam lingkungan departemen yang dipimpinnya. Menteri yang memimpin departemen ini harus dibedakan dari jabatan Menteri tanpa portfolio karena keberadaan jabatan Menteri tanpa portfolio dapat diubah secara dinamis oleh Presiden setiap waktu tergantung kebutuhan. Akan tetapi, kementerian yang memimpin departemen seyogyanya bersifat tetap, karena menyangkut struktur pemerintahan sampai ke daerah-daerah. Oleh karena sifat tugasnya yang langsung berhubungan dengan kepentingan publik, maka Menteri yang memimpin departemen itu diperbolehkan mengeluarkan produk-produk peraturan tersendiri yang dimaksudkan untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Selama ini, dalam hubungan itu, diberlakukan adanya Keputusan Menteri ataupun Peraturan Menteri yang berisi peraturan untuk kepentingan publik. Berkaitan dengan ini memang berkembang pemikiran untuk membedakan antara peraturan yang memuat norma aturan publik dengan penetapan yang bersifat administratif. Saya sendiri mengusulkan agar yang pertama disebut Peraturan Menteri, sedangkan yang kedua disebut Keputusan Menteri, agar tidak tumpang tindih seperti dalam praktek dewasa ini. Di samping itu, perlu dipertegas pula bahwa yang berwenang menetapkan peraturan untuk kepentingan publik hanya jabatan Menteri saja, bukan Direktur Jenderal ataupun Sekretaris Jenderal departemen yang merupakan jabatan-jabatan pegawai negeri biasa.

c. Kantor Kementerian Negara tanpa Portfolio

Selain pembatasan terhadap pejabat-pejabat administratif di atas, ada pula pendapat seperti yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Awaluddin Djamin untuk membatasi kewenangan mengeluarkan peraturan hanya pada Menteri yang memimpin departemen, dan tidak pada Menteri Negara tanpa portfolio. Karena, Menteri tanpa portfolio itu tidak berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat luas. Kalaupun ia perlu mengeluarkan peraturan, maka peraturan tersebut harus ditetapkan oleh Menteri terkait yang memimpin departemen tertentu. Di samping itu, keberadaan kementerian tanpa portfolio itu sendiri bersifat sangat kondisional dan tergantung kepada politik pemerintahan yang ditetapkan oleh Presiden. Artinya, suatu kementerian negara dapat saja dibubarkan dan diadakan oleh Presiden tergantung perkembangan kebutuhan. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat Menteri jelas merupakan wewenang Presiden. Akan tetapi, pembentukan dan pembubaran departemen haruslah dibedakan dari pembentukan dan pembubaran kantor menteri negara yang lebih fleksibel sifatnya. Pembentukan, pembubaran ataupun perubahan suatu departemen menyangkut kepentingan yang luas, karena itu tidak boleh ditentukan hanya oleh Presiden. Menurut pendapat saya, berkenaan dengan eksistensi departemen pemerintah itu harus ditetapkan dengan undang-undang, bukan oleh Presiden sendiri seperti yang terjadi dewasa ini.

d. Kantor Badan-Badan Pemerintahan non-Departemen

Badan-badan pemerintahan non-departemen, sebagian dipimpin oleh pejabat setingkat Menteri ataupun dirangkap oleh seorang Menteri Negara seperti jabatan Kepala BPPT dirangkap oleh Menristek, Ketua Bappenas pernah dirangkap oleh Menko dan juga pernah dijabat oleh seorang Menteri, Badan Pertanahan Nasional pernah dipimpin oleh seorang Menteri Negara, dan seterusnya. Akan tetapi, lebih banyak lagi badan-badan pemerintahan non-departemen yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berkedudukan sebagai seorang pejabat eselon 1. Dalam

hal demikian itu, pejabat pimpinan badan pemerintahan non-departemen ini tidak berwenang mengeluarkan peraturan untuk kepentingan publik. Akan tetapi, secara internal, banyak peraturan yang perlu dikeluarkan untuk mengaluri organisasi yang dipimpinnya secara internal. Di pihak lain, dalam pelaksanaan tugas-tugasnya sehari-hari, organisasi badan dan para pejabat serta pegawai yang bekerja di dalamnya juga diikat oleh berbagai macam peraturan yang ditetapkan oleh institusi yang lebih tinggi. Karena itu, meskipun tidak mengeluarkan peraturan tersendiri, unit kerja hukum tetap diperlukan di lingkungan badan-badan pemerintahan non-departemen ini.

e. Pemerintah Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota

Di daerah propinsi dan kabupaten ataupun kota, dapat dibentuk Peraturan Daerah atas kerjasama antara pihak eksekutif bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan yang dibuat bersama oleh Gubernur bersama DPRD Propinsi disebut Peraturan Daerah Propinsi yang bersangkutan. Peraturan yang dibuat bersama oleh Bupati atau Walikota bersama DPRD kabupaten atau kota yang bersangkutan disebut Peraturan Daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah tersebut, dapat ditetapkan peraturan pelaksanaannya oleh pihak eksekutif. Peraturan pelaksanaan Perda tingkat propinsi ditetapkan oleh Gubernur dalam bentuk Keputusan Gubernur, dan peraturan pelaksanaan Perda tingkat kabupaten atau kota ditetapkan oleh Bupati atau Walikota dalam bentuk Keputusan Bupati atau Walikota. Di masa depan, agar terdapat keseragaman, saya usulkan agar nomenklatur peraturan yang dikeluarkan Gubernur dan Bupati atau Walikota itu disebut saja dengan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Di samping itu, nomenklatur resminya juga perlu dibedakan dari istilah Keputusan yang hanya dipakai untuk pengertian penetapan yang bersifat administratif biasa (*beschikking*) sebagaimana sudah diuraikan di atas. Dengan demikian, di tingkat daerah propinsi kita perlu membedakan

antara Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur. Peraturan Desa adalah produk bersama antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah provinsi, Peraturan Gubernur adalah produk peraturan yang ditetapkan Gubernur sebagai kepala eksekutif, sedangkan Keputusan Gubernur berisi penetapan-penetapan yang bersifat administratif. Demikian pula di tingkat kabupaten/kota, kita juga perlu membedakan antara Peraturan Daerah, Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota, dan Keputusan Bupati atau Keputusan Walikota menurut kriteria perbedaan sebagaimana diuraikan di atas.

f. Pemerintah Desa

Sejak zaman penjajahan, sistem pemerintahan desa di Indonesia yang selama berabad-abad tumbuh menurut sistem hukum adatnya sendiri di mana sebagian di antaranya dapat dihubungkan dengan praktek-praktek demokrasi menurut ukuran modern, dipaksa untuk berubah dengan menerapkan sistem-sistem yang diseragamkan oleh kekuasaan negara asing. Proses penyeragaman sistem aturan yang diberlakukan di desa-desa itu makin menjadi-jadi setelah Indonesia merdeka, di mana pemerintah pusat terus menerus mengeluarkan peraturan, kebijakan dan tindakan-tindakan yang menyamaratakan semua daerah ke dalam sistem hukum yang terpusat. Karena itu, setelah era reformasi dewasa ini, kebutuhan untuk menghidupkan kembali tradisi-tradisi hukum adat di desa-desa dan bahkan sistem demokrasi desa yang masih dapat diaktualisasikan menurut kepentingan zaman sekarang, mulai dapat dikembangkan lagi. Karena itu, penataan kembali kehidupan demokrasi dan tradisi hukum di desa-desa, mutlak diperlukan. Pintu untuk itu telah terbuka, terutama dengan telah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang baru. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini telah memperkenalkan adanya bentuk Peraturan Desa, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atas persetujuan badan perwakilan rakyat di tingkat desa. Untuk membedakannya dari peraturan yang dibuat sendiri oleh Kepala Desa tanpa keikutsertaan para

wakil rakyat, maka dapat pula diperkenalkan bentuk lain, yaitu Peraturan Kepala Desa. Bahkan, konsisten dengan pemikiran di atas, Peraturan Kepala Desa itu juga perlu dibedakan dari Keputusan Kepala Desa yang hanya memuat penetapan yang bersifat administratif.

g. *Administrasi Pelayanan Informasi*

Di samping kaitannya dengan produk peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Pemerintah dapat berperan penting sebagai penghimpun informasi dan sekaligus sebagai pemberi jasa atau produsen jasa informasi hukum melalui sistem otomatisasi. Di Belanda, misalnya, sejak tahun 1975 telah dibentuk *Bestuurlijke Overleg Commissie* yang dikenal dengan BOCO yang berarti Komisi Musyawarah Administrasi Pemerintahan. Komisi ini bertugas memberikan pertimbangan kepada organ-organ pemerintahan dalam sektor umum dengan tujuan mengkoordinasikan kegiatan otomatisasi dalam arti luas, yaitu untuk memajukan efisiensi penyediaan informasi di kalangan pemerintahan dan semi pemerintah. Dalam laporan BOCO No. 16 dapat dibaca mengenai rancangan penyediaan informasi individu yang berkaitan dengan pengaturan sistem informasi kependudukan yang mencakup kegiatan-kegiatan berikut. (a) kewajiban menyerahkan data oleh setiap warga negara dan setiap instansi pemerintah, (b) pengumpulan data oleh setiap pemerintah kota, (c) pengolahan data oleh pemerintah kota dan pusat data otomatis antar kota, (d) penyimpanan data oleh pemerintah kota dan oleh pusat data otomatis antar kota, (e) penggunaan data oleh kota, jawatan pengairan, propinsi, organ negara ataupun organ pelaksana, (f) pemberian data oleh pemerintah kota dan jika perlu oleh pusat data, dan (g) pengelolaan sistem secara nasional oleh kementerian dalam negeri dan sejauh tidak diatur di tingkat yang lebih tinggi dapat juga dilakukan oleh pusat data otomatis ataupun oleh pemerintah kota.

3. Badan-Badan Peradilan

a. *Produk Peraturan Kekuasaan Kehakiman*

Pada pokoknya, kekuasaan kehakiman tidaklah membuat peraturan tersendiri. Kalaupun badan peradilan ini membuat peraturan, maka hal itu hanya berlaku secara internal di lingkungan badan-badan peradilan dan ditetapkan oleh Mahkamah Agung untuk mengatur kegiatan-kegiatan internal peradilan, seperti misalnya mengatur hakim dalam menjalankan tugasnya, dan lain sebagainya. Memang ada soal juga dengan bentuk Peraturan Mahkamah Agung yang juga mengatur pula, misalnya, mengenai “*judicial review*”. Sifat aturan ini sebenarnya hanya mengatur hakim, bukan mengatur publik atau masyarakat yang akan mengajukan gugatan kepada pengadilan. Akan tetapi, karena peraturan mengenai tata cara gugatan “*judicial review*” tersebut belum ada, maka Mahkamah Agung mengambil inisiatif untuk mengaturnya dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Selain Peraturan Mahkamah Agung, ada pula peraturan-peraturan yang dikeluarkan dalam bentuk Surat Edaran yang berisi norma-norma aturan yang menjadi petunjuk kerja bagi para hakim yang perlu diinventarisasikan ke dalam sistem elektronis.

b. *Putusan-Putusan Peradilan*

Dalam sistem peradilan yang merdeka, putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam keseluruhan sistem hukum yang mendasarkan diri pada prinsip konstitusionalisme. Lebih-lebih dalam tradisi hukum “*common law*” yang mengutamakan asas *precedent*, putusan hakim terdahulu selalu menjadi referensi bagi hakim terkemudian dalam memutuskan suatu perkara. Dalam tradisi “*civil law*” yang sangat berakar di Indonesia, peranan putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap juga, juga diakui sebagai salah sumber hukum yang penting. Karena itu, data base tentang putusan-putusan hakim itu sangat penting. Makin lama makin banyak putusan yang dijatuhkan oleh hakim, dan jika pendataan mengenai hal itu tidak segera dilakukan

dengan sebaik-baiknya dengan menggunakan jasa komputer, kita tidak akan tahu hutan rimba putusan-putusan yang pernah dibuat oleh hakim-hakim di negara kita yang besar ini.

Lembaga kekuasaan kehakiman atau badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung secara bertingkat terdiri atas:

- 1) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Negeri.
- 2) Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.
- 3) Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- 4) Pengadilan Militer dan Mahkamah Tinggi Militer.
- 5) Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Di samping itu adalah pula beberapa bentuk pengadilan lainnya seperti Pengadilan Pailit, Pengadilan Pajak, dan Pengadilan Tilang yang masing-masing dapat mengembangkan sistem informasi dan administrasi putusannya, terutama data base tentang jurisprudensi putusan-putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Putusan-putusan lembaga atau badan-badan peradilan tersebut sudah tentu sangat banyak jumlahnya dewasa ini, dan perlu ditata pencatatannya. Dalam sistem otomatisasi elektronik yang nantinya telah berkembang, dapat saja muncul kebutuhan bagi hakim untuk menggunakan komputer dalam menjatuhkan putusan pidana. Sistem inilah yang biasa dikenal di Belanda dengan istilah BOS (*Beslissingen Ondersteunde Systemen*) atau sistem pembantu pengambilan putusan.

c. *Data Base Sumber Daya Manusia*

Data base tentang hakim, panitera, tersangka, terdakwa, terpidana, penggugat dan tergugat, serta pengacara atau advokat yang mendampingi pihak-pihak yang terlibat perlu didata secara sistematis. Data sumber daya manusia ini, misalnya, dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Data hakim, jaksa, pengacara dan panitera pengadilan umum (tingkat pertama, kedua dan kasasi).
- 2) Data hakim, pengacara dan panitera pengadilan agama

(tingkat pertama, kedua dan kasasi).

- 3) Data hakim, jaksa, pengacara dan panitera pengadilan militer (tingkat pertama, kedua, dan kasasi).
- 4) Data hakim, jaksa, pengacara dan panitera pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama, kedua dan kasasi).
- 5) Data hakim, jaksa, pengacara dan panitera pengadilan hak asasi manusia.
- 6) Data hakim, jaksa, pengacara dan panitera pengadilan lain-lain seperti pengadilan tilang, pengadilan pajak, dan sebagainya.
- 7) Data penggugat dan tergugat dalam persidangan di pengadilan umum, pengadilan agama, pengadilan tata usaha negeri serta pengadilan-pengadilan lainnya.
- 8) Data terdakwa dan terpidana dalam persidangan di pengadilan di pengadilan umum dan pengadilan militer.
- 9) Data tentang rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, termasuk data tentang sipir dan karyawannya, dan data tentang tahanan dan narapidana.

Pendataan demikian itu sangat penting dan dapat menunjang kebutuhan informasi mengenai sumber daya manusia ini, baik dalam rangka kegiatan penelitian maupun dalam rangka penyusunan program dan kebijakan di kemudian hari. Dari data sumber daya manusia ini pula nantinya kita akan dapat menentukan arah pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia di bidang hukum sebagai tumpuan utama bagi bekerja efektifnya sistem hukum nasional di masa mendatang.

4. Lembaga-Lembaga Lainnya

Lembaga-lembaga setingkat dengan pemerintah seperti Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung, juga harus diperlakukan serupa dengan lembaga-lembaga sejenis. Semua lembaga kenegaraan kita diikat oleh hukum dan pelaksanaan tugasnya identik dengan pelaksanaan sesuatu peraturan perundang-undangan. Demikian pula dengan lembaga-lembaga

penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan diikat oleh hukum dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum dan tindakan-tindakan yang dilakukannya mempunyai implikasi hukum yang penting, dan karena itu perlu diadministrasikan secara efisien. Kepolisian Republik Indonesia merupakan aparat yang berhubungan langsung dengan fungsi pengamanan dan pelayanan kepada masyarakat. Karena itu, catatan-catatan mengenai institusi, sumber daya manusia, fasilitas pendukung yang dimiliki, kinerja di lapangan, tindakan-tindakan administratif yang dilakukan, produk-produk perintah, dan tindakan hukum berupa penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan, data laporan dan pengaduan peristiwa pidana yang diterima dari masyarakat, data kasus peristiwa yang diselesaikan di lapangan, yang diteruskan ke proses penyidikan, yang diselesaikan sampai ke tingkat penuntutan (diserahkan ke kejaksaan), dan seterusnya, perlu mendapat perhatian dalam rangka jaringan sistem informasi hukum di masa yang akan datang. Data dan informasi yang perlu didokumentasikan secara elektronik meliputi tidak saja informasi peraturan dan mekanisme kerja, tetapi juga informasi mengenai institusi dan sumberdaya manusia yang dibutuhkan oleh tiap-tiap institusi dalam pelaksanaan tugasnya ataupun yang menjadi dasar bagi institusi-institusi itu untuk melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Dengan demikian, informasi hukum yang perlu dikelola di masa sekarang di lingkungan organisasi kenegaraan dan pemerintahan, dan apalagi di lingkungan yang lebih luas, yaitu di dunia bisnis, begitu beragam, luas, rumit dan kompleks sifatnya. Karena itu, sistem informasi dan administrasi di lingkungan organisasi pemerintahan dan kenegaraan di masa mendatang haruslah mempertimbangkan sungguh-sungguh keperluan untuk memanfaatkan jasa teknologi informasi yang berkembang dewasa ini. Apalagi, di masa-masa mendatang, corak aktivitas di dunia kerja makin lama akan makin berkembang ke arah *paperless*, dan memaksa semua institusi kenegaraan dan pemerintahan terpaksa menggunakan jasa komputer, internet, dan perangkat elektronik lainnya.

Hanya dengan memanfaatkan jasa teknologi informasi itulah, badan-badan pemerintahan dan kenegaraan dapat berkompetisi dan tidak tertinggal dalam persaingan menguasai informasi dengan kalangan dunia usaha dan lembaga swasta pada umumnya. Hanya dengan memanfaatkan jasa teknologi informasi semacam itu pulalah pemerintahan suatu negara dapat memimpin bangsa dan negara secara mandiri dalam berhadapan dengan bangsa dan negara lain di era kompetisi global yang makin ketat di masa-masa mendatang. Jangan sampai, karena kelalaian memanfaatkan jasa teknologi informasi yang cepat dan tepat, bangsa dan negara lainlah yang justru lebih menguasai informasi mengenai diri kita daripada bangsa sendiri. Pada era informasi sekarang dan di masa datang, hanya bangsa dan negara yang menguasai informasi saja-lah yang dapat memenangkan persaingan yang terus berkembang makin ketat. Karena itu, tepat jika dikatakan bahwa informasi adalah kekuatan, *information is power*, siapa yang menguasainya akan berpeluang menguasai dunia. Sebaliknya, negara dan bangsa yang tidak menguasainya, akan tergantung kepada bangsa dan negara lain. Hubungan ketergantungan itu sendiri akan berkembang tak ubahnya bagaikan hubungan penjajahan seperti yang dialami oleh bangsa-bangsa Asia, Afrika dan Amerika pada abad-abad ke-15 sampai pertengahan abad ke-20.

PERGESERAN PARADIGMA HUKUM

Di masa yang akan datang, dunia hukum yang kompleks dan rumit akan menghadapi perubahan mendasar sebagai salah satu bentuk informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Seperti diungkapkan di atas, makin banyak aturan hukum yang dibuat dan dibutuhkan sebagai referensi, makin terasing pula hukum dari lingkungan masyarakat luas. Hukum makin lama bahkan akan terasing dari dunia bisnis dan bahkan dari para ahli hukum sendiri yang tidak mampu lagi mengikuti satu-per-satu perkembangan hukum dari hari ke hari. Oleh karena itu, hakikat hukum akan berubah sebagai informasi yang bernilai sangat ekonomis. Hukum akan berubah menjadi sekadar informasi yang dapat di-

kuasai oleh siapa saja, termasuk oleh mereka yang tidak memiliki latar belakang pendidikan hukum sama sekali. Dalam hubungan itu, maka secara perlahan-lahan dapat terjadi suatu pergeseran paradigma, baik dalam kaitannya dengan tugas-tugas pelayanan hukum maupun dalam kaitannya dengan hukum sebagai proses penemuan keadilan. Seperti yang digambarkan oleh Richard Susskind, pergeseran paradigma itu akan terjadi seperti dalam tabel berikut:

Sebagai akibat terjadinya perubahan-perubahan mendasar yang diakibatkan oleh berkembang pesatnya pemanfaatan teknologi informasi yang bersifat elektronis di semua lapangan pekerjaan, maka pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan mendasar. Konsep pelayanan hukum di masa depan akan mengalami pergeseran dari konsep *kepenasehatan hukum* menjadi konsep *informasi hukum* semata. Semua orang bisa menguasai informasi hukum tanpa harus menjadi sarjana hukum terlebih dahulu. Bahkan seorang insinyur juga bisa menguasai informasi hukum yang berkembang sangat cepat. Di samping itu, pelayanan hukum yang selama ini biasanya bersifat *one-to-one man approach* juga akan berubah menjadi *one-to-many approach*. Satu orang yang menguasai informasi hukum melalui dukungan jaringan teknologi informasi dapat memberikan pelayanan informasi hukum sekaligus kepada banyak orang, sehingga sifat pelayanan berubah dari *reaktif* dalam rangka menjawab pertanyaan yang diajukan menjadi *proaktif*, tidak lagi tergantung kepada pertanyaan yang muncul ataupun persoalan yang dihadapi. Para ahli hukum yang menguasai informasi hukum dalam bidang tertentu dapat dimanfaatkan jasanya oleh banyak orang sekaligus melalui pemanfaatan jaringan teknologi informasi yang efektif, tidak saja untuk mereaksi persoalan-persoalan yang terbatas, tetapi juga untuk menghadapi segala kemungkinan yang dapat terjadi dan semua keperluan.

Oleh karena itu pula, teknik pembayaran jasa konsultasi hukum yang sekarang bersifat *time-base billing* akan berubah men-

jadi *commodity pricing*. Harga jasa konsultasi hukum dihitung bukan lagi per jam konsultasi seperti sekarang, tetapi per isu yang berhasil dipecahkan. Memang, gejala pembayaran jasa konsultasi hukum menurut hitungan jam itu sendiri masih merupakan ses-

No.	TODAY'S LEGAL PARADIGM	TOMORROW'S LEGAL PARADIGM
	Legal Service	Legal Service
01	Advisory service	Information service
01	Client-lead	Client-lead
02	Reactive service	Proactive Service
04	Time-based billing	Commodity pricing
05	Restrictive	Empowering
06	Defensive	Prognostic
07	Legal focus	Business focus
	Legal Process	Legal Process
01	Legal problem solving	Legal risk management
01	Dispute resolution	Dispute prevention
02	Publication of law	Facilitation of law
04	Dedicated legal professionals	Legal specialists & Interdisciplinary
04	Point-based	IT-based legal systems

(Diolah dari Figure 8.1. *The Shift in Legal Paradigm*, karya Richard Susskind, 1996)

uatu yang baru di Indonesia. Sebagian terbesar pendapatan para pengacara kita dewasa ini belum lagi mengikuti jejak seperti yang terjadi di Amerika Serikat yang memungkan para pengacara profesional dihargai dengan hitungan jam atau bahkan menit. Akan tetapi, di masa yang akan datang, sifat hitungan balas jasa hukum itu sendiri akan mengalami perubahan, sehingga tidak dapat lagi mengandalkan hitungan jam atau menit tersebut. Di antara sebabnya ialah bahwa pelayanan hukum di masa depan tidak perlu lagi

terjadi dalam hubungan konsultasi orang per orang. Setiap orang yang membutuhkan jasa informasi hukum tidak perlu lagi datang ke pengacara atau penasehat hukum, melainkan cukup datang ke komputer atau datang ke operator komputer untuk membuka *web* atau *situs* jasa informasi hukum yang diperlukan.

Di samping itu, pelayanan hukum yang sekarang bersifat *restriktif* dalam arti membatasi layanan untuk kebutuhan yang terbatas bagi klien, juga akan mengalami perubahan. Di masa depan, pelayanan hukum itu akan berubah dari sifatnya yang cenderung *restriktif* itu menjadi pelayanan yang memberdayakan klien (*empowering*). Dengan menggunakan jasa teknologi informasi yang dioperasikan secara benar, seseorang atau sekelompok orang atau bahkan banyak orang akan mendapatkan kesempatan memperluas pengetahuan dan penguasaannya akan informasi hukum yang dibutuhkan yang memungkinkannya atau mereka untuk mengatasi sendiri secara mandiri berbagai masalah hukum yang dihadapi. Selain itu, orientasi pelayanan hukum sekarang dapat dikatakan bersifat mempertahankan dan melindungi diri (*defensive*). Tugas utama para pengacara adalah menjadi pelindung dalam upaya mempertahankan posisi hukum kliennya masing-masing. Dengan demikian, kedudukan jasa pelayanan hukum bersifat sangat defensif. Dalam perubahan di masa yang akan datang, tidak dapat dihindari bahwa orientasi kerja jasa hukum di masa datang akan berubah makin *pragmatis*. Kedudukan klien juga tidak terlalu banyak tergantung kepada peranan pengacaranya yang selama ini bertindak sebagai patron. Di samping itu, persoalan-persoalan yang timbul yang memerlukan pelayanan jasa hukum juga akan makin banyak terpusat pada soal-soal bisnis (*business oriented*), daripada hanya berkisar pada soal-soal yang bersifat sangat *legalistik*.

Dari segi prosesnya, pelayanan hukum juga tidak lagi berorientasi pada pemecahan masalah, melainkan lebih bersifat pengelolaan risiko. Risiko yang timbul karena terjadi permasalahan tidak lagi untuk dipecahkan, tetapi dikelola dengan sebaik-baiknya. Di masa depan, para pelayan hukum juga tidak lagi

menyelesaikan sengketa, tetapi justru menanggulangi potensi persengketaan. Oleh karena itu, kalau sekarang kita memerlukan publikasi-publikasi hukum (*publication of law*) yang banyak dan luas dalam rangka pemasyarakatan hukum, di masa yang akan datang yang lebih dibutuhkan orang adalah *promulgation of law*, yaitu penyebarluasan informasi hukum. Yang dimaksud dengan promulgasi hukum itu adalah bahwa hukum secara fisik merupakan informasi yang perlu disebarluaskan sebanyak mungkin dan seluas mungkin, sedangkan dalam pengertian publikasi hukum, terkandung maksud yang lebih menekankan isi hukum itu yang perlu dimasyarakatkan kepada publik. Di masa depan, tujuan pemasyarakatan itu dapat dianggap tidak realistis lagi karena banyaknya peraturan yang perlu dimasyarakatkan dan luasnya jangkauan yang perlu mengetahui keberadaan peraturan tersebut. Oleh karena itu, yang lebih utama adalah penyebarluasan informasi hukum itu ke seluas mungkin sasaran dengan membuka akses yang terbuka bagi setiap orang untuk mengetahui adanya informasi hukum itu. Caranya ialah melalui *cyberspace* yang didukung oleh teknologi informasi yang efektif untuk itu.

Sebagai akibat lebih lanjutnya, akan berkembang kebutuhan di masa mendatang bahwa para profesional hukum akan dihargai apabila mereka menjadi spesialis di bidang-bidang yang spesifik. Apabila pola profesionalisme hukum yang ada sekarang terus berkembang, para profesional itu akan berubah menjadi sangat generalis, seakan-seakan semua sarjana hukum memahami dan menguasai semua bidang hukum. Karena itu, para profesional hukum kita itu di masa datang dituntut untuk berubah menjadi para *specialist* yang menguasai informasi mengenai sesuatu bidang tertentu secara luas dan mendalam. Jika tidak demikian, maka para profesional hukum tidak akan dapat dibedakan dari orang yang tidak memiliki latar belakang hukum tetapi dengan mandiri atas bantuan teknologi informasi dapat menguasai informasi hukum secara luas, sehingga dapat menjadi generalis juga di bidang hukum. Sementara itu, dokumen-dokumen hukum yang sekarang bersifat *print-based* akan berubah pula menjadi

information technology based. Orang tidak lagi memerlukan berjilid-jilid buku hukum. Sebagai gantinya, masyarakat luas akan memerlukan *CD-rom* dan komputer yang dapat mengakses sumber-sumber informasi hukum yang diperlukan melalui internet, dan sebagainya. Setiap pengusaha, perencana proyek, desainer usaha, ataupun para profesional hukum yang memerlukan informasi hukum tertentu dapat langsung mengakses sumber-sumber informasi yang tersedia melalui jaringan internet, dan atas dasar itu putusan-putusan dapat segera dibuat dan bahkan disebarluaskan ke berbagai penjuru dunia secara simultan. Oleh karena itu, penting sekali bagi kalangan ahli hukum dan praktisi hukum untuk membentuk suatu pusat informasi hukum yang dapat diandalkan. Memang sejak lama, kalangan ahli hukum dan para pejabat pemerintah mengimpikan dibentuknya *Law Center* yang bersifat *integrated*. Kebutuhan akan *law center* ini di masa yang akan datang mutlak sifatnya. Akan tetapi, cara kerja pusat informasi hukum itu sendiri tidak boleh konvensional. Jika cara kerjanya masih bersifat konvensional, maka sebaiknya ide semacam itu dibatalkan saja. Yang kita perlukan di masa mendatang itu adalah sebuah pusat informasi hukum yang terintegrasi ke dalam jaringan sistem teknologi informasi mutakhir yang dapat diakses oleh siapa saja atau lembaga apa saja yang memerlukan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Pentingnya peranan pemerintah dalam hal ini karena infrastruktur yang perlu dibangun membutuhkan investasi yang tidak sedikit. Akan tetapi, dalam cara kerjanya nanti, lembaga ini tidak boleh bersifat birokratis. Cara kerjanya harus dibangun secara profesional dan selanjutnya dikembangkan atas dukungan dinamika pelanggannya sendiri. Beberapa negara berkembang yang menyadari pentingnya pemanfaatan teknologi informasi ini, misalnya, Malaysia yang sejak dua tahun lalu telah meluncurkan mega proyek yang diberikan nama *Malaysia Super Corridor*. Negara lain yang juga patut disebut adalah Uni Emirat Arab yang sejak akhir Oktober tahun 1999 yang lalu telah mencanangkan kota Dubai sebagai ibukota negara bagian Dubai menjadi *Kota Internet*. Baru-baru ini,

Pemerintah Dubai yang dikenal memiliki sistem pelayanan publik yang sangat efisien, telah pula meluncurkan proyek revolusioner internet untuk mengubah sistem administrasi yang digunakan yang bertumpu pada kertas-kertas menjadi pemerintahan elektronik tanpa kertas. Seperti diberitakan oleh Harian *Republika*, (Jum'at, 7 April 2000, hal.13), Pemerintah Dubai mengingatkan bahwa para pegawai negeri akan kehilangan pekerjaan jika menolak menggunakan alat elektronik. Menteri Pertahanan Dubai, Mohammad bin Rashed al-Maktum, menegaskan bahwa program ini diluncurkan untuk memacu penggunaan internet secara penuh dan mengubah sistem administrasi publik menjadi pemerintahan elektronik yang mengurangi pengeluaran dan meringankan beban administrasi pemerintah. Penggunaan internet itu, menurutnya, dimaksudkan untuk mengejar ketertinggalan Dubai dari negara-negara barat. Karena itu, seluruh kementerian dan departemen pemerintahan Dubai harus bergerak untuk melepaskan diri dari kertas-kertas dan beralih ke peralatan elektronik.

Untuk mengkoordinasikan segala upaya mengembangkan program internet dalam sistem administrasi pemerintahan seperti tersebut di atas, memang diperlukan suatu pusat informasi yang terpadu dengan dukungan investasi yang tidak sedikit. Karena itu, peran pemerintah sangat penting dalam hal ini. Namun demikian, pusat informasi seperti ini, dapat pula dikembangkan oleh kalangan masyarakat sendiri. Kalangan pengusaha swastapun dapat mengambil prakarsa untuk itu. Bahkan, para mahasiswa hukum dapat membentuk suatu pusat informasi hukum semacam itu dengan menggunakan jasa teknologi informasi yang dewasa ini sedang hangat dikembangkan. Namun, sekali lagi, seperti saya kemukakan di atas, agar pusat informasi ini benar-benar dapat tumbuh melembaga, gagasan semacam ini harus masuk ke dalam logika pasar ekonomi sehari-hari. Pusat informasi ini harus dibiayai oleh pasarnya sendiri yang dapat terdiri dari kalangan pengacara praktek, lembaga-lembaga ataupun berbagai "*law-firm*" yang ada di seluruh Indonesia dewasa ini ataupun oleh masyarakat pencari keadilan dan masyarakat pengguna jasa

teknologi informasi pada umumnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari apa yang diuraikan di atas, jelaslah bagi kita bahwa di masa depan kita akan menghadapi makin banyak tuntutan untuk mengkomputerisasikan sistem informasi dan administrasi semua organisasi kenegaraan dan pemerintahan. Tuntutan ini timbul karena adanya perubahan yang diakibatkan oleh berkembang-luasnya pemanfaatan jasa teknologi informasi yang bersifat elektronik. Dalam situasi demikian itu, pelayanan hukum dan proses bekerjanya sistem hukum akan mengalami perubahan mendasar. Karena itu, berkembang kebutuhan yang luas bagi kita semua untuk mempersiapkan institusi yang dapat menjadikan hukum sebagai produk informasi yang dapat diakses secara mudah melalui internet oleh semua orang yang membutuhkannya. Aparatur pemerintahan dan kenegaraan di tingkat pusat maupun di daerah-daerah perlu segera mengantisipasi kebutuhan ini. Yang perlu mengadakan langkah-langkah persiapan untuk ini bukan saja pemerintah, tetapi juga lembaga perwakilan rakyat dan badan-badan peradilan serta lembaga tinggi negara lainnya seperti Dewan Pertimbangan Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Sekretariat Jenderal DPR-RI, Sekretariat DPRD provinsi, sekretariat DPRD kabupaten dan kota, sekretariat negara, sekretariat daerah, dan bahkan sekretariat desa, perlu mengambil langkah-langkah antisipatif untuk memanfaatkan jasa teknologi informasi itu, khususnya dalam rangka dokumentasi dan penyebaran informasi hukum. ■

KEBUTUHAN HUKUM UNTUK PENGATURAN DAN PENGENDALIAN DINAMIKA PERKEMBANGAN TELE-

Sering dikemukakan bahwa dewasa ini, sebagai akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat cepat, umat manusia tengah hidup di zaman yang sama sekali baru, yaitu era informasi. Dalam era informasi itu, berkembang pula kecenderungan yang makin konvergennya sistem komputasi (*computing system*) dan sistem komunikasi, sehingga mendorong perkembangan sistem informasi yang makin terintegrasi dengan sistem komunikasi jarak jauh (*telecommunication system*). Bahkan dapat dikatakan bahwa era informasi dewasa ini makin menyebabkan berintegrasinya fungsi-fungsi teknologi informasi, media dan komunikasi (*information, media and communication technologies*) secara sekaligus. Ketiga fungsi teknologi itulah yang dipopulerkan di Indonesia dengan istilah TELEMATIKA sebagai singkatan perkataan Telekomunikasi, Media dan Informatika. Perkembangan telematika ini pulalah yang mempercepat terjadinya perluasan jaringan komunikasi

antar umat manusia yang menjadi salah satu penyebab penting munculnya fenomena globalisasi dengan dukungan ‘*global information infrastructure*’ yang terus berkembang.

Perkembangan telematika pada tingkat global tersebut wajib diantisipasi dan bahkan bangsa kita tidak boleh ketinggalan berpartisipasi dalam pengembangannya, dan apalagi dalam pemanfaatannya bagi kepentingan dinamika pembangunan bangsa dan negara. Untuk itu, Indonesia juga memerlukan *national information infrastructure* yang memadai. Di dalamnya, setidaknya tercakup tiga elemen penting, yaitu (i) perangkat peraturan perundang-undangan sebagai elemen yang bersifat *instrumental* yang diharapkan mengatur pemanfaatan dan mendukung perkembangan telematika tersebut, (ii) institusi perancang kebijakan dan mengawasi pelaksanaannya serta mengendalikan para pihak yang terlibat dalam dunia telematika sebagai elemen yang bersifat *institutional*, dan (iii) elemen perilaku para penyedia dan pengguna jasa telematika serta masyarakat konsumen telematika pada umumnya. Dewasa ini, ketiganya sama-sama belum cukup berkembang dalam kehidupan masyarakat dan bangsa kita, sehingga belum mungkin diharapkan dapat benar-benar mendukung dan mencerminkan ciri-ciri sebagai masyarakat informasi yang diidealkan.

Oleh karena itu, sangat layak dibahas di sini mengenai dua dari ketiga aspek kebutuhan hukum tersebut di atas, yaitu dari segi instrumental dan institusional. Pertama, perangkat peraturan perundang-undangan Republik Indonesia perlu dikembangkan untuk mendukung penerapan dan pengembangan telematika itu. Kedua, dalam rangka perumusan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk perangkat peraturan perundang-undangan resmi, dan dalam rangka pengawasan serta pengendalian kegiatan telematika dalam praktek, diperlukan kelembagaan resmi yang bersifat tersendiri untuk mengkoordinasikannya. Kedua hal ini dinilai sangat penting karena dewasa ini, karena perangkat perundang-undangan yang mengatur soal telematika ini masih sangat terbatas, dan kelembagaan yang menanganinya juga belum ada.

Oleh sebab itu, prakarsa masyarakat telematika Indonesia untuk mengupayakan agar di Indonesia dapat dibentuk suatu badan regulator nasional di bidang ini, sangat masuk akal, meskipun tentu saja, segi-segi juridis mengenai pembentukan lembaga baru ini perlu dikaji dengan seksama, sehingga tidak justru menimbulkan kerancuan yang tidak perlu.

PENGATURAN DAN PELEMBAGAAN

Sampai saat ini, undang-undang yang mengatur mengenai telematika ini dapat dikatakan masih sangat terbatas. Jika telematika mencakup elemen komunikasi, media dan informatika, maka dengan sendirinya wilayah yang seharusnya diatur sangat luas. Berkenaan dengan hal itu, kita dapat mencantumkan daftar undang-undang yang cukup banyak yang mengatur ketiga hal tersebut. Tetapi yang secara khusus mengatur mengenai telekomunikasi baru ada sejak diundangkannya UU No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi yang diperbarui dengan UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang diundangkan pada tanggal 8 September 1999. Namun, jika ketiga fungsi komunikasi, media dan informatika diintegrasikan dalam pengertian mengenai *Information Technology*, maka undang-undang tersebut di atas, dapat dikatakan tidak memadai, karena di dalamnya tidak mencakup pengaturan mengenai soal-soal yang sama sekali baru dalam perkembangan teknologi informasi. Oleh karena itu, selain UU tersebut masih dibutuhkan pengaturan-pengaturan yang bersifat teknis dan operasional di bidang teknologi informasi secara keseluruhan yang juga terbukti berkembang sangat pesat dan membutuhkan dinamika penyusunan norma-norma aturan yang bersifat antisipatif.

Lagi pula, teknologi informasi itu sendiripun mencakup bentuk-bentuk yang sangat luas dan melibatkan aktivitas menerima/menangkap (*capturing*) ataupun mengakses data, memanipulasikan data, mengkomunikasikan data, mempresentasikan, dan menggunakan data serta melakukan transformasi data menjadi informasi. Di dalamnya terdapat unsur perangkat keras (*hard-*

ware), perangkat lunak (*software*), dan *brainware*, yaitu para pelaku yang terlibat baik sebagai pengusaha, profesional, penunjang maupun sebagai pengguna, serta *content* atau datanya itu sendiri. Berkenaan dengan *hardware*, pengertian teknologi informasi itu juga sangat luas, yaitu mencakup perangkat komputer dalam arti yang seluas-luasnya, termasuk segala peralatan yang melekat padanya, alat-alat komunikasi internet, mesin fotokopi, faksimil, telepon selular, robot, *video recorder and player*, dan bahkan termasuk pula *microchips* yang terdapat dalam mesin mobil, pesawat udara, dan kapal laut, dalam *electronic cards*, serta dalam alat-alat elektronik lainnya seperti elevator, alat-alat rumah tangga, televisi, radio, dan sebagainya.

Lebih jauh lagi, sistem komunikasi yang bersifat saling menghubungkan (*interconnection*) dan saling mengoperasikan (*interoperation*) dalam jaringan yang luas (*information networking*) juga berkembang cepat dan sangat kompleks serta belum diatur sama sekali dalam berbagai perangkat peraturan yang ada selama ini. Karena itu, berbagai perangkat peraturan semacam itu perlu segera dibuat. Adanya perangkat aturan tersebut juga penting untuk menjamin adanya keseragaman pola acuan yang makin hari makin dirasakan kebutuhannya. Di samping itu, karena dinamika perkembangan penggunaan jasa teknologi informasi ini sangat cepat bergerak, juga dibutuhkan kelincahan institusi atau aparatur yang menanganinya, dan juga dibutuhkan perangkat aturan yang cukup kompleks, *njelimet*, dan penentuannya membutuhkan peranserta warga masyarakat telematika itu sendiri. Oleh karena itu, badan atau institusi yang akan menangani pengaturan teknologi informasi itu seyogyanya bersifat khas.

Dengan demikian, jelaslah bahwa kita sangat memerlukan satu badan resmi yang menangani masalah-masalah telematika ini. Masalahnya adalah apa saja tugas dan fungsi yang dapat dikaitkan dengan kelembagaan yang berdiri sendiri semacam itu. Dalam gagasan yang dirancang oleh Masyarakat Telematika Indonesia, tugas badan tersebut mencakup: (i) tugas pengaturan, (ii) tugas pengawasan, dan (iii) tugas pengendalian. Bahkan, jika

dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No.36/1999, tugas badan itu nantinya berkaitan dengan penentuan arah pengembangan pertelekomunikasian dalam rangka penetapan kebijakan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Supaya tidak salah dimengerti ada baiknya ketentuan UU ini dikutip lengkap. Pasal 4 ayat (1) UU ini menegaskan: *“Telekomunikasi dikuasai oleh Negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah”* yang berdasarkan ketentuan Pasal 6 tegas dinyatakan bahwa yang bertindak sebagai penanggungjawab administrasi telekomunikasi Indonesia adalah Menteri.

Pada Pasal 4 ayat (2) dinyatakan: *“Pembinaan telekomunikasi diarahkan untuk meningkatkan penyelenggaraan telekomunikasi yang meliputi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian”*. Selanjutnya, ayat (3) menyatakan: *“Dalam penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian di bidang telekomunikasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan memperhatikan **pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat serta perkembangan global**”*. Dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan pula: *“Dalam rangka pelaksanaan pembinaan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pemerintah melibatkan peranserta masyarakat”*, yang ditegaskan dalam ayat (2)nya: *“Peranserta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa **penyampaian pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat mengenai arah pengembangan pertelekomunikasian dalam rangka penetapan kebijakan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan di bidang telekomunikasi**”*.² Pelaksanaan peranserta masyarakat tersebut, berdasarkan ketentuan ayat (3) ditentukan diselenggarakan oleh lembaga mandiri yang dibentuk untuk maksud tersebut. Keanggotaan lembaga tersebut, dirinci dalam ayat (4) terdiri atas asosiasi yang bergerak di bidang usaha telekomunikasi, asosiasi profesi telekomunikasi, asosiasi produsen peralatan telekomunikasi, asosiasi pengguna jaringan, dan jasa telekomunikasi serta masyarakat intelektual di bidang

telekomunikasi. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara peranserta masyarakat dan pembentukan lembaga dimaksud diatur dengan Peraturan Pemerintah [Pasal 5 ayat (5)].

Dari ketentuan UU No. 36/1999 tersebut jelaslah bahwa bidang tugas lembaga mandiri yang akan dibentuk itu nanti tidak bersifat operasional, melainkan hanya bersifat *‘advisory’* saja, yaitu menyampaikan atau menyalurkan pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat kepada pihak yang berwenang dalam rangka penetapan (i) kebijakan, (ii) pengaturan, (iii) pengendalian, dan (iv) pengawasan di bidang pertelekomunikasian. Ketentuan mengenai tata cara pembentukan dan tata cara peranserta masyarakat ini masih harus diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Dengan kata lain, kewenangan untuk menentukan kebijakan, mengatur (*regel*), mengendalikan dan mengawasi tetap berada di tangan Pemerintah dalam hal ini Menteri yang terkait, sedangkan lembaga masyarakat yang dibentuk secara khusus itu hanya bersifat *advisory* dan tidak bersifat operasional. Karena itu, gagasan untuk membentuk badan independen yang secara khusus diberi wewenang untuk mengatur (*regels*) berkenaan dengan masalah telekomunikasi ini, tentu tidak dapat menjadikan ketentuan UU No. 36/1999 sebagai referensi. Sebab, semangat UU ini justru menentukan bahwa peranserta masyarakat itu hanya sebatas bersifat *advisory* saja.

PERBANDINGAN DI BEBERAPA NEGARA

Di Jordania, untuk menangani pengaturan penyelenggaraan telekomunikasi ini dibentuk satu komisi yang dinamakan Telecommunications Regulatory Commission (TRC) yang dipimpin oleh Dewan Direktur yang diketuai oleh Menteri. Konsep-konsep kebijakan ataupun rancangan undang-undang disusun dan diajukan untuk mendapat persetujuan Dewan Menteri, dan selanjutnya dilaksanakan oleh badan pelaksana di bawah koordinasi Direktur Jenderal yang sekaligus juga merupakan Wakil Ketua Dewan Direktur. Badan Pelaksana Komisi ini beranggotakan lima orang

² Cetak tebal oleh penulis.

warganegara Jordania yang memiliki sepsialisasi keahlian di bidang telekomunikasi. Kelima anggota tersebut diangkat dengan persetujuan Dewan Menteri atas usul yang diajukan oleh Menteri yang bersangkutan (Ketua Dewan Direktur) dengan catatan, dua di antara kelima anggota tersebut harus berasal dari sektor publik.

Tugas dan kewenangan TRC ini adalah:

(1) *“Regulate the telecommunications sector in the Kingdom by implementing the policy set for the provision of effective telecommunications services to the beneficiaries in line with the development of telecommunications technology and in such a way as to meet the requirements of those wishing to benefit from such services on non-monopoly bases, and the encouragement of investment and competition in the telecommunications sector”.*

(2) *“Spread public awareness of the importance of the telecommunications utility and endeavor to provide all types of telecommunications services in such a manner as to meet the requirements and wishes of the beneficiaries throughout the Kingdom, subject to providing the services with acceptable specifications and appropriate cost in accordance with competition rules”.*

(3) *“Protect the interests of those benefitting from telecommunications services, and control the performance of the parties licensed to provide telecommnuications services, including the quality and standard of the services and endeavors to develop the same”.*

Dari kutipan di atas, dapat diketahui bahwa Komisi Regulasi Telekomunikasi di Jordania ini berfungsi operasional, yaitu mengatur, memasyarakatkan kebijakan dan berbagai peraturan di bidang telekomunikasi, dan melindungi masyarakat telekomunikasi dalam rangka menjamin standar mutu pelayanan telekomunikasi.

Di Afrika Selatan, lembaga semacam ini dinamakan SATRA atau South African Telecommunication Regulatory Authority. Sifat tugasnya dalam mengatur (*regeling*) masalah-masalah per-telekomunikasian juga operasional seperti halnya di Jordania. Kewenangan SATRA diperoleh atas dasar undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen dan peraturan pemerintah, dan segala ketentuan peraturan teknis yang ditetapkan oleh SATRA adalah

dalam rangka pelaksanaan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut. Antara lain di tentukan bahwa SATRA-lah yang berwenang mengeluarkan perizinan telekomunikasi dan multi media, mengelola spektrum frekwensi, mengatur tarif, biaya perizinan, biaya frekwensi, industri telekomunikasi atas kepentingan umum, interkoneksi atau jaringan, standarisasi nasional, perencanaan frekuensi, dan inpeksi serta pemantauan. Baik di Jordania maupun di Afrika Serikat, badan atau lembaga tersebut berada dalam ranah pemerintahan atau fungsi eksekutif.

Di Kanada, lembaga semacam itu tidak dikaitkan dengan fungsi pemerintahan, melainkan dengan parlemen. Pada tahun 1968, Parlemen Kanada-lah yang membentuk Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission (CRTC) sebagai satu lembaga publik yang bersifat independen (*independent public authority*). Pada tahun 1968 itu, lembaga CRTC ini dibentuk dengan UU sebagaimana telah diubah dan diperbarui dengan UU Telekomunikasi tahun 1985 dan 1993, serta UU *Broadcasting* tahun 1991. Lembaga CRTC ini berwenang mengatur dan mengawasi (supervisi) semua aspek berkenaan dengan sistem penyiaran (*broadcasting*), mengatur usaha *providers* di bidang pelayanan telekomunikasi, dan *carriers* elektronik yang biasa tunduk pada pengaturan pemerintah federal. Sebagai lembaga independen yang dibentuk oleh parlemen, CRTC bertanggungjawab dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada parlemen melalui Menteri yang mengurus pertelekomunikasian.

Karena, sistem pemerintahan Kanada bersifat parlementer, maka alur pertanggungjawaban CRTC kepada parlemen melalui Menteri seperti ditentukan di atas, mudah dipahami. Akan tetapi, dalam sistem presidensiil di Amerika Serikat, lembaga semacam ini juga dikaitkan dengan fungsi parlemen dan bersifat independen. Di Amerika Serikat, lembaga ini disebut The Federal Communications Commission (FCC) dan didirikan berdasarkan *Communications Act 1934*. Dalam pelaksanaan tugasnya, FCC bertanggungjawab langsung kepada Kongres, tidak kepada Presiden. Tetapi Komisi ini dipimpin oleh lima orang Komisioner

yang diangkat oleh Presiden atas konfirmasi (*confirmed by*) Senat untuk masa kerja lima tahun (kecuali dalam hal melanjutkan masa jabatan yang *lowong* di tengah jalan). Presiden mengangkat salah seorang dari lima komisioner tersebut sebagai Ketua Komisi. (Orang partai politik diperbolehkan menjadi anggota komisi, tetapi jumlah anggota yang berasal dari satu partai politik tidak boleh lebih dari tiga orang). Organisasi pelaksana komisi ini dibagi ke dalam tujuh biro operasional yang masing-masing menangani tugas-tugas yang spesifik, yaitu *cable services, common carrier, consumer information, enforcement, international, mass media, and wireless telecommunications*. Biro-biro inilah yang ditugaskan mengembangkan dan mengimplementasikan program pengaturan (*regulatory programs*), memproses permohonan perizinan atau penerimaan, pengkajian keluhan atau pengaduan, melakukan penyelidikan, dan ikut serta dalam pertemuan dengar pendapat Komisi.

Masalahnya kemudian, sejauhmana lembaga independen yang akan didirikan di Indonesia dapat mencontoh lembaga-lembaga atau komisi-komisi tersebut di atas. Apakah lembaga independen itu nantinya sebaiknya dikaitkan dengan DPR-RI seperti di Kanada dan Amerika Serikat atau dengan Pemerintah seperti di Jordania dan Afrika Selatan. Pertanyaan ini sudah tentu untuk sementara jangan dulu dikaitkan dengan bunyi ketentuan UU No. 36 Tahun 1999 yang sudah jelas menentukan bahwa: (i) Penanggung jawab administrasi telekomunikasi Indonesia adalah Menteri, (ii) pengaturan mengenai pembentukan dan cara kerja lembaga independen tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah, dan (iii) fungsi lembaga independen itu nantinya hanya bersifat *advisory* saja, yaitu dalam rangka menyalurkan dan menyampaikan pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat kepada Pemerintah sebagai pemegang kewenangan untuk menentukan kebijakan, mengatur, mengawasi dan mengendalikan pertelekomunikasian di Indonesia.

KEWENANGAN MENGATUR DAN

TANGGUNGJAWAB PELAKSANAAN

Ada tiga model pendekatan yang dapat dipakai untuk menggambarkan perbedaan antara konsep kelembagaan badan telekomunikasi ini dalam hubungannya dengan pemerintah. **Pertama**, pembedaan antara fungsi *advisory* dengan fungsi *operasional*. Dalam hal demikian, badan independen ini dapat disebut Dewan Telekomunikasi yang beranggotakan pihak-pihak sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 36/1999. **Kedua**, pembedaan antara fungsi *regulasi (regeling)* dengan fungsi implementasi. Logikanya mirip dengan logika yang dipakai untuk membedakan antara fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Dalam hal, kedua fungsi itu tidak dipandang perlu dipisahkan secara tegas, maka badan yang bersifat mengatur (*regulating*) ini biasanya lebih praktis dikaitkan dengan lembaga pemerintah. **Ketiga**, dalam hal pembedaan dan bahkan pemisahan yang tegas antara fungsi eksekutif dan legislatif itu dianggap perlu ditekankan pentingnya, maka lembaga independen ini biasanya cenderung dikaitkan dengan fungsi parlemen. Karena fungsi mengatur itu sendiri ada pada parlemen, bukan di tangan pemerintah sesuai dengan prinsip “*separation of power*”.

Dari segi yang pertama, yaitu pembedaan antara fungsi *advisory* dengan fungsi *operasionalisasi* sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru. Selama setengah abad Indonesia merdeka, kebiasaan membentuk dewan-dewan yang bersifat *advisory* semacam ini terus saja terjadi. Mulai dari Presiden Soekarno, Presiden Soeharto, Presiden B. J. Habibie sampai ke Presiden Abdurrahman Wahid selalu saja mengembangkan kebiasaan membentuk dewan, komisi, dan sebagainya yang bersifat *advisory* dan cenderung hanya bersifat ‘politis dan simbolis’ belaka. Ketika UU No. 36 Tahun 1999 dirumuskan, tanpa disadari kebiasaan lama itu terus digunakan, sehingga organisasi yang dibayangkan yang dibentuk sebagai badan independen di bidang telekomunikasi itu nantinya hanya bersifat *advisory* yaitu hanya memberi masukan dan menyampaikan pemikiran serta pandangan-pandangan yang berkembang dalam masyarakat kepada pemerintah sebagai cermin

telah ditampungnya aspirasi masyarakat, dan sebagai perwujudan sudah besarnya peran serta atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan telekomunikasi.

Sesuai dengan semangat reformasi dewasa ini, sebenarnya, semua kebutuhan akan dewan-dewan penasehat semacam ini cukup dikonsentrasikan dalam rangka meningkatkan peran Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga penasehat presiden. Hal ini juga tercermin dalam Ketetapan MPR tentang Rekomendasi terhadap Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang ditetapkan pada bulan Agustus 2000 yang lalu. Demikian pula dengan fungsi-fungsi pengawasan keuangan, agar selain fungsi pengawasan internal yang dilakukan oleh inspektorat jenderal di tiap-tiap departemen, seluruh kegiatan pengawasan eksternal secara langsung dikaitkan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan demikian, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP yang dibentuk pada masa Orde Baru sudah selayaknya dibubarkan dan seluruh sarana dan prasarana yang dimilikinya diintegrasikan menjadi bagian dari organisasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dari segi yang kedua, dapat pula dipahami bahwa badan regulasi ini cenderung dikaitkan dengan pemerintah, karena apa yang akan diatur oleh badan itu nanti bersifat teknis dalam rangka pelaksanaan peraturan yang memiliki tingkatan yang lebih tinggi. Di semua negara, selalu dibedakan antara UUD dan UU serta Peraturan Pemerintah. Jika pembuatan dan penetapan UUD dan UU melibatkan peran parlemen, maka penetapan Peraturan Pemerintah sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah. Berkaitan dengan itu, biasanya badan independen yang dimaksudkan disini adalah badan independen yang akan menetapkan peraturan-peraturan yang tingkatannya di bawah Peraturan Pemerintah. Karena itu, keberadaan badan regulasi seperti ini sebagai bagian dari organisasi pemerintah dipandai wajar, yaitu sesuai dengan prinsip “*freijs ermessen*” yang memungkinkan ruang gerak yang leluasa bagi seorang Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan untuk mengatur sendiri hal-hal yang perlu diatur dalam rangka pe-

nyelenggaraan administrasi negara. Sejalan dengan prinsip “*freijs ermessen*” itu, pemerintah dianggap berhak mengatur atau menyerahkan sebagian kewenangannya untuk mengatur kepada badan independen yang bersifat operasional, sejauh hal itu didasarkan atas ketentuan UU dan Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi. Oleh karena itu, badan independen yang nantinya dibentuk haruslah didasarkan atas ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, yaitu UU No. 36/1999 dan PP tentang Pembentukan Badan dan Tata Cara Peranserta Masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (5) UU No. 36/1999.

Namun, patut diingat bahwa dalam cara berpikir model kedua di atas, peran pemerintah sangatlah besar. Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedudukan Presiden/ pemerintah memang sangat besar dan dalam hubungannya dengan DPR dapat dikatakan berat sebelah. Bahkan, dalam kewenangan untuk mengatur (*regeling*, regulasi, legislasi) sekalipun pada pokoknya kewenangan utamanya ada di tangan Presiden, bukan di tangan DPR. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen, “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”. Artinya, pemegang utama kekuasaan legislatif itu adalah Presiden, sedangkan DPR hanya berperan menyetujui atau menolak atau menyetujui dengan perubahan (amandemen). Memang, ditentukan juga bahwa DPR mempunyai hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan UU. Akan tetapi, hak usul inisiatif ini tidak dengan sendiri mengubah kedudukan utama pemegang kekuasaan membentuk UU itu bergeser dari Presiden ke DPR. Yang menjadi legislator utamanya tetaplah Presiden, bukan DPR. Inilah salah satu kelemahan UUD 1945 selama ini yang disebut sebagai “*executive heavy*”, yang dalam bidang legislatif sekalipun tetap lebih dikuasai oleh Presiden. Dengan perkataan lain, UUD 1945 yang semula memang tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi eksekutif dan legislatif.

Akan tetapi, setelah diadakan Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan itu diadopsi

ke dalam perumusan Pasal 5 dan Pasal 20 naskah UUD 1945 yang baru. Dalam Pasal 5 ayat (1) baru dinyatakan: “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*”. Sedangkan dalam Pasal 20 ayat (1) baru ditegaskan: “*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Dengan kata lain, perubahan-perubahan tersebut mencerminkan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa DPR telah resmi menjadi lembaga legislatif yang murni, dan Presiden juga murni menjadi pemerintah eksekutif. Dengan adanya pergeseran itu, kewenangan untuk mengatur kepentingan publik atau hubungan-hubungan hukum dalam masyarakat telah beralih dari lembaga pemerintah ke lembaga parlemen. Jika alur pemikiran demikian diikuti, maka segala kewenangan untuk membuat aturan juga berpindah dari dan pemerintahan (eksekutif) ke lembaga parlemen. Kalaupun pemerintah dan lembaga pemerintahan tetap perlu membuat peraturan-peraturan tertentu, maka hal itu haruslah benar-benar dibatasi pada hal-hal yang murni bersifat administratif saja. Kita tidak dapat lagi menerima logika mengenai adanya Keputusan Presiden yang bersifat mengatur secara mandiri, tanpa didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi seperti menjadi kebiasaan selama masa Orde Baru.

Oleh karena pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif itu menjadi makin tegas adanya, maka dapat dipertimbangkan bahwa keberadaan lembaga independen di bidang telekomunikasi yang juga dimaksudkan untuk mengatur (regulasi) tidak dikaitkan dengan lembaga pemerintah, melainkan dengan DPR. Banyak komisi dan lembaga independen yang seyogyanya dipindahkan pembinaannya dari ranah pemerintahan ke ranah parlemen. Misalnya dapat disebut disini adanya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang pada mulanya dibentuk dengan Keputusan Presiden lalu ditingkatkan dengan Undang-Undang, tetapi keberadaannya tidak jelas apakah bagian dari pemerintah atau bukan. Memang di era reformasi sekarang ini telah menjadi mode pula bahwa semua organisasi ingin menjadikan dirinya

organisasi independen dan mandiri, tetapi independensi secara kelembagaan. ■

BAB III
SERPIHAN PEMIKIRAN
TENTANG INDIVIDU, HAM DAN
KEWARGANEGARAAN

DIMENSI KONSEPTUAL DAN PROSEDURAL PEMAJUAN HAK ASASI MANUSIA DEWASA INI

(Perkembangan ke Arah
Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat)

Sejak awal abad ke-20, gelombang aspirasi ke arah kebebasan dan kemerdekaan umat manusia dari penindasan penjajahan meningkat tajam dan terbuka dengan menggunakan pisau demokrasi dan hak asasi manusia sebagai instrumen perjuangan yang efektif dan membebaskan. Puncak perjuangan kemanusiaan itu telah menghasilkan perubahan yang sangat luas dan mendasar pada pertengahan abad ke-20 dengan munculnya gelombang dekolonisasi di seluruh dunia dan menghasilkan berdiri dan terbentuknya negara-negara baru yang merdeka dan berdaulat di berbagai belahan dunia, mulai dari Maroko sampai ke Merauke.

Sekarang, perjalanan sejarah umat manusia telah memasuki abad baru, yaitu abad ke-21. Menjelang berakhirnya abad ke-20, kita telah menyaksikan berbagai pergolakan yang terjadi di mana-mana yang pada pokoknya menggugat keamanan dan ketidakadilan serta ketidakbebasan seperti yang pernah dialami oleh umat manusia pada era kolonial. Instrumen yang digunakan dalam perjuangan menuju kebebasan dan kemerdekaan itu adalah

sama, yaitu wacana demokrasi dan hak asasi manusia.

Semua peristiwa yang mendorong munculnya gerakan kebebasan dan kemerdekaan selalu mempunyai ciri-ciri hubungan kekuasaan yang menindas dan tidak adil, yaitu baik dalam struktur hubungan antara satu bangsa dengan bangsa yang lain maupun dalam hubungan antara satu pemerintahan dengan rakyatnya. Dalam wacana perjuangan untuk kemerdekaan dan hak asasi manusia pada awal sampai pertengahan abad ke-20 yang menonjol adalah perjuangan mondial bangsa-bangsa terjajah menghadapi bangsa-bangsa penjajah. Karena itu, rakyat di semua negara yang terjajah secara mudah terbangkitkan semangatnya untuk secara bersama-sama menyatu dalam gerakan solidaritas perjuangan anti penjajahan.

Sedangkan yang lebih menonjol selama paruh kedua abad ke-20 adalah perjuangan rakyat melawan pemerintahan yang otoriter. Wacana demokrasi dan kerakyatan di suatu negara, tidak mesti identik dengan perasaan perasaan rakyat di negara lain yang lebih maju dan menikmati kehidupan yang jauh lebih demokratis. Karena itu, wacana demokrasi dan hak asasi manusia di zaman sekarang juga digunakan, baik oleh kalangan rakyat yang merasa tertindas maupun oleh pemerintahan negara-negara lain yang merasa berkepentingan untuk mempromosikan demokrasi dan hak asasi manusia di negara-negara lain yang dianggap tidak demokratis.

Karena itu, pola hubungan kekuasaan antar negara dan aliansi perjuangan di zaman dulu dan sekarang mengalami perubahan struktural yang mendasar. Dulu, hubungan internasional diperankan oleh pemerintah dan rakyat dalam hubungan yang terbagi antara hubungan *Government to Government (G to G)* dan hubungan *People to People (P to P)*. Sekarang, pola hubungan itu berubah menjadi bervariasi, baik *G to G*, *P to P* maupun *G to P* atau *P to G*. Semua kemungkinan bisa terjadi, baik atas prakarsa institusi pemerintahan ataupun atas prakarsa perseorangan rakyat biasa. Bahkan suatu pemerintahan negara lain dapat bertindak untuk melindungi warga-negara dari negara lain atas nama perlin-

dungan hak asasi manusia.

Dengan perkataan lain, masalah pertama yang kita hadapi dewasa ini adalah bahwa pema-haman terhadap konsep hak asasi manusia itu haruslah dilihat dalam konteks *relationalistic perspectives of power* yang tepat. Bahkan, konsep hubungan kekuasaan itu sendiripun juga mengalami perubahan berhubung dengan kenyataan bahwa elemen-elemen kekuasaan itu dewasa ini tidak saja terkait dengan kedudukan politik melainkan juga terkait dengan kekuasaan-kekuasaan atas sumber-sumber ekonomi, dan bahkan teknologi dan industri yang justru memperlihatkan peran yang makin penting dewasa ini. Oleh karena itu, konsep dan prosedur-prosedur hak asasi manusia dewasa ini selain harus dilihat dalam konteks hubungan kekuasaan politik, juga harus dikaitkan dengan konteks hubungan kekuasaan ekonomi dan industri.

Dalam kaitan dengan itu, pola hubungan kekuasaan dalam arti yang baru itu dapat dilihat sebagai hubungan produksi yang menghubungkan antara kepentingan produsen dan kepentingan konsumen. Dalam era industrialisasi yang terus meningkat dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terus meningkat dewasa ini, dinamika proses produksi dan konsumsi ini terus berkembang di semua sektor kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan umat manusia dewasa ini. Kebijakan politik, misalnya, selain dapat dilihat dengan kaca mata biasa, juga dapat dilihat dalam konteks produksi. Negara, dalam hal ini merupakan produsen, sedangkan rakyat adalah konsumennya. Karena itu, hak asasi manusia di zaman sekarang dapat dipahami secara konseptual sebagai hak konsumen yang harus dilindungi dari eksploitasi demi keuntungan dan kepentingan sepihak kalangan produsen.

Dalam hubungan ini, konsep dan prosedur hak asasi manusia mau tidak mau harus dikaitkan dengan persoalan-persoalan:

1. Struktur kekuasaan dalam hubungan antar negara yang dewasa ini dapat dikatakan sangat timpang, tidak adil, dan cenderung hanya menguntungkan negara-negara maju ataupun negara-negara yang menguasai dan mendominasi proses-proses pengambilan keputusan dalam berbagai forum

dan badan-badan internasional, baik yang menyangkut kepentingan-kepentingan politik maupun kepentingan-kepentingan ekonomi dan kebudayaan.

2. Struktur kekuasaan yang tidak demokratis di lingkungan internal negara-negara yang menerapkan sistem otoritarianisme yang hanya menguntungkan segelintir kelas penduduk yang berkuasa ataupun kelas penduduk yang menguasai sumber-sumber ekonomi.
3. Struktur hubungan kekuasaan yang tidak seimbang antara pemodal dengan pekerja dan antara pemodal beserta manajemen produsen dengan konsumen di setiap lingkungan dunia usaha industri, baik industri primer, industri manufaktur maupun industri jasa.

Beberapa faktor yang dapat menyebabkan terjadinya pola hubungan “atas-bawah”, baik pada peringkat lokal, nasional, regional maupun global antara lain adalah faktor kekayaan dan sumber-sumber ekonomi, kewenangan politik, tingkat pendidikan atau kecerdasan rata-rata, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, citra atau nama baik, dan kekuatan fisik termasuk kekuatan militer. Makin banyak faktor-faktor tersebut di atas dikuasai oleh seseorang, atau sekelompok orang ataupun oleh suatu bangsa, makin tinggi pula kedudukannya dalam stratifikasi atau peringkat pergaulan bersama. Di pihak lain, makin tinggi peringkat seseorang, kelompok orang ataupun suatu bangsa di atas orang lain atau kelompok lain atau bangsa lain, makin besar pula kekuasaan yang dimilikinya serta makin besar pula potensinya untuk memperlakukan orang lain itu secara sewenang-wenang demi keuntungannya sendiri. Dalam hubungan-hubungan yang timpang antara negara maju dengan negara berkembang, antara suatu pemerintahan dengan rakyatnya, dan bahkan antara pemodal atau pengusaha dengan konsumennya inilah dapat terjadi ketidakadilan yang pada gilirannya mendorongnya munculnya gerakan perjuangan hak asasi manusia dimana-mana. Karena itu, salah satu aspek penting yang tak dapat dipungkiri berkenaan

dengan persoalan hak asasi manusia adalah bahwa persoalan ini berkaitan erat dengan dinamika “*perjuangan kelas*” (meminjam istilah Karl Marx) yang menuntut keadilan.

HAK ASASI MANUSIA DALAM ERA INFORMASI

Sekarang ini, kita sedang memasuki era informasi yang berkembang makin kompleks dan hanya dapat dikelola dengan memanfaatkan jasa teknologi informasi yang tepat. Semua hal yang kita saksikan dan kita hadapi setiap hari pada hakikatnya merupakan informasi. Makanan yang kita santap juga merupakan informasi bagi anatomi tubuh kita. Untuk menghadapi semua itu, kita perlu dibantu oleh teknologi informasi yang dewasa ini berkembang sangat cepat dan pada waktunya nanti dapat mengubah corak kehidupan umat manusia dengan cara yang sama sekali berbeda dari masa-masa yang sebelumnya. Oleh karena itu, yang akan menjadi hak kemanusiaan yang pokok di masa-masa mendatang adalah hak atas informasi dalam semua bentuk dan coraknya. Perlu dipikirkan bagaimana mengatur agar informasi dapat dianggap sebagai warisan kemanusiaan yang bebas dan merupakan hak segala bangsa dan hak setiap orang untuk mengetahuinya.

Harus diatasi sejak dini agar informasi yang berkembang cepat dengan bantuan teknologi informasi ke seluruh dunia dewasa ini jangan sampai hanya dikuasai oleh segelintir orang saja. Misalnya, atas dasar logika pentingnya perlindungan karya intelektual, maka seluruh karya intelektual dari masyarakat maju dewasa ini telah dipatentkan ataupun didaftarkan dengan maksud untuk melindungi karya-karya intelektual tersebut dari kemungkinan dimanfaatkan untuk keuntungan orang lain yang tidak berhak. Untuk tujuan perlindungan tersebut, berbagai konvensi internasional telah disahkan sebagai instrumen-instrumen yang mengikat dan mewajibkan orang yang akan memanfaatkan karya-karya intelektual tersebut membayar royalti. Meskipun dapat dikatakan bahwa tujuan perlindungan itu semula memang

luhur sifatnya, akan tetapi dalam konteks global, hubungan pemilik karya asli dengan pembayar royalti, serta konsumen produk yang dihasilkan lama kelamaan justru mencerminkan hubungan-hubungan hegemonik yang tidak adil. Arus pembayaran royalti terus mengalir dari negara-negara sedang berkembang ke negara maju, sedangkan arus informasi teknologi, merek dagang, *brand-name*, yang didukung oleh sistem *franchising* ke seluruh penjuru dunia terus mengalir dari negara maju ke negara sedang berkembang dan terus menerus menciptakan dan bahkan memperkuat ketergantungan mereka ke negara-negara maju. Bahkan dapat dikatakan, karena perubahan konteks hubungan-hubungan global yang berkembang, maka lama kelamaan, instrumen-instrumen perlindungan hak atas karya-karya intelektual (HAKI) itu justru menjadi semacam instrumen pembenar terhadap struktur hubungan global yang memang timpang dan tidak adil itu.

Karena itu, dimensi-dimensi hak asasi manusia dalam era informasi yang berkembang sangat cepat dewasa ini dan di masa depan, haruslah kita cermati dengan sungguh-sungguh. Karena jasa teknologi informasi yang berkembang cepat sekali, umat manusia sekarang dan di masa-masa yang akan datang dapat berkomunikasi, baik lisan maupun melalui tulisan dan gambar, secara cepat dalam jarak yang tidak lagi menjadi persoalan. Media informasi juga berkembang makin beragam dan canggih, mulai dari radio, televisi, telepon, faksimil, *email*, sampai ke internet telah mengubah corak komunikasi antar manusia secara cepat dan tanpa jarak. Semua orang akan dipaksa oleh kenyataan untuk berlomba-lomba menguasai dan menggunakan jasa teknologi informasi dan komunikasi baru ini. Jika tidak, niscaya orang yang bersangkutan tidak akan mampu berkomunikasi secara efektif dan mandiri dalam pergaulan bersama. Karena itu, yang menjadi persoalan di masa depan adalah siapa yang menguasai dan dapat memanfaatkan jasa media informasi dan komunikasi seperti ini dan siapa yang tidak. Siapa saja ataupun bangsa apa saja yang tidak dapat menguasai informasi yang dibutuhkan dan tidak dapat memanfaatkan media informasi dan komunikasi un-

tuk menguasai informasi yang diperlukan tersebut, niscaya akan tertinggal dan bahkan tersingkir dari arena pergaulan bersama secara mandiri. Posisinya akan tergantung pada orang lain dan mudah menjadi objek penindasan atau bahkan penjajahan dalam bentuknya yang baru.

Lebih-lebih setelah runtuhnya rezim komunisme, kecenderungan kekuatan dunia yang bersifat *bipolar* yang saling mengendalikan satu sama lain dalam hubungan '*check and balance*', sekarang berubah menjadi *multi polar* atau malah sebaliknya menjadi *single polar* dalam hubungan-hubungan yang sangat hegemonik. Dalam hubungan yang hegemonik tersebut, semua informasi mengalir secara tidak seimbang, untuk keuntungan pusat kekuasaan belaka. Karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa informasi itu dewasa ini sudah berubah menjadi sumber kekuatan dalam arti yang sesungguhnya (*information is power*). Siapa saja yang menguasai informasi, dialah yang berkuasa atas kekuatan-kekuatan yang secara konvensional dianggap sebagai sumber kekuasaan yang riil dalam kehidupan bersama. Di pihak lain, semua kekuasaan yang secara nyata menentukan dinamika kehidupan dalam masyarakat, dalam kehidupan kenegaraan maupun dalam hubungan dunia internasional, pada pokoknya dapat dilihat sebagai cermin dari sistem yang menguasai informasi. Presiden merupakan penguasa tertinggi terhadap aneka informasi kebijakan pemerintahan. Semua laporan dan informasi mengenai soal-soal yang penting dalam suatu negara, mengalir dari tempat-tempat lain ke pusat-pusat pemerintahan, dan berpuncak di tangan Presiden. Karena itu, Presidenlah yang paling banyak menguasai informasi yang diperlukan untuk menunjang sistem kekuasaan dalam kehidupan suatu negara yang menganut sistem presidential.

Dengan penguasaan sumber-sumber informasi yang luas dan banyak, Presiden dapat melakukan apa saja yang dikehendakinya, termasuk hal-hal yang berada di luar kewenangannya sekalipun. Karena itu, sistem kekuasaan yang demikian juga memerlukan kontrol oleh lembaga pengawas yang harus melengkapi

diri dengan aneka informasi yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi kontrol yang efektif. Dengan kekuasaannya yang besar, kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak ubahnya bagaikan informasi yang diproduksi dan diarahkan sebagai untuk dikonsumsi oleh rakyat banyak. Karena itu, dalam perspektif demikian, rakyat tak ubahnya bagaikan konsumen informasi kebijakan ataupun konsumen tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam hubungan itu, maka segala tindakan dan kebijakan pemerintah perlu dikontrol dari kemungkinan mengabaikan ataupun merugikan kepentingan rakyat sebagai konsumen informasi.

Jikalau pemerintah melakukan tindakan yang merugikan rakyat, maka hal itu sama dengan tindakan produsen yang merugikan kepentingan konsumen yang sudah seharusnya dilindungi oleh hukum dan konstitusi. Karena itu, pelanggaran terhadap hak atas informasi ini berimplikasi sama dengan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dalam pengertian yang konvensional. Pelanggaran-pelanggaran terhadap hak atas informasi oleh pemerintah terhadap itu sendiri sangat luas dimensinya, dan rakyat sebagai pemilik sah kedaulatan dalam suatu negara dapat dianggap berhak atas segala jenis informasi yang dibutuhkan untuk hidup layak sesuai dengan ketentuan mutakhir mengenai kebutuhan dan bahkan harapan untuk hidup minimum dalam suatu masyarakat modern yang bertumpu pada informasi. Kebutuhan hidup minimum itu tidak saja mencakup kebutuhan fisik minimum seperti sandang, pangan, dan papan, tetapi juga pendidikan, pekerjaan, kebebasan berpendapat dan berorganisasi, dan bahkan hak untuk mengaktualisasikan diri ataupun dan kehormatan diri (*self esteemed*).

ELEMEN DETERMINISME HISTORIS DAN KULTURAL

Salah satu masalah pokok yang dihadapi dalam setiap upaya untuk melembagakan ide-ide pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia adalah soal penegakan berbagai instrumen hak asasi manusia dalam praktek di negara-negara yang beranekara-

gam, baik dalam kondisi-kondisi sosial ekonomi dan budayanya maupun dalam tingkat perkembangannya masing-masing. Karena itu, sering muncul perdebatan baik mengenai universalitas konsep hak asasi manusia itu maupun mengenai relativitas prosedural upaya-upaya untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang universal itu dalam kenyataan-kenyataan di lapangan.

Kritik pertama terhadap konsep hak asasi manusia yang mengklaim dirinya sebagai konsepsi yang universal itu sering menghadapi kritik konseptual yang mendasar, baik mengenai substansinya maupun mengenai prosedur pelebagaan dan pengambilan keputusan yang menjadikannya sebagai instrumen universal. Dari segi substansinya, Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia oleh PBB pada tahun 1948 tidak seluruhnya dapat diterima sebagai sesuatu yang universal menurut kacamata warisan kemanusiaan di semua belahan dunia. Dunia Islam, misalnya, sering mempersoalkan pemahaman konseptual mengenai prinsip-prinsip hak asasi manusia yang telah diadopsi ke dalam berbagai instrumen internasional itu sebagai sesuatu yang dipaksakan dan bernuansa *bias* kepentingan kultural Barat ataupun mencerminkan dominasi barat dalam mendefinisikan apa yang dianggap hak asasi manusia dan apa yang bukan. Demikian pula, dari segi prosedur perumusan dan penetapannya, Piagam Hak Asasi Manusia PBB itu juga didominasi penentuannya oleh negara-negara Barat yang memegang hak veto dalam setiap pengambilan keputusan di sidang-sidang Perserikatan Bangsa-Bangsa. Oleh karena itu, menurut pandangan ini, konsep hak asasi manusia PBB itu tidaklah sungguh-sungguh universal sifatnya, melainkan bias untuk kepentingan Barat jua.

Kritik kedua yang lebih moderat adalah bahwa meskipun dapat diakui bahwa prinsip-prinsip yang telah diterima dalam berbagai instrumen hak asasi manusia merupakan prinsip-prinsip yang universal sifatnya, akan tetapi dalam implementasinya di berbagai negara haruslah mempertimbangkan keragaman kondisi dan tingkat perkembangan yang ada di negara-negara yang bersangkutan. Pandangan kedua ini tidak mempersoalkan eksis-

tensi konseptual HAM, melainkan implementasinya di lapangan yang membutuhkan pertimbangan sosial, ekonomi, politik, dan budaya setempat. Kita tidak boleh mengeneralisasikan kenyataan seakan-akan semua bangsa di dunia siap dan dapat menerapkan prinsip-prinsip yang bersifat universal itu dengan kecepatan yang sama ataupun dengan teknik-teknik yang seragam.

Akan tetapi, pandangan seperti ini, dalam praktek penerapannya di lapangan juga tidak lepas kemungkinan bergeser dari tujuan semua untuk melindungi, menghormati dan memajukan hak asasi manusia. Kadang-kadang sikap demikian pulalah yang menyebabkan banyaknya aturan-aturan formal di negara-negara sedang berkembang yang hanya tertulis di atas kertas. Di negara-negara yang berlatarbelakang tradisi *civil law* seperti Indonesia, dorongan membuat peraturan tertulis sebanyak-banyaknya tumbuh subur, tetapi penerapan dan penegakan aturan-aturan formal itu dalam kenyataan sering tertinggal. Di lingkungan negara-negara seperti ini, orang mudah menerima ide untuk meratifikasi semua konvensi internasional yang menyangkut hak asasi manusia, karena tokoh penerapannya di lapangan, menurut pandangan moderat ini, akan dengan sendiri menyesuaikan diri dengan kenyataan-kenyataan historis dan kultural masyarakatnya sendiri. Karena itu, konsepsi hak asasi manusia yang universal diterima, tetapi prosedur-prosedur implementasinya di lapangan dengan sendirinya berbeda dari praktek-praktek yang diterapkan di negara-negara lain yang lebih maju dalam pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia.

Karena itu, dapat dikatakan ada persoalan konseptual dan prosedural dalam upaya pemajuan dan penegakan hak asasi manusia itu yang dikaitkan dengan dimensi-dimensi historis dan kultural yang deterministik atau menentukan corak pemahaman dan implementasi prinsip hak asasi manusia dimana-mana. Wacana mengenai perbedaan ini juga penting untuk mendapat perhatian yang seksama, agar hegemoni informasi dan hegemoni definisi konseptual (hegemoni makna) serta definisi prosedural HAM tidak didominasi secara sepihak dalam hubungan yang timpang an-

tara masyarakat maju dan masyarakat yang sedang berkembang. Memang benar bahwa untuk keperluan pemajuan dan apresiasi publik terhadap isu-isu hak asasi manusia, masyarakat Indonesia, misalnya, janganlah buru-buru dihantui oleh pemikiran yang membatasi kesadarannya sendiri untuk menghormati HAM.

Dalam perjalanan bangsa Indonesia menuju demokrasi yang lebih sejati, apresiasi terhadap konsepsi hak asasi manusia masih harus ditingkatkan menurut standar-standar atau ukuran-ukuran hak asasi manusia yang universal. Akan tetapi, proses adopsi terhadap universalitas hak asasi manusia itu tidak seharusnya menghalangi upaya kita bersama-sama bangsa-bangsa lain yang masih terbelakang untuk bangkit memperjuangkan aspirasi, mengatasi kecenderungan hegemoni makna yang didominasi oleh bangsa-bangsa maju dalam wacana umum tentang hak asasi manusia itu. Bangsa-bangsa yang sedang berkembang, di tengah arus globalisasi yang makin menggila dewasa ini, haruslah tampil menyuarakan aspirasi bangsa-bangsa yang sedang membangun, sehingga dapat terhindar dari hegemoni informasi yang didominasi secara sepihak dalam tata hubungan dunia yang timpang dewasa ini, dan bahkan cenderung makin timpang di masa-masa mendatang.

Oleh sebab itu, perlu ditemukan dan dirumuskan batas-batas keseimbangan yang rasional dan proporsional mengenai universalitas dan relativitas konseptual dan prosedural hak asasi manusia dan hak-hak dasar atas informasi yang bebas. Dimensi-dimensi persoalan hak asasi manusia itu sendiri juga tidak dapat dilepaskan dari persoalan hubungan-hubungan kekuasaan yang timpang dan tidak adil, baik dalam peringkat lokal, nasional, regional, maupun internasional, baik dalam hubungan antara rakyat dengan suatu pemerintahan maupun antara konsumen dengan produsen dalam arti yang luas. Dalam kaitan dengan hal itu, kecenderungan peta kekuatan dunia yang makin hegemonik dewasa ini, juga perlu mendapat perhatian yang seksama dalam upaya memperjuangkan aspirasi ke arah penataan kembali peta dunia baru yang lebih adil dan damai di masa depan.

EMPAT GENERASI PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA

Apa yang diuraikan di atas pada pokoknya berkaitan dengan pengertian-pengertian yang dapat dan perlu dikembangkan dalam konteks konsepsi hak asasi manusia. Sering dikemukakan bahwa pengertian konseptual hak asasi manusia itu dalam sejarah instrumen hukum internasional setidaknya-tidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan. Ketiga generasi perkembangan konsepsi hak asasi manusia itu adalah:

Generasi Pertama, pemikiran mengenai konsepsi hak asasi manusia yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama hak asasi manusia ini adalah pada peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan hak asasi manusia itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Rights*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Perancis dengan *Declaration of Rights of Man and of the Citizens*. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi hak asasi manusia itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.

Pada perkembangan selanjutnya yang dapat disebut sebagai hak asasi manusia **Generasi Kedua**, konsepsi hak asasi manusia mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada tahun 1966.

Kemudian pada tahun 1986, muncul pula konsepsi baru hak

asasi manusia yaitu mencakup pengertian mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, dan hak untuk menikmati hasil-hasil pembangunan tersebut, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya. Konsepsi baru inilah yang oleh para ahli disebut sebagai konsepsi hak asasi manusia **Generasi Ketiga**.

Namun demikian, ketiga generasi konsepsi hak asasi manusia tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara. Setiap pelanggaran terhadap hak asasi manusia mulai dari generasi pertama sampai ketiga selalu melibatkan peran pemerintah yang biasa dikategorikan sebagai *crime by government* yang termasuk ke dalam pengertian *political crime* (kejahatan politik) sebagai lawan dari pengertian *crime against government* (kejahatan terhadap kekuasaan resmi). Karena itu, yang selalu dijadikan sasaran perjuangan hak asasi manusia adalah kekuasaan represif negara terhadap rakyatnya. Akan tetapi, dalam perkembangan zaman sekarang dan di masa-masa mendatang, sebagaimana diuraikan di atas dimensi-dimensi hak asasi manusia itu akan berubah makin kompleks sifatnya.

Persoalan hak asasi manusia tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup pula hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antar kelompok masyarakat, antara golongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antar satu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain. Konsepsi baru inilah yang saya sebut sebagai konsepsi hak asasi manusia **Generasi Keempat** seperti telah saya uraikan seba-

gian pada bagian terdahulu. Bahkan sebagai alternatif, menurut pendapat saya, konsepsi hak asasi manusia yang terakhir inilah yang justru tepat disebut **sebagai Konsepsi HAM Generasi Kedua**, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturnya memang berbeda dari konsepsi-konsep HAM sebelumnya. Sifat hubungan kekuasaan **dalam konsepsi Generasi Pertama bersifat vertikal**, sedangkan sifat hubungan kekuasaan dalam konsepsi Generasi Kedua bersifat horizontal. Dengan demikian, pengertian konsepsi HAM generasi kedua dan generasi ketiga sebelumnya cukup dipahami sebagai perkembangan varian yang sama dalam tahap pertumbuhan konsepsi Generasi Pertama.

Menjelang berakhirnya abad ke-20, kita menyaksikan munculnya beberapa fenomena baru yang tidak pernah ada ataupun kurang mendapat perhatian di masa-masa sebelumnya. **Pertama**, kita menyaksikan munculnya fenomena konglomerasi berbagai perusahaan berskala besar dalam suatu negara yang kemudian berkembang menjadi *Multi National Corporations (MNC's)* atau disebut juga *Trans-National Corporations (TNC's)* dimana-mana di dunia. Fenomena jaringan kekuasaan MNC atau TNC ini merambah wilayah yang sangat luas, bahkan jauh lebih luas dari jangkauan kekuasaan negara, apalagi suatu negara yang kecil yang jumlahnya sangat banyak di dunia. Dalam kaitannya dengan kekuasaan perusahaan-perusahaan besar ini, yang lebih merupakan persoalan kita adalah implikasi-implikasi yang ditimbulkan oleh kekuasaan modal yang ada di balik perusahaan besar itu terhadap kepentingan konsumen produk yang dihasilkannya. Dengan perkataan lain, hubungan kekuasaan yang dipersoalkan dalam hal ini adalah hubungan kekuasaan antara produsen dan konsumen. Masalahnya adalah bagaimana hak-hak atau kepentingan-kepentingan konsumen tersebut dapat dijamin, sehingga proses produksi dapat terus dikembangkan dengan tetap menjamin hak-hak konsumen yang juga harus dipandang sebagai bagian yang penting dari pengertian kita tentang hak asasi manusia.

Kedua, abad ke-20 juga telah memunculkan fenomena *Nations without State*, seperti bangsa Kurdi yang tersebar di ber-

bagai negara Turki dan Irak; bangsa Cina Nasionalis yang tersebar dalam jumlah yang sangat besar di hampir semua negara di dunia; bangsa Persia (Iran), Irak, dan Bosnia yang terpaksa berkelana ke-mana-mana karena masalah-masalah politik yang mereka hadapi di negeri asal mereka. Persoalan status hukum kewarganegaraan bangsa-bangsa yang terpaksa berada di mana-mana tersebut, secara formal memang dapat diatasi menurut ketentuan hukum yang lazim. Misalnya, bangsa Kurdi yang tinggal di Irak Utara sudah tentu berkewarganegaraan Irak, mereka yang hidup dan menetap di Turki tentu berkewarganegaraan Turki, dan demikian pula mereka yang hidup di negara-negara lain dapat menikmati status keawarganegaraan di negara mana mereka hidup. Akan tetapi, persoalan kebangsaan mereka tidak serta merta terpecahkan karena pengaturan hukum secara formal tersebut.

Ketiga, dalam kaitannya dengan fenomena pertama dan kedua di atas, mulai penghujung abad ke-20 telah pula berkembang suatu lapisan sosial tertentu dalam setiap masyarakat di negara-negara yang terlibat aktif dalam pergaulan internasional, yaitu kelompok orang yang dapat disebut sebagai *global citizens*. Mereka ini mula-mula berjumlah sedikit dan hanya terdiri dari kalangan korps diplomatik yang membangun kelompok pergaulan tersendiri. Di kalangan mereka ini berikut keluarganya, terutama para diplomat karir yang tumbuh dalam karir diplomat yang berpindah-pindah dari satu negara ke negara lain, terbentuk suatu jaringan pergaulan tersendiri yang lama kelamaan menjadi suatu kelas sosial tersendiri yang terpisah dari lingkungan masyarakat yang lebih luas. Sebagai contoh, di setiap negara, terdapat apa yang disebut dengan *diplomatic shop* yang bebas pajak, yang secara khusus melayani kebutuhan para diplomat untuk berbelanja. Semua ini memperkuat kecenderungan munculnya kelas sosial tersendiri yang mendorong munculnya kehidupan baru di kalangan sesama diplomat.

Bersamaan dengan itu, di kalangan para pengusaha asing yang menanamkan modal sebagai investor usaha di berbagai negara, juga terbentuk pula suatu kelas sosial tersendiri seperti

halnya kalangan korps diplomatik tersebut. Bahkan, banyak di antara para pekerja ataupun pengusaha asing tugasnya terus menerus di luar negeri, berpindah-pindah dari satu negara ke negara lain, yang jangkauan pergaulan mereka lebih cocok untuk menyatu dengan dunia kalangan diplomat seperti tersebut di atas, daripada bergaul dengan penduduk asli dari negara-negara tempat mereka bekerja ataupun berusaha. Dari kedua kelompok bisnis dan diplomatik inilah muncul fenomena baru di kalangan banyak warga dunia, meskipun secara resmi memiliki status kewarganegaraan tertentu, tetapi mobilitas mereka sangat dinamis, seakan-akan menjadi semacam *global citizens* yang bebas bergerak ke mana-mana di seluruh dunia.

Keempat, dalam berbagai literatur mengenai *corporatisme negara*, terutama di beberapa negara yang menerapkan prosedur *federal arrangement*, dikenal adanya konsep *corporate federalism* sebagai sistem yang mengatur prinsip representasi politik atas dasar pertimbangan-pertimbangan ras tertentu ataupun pengelompokan kultural penduduk. Pembagian kelompok *English speaking community* dan *French speaking community* di Kanada, kelompok *Dutch speaking community* dan *German speaking community* di Belgia, dan prinsip representasi politik suku-suku tertentu dalam kamar parlemen di Austria, dapat disebut sebagai *corporate federalism* dalam arti luas. Kelompok-kelompok etnis dan kultural tersebut diperlakukan sebagai suatu entitas hukum tersendiri yang mempunyai hak politik yang bersifat otonom dan karena itu berhak atas representasi yang demokratis dalam institusi parlemen. Pengaturan entitas yang bersifat otonom ini, diperlukan seakan-akan sebagai suatu daerah otonom ataupun sebagai suatu negara bagian yang bersifat tersendiri, meskipun komunitas-komunitas tersebut tidak hidup dalam suatu teritorial tertentu. Karena itu, pengaturan demikian ini biasa disebut dengan *corporate federalism*.

Keempat fenomena yang bersifat sosio-kultural tersebut di atas dapat dikatakan bersifat sangat khusus dan membangkitkan kesadaran kita mengenai keragaman kultural yang kita warisi

dari masa lalu, tetapi sekaligus menimbulkan persoalan mengenai kesadaran kebangsaan umat manusia yang selama ini secara resmi dibatasi oleh batas-batas teoritorial satu negara. Sekarang, zaman sudah berubah. Kita memasuki era globalisasi, di mana ikatan batas-batas negara yang bersifat formal itu berkembang makin longgar. Di samping ikatan-ikatan hukum kewarganegaraan yang bersifat formal tersebut, kesadaran akan identitas yang dipengaruhi oleh faktor-faktor historis kultural juga harus turut dipertimbangkan dalam memahami fenomena hubungan-hubungan kemanusiaan di masa mendatang. Oleh karena itu, dimensi-dimensi hak asasi manusia di zaman sekarang dan apalagi nanti juga tidak dapat dilepaskan begitu saja dari perubahan corak-corak pengertian dalam pola-pola hubungan yang baru itu.

Dengan perkataan lain, hubungan-hubungan kekuasaan di zaman sekarang dan nanti, selain dapat dilihat dalam konteks yang bersifat vertikal dalam suatu negara, yaitu antara pemerintah dan rakyatnya, juga dapat dilihat dalam konteks hubungan yang bersifat horizontal sebagaimana telah diuraikan pada bagian pertama tulisan ini. Konteks hubungan yang bersifat horizontal itu dapat terjadi antar kelompok masyarakat dalam satu negara dan antara kelompok masyarakat antar negara. Di zaman industri sekarang ini, corak hubungan yang bersifat horizontal tersebut untuk mudahnya dapat dilihat sebagai proses produksi dalam arti yang seluas-luasnya, yaitu mencakup pula pengertian produksi dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, dimana setiap kebijakan pemerintahan dapat disebut sebagai produk yang dikeluarkan oleh pemerintah yang merupakan produsen, sedangkan rakyat banyak merupakan pihak yang mengkonsumsinya atau konsumennya. Demikian pula setiap perusahaan adalah produsen, sedangkan produk dibeli dan dikonsumsi oleh masyarakat konsumennya. Dengan perkataan lain, hak konsumen dalam arti yang luas ini dapat disebut sebagai dimensi baru hak asasi manusia yang tumbuh dan harus dilindungi dari kemungkinan penyalahgunaan atau tindakan-tindakan sewenang-wenang dalam hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal antara pihak produsen dengan

konsumennya.

Jika dikaitkan dengan perkembangan era informasi seperti diuraikan terdahulu, hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal dan horizontal tersebut juga dapat dimengerti dalam konteks sistem informasi. Baik negara maupun korporasi-korporasi dalam pengertian yang luas dapat dilihat sebagai produsen informasi yang berhadapan langsung ataupun tidak langsung dengan masyarakat luas sebagai pelanggan atau konsumen informasi. Bahkan lebih jauh lagi, semua bentuk hubungan transaksional di antara pihak-pihak yang terkait dalam pergaulan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ataupun dalam pergaulan antar masyarakat, antar bangsa dan antar negara, pada hakikatnya adalah juga hubungan-hubungan produksi informasi. Proses produksi bisa bergerak dari atas ke bawah, dari bawah ke atas, dari kiri ke kanan, dari kanan ke kiri ataupun bergerak secara diagonal ke atas dan ke bawah. Arus informasi berkembang cepat, dan itu juga sebabnya maka jasa teknologi informasi dan komunikasi modern merupakan sesuatu yang niscaya untuk dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya.

Penguasaan atas teknologi informasi seperti media cetak, media elektronik, dan multi media seperti komputer dan internet sangat penting, karena sangat menentukan penguasaan umat manusia terhadap volume, ragam dan kualitas informasi itu sendiri. Siapa saja atau kelompok mana saja yang menguasai teknologi informasi, dialah yang akan menguasai arus informasi dan menjadi produsen jasa informasi yang dominan posisinya dalam lalu lintas informasi. Bahkan, para produsen jasa informasi ini tak ubahnya merupakan produsen informasi itu sendiri yang sehari-hari mengendalikan konsumennya menurut cetak biru yang dikehendaki. Semua orang, dalam tingkatan dan sektor kehidupannya masing-masing terlibat dalam proses yang sama, yaitu proses memproduksi, mendistribusikan dan mengkonsumsi informasi dari berbagai arah dan menuju ke berbagai arah. Karena itu, hubungan-hubungan kekuasaan dalam dinamika perubahan di era informasi dewasa ini dapat dikatakan bersifat sangat horizontal dan multi

arah, sehingga konsepsi yang berkenaan dengan siapa yang menindas dan siapa yang ditindas, siapa yang mendzolimi dan siapa yang didzolimi, siapa yang memperlakukan manusia secara tidak adil dan sewenang-wenang dan siapa yang diperlakukan tidak adil dan sewenang-wenang, dan siapa yang melanggar hak asasi manusia serta siapa yang hak asasinya dilanggar, semata-mata adalah persoalan dominasi kekuasaan produsen atas konsumen. Itu sebabnya, saya berpendapat bahwa hak konsumen dalam arti luas ataupun hak-hak konsumen informasi dalam arti yang luas merupakan kata kunci dalam konsepsi hak asasi manusia dalam perkembangan umat manusia di masa-masa yang akan datang.

Karena itu pula, seperti sudah diuraikan di atas, perkembangan konsepsi yang terakhir ini dapat disebut sebagai perkembangan konsepsi hak asasi manusia generasi kelima dengan ciri pokok yang terletak dalam pemahaman mengenai struktur hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal antara produsen yang memiliki segala potensi dan peluang untuk melakukan tindakan-tindakan sewenang-wenang terhadap pihak konsumen yang mungkin diperlakukan sewenang-wenang dan tidak adil. Kita semua harus menyadari perubahan struktur hubungan kekuasaan ini, sehingga tidak hanya terpaku pada kemungkinan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam pengertian konvensional saja. Hanya dengan menyadari perubahan ini kita dapat menawarkan pemecahan dalam perjuangan kolektif untuk menegakkan dan memajukan hak asasi manusia di masa yang akan datang. ■

WARGA NEGARA & KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Salah satu persyaratan diterimanya status sebuah negara adalah adanya unsur warganegara yang diatur menurut ketentuan hukum tertentu, sehingga warga negara yang bersangkutan dapat dibedakan dari warga dari negara lain. Pengaturan mengenai kewarganegaraan ini biasanya ditentukan berdasarkan salah satu dari dua prinsip, yaitu prinsip *ius soli* atau prinsip *ius sanguinis*. Yang dimaksud dengan *ius soli* adalah prinsip yang mendasarkan diri pada pengertian hukum mengenai tanah kelahiran, sedangkan *ius sanguinis* mendasarkan diri pada prinsip hubungan darah.

Berdasarkan prinsip *ius soli*, seseorang yang dilahirkan di dalam wilayah hukum suatu negara, secara hukum dianggap memiliki status kewarganegaraan dari negara tempat kelahirannya itu. Negara Amerika Serikat dan kebanyakan negara di Eropa termasuk menganut prinsip kewarganegaraan berdasarkan kelahiran ini, sehingga siapa saja yang dilahirkan di negara-negara tersebut, secara otomatis diakui sebagai warga negara. Oleh karena itu, sering terjadi warganegara Indonesia yang sedang bermu-

kim di negara-negara di luar negeri, misalnya karena sedang mengikuti pendidikan dan sebagainya, melahirkan anak, maka status anaknya diakui oleh Pemerintah Amerika Serikat sebagai warga negara Amerika Serikat. Padahal kedua orangtuanya berke-warganegaraan Indonesia.

Dalam zaman keterbukaan seperti sekarang ini, kita menyaksikan banyak sekali penduduk suatu negara yang berpergian keluar negeri, baik karena direncanakan dengan sengaja ataupun tidak, dapat saja melahirkan anak-anak di luar negeri. Bahkan dapat pula terjadi, karena alasan pelayanan medis yang lebih baik, orang sengaja melahirkan anak di rumah sakit di luar negeri yang dapat lebih menjamin kesehatan dalam proses persalinan. Dalam hal, negara tempat asal seseorang dengan negara tempat ia melahirkan atau dilahirkan menganut sistem kewarganegaraan yang sama, tentu tidak akan menimbulkan persoalan. Akan tetapi, apabila kedua negara yang bersangkutan memiliki sistem yang berbeda, maka dapat terjadi keadaan yang menyebabkan seseorang menyandang status dwi-kewarganegaraan (*double citizenship*) atau sebaliknya malah menjadi tidak berkewarganegaraan sama sekali (*stateless*).

Berbeda dengan prinsip kelahiran itu, di beberapa negara, dianut prinsip *ius sanguinis* yang mendasarkan diri pada faktor pertalian seseorang dengan status orangtua yang berhubungan darah dengannya. Apabila orangtuanya berkewarganegaraan suatu negara, maka otomatis kewarganegaraan anak-anaknya dianggap sama dengan kewarganegaraan orangtuanya itu. Akan tetapi, sekali lagi, dalam dinamika pergaulan antarbangsa yang makin terbuka dewasa ini, kita tidak dapat lagi membatasi pergaulan antar penduduk yang berbeda status kewarganegaraannya. Sering terjadi perkawinan campuran yang melibatkan status kewarganegaraan yang berbeda-beda antara pasangan suami dan isteri. Terlepas dari perbedaan sistem kewarganegaraan yang dianut oleh masing-masing negara asal pasangan suami-isteri itu, hubungan hukum antara suami-isteri yang melangsungkan perkawinan campuran seperti itu selalu menimbulkan persoalan berkenaan dengan status

kewarganegaraan dari putera-puteri mereka.

Oleh karena itulah diadakan pengaturan bahwa status kewarganegaraan itu ditentukan atas dasar kelahiran atau melalui proses naturalisasi atau pewarganegaraan. Dengan cara pertama, status kewarganegaraan seseorang ditentukan karena kelahirannya. Siapa saja yang lahir dalam wilayah hukum suatu negara, terutama yang menganut prinsip '*ius soli*' sebagaimana dikemukakan di atas, maka yang bersangkutan secara langsung mendapatkan status kewarganegaraan, kecuali apabila yang bersangkutan ternyata menolak atau mengajukan permohonan sebaliknya. Cara kedua untuk memperoleh status kewarganegaraan itu ditentukan melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi). Melalui proses pewarganegaraan itu, seseorang dapat mengajukan permohonan kepada instansi yang berwenang, dan kemudian pejabat yang bersangkutan dapat mengabulkan permohonan tersebut dan selanjutnya menetapkan status yang bersangkutan menjadi warganegara yang sah.

Selain kedua cara tersebut, dalam berbagai literatur mengenai kewarganegaraan, juga dikenal adanya cara ketiga, yaitu melalui registrasi. Cara ketiga ini dapat disebut tersendiri, karena dalam pengalaman seperti yang terjadi di Perancis yang pernah menjadi bangsa penjajah di berbagai penjuru dunia, banyak warganya yang bermukim di daerah-daerah koloni dan melahirkan anak dengan status kewarganegaraan yang cukup ditentukan dengan cara registrasi saja. Dari segi tempat kelahiran, anak-anak mereka itu jelas lahir di luar wilayah hukum negara mereka secara resmi. Akan tetapi, karena Perancis, misalnya, menganut prinsip *ius soli*, maka menurut ketentuan yang normal, status kewarganegaraan anak-anak warga Perancis di daerah jajahan ataupun daerah penduduk tersebut tidak sepenuhnya dapat langsung begitu saja diperlakukan sebagai warga negara Perancis. Akan tetapi, untuk menentukan status kewarganegaraan mereka itu melalui proses naturalisasi atau pewarganegaraan juga tidak dapat diterima. Karena itu, status kewarganegaraan mereka ditentukan melalui proses registrasi biasa. Misalnya, keluarga Indonesia yang berada

di Amerika Serikat yang menganut prinsip “*ius soli*”, melahirkan anak, maka menurut hukum Amerika Serikat anak tersebut memperoleh status sebagai warga negara AS. Akan tetapi, jika orangtuanya menghendaki anaknya tetap berkewarganegaraan Indonesia, maka prosesnya cukup melalui registrasi saja.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa proses kewarganegaraan itu dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu: (i) kewarganegaraan karena kelahiran atau *citizenship by birth*, (ii) kewarganegaraan melalui pewarganegaraan atau *citizenship by naturalization*, dan (iii) kewarganegaraan melalui registrasi biasa atau *citizenship by registration*. Ketiga cara ini seyogyanya dapat sama-sama dipertimbangkan dalam rangka pengaturan mengenai kewarganegaraan ini dalam sistem hukum Indonesia, sehingga kita tidak membatasi pengertian mengenai cara memperoleh status kewarganegaraan itu hanya dengan cara pertama dan kedua saja sebagaimana lazim dipahami selama ini.

Kasus-kasus kewarganegaraan di Indonesia juga banyak yang tidak sepenuhnya dapat diselesaikan melalui cara pertama dan kedua saja. Sebagai contoh, banyak warganegara Indonesia yang karena sesuatu, bermukim di Belanda, di Republik Rakyat Cina, ataupun di Australia dan negara-negara lainnya dalam waktu yang lama sampai melahirkan keturunan, tetapi tetap mempertahankan status kewarganegaraan Republik Indonesia. Keturunan mereka ini dapat memperoleh status kewarganegaraan Indonesia dengan cara registrasi biasa yang prosesnya tentu jauh lebih sederhana daripada proses naturalisasi. Dapat pula terjadi, apabila yang bersangkutan, karena sesuatu sebab, kehilangan kewarganegaraan Indonesia, baik karena kelalaian ataupun sebab-sebab lain, lalu kemudian berkeinginan untuk kembali mendapatkan kewarganegaraan Indonesia, maka prosesnya seyogyanya tidak disamakan dengan seorang warganegara asing yang ingin memperoleh status kewarganegaraan Indonesia.

Lagi pula sebab-sebab hilangnya status kewarganegaraan itu bisa saja terjadi karena kelalaian, karena alasan politik, karena alasan teknis yang tidak prinsipil, ataupun karena alasan bahwa

yang bersangkutan memang secara sadar ingin melepaskan status kewarganegaraannya sebagai warganegara Indonesia. Sebab atau alasan hilangnya kewarganegaraan itu hendaknya dijadikan pertimbangan yang penting, apabila yang bersangkutan ingin kembali mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia. Proses yang harus dilakukan untuk masing-masing alasan tersebut sudah semestinya berbeda-beda satu sama lain. Yang pokok adalah bahwa setiap orang haruslah terjamin haknya untuk mendapatkan status kewarganegaraan, sehingga terhindar dari kemungkinan menjadi *stateless* atau tidak berkewarganegaraan. Tetapi pada saat yang bersamaan, setiap negara tidak boleh membiarkan seseorang memiliki dua status kewarganegaraan sekaligus. Itulah sebabnya diperlukan perjanjian kewarganegaraan antara negara-negara modern untuk menghindari status dwi-kewarganegaraan tersebut. Oleh karena itu, di samping pengaturan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran dan melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi) tersebut, juga diperlukan mekanisme lain yang lebih sederhana, yaitu melalui registrasi biasa.

Di samping itu, dalam proses perjanjian antar negara, perlu diharmonisasikan adanya prinsip-prinsip yang secara diametral bertentangan, yaitu prinsip *ius soli* dan prinsip *ius sanguinis* sebagaimana diuraikan di atas. Kita memang tidak dapat memaksakan pemberlakuan satu prinsip kepada suatu negara yang menganut prinsip yang berbeda. Akan tetapi, terdapat kecenderungan internasional untuk mengatur agar terjadi harmonisasi dalam pengaturan perbedaan itu, sehingga di satu pihak dapat dihindari terjadinya dwi-kewarganegaraan, tetapi di pihak lain tidak akan ada orang yang berstatus *stateless* tanpa kehendak sadarnya sendiri. Karena itu, sebagai jalan tengah terhadap kemungkinan perbedaan tersebut, banyak negara yang berusaha menerapkan sistem campuran dengan tetap berpatokan utama pada prinsip dasar yang dianut dalam sistem hukum masing-masing.

Indonesia sebagai negara yang pada dasarnya menganut prinsip *ius sanguinis*, mengatur kemungkinan warganya untuk mendapatkan status kewarganegaraan melalui prinsip kelahiran.

Sebagai contoh banyak warga keturunan Cina yang masih berke-warganegaraan Cina ataupun yang memiliki dwi-kewarganegaraan antara Indonesia dan Cina, tetapi bermukim di Indonesia dan memiliki keturunan di Indonesia. Terhadap anak-anak mereka ini sepanjang yang bersangkutan tidak berusaha untuk mendapatkan status kewarganegaraan dari negara asal orangtuanya, dapat saja diterima sebagai warganegara Indonesia karena kelahiran. Kalau hal ini dianggap tidak sesuai dengan prinsip dasar yang dianut, sekurang-kurangnya terhadap mereka itu dapat dikenakan ketentuan mengenai kewarganegaraan melalui proses registrasi biasa, bukan melalui proses naturalisasi yang mempersamakan kedudukan mereka sebagai orang asing sama sekali.

KEWARGANEGARAAN ORANG “CINA” PERANAKAN

Orang-orang “Cina” peranakan yang tinggal menetap turun temurun di Indonesia, sejak masa reformasi sekarang ini, telah berhasil memperjuangkan agar tidak lagi disebut sebagai orang “Cina”, melainkan disebut sebagai orang Tionghoa. Di samping itu, karena alasan hak asasi manusia dan sikap non-diskriminasi, sejak masa pemerintahan B.J. Habibie melalui Instruksi Presiden No. 26 Tahun 1998 tentang Penghentian Penggunaan Istilah Pribumi dan Non-Pribumi, seluruh aparat pemerintah telah diperintahkan untuk tidak lagi menggunakan istilah pribumi dan non-pribumi untuk membedakan penduduk keturunan “Cina” dengan warga negara Indonesia pada umumnya. Walaupun ada perbedaan, maka perbedaan itu hanyalah menunjuk pada adanya keragaman etnisitas saja, seperti etnis Jawa, Sunda, Batak, Arab, Manado, Cina, dan lain sebagainya.

Karena itu, status hukum dan status sosiologis golongan keturunan “Tionghoa” di tengah masyarakat Indonesia sudah tidak perlu lagi dipersoalkan. Akan tetapi, saya sendiri tidak begitu *sreg* dengan sebutan “Tionghoa” itu untuk dinisbatkan kepada kelompok masyarakat Indonesia keturunan “Cina”. Secara psikologis, bagi kebanyakan masyarakat Indonesia, istilah

“Tionghoa” itu malah lebih *distingtif* atau lebih memperlebar jarak antara masyarakat keturunan “Cina” dengan masyarakat Indonesia pada umumnya. Apalagi, pengertian dasar istilah “Tionghoa” itu sendiri terdengar lebih tinggi posisi dasarnya atau bahkan terlalu tinggi posisinya dalam berhadapan dengan kelompok masyarakat di luar keturunan “Cina”. “Tionghok” atau “Tionghoa” itu sendiri mempunyai arti sebagai negara pusat yang di dalamnya terkandung pengertian memperlakukan negara-negara di luarnya sebagai negara pinggiran. Karena itu, penggantian istilah “Cina” yang dianggap cenderung “merendahkan” dengan perkataan “Tionghoa” yang bernuansa kebanggaan bagi orang “Cina” justru akan berdampak buruk, karena dapat menimbulkan dampak psikologi bandul jam yang bergerak ekstrim dari satu sisi ekstrim ke sisi ekstrim yang lain. Di pihak lain, penggunaan istilah “Tionghoa” itu sendiri juga dapat direspons sebagai kejumawaan dan mencerminkan arogansi *cultural* atau *superiority complex* dari kalangan masyarakat “Cina” peranakan di mata masyarakat Indonesia pada umumnya. Anggapan mengenai adanya *superiority complex* penduduk keturunan “Cina” dipersubur pula oleh kenyataan masih diterapkannya sistem penggajian yang *double standard* di kalangan perusahaan-perusahaan keturunan “Cina” yang mempekerjakan mereka yang bukan berasal dari etnis “Cina”. Karena itu, penggunaan kata “Tionghoa” dapat pula memperkuat kecenderungan eksklusivisme yang menghambat upaya pembauran tersebut.

Oleh karena itu, mestinya, reformasi perlakuan terhadap masyarakat keturunan “Cina” dan warga keturunan lainnya tidak perlu diwujudkan dalam bentuk penggantian istilah semacam itu. Yang lebih penting untuk dikembangkan adalah pemberlakuan sistem hukum yang bersifat non-diskriminatif berdasarkan prinsip-prinsip hak asasi manusia, diiringi dengan upaya penegakan hukum yang tegas dan tanpa pandang bulu, dan didukung pula oleh ketulusan semua pihak untuk secara sungguh-sungguh memperdekat jarak atau *gap* sosial, ekonomi dan politik yang terbuka lebar selama ini. Bahkan, jika mungkin, warga keturunanpun tidak

perlu lagi menyebut dirinya dengan etnisitas yang tersendiri. Misalnya, siapa saja warga keturunan yang lahir di Bandung, cukup menyebut dirinya sebagai orang Bandung saja, atau lebih ideal lagi jika mereka dapat mengidentifikasi diri sebagai orang Sunda, yang lahir di Madura sebut saja sebagai orang Madura. Orang-orang keturunan Arab yang lahir dan hidup di Pekalongan juga banyak yang mengidentifikasi diri sebagai orang Pekalongan saja, bukan Arab Pekalongan.

Proses pembauran itu secara alamiah akan terjadi dengan sendirinya apabila medan pergaulan antar etnis makin luas dan terbuka. Wahana pergaulan itu perlu dikembangkan dengan cara asimiliasi, misalnya, melalui medium lembaga pendidikan, medium pemukiman, medium perkantoran, dan medium pergaulan social pada umumnya. Karena itu, di lingkungan-lingkungan pendidikan dan perkantoran tersebut jangan sampai hanya diisi oleh kalangan etnis yang sejenis. Lembaga lain yang juga efektif untuk menyelesaikan agenda pembauran alamiah ini adalah keluarga. Karena itu, perlu dikembangkan anjuran-anjuran dan dorongan-dorongan bagi berkembangnya praktek perkawinan campuran antar etnis, terutama yang melibatkan pihak etnis keturunan “Cina” dengan etnis lainnya. Jika seandainya semua orang melakukan perkawinan bersilang etnis, maka dapat dipastikan bahwa setelah satu generasi atau setelah setengah abad, isu etnis ini dan apalagi isu rasial, akan hilang dengan sendirinya dari wacana kehidupan kita di persada nusantara ini.

PEMBARUAN UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN

Dalam rangka pembaruan Undang-Undang Kewarganegaraan, berbagai ketentuan yang bersifat diskriminatif sudah selayaknya disempurnakan. Warga keturunan yang lahir dan dibesarkan di Indonesia sudah tidak selayaknya lagi diperlakukan sebagai orang asing. Dalam kaitan ini, kita tidak perlu lagi menggunakan istilah penduduk asli ataupun bangsa Indonesia asli seperti yang masih tercantum dalam penjelasan UUD 1945 ten-

tang kewarganegaraan. Dalam hukum Indonesia di masa datang, termasuk dalam rangka amandemen UUD 1945 dan pembaruan UU tentang Kewarganegaraan, atribut keaslian itu, walaupun masih akan dipergunakan, cukup dikaitkan dengan kewarganegaraan, sehingga kita dapat membedakan antara warganegara asli dalam arti sebagai orang yang dilahirkan sebagai warganegara (*natural born citizen*), dan orang yang dilahirkan bukan sebagai warganegara Indonesia.

Orang yang dilahirkan dalam status sebagai warganegara Republik Indonesia itu di kemudian hari dapat saja berpindah menjadi warganegara asing. Tetapi, jika yang bersangkutan tetap sebagai warganegara Indonesia, maka yang bersangkutan dapat disebut sebagai “*Warga Negara Asli*”. Sebaliknya, orang yang dilahirkan sebagai warganegara asing juga dapat berubah di kemudian hari menjadi warganegara Indonesia, tetapi yang kedua ini tidak dapat disebut sebagai “*Warga Negara Asli*”. Dengan sendirinya, apabila hal ini dikaitkan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) tentang calon Presiden yang disyaratkan orang Indonesia asli haruslah dipahami dalam konteks pengertian “*Warga Negara Indonesia*” asli tersebut, sehingga elemen diskriminatif dalam hukum dasar itu dapat hilang dengan sendirinya. Artinya, orang yang pernah menyandang status sebagai warganegara asing sudah sepantasnya dianggap tidak memenuhi syarat untuk dicalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Dengan demikian, dalam rangka amandemen UUD 1945 dan pembaruan UU tentang Kewarganegaraan konsep hukum mengenai kewarganegaraan asli dan konsep tentang tata cara memperoleh status kewarganegaraan yang meliputi juga mekanisme registrasi seperti tersebut di atas, dapat dijadikan bahan pertimbangan yang pokok. Dengan begitu asumsi-asumsi dasar yang bersifat diskriminatif berdasarkan rasa dan etnisitas sama sekali dihilangkan dalam penyusunan rumusan hukum di masa-masa yang akan datang sesuai dengan semangat untuk memajukan hak asasi manusia di era reformasi dewasa ini. ■

BAB IV
SERPIHAN PEMIKIRAN
DEMOKRASI DAN REKONSILIASI
MENUJU INDONESIA BARU

DEMOKRASI DAN NOMOKRASI: PRASYARAT MENUJU INDONESIA BARU

Prinsip-prinsip demokrasi dan nomokrasi yang sebaiknya kita kembangkan dalam rangka mewujudkan cita-cita membangun Indonesia baru di masa depan. Untuk hal itu, ada 3 hal yang akan kita diskusikan, yakni Demokrasi, Nomokrasi, dan Indonesia Baru.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.

Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peranserta rakyat dalam penyelenggaraan negara. Dalam praktek pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara *das sollen* dan *das sein*, antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan. **Pertama**, hal yang paling nyata adalah bahwa meskipun hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktek penerapannya di lapangan berbeda-beda antara satu negara dengan yang lain, mulai dari Amerika Serikat sampai ke RRC, Kuba, dan bahkan eks-Uni Soviet, semua mengklaim menganut demokrasi. Perbedaan ini antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom, sedangkan kaum kolektivis dan komunis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian kolektif dan totaliter (*totalitarian*). Upaya mencari jalan tengah di antara kedua pandangan ini terus diupayakan orang, tetapi hasilnya ialah makin beragamnya cara umat manusia mempraktikkan ide demokrasi itu sendiri.

Kedua, gagasan kedaulatan rakyat itu juga menghadapi tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini kekuasaan tertinggi itu berasal dari Tuhan, dan bukan berasal dari rakyat. Dalam keyakinan umat beragama, tidak masuk akal untuk mengakui bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Perdebatan mengenai ini terus hidup dalam sejarah kemanusiaan sampai sekarang. Karena itu, hampir semua bangsa dan semua peradaban umat manusia pernah mengalami praktek-praktek kehidupan bernegara yang diwarnai oleh pandangan yang meyakini bahwa kekuasaan itu sesungguhnya berasal dari Tuhan, dan karena itu, yang berdaulat sesungguhnya adalah Tuhan, bukan rakyat. Sampai disitu, sebenarnya, tidaklah menjadi persoalan serius. Tetapi, dalam sejarah, umat manusia

cenderung meyakini bahwa prinsip kedaulatan Tuhan itu terwujud secara praktis dalam diri Raja atau penguasa. Karena itu, muncullah konsepsi mengenai Raja-Dewa dalam agama Hindu, Raja-Pendeta dalam agama Katolik, dan Raja-Khalifah dalam sejarah Islam.

Dalam pandangan kaum reformist zaman sekarang, kedaulatan Tuhan itu memang diakui esensinya, tetapi perwujudannya dalam praktek tidaklah dicerminkan dalam kekuasaan para Raja atau Penguasa, melainkan diwujudkan dalam prinsip persamaan kemanusiaan (*egalitarianisme*), sistem perwakilan, dan mekanisme permusyawaratan di antara para wakil rakyat. Karena itu, kedaulatan Tuhan itu terwujud dalam paham kedaulatan rakyat yang bersifat egaliter itu, sehingga demokrasi dipandang sebagai mekanisme kenegaraan yang niscaya dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip kehidupan yang bersumber pada nilai-nilai ketuhanan itu. Tak terkecuali, bangsa kita juga menghadapi perdebatan-perdebatan teknis berkenaan dengan perbedaan pandangan mengenai soal ini. Jika persepsi kita mengenai soal ini tidak dapat diluruskan, niscaya 'trauma sejarah' terus menerus akan menghantui bangsa kita dalam upaya mewujudkan cita-cita kenegaraan Indonesia di masa depan.

Ketiga, gagasan demokrasi itu sebagaimana terlihat dalam kenyataan beragamnya cara orang mempraktikkannya, seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak yang berkuasa. Bahkan di sepanjang sejarah, corak penerapannya juga terus berkembang dari waktu ke waktu. Karena itu, konsepsi demokrasi itu terus menerus mendapatkan atribut tambahan dari waktu ke waktu seperti "*welfare democracy*", "*people's democracy*", "*social democracy*", "*participatory democracy*", dan sebagainya. Puncak perkembangan gagasan demokrasi itu yang paling diidealkan di zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggris diistilahkan dengan perkataan "*constitutional democracy*".

Dalam bentuk luarnya, ide demokrasi itu terwujud secara formal dalam mekanisme kelembagaan dan mekanisme pen-

gambilan keputusan kenegaraan. Namun, dalam cakupan isinya, gagasan demokrasi itu menyangkut nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terwujud dalam perilaku budaya masyarakat pendukung gagasan demokrasi itu. Karena itu, pada pokoknya, dalam gagasan demokrasi itu tercakup dua persoalan sekaligus, yaitu *institusi* dan *tradisi*. Perwujudan demokrasi di satu pihak memerlukan pelembagaan, tetapi di pihak lain memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya. Jika masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi itu tidak memiliki tradisi berdemokrasi sama sekali, niscaya pelembagaan demokrasi itu dalam kenyataan tidak akan berhasil melahirkan perbaikan dalam kehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, perwujudan gagasan demokrasi memerlukan penataan-penataan yang bersifat kelembagaan (*institutional reform*) dan sekaligus revitalisasi, reorientasi, dan bahkan reformasi kebudayaan politik secara lebih substantif.

Dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan negara hukum, lazim diyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik tersebut di atas dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrumen pembaruan yang efektif. Akan tetapi, karena hukum itu sendiri dapat pula dibuat dan ditafsirkan secara sepihak oleh golongan yang berkuasa, diyakini pula bahwa hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang benar-benar menjamin terwujudnya proses demokratisasi yang sejati. Karena itu, agenda reformasi institusi (*institutional reform*), reformasi budaya (*cultural reform*), dan reformasi hukum atau *law reform* (*instrumental reform*) haruslah dilakukan secara sinergis dan simultan. Dengan perkataan lain, dalam gagasan demokrasi modern itu, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itulah berkembang konsepsi men-

genai demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggrisnya biasa disebut dengan istilah “*constitutional democracy*” yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang “*constitutional state*” yang dianggap ideal di masa sekarang.

Bersamaan dengan perkembangan pemikiran tentang negara demokrasi, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan gagasan kedaulatan hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah *nomokrasi* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* atau *cratien*. *Nomos* berarti nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri. Dalam istilah yang kemudian dikenal menurut tradisi Amerika Serikat, “*the Rule of Law, and not of Man*”, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia. Artinya, pemimpin negara yang sesungguhnya bukanlah orang, tetapi sistem aturan yang harus dijadikan pegangan oleh siapa saja yang kebetulan menduduki jabatan kepemimpinan. Inilah hakikat dari pengertian kedaulatan hukum dan prinsip negara hukum atau “*rechtsstaat*” menurut tradisi Eropa Kontinental.

Namun, dalam perkembangan pemikiran dan praktek mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah “*demokratische rechtsstaat*”, yang mempersyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep “*constitutional democracy*” dan “*demokratische rechtsstaat*” tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum.

Dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi

yang berdasar atas hukum (“*constitutional democracy*”) mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama, (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas, (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama, dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu. Dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negara, keempat prinsip pokok tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (nomokrasi): (v) pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal, (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran, (viii) dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara), (ix) adanya mekanisme “*judicial review*” oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun oleh lembaga eksekutif, dan (x) dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut di atas, disertai (xi) pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Dalam kesebelas prinsip tersebut terkandung pengertian-pengertian demokrasi dan sekaligus nomokrasi sebagaimana diuraikan di atas. Kesemuanya menjadi prasyarat penting bagi bangsa dan negara kita untuk membangun masa depan yang lebih baik. Demikianlah uraian singkat ini disampaikan kepada semua peserta dan hadirin, semoga bermanfaat adanya dalam rangka pertukar-pikiran untuk kepentingan negara dan bangsa kita di

masa depan. ■

REKONSILIASI NASIONAL

Akhir-akhir ini, di tengah situasi krisis multi dimensi yang belum kunjung pulih dan gejala konflik dan silang sengketa politik yang luas, baik yang bersifat vertikal antara warga masyarakat dengan pemerintah maupun yang bersifat horizontal antar kelompok warga masyarakat sendiri di hampir seluruh wilayah tanah air kita, perkataan *rekonsiliasi nasional* berkembang menjadi salah satu kata yang paling banyak dipergunakan dalam wacana politik di tanah air kita. Maraknya wacana rekonsiliasi ini menggambarkan keinginan yang luas di hampir semua kalangan masyarakat untuk segera terciptanya suasana kedamaian, keamanan dan ketenteraman dalam kehidupan bersama masyarakat. Setelah mengalami masa-masa yang hiruk pikuk selama tiga tahun terakhir, yaitu sejak munculnya gelombang tuntutan reformasi yang berakhir dengan berhentinya Presiden Soeharto dari kedudukannya sebagai Presiden pada bulan Mei 1998, warga masyarakat kita cenderung menjadi muak dengan segala bentuk konflik, percekocokan, persengketaan, perdebatan dan silang sengketa yang tidak ada ujung pangkalnya. Oleh karena

itu, gagasan *rekonsiliasi nasional* itu tentu saja diterima luas oleh masyarakat sebagai bagian dari solusi yang menyeluruh terhadap aneka persoalan bangsa kita menuju masa depan yang lebih baik. Mudah-mudahan dengan telah berakhirnya penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR yang pada tanggal 23 Juli 2001 lalu berhasil memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid secara resmi, peredaan ketegangan dalam kehidupan nasional kita dapat segera tercipta, sehingga agenda reformasi, rehabilitasi, rekonstruksi, restrukturisasi dan rekonsolidasi dapat segera dilanjutkan dengan sebaik-baiknya, sekurang-kurangnya selama masa transisi sampai tahun 2004, ketika pemilihan umum yang akan datang dapat diselenggarakan dengan sebaik-baiknya dalam rangka penyusunan pemerintahan baru yang betul-betul memenuhi aspirasi seluruh rakyat dapat dibentuk di bawah sistem aturan konstitusional yang benar-benar demokratis dan makin menjamin masa depan yang lebih menjanjikan.

Namun demikian, patut dicermati bahwa dalam perkataan rekonsiliasi nasional yang sering dikemukakan dalam wacana politik kita sehari-hari, sebenarnya terkandung beberapa pengertian yang berbeda satu sama lain. Di satu segi, secara sosiologis-politis, rekonsiliasi dalam arti sempit dimaksudkan sebagai usaha mengatasi konflik dengan semangat “*islah*” dan “*rujuk*” untuk terciptanya kehidupan bersama yang rukun dan damai di antara pihak-pihak yang sebelumnya saling bersengketa. Semangat kerukunan yang demikian itu dianggap sudah dapat diwujudkan jika semua pihak yang terlibat dapat duduk bersama untuk membentuk pemerintahan secara bersama-sama. Oleh karena itu, secara sederhana, rekonsiliasi nasional yang bersifat sosiologis dan politis dianggap sudah cukup dapat diwujudkan dengan cara pembentukan susunan pemerintahan koalisi yang berbasis luas (*broad base*) dengan melibatkan semua unsur ataupun unsur-unsur mayoritas partai-partai politik yang menguasai kursi di parlemen. Bahkan untuk menjamin semangat akomodasi yang luas itu, berbagai kalangan profesional yang bersifat non-partisan plus tokoh-tokoh lembaga swadaya masyarakat tertentu direkrut pula untuk menduduki

jabatan-jabatan pemerintahan ataupun jabatan publik tertentu, sehingga aspirasi mereka dapat ditampung dalam perahu besar Republik Indonesia.

Sudah tentu semangat rekonsiliasi dalam arti sempit demikian itu seperti yang tergambar dalam kerangka acuan dialog dan tukar pikiran yang dipersiapkan oleh Dewan Pertimbangan Agung ini, baik-baik saja untuk dikembangkan. Akan tetapi, kita tidak boleh lupa bahwa dalam gagasan rekonsiliasi sesuai amanat reformasi, terdapat pula pengertian rekonsiliasi historis berhubungan dengan telah terjadinya berbagai jenis pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*) yang selama ini belum pernah diselesaikan secara adil yang menimpa banyak pihak di masa-masa lalu yang justru menjadi salah satu penyebab pokok munculnya gerakan reformasi nasional. Di dalam pengertian rekonsiliasi yang luas ini terkandung pula dimensi tuntutan keadilan dan kebenaran yang dianggap menjadi prasyarat mutlak dilakukannya rekonsiliasi nasional dalam arti sempit tersebut di atas. Semangat yang terakhir itulah yang sebenarnya menjiwai Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang ditetapkan dalam Sidang Umum MPR tahun 2000 yang lalu.

Selain itu, baik pengertian sempit maupun pengertian luas tersebut di atas, pada pokoknya ide rekonsiliasi itu sama-sama menyangkut pola penyelesaian konflik yang terjadi di masa kini dan di masa lalu. Potensi konflik di masa depan yang secara alamiah akan menyertai proses demokratisasi dan perkembangan kebebasan di dalam masyarakat Indonesia yang sangat majemuk ini, sudah seharusnya turut dipikirkan model-model antisipatifnya. Lebih-lebih bangsa kita telah menetapkan kebijakan nasional otonomi daerah yang sangat luas, yang tentunya akan mengakibatkan keragaman dan pluralisme yang terdapat dalam kehidupan masyarakat kita akan mendapatkan peluangnya untuk tumbuh dan berkembang makin beragam. Dalam suasana kebebasan dan demokrasi yang terus akan dikembangkan di masa depan, bukan tidak mungkin akan terjadi konflik-konflik dalam berbagai aspek

dan di berbagai lapisan kehidupan bermasyarakat. Untuk itu, gagasan rekonsiliasi nasional itu seyogyanya juga diantisipasi untuk keperluan menyediakan mekanisme mencegah potensi-potensi konflik dan menyelesaikan konflik-konflik semacam itu di masa depan

KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI

Dalam Bab V Lampiran TAP No. V/MPR/2000 dengan tegas telah diamanatkan untuk dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat. Dengan demikian, cakupan pengertian rekonsiliasi disini sangat luas, karena menyangkut pula berbagai dimensi konflik yang terjadi dalam masyarakat di masa lampau.

Hal ini dianggap penting, karena selama lebih dari 50 tahun Indonesia merdeka, penghormatan, perlindungan atau penegakan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD, dinilai masih jauh dari memuaskan. Karena itulah maka TAP MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparat pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia serta segera meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang hak asasi manusia sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Untuk melaksanakan TAP No.XVII/MPR/1998 tersebut telah pula

dibentuk UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang dalam Pasal 47 ayat (2)-nya ditegaskan kembali perlunya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi itu segera dibentuk dengan undang-undang yang materinya secara substansial berbeda dari ketentuan yang diatur dalam UU tentang Pengadilan HAM. Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sekarang sedang dipersiapkan oleh Pemerintah, tidak diatur mengenai proses penuntutan hukumnya, melainkan lebih terpusat pada pengaturan mengenai proses pengungkapan kebenaran, pertimbangan amnesti, dan pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi kepada pihak korban, yang kesemuanya diharapkan menjadi pembuka jalan bagi proses rekonsiliasi yang sejati.

Fakta-fakta yang ditemukan oleh Komisi ini, diidentifikasi pihak-pihak yang harus bertanggungjawab atas terjadinya pelanggaran HAM yang berat (*gross violation of human rights*) yang terjadi sebelum berlakunya UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM. Jika pelaku mengakui kebenaran fakta-fakta yang ditemukan dan mengakui kesalahannya, lalu menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban atau keluarga korban, maka pelaku pelanggaran tersebut dapat mengajukan permohonan amnesti kepada Presiden. Jika permohonan tersebut beralasan, maka Presiden dapat menerima permohonan itu dan kepada korban diberikan kompensasi sebagai ganti kerugian. Jika permohonan itu ditolak, maka kompensasi tidak diberikan oleh negara, dan perkaranya ditindaklanjuti untuk diselesaikan berdasarkan ketentuan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM.

Apabila pelaku dan korban saling memaafkan, maka rekomendasi pemberian amnesti otomatis diberikan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun, jika pelaku mengakui kebenaran fakta-fakta yang ditemukan, mengakui kesalahannya, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf, tetapi korban atau keluarga korban tidak bersedia memaafkan, maka Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dapat bertindak objektif dan

independen untuk menentukan rekomendasi pemberian amnesti bagi yang bersangkutan tanpa dipengaruhi oleh pihak manapun juga. Sebaliknya, jika pelaku tidak bersedia mengakui fakta-fakta yang ditemukan, tidak mengakui bersalah dan tidak bersedia meminta maaf, maka pelaku pelanggaran HAM tersebut harus diajukan ke Pengadilan HAM sesuai ketentuan UU No. 26/2000.

Putusan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi bersifat mengikat dan tidak Pengadilan HAM tidak berwenang memberi putusan lagi atas perkara yang bersangkutan, sesuai dengan asas '*ne bis in idem*', kecuali dalam hal permohonan amnesti ditolak oleh Presiden. Demikian pula putusan Pengadilan HAM tidak dapat lagi diperiksa dan diputus kembali oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini. Bahkan, pelaku pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum UU No. 26/2000 yang sudah dinyatakan dimaafkan tidak dapat dituntut lagi, baik secara perdata maupun pidana. Melalui proses pengungkapan kebenaran itulah diharapkan bahwa rasa keadilan dalam masyarakat dapat segera dipulihkan kembali, dan atas dasar itu pula agenda rekonsiliasi nasional dapat segera diwujudkan tanpa kendala psikologis-politis lagi. Karena itu, penting sekali artinya, rancangan UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sudah disiapkan itu segera diajukan ke DPR untuk dibahas dan disahkan menjadi UU, sehingga gagasan pembentukan Komisi itu dapat segera diwujudkan.

REKONSILIASI, INTEGRASI NASIONAL DAN INTEGRASI SOSIAL

Dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 telah ditegaskan adanya 12 arah kebijakan untuk mengadakan rekonsiliasi dalam usaha memantapkan persatuan dan kesatuan nasional, yang antara lain mencakup kebijakan untuk menjadikan nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa sebagai sumber etika kehidupan berbangsa dan bernegara; serta menjadikan Pancasila sebagai ideologi negara yang terbuka; meningkatkan kerukunan sosial melalui dialog dan kerjasama dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, toleransi dan saling menghormati; menegakkan supremasi hukum dan perundang-undangan secara konsisten dan

bertanggungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia; meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat; memberdayakan masyarakat melalui perbaikan sistem politik yang demokratis; memberlakukan kebijakan otonomi daerah, menyelenggarakan perimbangan keuangan yang adil, meningkatkan pemerataan pelayanan publik, memperbaiki kesenjangan dalam pembangunan ekonomi dan pendapatan daerah, serta menghormati nilai-nilai budaya daerah berdasarkan amanat konstitusi, dan lain-lain sebagainya.

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan rekonsiliasi itu, dalam Bab V Lampiran Ketetapan No. V/MPR/2000 tersebut, ditentukan pula adanya empat kaedah pokok yang berkenaan dengan (i) pedoman dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang akan mengatur penyelenggaraan negara serta perilaku masyarakat dalam berbangsa dan bernegara, (ii) penugasan kepada pemerintah untuk memfasilitasi penyelenggaraan dialog dan kerjasama dalam masyarakat pada tingkat nasional dan daerah untuk menampung berbagai sudut pandang guna menyamakan persepsi dan mencari solusi, serta menyelesaikan masalah dan konflik di berbagai daerah secara tuntas, adil dan benar dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan nasional, (iii) pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai lembaga ekstra-judisial, serta (iv) penugasan kepada Badan Pekerja MPR untuk merumuskan etika kehidupan berbangsa, dan merumuskan visi Indonesia masa depan.

Dari keempat kaedah pelaksanaan rekonsiliasi tersebut, dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut: **Pertama**, perlunya disusun suatu Ketetapan MPR yang berisi garis besar arah bagi pengembangan etika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta perumusan visi bangsa yang akan menjadi haluan penyelenggaraan negara Indonesia yang adil dan demokratis di masa depan; **Kedua**, perlunya dilakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang menjamin upaya pemantapan persatuan dan kesatuan nasional dengan menjadikan ke-12 arah kebijakan rekonsiliasi tersebut sebagai pedoman;

Ketiga, perlunya dikembangkan serangkaian kegiatan dialog dan tukar pikiran dari dan oleh masyarakat sendiri, di tingkat nasional maupun di daerah-daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta menarik solusi atas setiap permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kegiatan dialog itu dapat diwadahi secara kelembagaan melalui forum-forum rembug desa, musyawarah warga, kongres rakyat dan sebagainya, mulai dari tingkat yang paling rendah sampai ke tingkat yang lebih tinggi, dan apabila diperlukan dapat pula dikaitkan dengan penyelenggaraan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat; **Keempat**, perlunya segera dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional yang dapat bekerja cepat dan akurat serta menjamin kebenaran dan keadilan; **Kelima**, perlunya dikembangkan mekanisme kelembagaan yang dapat berperan sebagai medium atau pusat-pusat mediasi konflik dan penyelesaian sengketa dalam masyarakat sebagaimana perkembangan *conflict resolution and mediation centers* di berbagai negara maju.

Rekomendasi kelima tersebut sangat penting untuk dipertimbangkan dalam rangka mengantisipasi gagasan rekonsiliasi itu ke masa depan. Sebabnya ialah agenda rekonsiliasi itu tidak boleh menyebabkan proses demokratisasi berhenti di tengah jalan. Demikian pula agenda penyelenggaraan otonomi daerah yang luas yang menjamin keadilan dan demokratisasi di kalangan masyarakat di daerah-daerah, juga jangan sampai surut kembali ke belakang. Karena itu, berbagai potensi konflik yang mungkin terjadi di kalangan masyarakat perlu diantisipasi dengan menyiapkan mekanisme penyelesaiannya dengan sebaik-baiknya. Untuk itu, kalangan profesi hukum dan tokoh-tokoh masyarakat, baik yang terkabung di lingkungan lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, maupun di kalangan perguruan tinggi, sangat diharapkan dapat mengambil peran mengembangkan pusat-pusat mediasi dan penyelesaian sengketa yang timbul dalam masyarakat. Sebelum persengketaan semacam itu harus dibawa ke pengadilan melalui pendekatan hukum formal, penyelesaian yang bersifat informal dalam kerangka *alternative disputes reso-*

lutions sangat dinajurkan untuk diupayakan lebih dulu, sesuai dengan tradisi hukum adat di berbagai daerah ataupun menurut kebiasaan berkenaan dengan peran *hakim perdamaian desa* di masa lalu, ataupun kebiasaan masyarakat untuk meminta bantuan tokoh agama dan guru di desa-desa sebagai tokoh *pelerai* dan penyelesai sengketa.

Dengan demikian, dalam rangka pelaksanaan agenda rekonsiliasi nasional, perlu ditetapkan berbagai langkah, baik bersifat nasional, provinsi, maupun di tingkat kabupaten dan kota, dan bahkan sampai ke tingkat desa. Kerukunan atau integrasi sosial, dan agenda rekonsiliasi nasional dapat dikembangkan secara menyeluruh mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah, baik dengan pendekatan hukum maupun pendekatan sosial-legal melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan melalui dialog dan *rembug* warga, serta melalui pusat-pusat mediasi dan resolusi konflik yang dapat didorong bekerja secara profesional sebagai bagian dari upaya memperkembangkan profesi tersendiri, terutama profesi kalangan hukum. Sebagai contoh perbandingan, di hampir seluruh pelosok Amerika Serikat dewasa ini, berkembang sangat pesat adanya *Conflict Resolution and Mediation Centers* yang diasuh oleh para pengacara dan konsultan hukum. Bahkan, ada pula konsultan pendidikan dan konsultan psikologi yang membuka kantor *conflict resolution and mediation centers* semacam itu.

Dengan adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, maka persoalan integrasi nasional dapat diharapkan mudah diwujudkan, tetapi persoalan integrasi sosial dalam jangka panjang masih memerlukan keberadaan pusat-pusat mediasi dan penyelesaian konflik seperti yang diuraikan di atas. Setelah adanya reformasi besar-besaran yang berlangsung sekarang ditambah lagi dengan pelaksanaan agenda otonomi daerah yang masih terus harus dikembangkan, kita tidak boleh hanya memusatkan perhatian pada konflik dan sengketa yang sudah dan sedang terjadi sekarang, tetapi juga perlu mengantisipasi potensi-potensi konflik yang mungkin pula timbul di masa yang akan datang. Dengan demikian, agenda rekonsiliasi nasional dapat dikembangkan se-

cara menyeluruh dan dapat diharapkan menghindarkan bangsa kita dari berbagai potensi konflik yang sangat menguras energi di masa depan.

KONFLIK DAN KEBEBASAN DALAM MASYARAKAT MAJEMUK

Dalam demokrasi dan kebebasan, prinsip “*the rule of law*” dianggap sangat penting dan merupakan satu-satunya pegangan dalam dinamika kehidupan bersama. Demokrasi jelas mengandaikan adanya dan pentingnya keragaman (*pluralisme*) dalam masyarakat. Makin bebas derajat otonomi individu, makin demokratis perikehidupan bersama dianggap. Karena itu, dalam dirinya, gagasan demokrasi itu memang mendorong keragaman dan *pluralisme*. Dalam suasana keragaman itu, terbuka peluang yang sangat besar untuk timbulnya konflik dalam masyarakat. Apalagi, masyarakat Indonesia yang mendiami benua maritim nusantara ini sangat beragam, baik dari segi etnis, bahasa, maupun agamanya. Lagi pula, jumlah pulaunya saja tercatat tidak kurang dari 17.000 buah di seluruh nusantara. Semua peradaban agama besar dunia pernah berpengaruh disini, yaitu agama Buddha yang berkembang di masa Kerajaan Sriwijaya, agama Hindu yang berkembang di zaman Kerajaan Majapahit, agama Islam yang didakwahkan secara perlahan-lahan sejak abad-abad awal Islam tetapi baru berkembang luas sejak abad ke-13 sampai sekarang, dan agama Kristen serta Katolik dibawa oleh bangsa Eropa di masa penjajahan yang bertahan sangat lama. Bahasa Indonesia adalah bahasa persatuan, tetapi di samping bahasa persatuan itu tidak kurang ada 665 jumlah bahasa daerah yang secara fungsional dipakai sehari-hari oleh para penuturnya di seluruh Indonesia. Di samping bahasa-bahasa daerah itu, di setiap daerah terdapat pula dialek-dialek yang berbeda-beda dari satu daerah ke daerah yang lain. Semua itu menyebabkan **pluralisme horizontal** masyarakat kita itu menjadi sangat luas skala dan dimensinya. *Pluralisme* demikian ditambah oleh **pluralisme yang bersifat struktural**, yaitu berkaitan dengan kenyataan

luasnya disparitas tingkat perkembangan, baik dari segi ekonomi, akses informasi, pendidikan, dan pusat pengambilan keputusan politik dari satu tempat ke tempat yang lain, membuat tingkat keragaman masyarakat Indonesia menjadi sangat kompleks yang tidak mudah diurai.

Di bawah rezim yang represif selama masa Orde Lama dan Orde Baru, potensi konflik di antara warisan keragaman tersebut dapat dengan mudah diredam dan dihindari (*conflict avoidance*) dengan tangan besi. Akan tetapi, setelah kita memasuki pintu gerbang demokrasi dewasa ini, warisan sosio-historis keragaman masyarakat kita itu terkuak dan menganga lebar dan mudah sekali meletupkan konflik dan sengketa, baik secara vertikal antara masyarakat dengan negara maupun secara horizontal antar warga atau kelompok masyarakat sendiri. Apa yang terjadi di Sampit, Kalimantan Tengah; Sambas di Kalimantan Barat; dan Ambon di Maluku; merupakan contoh-contoh mengenai besarnya potensi konflik horizontal di Indonesia. Sedangkan gejolak yang terjadi di Aceh dan Irian Jaya merupakan contoh-contoh mengenai potensi konflik vertikal dan struktural yang terus menghantui integritas wilayah nusantara. Bahkan, di beberapa daerah seperti di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, kasus-kasus konflik horizontal yang timbul tersebut sudah pernah terjadi berulang-ulang dalam kurun sejarah di masa lalu dengan tingkat korban kemanusiaan yang sama ganasnya. Karena itu, dari kasus-kasus konflik yang berulang-ulang tersebut, dapat dikatakan bahwa, sebenarnya, selama ini kita tidak pernah menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi itu dengan tuntas. Selama ini, kita hanya berhasil menghindari dari keharusan menyelesaikan konflik itu atau malah kita hanya menutup-nutupi adanya konflik itu sendiri. Yang terjadi selama ini bukanlah *conflict resolution*, melainkan hanya *conflict avoidance*. Untuk itulah maka perlu dipikirkan mengenai mekanisme yang dapat berkembang dalam masyarakat sendiri, sehingga setiap kali timbul konflik atau sengketa, maka institusi yang ada di tengah masyarakat itu secara otomatis dapat bekerja secara efektif untuk menyelesaikan konflik itu secara

rasional dan terbuka.

Memang harus pula disadari bahwa tingkatan dan dimensi konflik itu sendiri mencakup aspek yang sangat luas, mulai dari etnisitas, agama, sosial, budaya, ekonomi dan bahkan politik. Oleh karena itu, yang menjadi masalahnya kemudian bagaimana potensi konflik yang semacam itu sebaiknya dikelola. Untuk itu, diperlukan sekurang-kurangnya adanya empat elemen penting dalam masyarakat kita, terutama di lingkungan yang rawan konflik, yaitu: (i) *normative reference*, (ii) *agent of mediation and resolution* sebagai aparatur penyelesaian masalah hukum, dan (iii) dukungan sosial (*social support*) terhadap mekanisme penyelesaian konflik itu, serta (iv) dukungan fasilitas dari pemerintah.

1. Perangkat Norma Pengatur dan Pengendali (“Normative Reference”)

Dalam setiap masyarakat selalu dikenal selalu norma moral yang mencakup kesusilaan (etika pribadi) dan kesopanan (etika antar pribadi), norma agama, dan norma hukum yang mencakup hukum adat (*the people’s law*) dan hukum negara (*state’s law*) yang berlaku sebagai sistem rujukan dalam kehidupan bersama. Tidak semua jenis konflik dapat diselesaikan oleh norma hukum. Kadang-kadang efektifitas penyelesaian suatu sengketa lebih ditentukan oleh norma moral ataupun agama daripada norma hukum. Namun, dalam konteks suatu negara, biasanya disepakati bahwa yang dijadikan pegangan dalam konteks kehidupan bernegara adalah norma hukum. Bahkan dalam sistem negara modern, biasanya sistem hukum adat (*people’s law*) sedapat mungkin ditransformasikan menjadi hukum negara (*state’s law*). Untuk mengatasi formalisasi rasa keadilan yang kadang-kadang lebih terjamin dalam sistem hukum adat, maka sistem hukum negara itu dikembangkan dalam pengertian hukum materiel yang mencakup nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat, sehingga proses transformasi dari *the people’s law* menjadi *the state’s law* tidak akan mengalami problem ketidakadilan. Namun, dalam perkembangan praktek – sekurang-kurangnya di Indonesia – sering ditemukan kenyataan bahwa sistem hukum modern tidak

sepenuhnya memuaskan rasa keadilan dalam masyarakat. Itu sebabnya, setelah lebih dari setengah abad Indonesia merdeka, budaya berperkara di pengadilan (*litigative culture*) belum juga berkembang di kalangan masyarakat luas. Oleh karena itu, tradisi hukum adat yang hidup dalam masyarakat mau tidak mau tetap harus disalami oleh setiap hakim dalam menentukan keputusan-keputusan yang adil. Untuk itu, sistem hukum negara tetap harus dibangun dengan mempertimbangkan bahan materiel dari sistem hukum adat dan juga sistem hukum agama yang memang diyakini kebenaran dan jaminan keadilannya oleh masyarakat.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum, sistem hukum negara itu harus ditata dengan seksama mulai dari yang paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar sampai ke yang paling rendah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan bahkan Peraturan Desa yang sudah diperkenalkan secara resmi oleh UU No. 22/1999. Berdasarkan TAP No. III/MPR/2000, struktur hirarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia mencakup (i) UUD dan Perubahan UUD, (ii) Ketetapan MPR, (iii) Undang-Undang, (iv) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (v) Peraturan Pemerintah, (vi) Keputusan Presiden, dan (vii) Peraturan Daerah yang mencakup Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa. Sistem peraturan perundang-undangan tersebut ditambah dengan peraturan-peraturan lainnya, seperti Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, dan sebagainya, merupakan produk-produk pengaturan (*regeling*) yang haruslah dijadikan referensi atau rujukan dalam setiap penyelesaian masalah atau konflik yang terjadi dalam masyarakat.

2. “Agent of Mediation and Law Enforcement Apparatus”

Faktor kedua adalah agen atau aparaturnya penegakan hukum dan pemeran fungsi mediasi dalam menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat. Dalam proses penegakan hukum, memang terkait adanya peran hakim, jaksa, polisi, dan pengacara.

Akan tetapi, dalam praktek akhir-akhir ini makin disadari bahwa pengadilan tidak selalu berhasil menciptakan keadilan secara efektif. Karena itu, bersamaan dengan belum berkembangnya kultur berperkara di pengadilan (*litigative culture*), masyarakat kita juga perlu diperkenalkan dengan mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai bentuk *alternative dispute resolution* seperti yang juga berkembang luas di banyak negara maju.

Memang harus diakui bahwa dalam setiap masyarakat, selalu tersedia mekanisme dan prosedur pengelolaan konflik dan pertentangan yang biasa dikenal dalam kehidupan sehari-hari. Di dalam setiap masyarakat selalu terdapat *agent* yang berperan untuk menyelesaikan berbagai jenis konflik yang terjadi. Di berbagai lingkungan masyarakat tradisional, misalnya, peran tokoh-tokoh informal seperti tokoh agama dan guru sangat besar dan dipercaya untuk memimpin proses penyelesaian konflik-konflik yang terjadi. Namun, di samping peran tokoh-tokoh itu, mekanisme penyelesaian konflik-konflik itu biasanya tetap memerlukan instrumen sistem aturan yang disepakati bersama dalam masyarakat bersangkutan. Di sinilah letak pentingnya sistem hukum adat yang tumbuh dalam masyarakat di daerah-daerah. Akan tetapi, dalam perkembangan kehidupan bermasyarakat, kita seringkali dihadapkan pada kenyataan bahwa konflik-konflik itu terjadi karena adanya gagasan-gagasan yang sama sekali baru yang belum dikenal dalam tradisi yang berkembang sebelumnya. Bersamaan dengan kompleksitas kehidupan bersama yang terus berkembang makin kompleks mengikuti arus perubahan zaman, institusi-institusi pengelola konflik semacam itu terus dituntut untuk dilembagakan secara formal dan mekanisme kerjanya diikat dan diatur menurut prosedur-prosedur yang juga disepakati secara formal dalam kerangka sistem kenegaraan modern.

Disini kita harus menyebut pentingnya sistem perundang-undangan negara sebagai instrumen dalam sistem hukum kita. Dalam sistem hukum, ditentukan adanya lembaga Pengadilan mulai dari yang tertinggi, yaitu Mahkamah Agung sampai ke Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, Pengadilan Tata Usaha

Negara dan Pengadilan Militer. Di samping itu ada pula pengadilan khusus seperti pengadilan niaga, pengadilan pajak, pengadilan tilang, dan pengadilan hak asasi manusia. Namun, karena tidak semua konflik yang terjadi dalam masyarakat dapat diselesaikan melalui prosedur hukum formal, maka selain berbagai jenis profesi hukum seperti polisi, jaksa, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan sebagainya, akhir-akhir ini berkembang pula profesi baru seperti arbiter dan peran mediator. Kompleksitas wilayah pelayanan yang perlu diberikan oleh para profesional hukum terus berkembang makin kompleks. Bahkan, dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, di Amerika Serikat – misalnya – makin banyak bermunculan *conflict resolution and mediation centers* di mana-mana sebagai bentuk *alternative dispute resolution*, yang sekaligus merupakan perluasan wilayah profesi bagi kalangan penasehat hukum sendiri yang bersifat non-litigasi.

3. Dukungan Masyarakat

Jika perkembangan semacam itu dikaitkan dengan perkembangan yang terjadi di tanah air kita, maka tidak dapat dipungkiri bahwa *alternative dispute resolution* itu perlu segera dikembangkan. Gagasannya perlu disosialisasikan secara luas ke tengah masyarakat. Dalam menghadapi perkembangan yang terjadi dewasa ini, bangsa kita sangat memerlukan mekanisme penyelesaian konflik di semua tingkatan masyarakat. Karena itu, sudah saat kita mendorong baik di kalangan sarjana hukum maupun di kalangan profesi lainnya untuk bersama-sama mengembangkan pusat-pusat atau sentra-sentra mediasi. Sehubungan dengan itu, saya menganjurkan agar fakultas-fakultas hukum di seluruh Indonesia dapat membentuk: *Conflict Resolution and Mediation Center*, dan sekaligus berperan memprakarsai pengembangan pusat-pusat mediasi semacam itu di daerahnya masing-masing melalui kegiatan pelatihan-pelatihan. Idealnya, sebagian sarjana hukum lulusan fakultas hukum, dapat diarahkan untuk menjadi pengacara litigasi dan non-litigasi dengan mengambil peran sebagai mediator konflik di masyarakat. Skala konflik yang bersifat individual atau

institusional dapat diselesaikan oleh profesi mediator atau arbiter, sedangkan skala konflik yang bersifat massa dapat diselesaikan melalui peran lembaga-lembaga *conflict resolution and mediation center* yang dikembangkan di tingkat fakultas hukum.

Di samping itu, penerangan masyarakat berkenaan dengan efektifitas penyelesaian konflik dengan menggunakan jasa *mediation center* seperti ini juga perlu disosialisasikan untuk mendapatkan dukungan masyarakat yang seluas-luasnya. Setiap kali timbul sengketa dalam masyarakat, para pihak tidak perlu menempuh prosedur peradilan yang berbelat-belit, tidak efisien dan cenderung mahal. Dengan demikian, tidak semua perkara hukum akan sampai di pengadilan, karena sebelumnya sudah dapat diselesaikan sendiri melalui mekanisme yang resmi diakui dalam sistem hukum negara, yaitu melalui mediasi sebagai bentuk *alternative dispute resolution*. Sementara itu, lembaga pengadilan sendiri sampai ke Mahkamah Agung dapat pula memperoleh kesempatan untuk berbenah diri melakukan reformasi dan menata kembali kelembagaan internalnya, sehingga dapat terbebas dari praktek yang tidak terpuji, menjadi makin efisien dan efektif dalam mewujudkan keadilan.

4. Dukungan Fasilitas oleh Pemerintah:

Keberadaan profesi mediator dan hakim perdamaian ini juga perlu mendapat dukungan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Sehubungan dengan dukungan itu, kita dapat mempertimbangkan upaya yang telah dirintis oleh Lembaga Bantuan Hukum yang mendapat dukungan anggaran dari APBD Pemerintah DKI Jakarta pada era Gubernur Ali Sadikin sampai tahun 1980-an berkenaan dengan program bantuan hukum struktural bagi orang miskin. Karena itu, dapat diusulkan juga disini kiranya program pengembangan pusat-pusat mediasi dan penyelesaian sengketa ini dapat didukung dengan anggaran dari APBD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

CATATAN AKHIR

Ada beberapa pemikiran yang menjadi catatan akhir. **Pertama**, agenda Rekonsiliasi Nasional hendaklah diprioritaskan oleh pemerintah dan seluruh komponen bangsa di masa transisi menuju penyelenggaraan Pemilihan Umum pada tahun 2004 mendatang. Namun, pelaksanaan rekonsiliasi nasional tersebut hendaklah tidak menyebabkan agenda demokratisasi terhenti di tengah jalan. **Kedua**, dalam kerangka gagasan rekonsiliasi tersebut, dimensi keadilan (*justice*) dan pengungkapan kebenaran (*truth*) yang berkenaan dengan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*) yang belum pernah terselesaikan dengan adil di masa lalu haruslah menjadi bagian dari proses penyelesaian menyeluruh dalam gagasan yang ditawarkan oleh ide rekonsiliasi itu. **Ketiga**, dalam gagasan rekonsiliasi itu tercakup baik skala konflik yang bersifat nasional maupun skala konflik di daerah-daerah yang mekanisme penyelesaiannya membutuhkan efek dan hasil yang berjangka panjang. Dimensi konflik yang terjadi tidak saja bersifat vertikal antara rakyat dengan pemerintah, tetapi juga bersifat horizontal antara kelompok masyarakat sendiri. Karena itu, perlu diciptakan mekanisme kelembagaan tertentu yang dapat membantu menjadi mediator dan agen penyelesaian konflik dalam masyarakat, tidak saja untuk kasus konflik yang sudah terjadi tetapi juga untuk kasus-kasus konflik di masa depan yang mungkin timbul seiring dengan proses demokratisasi dan iklim kebebasan yang terus ditingkatkan di tengah pluralisme masyarakat Indonesia di masa depan. ■

SUMBER TULISAN

-
1. “Pembentukan dan Pembuatan Hukum” (Makalah Pribadi).
 2. “Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar” (Makalah pada Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute, di Medan, 12 Juni 2001).
 3. “Pergeseran-Pergeseran Kekuasaan Legislatif & Eksekutif” (Makalah Pribadi).
 4. “Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945” (Dimuat pada Jurnal Forum Indonesia Satu *Civility*, Jakarta, 2001).
 5. “Presidensialisme Versus Parlemenarisme” (Makalah Pribadi).
 6. “Kewenangan Menteri Untuk Mengatur” (Makalah Pribadi).
 7. “Konstitusi Politik dan Konstitusi Ekonomi Dalam Studi Hukum Tata Negara” (Makalah Pribadi).
 8. “Perkembangan Teknologi Informasi dan Implikasinya Terhadap Hukum dan Pemerintahan” (Makalah pada Seminar Nasional tentang ‘E-Government’ yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI, di Gedung Nusantara IV, MPR-RI, Jakarta, Kamis, 25 Oktober, 2001).

9. “Masa Depan Hukum di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputerisasi Informasi Administrasi Kenegaraan dan Pemerintah” (Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi, Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Senin, 1 Mei 2000).
10. “Kebutuhan Hukum Untuk Pengaturan dan Pengendalian Dinamika Perkembangan Telematika” [Disampaikan dalam Diskusi Panel tentang “Badan Regulasi Mandiri Telematika Indonesia” yang diselenggarakan oleh Masyarakat Telematika Indonesia (Indonesian Infocom Society), di Hotel Grand Mahakam Jakarta, Senin, 18 Desember 2000].
11. “Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan HAM Dewasa Ini” (Makalah pada diskusi terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, yang diadakan oleh *Institute for Democracy and Human Rights*, The Habibie Center, April 2000).
12. “Warganegara dan Kewarganegaraan Republik Indonesia” (Makalah Pribadi).
13. “Demokrasi dan Nomokrasi : Persyaratan Menuju Indonesia Baru” (Disampaikan dalam rangka Pembukaan Kongres Partai Katolik Demokrat, di Jakarta, Sabtu, 13 Oktober 2001).
14. “Rekonsiliasi Nasional” (Makalah ini disampaikan dalam Dialog dan Tukar Pikiran tentang “Upaya Menyelamatkan Masa Depan Bangsa dan Negara sebagai Sumbang Saran dalam rangka Rekonsiliasi Nasional” yang diadakan oleh Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia, tanggal 6-8 Agustus 2001, di Ruang Sidang DPA-RI, Jakarta).■

DAFTAR PUSTAKA

-
- Albert Blaustein & Gisbert Flanz (ed), *Constitutions of the Countries of the World, Oceania*, Dobbs Ferry, NY, dengan suplemen edisi Mei 1991; atau A.J.Pearson, *Constitutions of Nations*, Vol. III, Martinus Nijhoff, The Hague, 1968.
- Amos J. Pearson, *The Constitutions of Nations*, The Hague: Martinus Nijhoff, Vol.I, 1950, dan Vol.II-III, 1968.
- Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957.
- Arthur Brittan, *The Privatised World*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 1996.
- , *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996.
- , *Penataan Kembali Sumber Tertib Hukum dan Bentuk-*

- Bentuk serta Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, Seminar Nasional tentang Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, di Bandar Lampung, 24 Maret, 2000.
- , *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Angkasa, 1996.
- , *Pengantar Pemikiran tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.
- , *Bentuk-Bentuk Pidana Dalam Tradisi Islam dan Relevansinya Dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, tesis S2, Fakultas Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Attamimi, Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, tahun 1991.
- Bing, J., "Legal Text Retrieval and Information Services", in Bing, J., and Torvund, O., (eds.), *25 Years Anniversary Anthology in Computers and Law*, Oslo: Tano, 1995.
- Bing, J., and Harvold, T., *Legal Decisions and Information systems*, Oslo: Universitets Forlaget, 1977.
- Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Collier-MacMillan, London, 1970.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1989.
- Collins, H., "The Place of Computers in Legal Education", *Law Technology Journal*, No. 3, October 1994, hal. 6.
- David P. Currie, *The Constitution of the United States: A Primer For the People*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1988.
- David Held, *Models of Democracy*, Stanford California: Stanford

- University Press, 1989.
- Djamin, Awaloedin, *Reformasi Aparatur/Administrasi Negara R.I. Pasca Pemilu 1999*, Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1999.
- F.E.Cameron (ed.), *The Influence of the U.S. Constitution on Pacific Nations*, The Foundation for the 21st Century Kapalua Pacific Center, 25-26 September, 1987.
- Fredreick Hayek, *Economic Freedom and Representative Government*, 1973.
- George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York: Thomas Y. Crowell, 1955.
- Geoff Hodgson, *The Democratic Economy: A New Look At Planning, Markets and Power*, Penguin Books, 1984.
- Glendon, Mary Ann, et.al., *Comparative Legal Traditions*, Nutshell Series, West Publishing Company, 1982.
- Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, London-Basingstoke, 1979.
- Hart, H.L.A., (ed.), *Of Laws In General (by Jeremy Bentham)*, The Athlone Press, London, 1970.
- Hague, Rod and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, Humanities Press International Inc., New Jersey, 1989.
- Harold J. Laski, "The Parliamentary and Presidential System", *Public Administrative Review*, 4:4, tahun 1944.
- Huntington, Samuel. P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hal. 1 (terjemahan Asril Marjohan dari judul asli *The Third Wave: Democratization*, University of Oklahoma Press, 1991).
- Inter Parliamentary Union, *Parliament: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Praeger, New York, 1963.
- Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, American Bibliographical Center, Santa Barbara, California, Oxford, 1973.
- Istvan Kovacs, *New Elements in the Evolution of Socialist Con-*

- stitution*, Akademiai Kiado, Budapest, 1968.
- Jack Davies, *Legislative Law and Process*, West Publishing Co., 1991.
- Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, London, (1943-) 1961.
- Katsh, M.E., *The Electronic Media and the Transformation of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- , *Law in a Digital World*, New York: Oxford University Press, 1995.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945.
- Leith, P., *The Computerised Lawyer*, London: Springer-Verlag, 1991.
- Mary Ann Glendon, Michael W. Gordon, dan Christopher Osakwe, *Comparative Legal Traditions*, USA: West Publishing Co., 1982.
- Martin Carnoy and Derek Shearer, *Economic Democracy. The Challenge of the 1980's*, Sharpe, New York, 1980.
- Michael Poole, *Towards A New Industrial Democracy*, 1986.
- Mital, V., and Johnson, L., *Advanced Information Systems for lawyers*, London: Chapman and Hall, 1992.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapantja, Jakarta, 1959.
- Naisbitt, John, and Aburdene, Patricia, *Megatrends 2000*, London: Sigwick and Jackson, 1990.
- Niblett, B. (ed.), *Computer Science and Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Purcell, T., North, R., Truda, P., *Tomorrow's Legal Services*, Sydney: Law Foundation of New South Wales, 1994.
- Robert Dahl, *A Preface to Economic Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- Sir Ivor Jennings, *The British Constitution*, 5th edition, London: Cambridge University Press, 1966.
- Smith, Ian, *Komputer: Suatu Tantangan Baru di Bidang Hukum (Pengantar)*, (judul asli: Het Recht Uitgedaagd door

- de Computer een Inleiding), Surabaya: Airlangga University Press, 1991.
- Society for Computers and Law (SCL), *The Future of Electronic Communications for the Legal Profession*, Bristol: SCL, 1995.
- Soehino, *Hukum Tattanegara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Susskind, Richard E., *The Future of Law: Facing Challenges of Information Technology*, Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Suny, Ismail., *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Calindra, Jakarta, 1965.
- S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden, *Comparing Constitutions*, The Clarendon Press, Oxford, 1995.
- , 'Electronic Communication for Lawyers: Towards Re-engineering the Legal Process', *Computer and Law Journal*, No. 4, October-November 1993.
- Terrett, A., "Hypertext - New Paradigm in Legal Education", in Bileta 9th Conference Pre-proceedings, The Changing Legal Information Environment, Warxick: Bileta, 1994.
- Thomas E. Cronin, "The Swelling of the Presidency", *Saturday Review*, February 1973.
- Trapper, C.F.H., *Computers and the Law*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1973.
- William G. Andrews and Stanley Hoffmann, "France: the Search for Presidentialism", dalam William G. Andrews, ed., *European Politics*, vol. 1, Princeton, New Jersey: Van Nostrand, 1966.
- Wolhoff, G.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara Republik Indonesia*, Jakarta, Timun Mas, 1955. ■

INDEKS

-
- A**
- Abdurrahman Wahid, 61, 202, 249
 Aceh, 20, 23
adendum, 79
advisory, 197, 201, 202
Agent of Mediation, 259, 261
al-Quran, 75
alternative dispute resolution, 256, 261, 263, 264
 Alvin Tofler, 146
 amandemen, 79, 88, 204
 American Constitution, 34
 Amerika Serikat, 7, 25, 34, 242, 245
 Andre Laurens, 55
 Anglo-Amerika, 7
 Anthony Downs, 140
 Arthur Brittan, 140
 Asia Pasific, 8
Assembly Government, 49
 Australia, 8
- B**
- B.J. Habibie, 61, 62, 64, 65, 202, 234
 Baron de Montesquieu, 33
 Belanda, 34
beschikking, 120, 151, 153, 155
 bikameral, 18, 21, 22, 23, 30, 80
 Bill of Rights, 221
bipolar, 215
brainware, 195
brand-name, 214
 Brian Barry, 140
broad base, 249
broadcasting, 199
 Brunei Darussalam, 8
Bundesrat, 129
Bundestag, 129
- C**

cable services, 200
 Canadian Radio-Television and Telecommunication Co, 199
 Charles de Gaulle, 39
check and balance, 29, 86, 215
 Cicero, 4
 citizenship by birth, 232
 citizenship by naturalization, 232
 citizenship by registration, 232
civil law, 7, 11, 156, 161, 218
civil religion, 78, 104
civil society, 60, 74
collegial system, 110
common law, 7, 8, 155, 156
 Communications Act 1934, 200
concrete and individual norm, 154
conflict avoidance, 258, 259
conflict resolution, 255, 257, 259, 263
 Congress, 158
constitutional democracy, 74, 87, 99, 155, 244, 245, 246
constitutional faith, 78
Constitutional Law, 123
constitutional reform, 84
constitutional state, 245
contra legem, 9
corporate federalism, 225
 corporatisme negara, 225
 Cortes, 49
cratien, 245
cratos, 245
crime against government, 222
crime by government, 222
 CRTC, 199, 200

cultural reform, 244
cyber law, 148

D

das sein, 242
das sollen, 242
 Decalaration of Independence, 221
 Declaration of Rights of Man and of the Citizens, 221
 dedicated legal professionals, 150
demokratische rechtsstaat, 74, 87, 155, 161, 245, 246
 Derek Shearer, 140
 desentralisasi kekuasaan, 22
deviant behavior, 12
diplomatic shop, 224
distingtif, 235
distribution of power, 19, 67, 93
divided government, 115, 116
division of power, 6, 32, 85
dominium, 126
double citizenship, 230
dual legitimacy, 114, 115
 Duchacek, 44
due process of law, 247
Dutch speaking community, 225

E

E-Banking, 145
 E-Business, 145
 E-Commerce, 145
 E-Education, 145
 E-Government, 145
 e-government, 147, 151
 E-LAW, 156
 E-Office, 145
economic constitution, 135
 Eerste Kamer, 21

efek oedipus, 60
 egalitarianisme, 243
einmalig, 82
 ekstra-konstitusional, 79
electoral college, 113
electronic government, 145, 151, 155
enforcement, 200
English speaking community, 225
enlightenment, 220
 Eropa, 7, 34
executive heavy, 73, 86, 204

F

FCC, 200
federal arrangement, 225
 Federal Communications Commission, 200
filing system, 154
fiqh, 4, 14
founding fathers, 103
franchising, 214
 Fredreick Hayek, 140
freijs ermessen, 152, 203
 French speaking community, 225
 fungsi anggaran, 25
 fungsi legislasi, 25, 28
 fungsi pengawasan, 26

G

G to G (*Government to Government*), 210
 G to P, 210
 Geoff Hodgson, 140
 George B. Galloway, 44
German speaking community, 225
global citizens, 224, 225
global information infrastruc-

ture, 193
global market economy, 7
gross violation of human rights, 250, 252, 265

H

hak inisiatif, 41
 Hak interpelasi, 27
 Hak kekebalan, 27
 Hak mengingatkan, 27
 Hak mengusulkan, 27
 Hak penyelidikan, 27
 Hak protokol, 27
 Hak resolusi, 27
 HAKI, 214
 Hans Kelsen, 154
 Harold J. Laski, 44
 Hartarto, 148
 Hatta, 126, 138, 140
 hegemonik, 148
 Hukum volunter, 13
hybrid system, 109, 110
hyper-regulated society, 156, 157
hyper-regulation, 160

I

impeachment, 27, 29, 117
imperative, 114, 150
 imperium, 126
imunitas, 27
independent public authority, 199
individual habbit, 12
individual responsibility, 117
information is power, 215
information networking, 195
 Inggris, 35, 37, 38
 inkonstitusional, 79
institutional reform, 244
instrumental reform, 244

interconnection, 195
interim constitution, 99, 100
 International Couvenant on
 Economic, Social and Cu,
 221
interoperation, 195
impartial, 246
 Irian Jaya, 20, 23
 Ismail Suny, 62
 Istvan Kovacs, 136, 137
IT-based, 159
ius sanguinis, 229, 233, 234
ius soli, 229, 231, 232, 233
 Ivo D. Duchacek, 35, 39

J

James Madison, 34
 Jepang, 8
 Jeremy Bentham, 157
 Jerman, 34
 John Naisbitt, 146
 Joseph Schumpeter, 140
judge made law, 7, 11, 77, 155
 judicial review, 154, 246

K

Karl Marx, 213
khalifatullah fi al-ardh, 75
 kolejal, 110
 Komnas HAM, 205
 Kongres Rakyat, 49
 Konstitusi Perancis, 24, 54
 Korea Selatan, 8
 Kotok, 136
 Kovacs, 137
 Kravtsov, 136, 137
 KUHPPerdata, 9

L

Laender, 129
Law Enforcement Aparatus,

261
law reform, 244
Laws In General, 157
lawyers' law, 77
legal focus, 150
legal information engineers,
 150
legal process, 149
legal services, 149
legislative supremacy, 49
Library of Congress, 158
litigative culture, 260, 261
living constitution, 78, 104

M

machtsstaat, 87
 Magna Charta, 221
 Majelis Nasional, 39
 Malaysia, 8
 Martin Carnoy, 140
 Martin Harrop, 21
mass education, 161
 mazhab, 4, 14
mediation centers, 255, 257,
 259, 263, 264
 memorandum, 27
 mensen, 74
mensenlijk, 74
 Michael Poole, 140
microchips, 195
 MNC (Multi National Corpo-
 rations), 59, 223, 223
monokameral, 30
 Montesquieu, 6, 33, 126
multi party, 48
multi polar, 215

N

nachwachterstaat, 45, 56
National Assembly, 39
national information infra-

structure, 193
Nations without State, 223
natural born citizen, 237
 naturalisasi, 231, 233
ne bis in idem, 253
nebengeordnet, 17
 nomenklatur, 118, 153, 154
 nomokrasi, 241, 245, 246, 247
 nomos, 245
 normative reference, 75, 77,
 259, 260

O

one-to-many, 150
one-to-one approach, 150
 Orde Baru, 50, 61, 62, 70, 84,
 114, 205, 258
 Orde Lama, 258
organizational imperative, 3

P

P to P (*People to People*), 210
 Papua Niugini, 8
parlement parle au peuple, 42
 parlementarisme, 110
parliamentary supremacy, 35
 Partai Buruh, 37
participatory democracy, 243
 Patricia Aburdene, 146
people's democracy, 243
people's empowerment, 60
people's law, 4, 5, 77, 260
 Perancis, 25, 34
 Peter Drucker, 146
 Philipina, 8
 pluralisme, 115
policy rules, 121
political crime, 222
political institutional build-
ing, 23
political law, 126

post factum, 79, 87
prae legem, 9
prae-factum, 79
preliminary presidential elec-
tion, 116
 presidentialisme, 110
professional's law, 4, 14
professor's law, 4, 5, 77
projets de loi, 39
promulgation of law, 150, 157,
 160, 161
propositions de loi, 39
 providers, 199
publication of law, 150, 157,
 161

Q

quasi, 17
quasi presidentil, 111

R

Raja-Dewa, 243
 Raja-Khalifah, 243
 Raja-Pendeta, 243
rechtsstaat, 86, 87, 92, 124,
 245
recognition, 79
regeling, 120, 121, 151, 153,
 199, 201, 261
regels, 151, 153, 154, 155, 197
 regulasi, 201, 205
regulatory programs, 200
 rekonsiliasi nasional, 248, 249
relationalistic perspectives of
power, 211
revising chamber, 22
 revolusi politik, 87
revolutie grondwet, 82, 90,
 111
 Richard Susskind, 149
rights to development, 221

Robert Dahl, 140
 Rod Hague, 21
rule of the game, 75
rule over all individuals by the prince, 126
rule over things by the individuals, 126
rules governing the governmental organization, 137
rules governing the social order, 136
Rule of Law, 6, 78, 87, 124, 159, 245, 257,
Ruling Party, 51
 Rusia, 34

S

Safruddin Prawiranegara, 61
 Samuel P. Huntington, 57
 SATRA, 199
 Seanad Eireann, 24
second round election, 113
self esteemed, 217
 semantik, 78
separation of power, 6, 19, 32, 67, 85, 93, 202
 Singapura, 8
single polar, 215
 Sir Ivor Jennings, 50
 Sir Keith Joseph, 37
social constitution, 135
social control, 42
social democracy, 243
social habbit, 12
social support, 259
 Soeharto, 19, 61, 62, 63, 64, 73, 84, 202, 248
 Soekarno, 61, 62, 63, 64, 82, 83, 112, 139, 140, 202
 Soepomo, Prof., 16, 17, 90
 South African Telecommuni-

cation Regulatory Authority, 199
Sovereign, 139
stateless, 230, 233, 234
 Staten General, 21
state's law, 4, 77, 260
 Stefanovich, 135
super power, 48
superiority complex, 235
supremacy of law, 78
 supremasi legislatif, 49
supreme council, 109
Supreme Court, 158
Supreme Soviet, 49
 Swedia, 34
 Syafii, 4, 14
 Syahrir, 82

T

Taiwan, 8
techno-culture, 59, 60
techno-structure, 59, 60
tele-education, 145
telecommunication system, 192
Telecommunications Regulatory Commission, 198, 192
 TELEMATIKA (Telekomunikasi, Media dan Informatika), 192, 193, 194, 195, 196
teori fiksi hukum, 157
The Future of Law, 149
the holy book, 104
time-based billing, 150
 totalitarian, 242
 Trans National Corporations, 59, 223
transitional constitution, 99, 100

TRC, 198
 trikameral, 30
Tweede Kamer, 21

U

unikameral, 16, 30
 Universal Declaration of Human Rights, 220
 UUD Kilat, 82, 90

V

V.F.Kotok, 136
venture capital, 4, 13
verfassung anderung, 79, 87
verfassung wandlung, 79
 veto, 29
voluntary law, 9
 vonis, 151, 155, 156
vote of censure, 117

W

welfare democracy, 243
 Welfare State, 46, 47, 56, 103, 140
Welvaartsstaat, 46
 White House, 158

wireless telecommunications, 200
word processing, 147

Y

yurisprudensi, 7, 11

Z

zero growth, 53



BIODATA PENULIS

PROF. DR. JIMLY ASHSHIDDIQIE, SH dilahirkan di Palembang sekitar 48 tahun yang lalu, atau tepatnya 17 April 1956. Darah Melayu menjadikannya mengikuti salah satu tipologi masyarakat Melayu yang berani untuk mengembara. Dan ia pun mengembara untuk mengejar ilmu. Ia mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (1982) di Fakultas Hukum UI. Kemudian meraih S-2 (1987) di Fakultas Hukum UI mencapai gelar Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Pasca Sarjana UI, Sandwich Program kerja sama dengan Rechtsfaculteit Rijks-Universiteit dan Van Voolenhoven Institute, Leiden (1990). Atas hasil mengejar ilmu tersebut, ia dianugerahi Guru Besar Penuh Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI (2000). Bapak empat orang anak ini juga menjadi Guru Besar Luar Biasa Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (Palembang), Universitas Muhammadiyah Jakarta, Universitas Islam Asy-Syafi'iyah (Jakarta), Universitas Islam Indonesia (Yogyakarta), dan Universitas Islam Riau.

Selain mengembara secara keilmuan, ia juga telah 'mengembara' ke berbagai negara. Baik sebagai peserta sebuah

pelatihan, pembicara, delegasi negara, maupun dalam rangka penelitian. Mulai dari mengikuti pelatihan On ‘Peach Research’ di United Nations University, Tokyo (1985), delegasi Indonesia ke Sidang UNESCO, Paris (1994), hingga mendapat undangan dari Department of States, USA, untuk melakukan studi komparatif tentang “Education in the United States”. Kemudian berderet, menjadi anggota delegasi Indonesia ke Sidang SEAMEC (Southeast Asian Ministry of Education Conference, Cambodia (1995), peserta Visiting Researcher di School of Law, University of Washington, Seattle, USA (1989), delegasi Indonesia ke Sidang SEAMEC (Kuala Lumpur 1996). Juga peserta Post-Graduate Summer Refreshment Course on Legal Theories and Legal Philosophy Program of Instruction for Lawyers, Harvard Law School, Cambridge Massachusetts (1994), anggota delegasi Indonesia ke Sidang COMSTECH (Committee on Science and Technology), the Organization of Islamic Conference (OIC), Islamabad, Pakistan (2002), visiting Researcher Kyoto University, Kyoto, Jepang (akhir 2003), dan anggota delegasi Indonesia ke Sidang “Development 8th, Teheran, Iran (1998).

Ia melengkapi pengembaraannya dengan berbagai jabatan. Ia pernah menjadi staf ahli Dewan Perwakilan Rakyat (1988-1993), Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (1985-1995), Senior Scientist bidang hukum BPP Teknologi (1990-1997), dan Dewan Riset Nasional Menristek (1996-1998). Ia juga banyak membantu Depdikbud, di antaranya dalam Bidang Hukum dan Administrasi Pendidikan Depdikbud (1993-1998), Kelompok Kerja Pengembangan Kebijakan Pendidikan Nasional (1994-1998), dan Tim Pengarah Pembangunan Kebijakan Link and Match di Perguruan Tinggi (1995). Ketua Dewan Pakar Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (2002-sekarang). Asisten Wakil Presiden RI bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan (1998-1999). Wakil Ketua Dewan Pembina Bidang Kerja Sama the Habibie Center (2000-sekarang) ini disertai tanggungjawab sebagai Sekretaris Dewan Penegakan Keamanan dan Sistem Hukum Nasional RI (1998-1999) yang diketuai oleh Presiden B.J.

Habibie. Pria yang ikut membidani reformasi UUD 1945 RI ini pernah menjadi anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I dan II Badan Pekerja MPR RI (2001-2002), Ketua Tim Pengkajian Akademik atas Perubahan UUD 1945 Babinkumnas Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (2001), dan Ketua Tim Reformasi Hukum Nasional Menuju Masyarakat Madani dan menjadi Penanggungjawab Panel Ahli Pembaruan Konstitusi di Sekretariat Negara RI (1998-1999). Ketua Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (2000-sekarang) ini pernah menjadi Penasihat Ahli Sekretariat Jenderal MPR RI (2003). Dan kini sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi RI.

Hasil dari semua pengembaraannya itu dituliskannya dalam dalam berbagai buku. Di antaranya; *Agenda Pembangunan Hukum di Abad Globalisasi* (Balai Pustaka 1997), *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Ichtia Baru-van Hoeve, 1994), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (PSHTN UI, 2002), *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (UI Press, 1996), *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan Konstitusi UU dan Peraturan di 78 Negara* (PSHTN-Asosiasi Pengajar HTN & HAN, 2002), dan *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (PS HTN-MKRI).

Kini, “Sang Pengembara” masih berkulat di antara berbagai permohonan perkara sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, sembari menulis berbagai buku. ■