

JENTERA
JURNAL HUKUM

Negara & Kekuasaan

DOKTRIN PEMISAHAN KEKUASAAN:
AKAR FILSAFAT DAN PRAKTEK
Agus Wahyudi

MENUNGGU GEBRAKAN KPK
Teten Masduki & Danang Widoyoko

MEMPERKUAT KERANGKA KERJA
DEMOKRASI PERWAKILAN
Frank Feulner

LAW & STATE IN INDONESIA
Daniel S. Lev

ISSN: 1412-6842



JENTERA Redaksi	2
<i>Episentrum</i>	
Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek	
Agus Wahyudi	5
Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah	
Frank Feulner	23
Menunggu Gebrakan KPK	
Teten Masduki dan Danang Widoyoko	41
Law and State in Indonesia	
Daniel S. Lev	63
<i>Ulas Teks</i>	
Merekam Ulang Dasar-Dasar Indonesia Merdeka	
Farli Elnumeri	103
John Bordley Rawl: Sebuah Pernyataan Kembali	
Fendry Ponomban	109
<i>Ikhtisar Hukum</i>	
Mengamati Proses Penyusunan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009	
Ronald Rofiandri	115
Kontributor	125

Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek	5	Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis terhadap DPD	41
---	----------	---	-----------

Tulisan ini memusatkan perhatian pada doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan bagaimana praktek dari doktrin ini terlihat di sejumlah negara. Doktrin pemisahan kekuasaan pada dasarnya merupakan teori pemerintahan yang bertujuan untuk melindungi kebebasan dan memfasilitasi pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan cara membagi spesialisasi kekuasaan secara memadai. Tetapi, meskipun definisi dari doktrin ini mudah disepakati, kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktek politik, kebiasaan, dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara.

Perubahan penting dalam hal struktur kelembagaan pada sistem politik Indonesia berawal pada tahun 1999. Melalui empat kali amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, sistem politik Indonesia berubah secara fundamental dari sebuah sistem otoritarian dengan pembagian kekuasaan yang tidak seimbang menjadi sebuah sistem politik yang demokratis dan lebih seimbang, serta dari sebuah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik. Sistem lama pengorganisasian kekuasaan politik di Indonesia yang merupakan sistem campuran yang membingungkan, telah berubah menjadi sistem presidensial konvensional yang memisahkan kedaulatan di antara tiga cabang kekuasaan dan memiliki apa yang dikatakan Lijphart sebagai 'eksekutif tunggal'.

Pembaca, pada edisi ini redaksi mencoba untuk menghadirkan beberapa tulisan yang berkaitan dengan negara dan kekuasaan. “Negara”, sebagaimana diungkapkan oleh negarawan Indonesia Arief Budiman, “adalah lembaga yang memiliki kekuasaan”. Tugas utama negara adalah mengatur rakyatnya dengan metode atau cara yang sesuai dengan kondisi negara tersebut secara demokratis serta menciptakan pemerintahan yang baik. Berangkat dari sini, maka kami mencoba untuk merefleksikan kondisi riil dari perkembangan praktek kekuasaan negara yang ada di Indonesia dalam beberapa kurun waktu terakhir.

Secara umum, kami ingin memaparkan gambaran umum tentang sejarah perkembangan pemikiran filsafat negara. Bagaimana perkembangan prinsip-prinsip dasar kenegaraan dari era ke era, serta menunjukkan perbedaan signifikan pandangan-pandangan yang berkembang dari era ke era. Selain itu, memberikan kajian kefilosofan terhadap perkembangan pemikiran negara berdasarkan persoalan-persoalan ideologis yang melekat pada masing-masing pandangan (era). Serta hal yang menjadi titik pembeda antara pandangan filsafat negara pada jaman masyarakat feodal dan tradisional dengan masyarakat modern, utamanya setelah terjadi revolusi sosial dan ekonomi.

Dalam banyak pengalaman, secara eksplisit sangat terasa adanya hubungan antara kekuasaan dengan pandangan-pandangan hukum yang dilahirkannya, sehingga sangat penting menguraikan sejauh mana kekuatan kekuasaan ini bisa mempengaruhi tata hukum yang ideal bisa diwujudkan.

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) menjadi dasar pemerintahan di Indonesia, di mana kekuasaan terbagi dalam tiga cabang, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan negara ini idealnya berjalan secara independen sehingga mampu mendorong terciptanya pemerintahan yang baik. Sementara itu, jika diamati, muncul komisi-komisi negara seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Penyiaran Indonesia dan lain sebagainya, seiring dengan masa transisi

JENTERA adalah jurnal hukum yang digagas oleh peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Terbit 4 edisi setiap tahun. JENTERA hendak menghadirkan berbagai pemikiran ilmiah tentang kajian-kajian ilmu hukum dengan bahasa yang lebih populer. Kehadiran JENTERA diharapkan mampu menggairahkan minat baca yang lebih luas pada tulisan-tulisan hukum. JENTERA bertujuan memfasilitasi dan mendorong perkembangan diskursus hukum dan kebijakan di Indonesia. Mempublikasikan kajian-kajian bidang hukum yang dihasilkan oleh berbagai pihak. JENTERA juga mengundang para pemerhati hukum untuk menorehkan idenya dalam bentuk tulisan.

Dewan Redaksi: Arief T. Surowidjojo, Ahmad Fikri Assegaf, Bivitri Susanti, Ibrahim Assegaf, Rival G. Ahmad. **Redaktur Pelaksana:** Irma Hidayana **Alamat Redaksi:** Puri Imperium Office Plaza Upper Ground Floor, Unit UG 11-12, Jl. Kuningan Madya Kav 5-6, Kuningan Jakarta 12980, Indonesia, Telp. 021-83701809, Fax. 021-83701810, Email: redaksi.jentera@pshk.org

menuju era reformasi. Terlepas dari efektif atau tidaknya komisi-komisi ini, kenyataan ini menunjukkan bahwa struktur dan sistem pemerintahan negara sebelumnya dirasa belum cukup untuk menyelesaikan sejumlah persoalan. Lantas, apakah komposisi seperti ini memiliki pengaruh terhadap implementasi konsep pemisahan kekuasaan?

Sebagai jawaban atas pertanyaan tersebut, tulisan pertama pada edisi ini akan memberikan deskripsi singkat namun komprehensif mengenai doktrin pemisahan kekuasaan yang ditulis oleh Agus Wahyudi. Secara jelas, pembaca akan mendapatkan semacam kilas balik informasi yang berkaitan dengan akar filosofis negara dan kekuasaan. Penulis mencoba menjelaskan ulang beberapa pemikiran filsuf negara abad kuno dan menjelaskan secara rinci mengenai betapa praktek pemisahan kekuasaan pada saat ini mulai menjauh dari konsep awalnya. Karenanya, secara hiperbolik mungkin bisa dikatakan bahwa dengan membaca tulisan ini, maka secara umum kita bisa memahami wacana pemisahan kekuasaan di tanah air.

Hal lain yang cukup menarik adalah tulisan tentang telaah kritis atas keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD dipilih sebagai salah satu topik sebab erat terkait dengan perubahan sistem pemisahan kekuasaan, di mana pasca amandemen konstitusi ketiga, DPD muncul sebagai lembaga baru dalam badan legislatif selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sehingga, adanya DPD (sesuai dengan kewenangannya) secara otomatis akan mempengaruhi proses legislasi. Kehadiran lembaga baru ini tentu saja mempengaruhi situasi legislasi, sebab meski masih terbatas, namun DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sehingga, setidaknya ada "pihak lain" selain DPR yang turut terlibat dalam proses legislasi. Setidaknya DPD diharapkan bisa menjadi fasilitator bagi daerah untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik di tingkat nasional. Karenanya, kami merasa perlu untuk menghadirkan pemikiran Frank Feulner tentang DPD yang bukan hanya menjelaskan betapa pentingnya DPD, namun juga memberikan analisis kritis terhadap konsep DPD.

Tulisan selanjutnya yang merupakan tulisan dua tokoh antikorupsi; Teten Masduki dan Danang Widoyoko mengupas tentang keberadaan salah satu komisi negara, yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pemilihan KPK sebagai salah satu sub bahasan edisi ini tidak lain karena persoalan korupsi belum kunjung menunjukkan kemajuan penyelesaian. Beberapa tahun terakhir, banyak pihak yang mengatakan bahwa Indonesia sedang mengalami krisis

multidimensional yang memerlukan langkah strategis untuk mengatasinya. Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang bukan berdasar pada kekuasaan (*machstaat*), ternyata Indonesia gagal keluar dari krisis, padahal memiliki perangkat hukum yang cukup banyak (peraturan perundang-undangan, lembaga negara: Kepolisian, Kehakiman, Kejaksaan, KPK dan lain-lain). Karenanya, tulisan mengenai KPK di sini mencoba untuk memberikan analisis kritis serta menawarkan ide-ide konkrit dalam pemberantasan korupsi.

Topik ini, kemudian diteruskan dengan sebuah catatan atas usaha pemerintah untuk memerangi korupsi dengan jalan menyusun Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009. Tulisan ini dikemas oleh Ronald Rofiandri, salah seorang anggota tim RAN PK yang berusaha memberikan rekaman proses pembentukan RAN PK yang diinstruksikan oleh presiden melalui Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maka lahirlah Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK).

Satu tulisan penting yang membuat Jentera edisi ini menjadi *komplis* adalah tulisan Profesor Daniel S. Lev tentang Negara dan Hukum. Pada tulisan ini, Pak Dan, begitu kami menyapanya, mendeskripsikan dinamika peristiwa hukum dan respons hukum dari era orde lama, orde baru, hingga era reformasi. Tulisan ini merupakan karya yang terus-menerus diperbarui sejak tahun 2002 hingga sesaat sebelum dikirim ke redaksi Jentera. Kami sengaja membiarkannya dalam bahasa Inggris, sesuai dengan naskah aslinya guna menghindari kesalahan penafsiran dari penulis.

Berikutnya, kami juga menghadirkan dua tulisan tentang resensi buku, masing-masing buku “Dasar-dasar Indonesia Merdeka” yang merekam proses kemerdekaan negara versi pendiri negara, yang ditulis oleh pustakawan PSHK, Farli Elnumeri dan sebuah buku karya pemikir politik dan keadilan, John Rawls yang berjudul “*Justice as Fairness: A Restatement*” yang ditulis oleh Fendry Ponomban.

Semoga Jentera edisi “Negara dan Kekuasaan” ini bisa memberikan manfaat dan kontribusi dalam diskursus hukum di Indonesia, selamat membaca.

Irma Hidayana

Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek

*Seandainya manusia adalah malaikat,
maka pemerintah tidak diperlukan lagi...*

James Madison (1836)

Agus Wahyudi

Tulisan ini memusatkan perhatian pada doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan bagaimana praktek dari doktrin ini terlihat di sejumlah negara. Doktrin pemisahan kekuasaan pada dasarnya merupakan teori pemerintahan yang bertujuan untuk melindungi kebebasan dan memfasilitasi pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan cara membagi spesialisasi kekuasaan secara memadai. Tetapi, meskipun definisi dari doktrin ini mudah disepakati, kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktek politik, kebiasaan, dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara.

Seperti yang akan dicoba ditunjukkan dalam tulisan ini, doktrin pemisahan kekuasaan juga diterima sebagai prinsip yang mendasari pemerintahan di Indonesia, meskipun dalam praktek ceritanya bisa berbeda. Diskusi tentang akar filsafat pemisahan kekuasaan diharapkan dapat menjelaskan pengertian tentang apa yang pokok dan apa yang tidak pokok dari pengertian ini, dan mungkin akan membantu memberikan petunjuk dalam cara kita menilai hakikat dan jangkauan dari perkembangan kita sendiri dalam hidup berbangsa dan bernegara. Pokok pandangan yang ingin saya pertahankan adalah jika kita menerima doktrin pemisahan kekuasaan, maka kita harus meletakkannya dalam

konteks yang tepat, yaitu sebagai cita-cita (*ideal*) tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. sehingga harus dipahami sebagai basis untuk mengembangkan struktur, proses, dan kontrol dari pemerintahan yang dapat melindungi kebebasan politik warga negara di masa sekarang dan yang akan datang.

Tulisan ini terdiri dari tiga bagian. Pada bagian pertama, setelah pendahuluan ini, saya akan mendiskusikan “Definisi dan Akar Filsafat” pemisahan kekuasaan guna memahami pengertian doktrin melalui penelusuran atas tokoh-tokoh pemikirnya. Pada bagian kedua, saya akan mendeskripsikan “Praktek Pemisahan Kekuasaan” untuk menjelaskan bagaimana sejumlah negara seperti Amerika, Inggris, dan Perancis telah menerapkan doktrin ini. Bagian terakhir, “Pemisahan Kekuasaan di Indonesia” akan saya diskusikan untuk menjelaskan perkembangan mengenai diterimanya doktrin ini di Indonesia dan bagaimana doktrin ini dipraktekkan. Dan sebuah “Catatan Akhir” akan menutup diskusi ini.

Definisi dan Akar Filsafat

Profesor Vile, dalam tulisannya yang berjudul “*Constitutionalism and the Separation of Power*” menjelaskan definisi tentang doktrin murni pemisahan kekuasaan sebagai berikut:

“Doktrin murni pemisahan kekuasaan mungkin dirumuskan dengan cara ini: untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik adalah penting bahwa pemerintah dibagi ke dalam tiga cabang atau departemen; legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada masing-masing dari ketiga cabang ini terdapat fungsi pemerintah yang dapat diidentifikasi secara sejajar legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing cabang pemerintahan harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendirinya dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, orang yang mengisi ketiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara”¹.

¹ Dikutip dari Gerard Carney, “*Separation of Powers in the Westminster System*”, Parliament House, Brisbane, 13 September 1993

Pemisahan kekuasaan, karena itu, dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah “*check and balance*”, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah absolutisme (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.

Bagaimana memahami *rationale* dari doktrin pemisahan kekuasaan yang pada esensinya merupakan doktrin konstitusionalisme atau doktrin pemerintahan yang terbatas (*limited government*) ini? Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan di antara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjaga jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau monopoli kekuasaan dapat dicegah.

Perbedaan antara kebebasan yang ditawarkan oleh demokrasi dan kebebasan yang ditawarkan oleh diktator terletak pada pemisahan kekuasaan ini. Dalam kekuasaan yang diktator, keputusan terletak hanya pada satu atau sejumlah kecil orang, dan karena sistem semacam ini tidak memiliki sistem kontrol terhadap kekuasaan, warga negara kemudian akan sangat bergantung pada kebaikan hati dari mereka yang memegang kekuasaan. Jelaslah bahwa pemisahan kekuasaan negara dalam berbagai bentuk tubuh kekuasaan yang berbeda dan berdiri sendiri merupakan inti kepercayaan konstitusional dari doktrin pemisahan kekuasaan. Mekanisme yang dikembangkan adalah dengan membagi dan mendistribusikan kekuasaan pemerintahan untuk mencegah tirani dan kekuasaan yang sewenang-wenang, dan cara pengendalian utama yang diterima adalah dengan meletakkan tiga tipe kekuasaan pemerintahan ke dalam

legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagai institusi yang terpisah dan berdiri sendiri di mana masing-masing orang di dalamnya harus berbeda dan harus bebas satu sama lain.

Doktrin pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang murni ini dapat ditelusuri akarnya terutama dalam pemikiran filsuf Inggris John Locke, dan filsuf Perancis Baron de Montesquieu.

Dalam karya yang berjudul *Second Treaties of Civil Government*, John Locke (1632-1704) mencatat bahwa dorongan korupsi (atas kekuasaan) terjadi ketika “kekuasaan membuat hukum dan kekuasaan untuk menjalankan (hukum itu) dimiliki oleh orang yang sama”, dan sebagai akibatnya menurut Locke,

“Mereka mungkin membuat kekecualian diri mereka sendiri dari kepatuhan kepada hukum yang mereka buat, dan menyesuaikan hukum, baik dalam pembuatan dan pelaksanaannya, pada keuntungan pribadi mereka sendiri, dan karena itu akhirnya (mereka) memiliki kepentingan yang berbeda dari masyarakat lain, yang bertentangan dari tujuan masyarakat dan pemerintah”.

Dengan ini Locke telah memberikan landasan bagi argumen tentang perlunya pemisahan kekuasaan. Pandangan Locke bahwa kekuasaan legislatif harus dibagi antara raja dan parlemen tidak dapat dilepaskan dari penilaiannya terhadap realitas politik di Inggris ketika proses pemerintahan melibatkan berbagai elemen dalam masyarakat seperti monarki, aristokrasi, dan kepentingan demokrasi. Revolusi sering dianggap selalu membawa anarki, namun demikian revolusi Inggris yang juga terjadi pada masa Locke tidak membenarkan anggapan ini. Locke kemudian mencoba memberikan justifikasi terhadap revolusi ini, dan mengembangkan proposisi bahwa otoritas pemerintah tergantung pada kesesuaiannya dengan hukum moral². Bagi Locke, kekuasaan harus tunduk pada hukum alam, yaitu moralitas, mengatakan bahwa “tak seorangpun dapat memindah-alihkan kekuasaan yang lebih besar pada orang lain daripada yang dimilikinya sendiri, dan tak seorangpun memiliki kekuasaan absolut yang sewenang-wenang atas dirinya sendiri atau atas orang lain”³.

Namun, meskipun pandangan Locke merupakan sesuatu yang progresif dan merupakan bagian dari tradisi radikal pemikiran Inggris yang berkembang pada saat itu, titik fundamental dari doktrin pemisahan kekuasaan sebenarnya

² Murray, A.R.M, *Introduction to Political Philosophy*, Cohen & West Ltd, London, 1953, hlm. 108.

³ *Ibid*, hlm. 111:

diletakkan oleh filsuf Perancis, Baron de Montesquieu (1689-1755) yang telah mengartikulasikan kembali doktrin pemisahan kekuasaan ini sebagai hasil dari kunjungannya di Inggris dalam tahun 1729-31. Montesquieu memperluas pemikiran Locke terutama dari dua karya Locke yang terkenal yaitu *Two Treatises of Government* dan *The Second Treatise of Government*, tetapi berbeda dengan Locke, Montesquieu mengembangkan pendekatan yang sama sekali berbeda, karena yang diperhatikannya adalah bukan tentang siapa yang mempergunakan kekuasaan, melainkan bagaimana kekuasaan dipergunakan.

Judul yang diberikan Montesquieu untuk karya monumentalnya, *De L'Esprit des Loix (The Spirit of the Law)*, terbit di Paris pada 1748, mencerminkan pendekatan ini, sebagaimana Vile menyatakan bahwa yang ditawarkan Montesquieu adalah “prinsip-prinsip atau spirit yang memberi bentuk, nada atau suasana hati, kebiasaan atau nilai-nilai...yang membuat hukum menjadi cacat atau baik”⁴.

Dukungan Montesquieu pada doktrin pemisahan kekuasaan dapat ditemukan dalam Buku ke XI Bab 6 yang berjudul “*Of the Constitution of England*”. Minat utama Montesquieu adalah mengidentifikasi elemen kunci dalam keberhasilan Inggris melindungi kebebasan, yang menurut Montesquieu terletak pada perencanaan kelembagaan. Inti dari teorinya dapat ditemukan dalam kalimat yang menyatakan bahwa “Semuanya mungkin akan berakhir jika orang yang sama, atau tubuh kekuasaan yang sama, entah itu bangsawan atau rakyat biasa menjalankan tiga kekuasaan itu, menjalankan hukum, memutuskan pemecahan publik dan menghakimi kejahatan atau perbedaan-perbedaan individu”. Pernyataan ini menjelaskan kebutuhan yang dirasakan penting oleh Montesquieu untuk mempertahankan dan menjaga kebebasan politik para warga negara. Subjudul yang diberikan Montesquieu dalam *The Spirit of the Law*, yaitu “Perihal Hukum yang Menyebabkan Kebebasan Politik Dalam Hubungannya dengan Konstitusi” (*Of the Laws which Establish Political Liberty with Regard to the Constitution*), menunjukkan bahwa pandangan tentang kebebasan politik inilah yang menegaskan perlunya pemisahan kekuasaan. Kebebasan politik diartikan Montesquieu sebagai “ketenangan pikiran yang timbul dari pendapat yang dimiliki setiap orang atas keamanan dirinya”, dan karena itu, menurut Montesquieu, pikiran orang tidak akan bisa tenang jika dua atau tiga bentuk kekuasaan pemerintah dipegang oleh tangan yang sama.

⁴ Carney, *op. cit*

Maka, Montesquieu-lah yang dianggap sebagai bapak spiritual dari teori pemisahan kekuasaan, dan doktrin ini kemudian berkembang menjadi sebuah teori pemerintahan yang penting. Meskipun harus dicatat bahwa debat tentang pemisahan kekuasaan tidak dimulai oleh Montesquieu, karena masalah pemisahan kekuasaan sesungguhnya juga telah dibicarakan oleh filsuf Yunani kuno hingga pemikir abad pertengahan, namun Montesquieu merupakan orang pertama yang telah dianggap menggunakan pengertian eksekutif secara sejajar dengan legislatif dan yudikatif, dan menekankan pentingnya kemandirian yudikatif. Montesquieu pula yang dianggap berjasa dalam menggunakan tiga label kekuasaan tradisional dalam bentuk tripartit itu.

Akan tetapi, terdapat sejumlah masalah yang sering menimbulkan perdebatan berkenaan dengan pemikirannya, yaitu apakah ia menganut pandangan yang ketat tentang pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, ataukah sebaliknya bahwa ia tidak sungguh-sungguh menuntut pemisahan kekuasaan yang ketat dan juga tidak menginginkan bergantung sama sekali pada mekanisme kelembagaan⁵. Demikian juga terdapat perdebatan tentang apakah Montesquieu hanya membela pemisahan kekuasaan yang bersifat sempurna dan lengkap, ataukah ia menerima bahwa dalam praktek hanya pemisahan kekuasaan secara parsial yang dapat bekerja, dilengkapi dengan kontrol lebih jauh⁶. Terlepas dari pertanyaan-pertanyaan ini, doktrin murni pemisahan kekuasaan kemudian memang berpengaruh luas dan diterima oleh banyak negara, meskipun dalam kenyataannya, praktek atau penerapan dari doktrin ini sangat bergantung pada kekhususan politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut sesuatu negara.

Untuk ini, gambaran umum tentang praktek pemisahan kekuasaan di tiga negara, yaitu Amerika, Inggris, dan Perancis akan diuraikan.

Praktek Pemisahan Kekuasaan: Amerika, Inggris, dan Perancis

Gagasan Locke dan Montesquieu mendapatkan ekspresi praktisnya dalam revolusi Amerika tahun 1780. Kerangka pemerintahan yang dijabarkan Konstitusi Amerika 1787, sejak awal, memang mensyaratkan pemisahan

⁵ Lihat, Emil Hübner, "The six levels of separation of power-a new interpretation of the traditional theory" dalam [<http://www.dadalos.org/int/Demokratie/demokratie/grundkurs3/gewaltenteilung/ebenen.htm>]

⁶ lihat Gerard Carney, *op.cit.*

kekuasaan ini, memberikan makna atasnya, dan dengan cara itu juga lebih memperhalus makna dari doktrin ini. Akibatnya, perdebatan yang berlangsung di antara para penyusun konstitusi bukan tentang apakah konstitusi yang diusulkan dalam hal tertentu memuat pemisahan kekuasaan, melainkan apakah pemisahan ini memadai⁷. Para penyusun konstitusi Amerika mencoba menciptakan sebuah pemerintah yang memiliki otoritas yang besar dalam rangka mencapai tujuan nasional tetapi juga yang tidak terlalu kuat (*powerful*) sehingga dapat menginjak-nginjak hak-hak rakyat. Dan ini bukan hal yang mudah, sebagaimana James Madison, seorang penyusun utama konstitusi, menuliskan pengamatannya:

“Seandainya manusia adalah malaikat, maka pemerintah tidak akan diperlukan. Seandainya malaikat memerintah manusia, maka tidak perlu ada kontrol internal atau kontrol eksternal terhadap pemerintah. Dalam merancang sebuah pemerintahan yang diatur oleh manusia atas manusia, kesulitan terbesar terletak dalam hal ini: pertama-tama anda harus memberikan kemungkinan pemerintah mengontrol yang diperintah; dan selanjutnya, menentukan kewajiban pemerintah untuk mengontrol dirinya sendiri⁸.

Maka yang kemudian dapat disaksikan adalah bahwa di Amerika⁹ ketiga cabang pemerintahan terpisah secara sistematis antara eksekutif (presiden), legislatif (kongres), dan peradilan (mahkamah agung). Presiden tidak dapat menjadi anggota kongres, sementara presiden dan anggota kongres tidak dapat menjadi hakim Mahkamah Agung. Maka, secara teori tidak ada cabang kekuasaan yang lebih kuat daripada cabang kekuasaan yang lain, sehingga keseimbangan kekuasaan terjadi, dan konstitusi Amerika jelas menyebutkan apa yang dapat dilakukan oleh eksekutif, legislatif, dan peradilan.

Menurut konstitusi Amerika, legislatif terdiri dari DPR dan Senat (diatur dalam Artikel 1); eksekutif terdiri dari presiden, wakil presiden dan departemen (diatur dalam Artikel 2); dan peradilan terdiri dari para hakim federal dan Mahkamah Agung (diatur dalam Artikel 3). Masing-masing dari cabang ini memiliki kekuasaan tertentu, dan masing-masing kekuasaan ini adalah terbatas, atau dibatasi oleh cabang kekuasaan yang lain. Jadi misalnya, presiden memilih

⁷ “*Separation of Powers*”, dalam [http://press-pubs.uchicago.edu/founders/print_document/vlch101.html]

⁸ *Federalist* No. 51

⁹ lihat, Steve Mount, “*Constitutional Topic: Separation of Powers*”, [http://www.usconstitution.net/consttop_sepp.html]

para hakim dan sekretaris departemen, tetapi pemilihan ini harus mendapat persetujuan senat. Kongres dapat menyetujui sebuah hukum, tetapi presiden dapat memvetonya. Mahkamah Agung dapat menetapkan sebuah hukum sebagai tidak konstitusional, tetapi kongres bersama dengan negara bagian dapat mengamandemen konstitusi.

Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan yang dipraktekkan di Amerika mensyaratkan sistem pembagian kekuasaan (*a system of shared power*) yang dikenal sebagai “*check and balances*”, dan meskipun sistem semacam ini dinilai tidak efisien, tetapi hal ini justru disengaja dengan tujuan mencegah satu cabang kekuasaan merampas kekuasaan cabang yang lain sehingga menjadi dominan. Maka, kekuasaan yang dimiliki eksekutif, misalnya adalah kekuasaan veto atas semua rancangan undang-undang, memilih para hakim dan pegawai peradilan, membuat perjanjian, memastikan semua hukum dijalankan, panglima tertinggi militer, dan kekuasaan memberikan ampunan. Sementara kekuasaan yang dimiliki legislatif adalah menyetujui semua hukum federal, mengesahkan semua peradilan federal yang lebih rendah, dan dapat membatalkan veto presiden; dan kekuasaan yang dimiliki peradilan adalah kekuasaan menyidangkan kasus-kasus federal dan menafsirkan hukum negara dalam kasus-kasus itu, kekuasaan untuk menyatakan setiap hukum atau tindakan eksekutif sebagai tidak konstitusional.

Di Inggris, pemisahan kekuasaan menampilkan model yang berbeda dengan model Amerika, dan tidak seperti Amerika, pemisahan kekuasaan bukan merupakan bagian yang diatur secara tegas dalam konstitusi Inggris; berbagai peranan bergabung antara bagian-bagian pemerintah di Inggris. Sistem parlemen Inggris bekerja sebagai berikut¹⁰: terdapat dua majelis legislatif. Majelis Tinggi (*The Upper House*) dan Majelis Bangsawan (*The House of Lords*) yang secara tradisional terdiri dari kaum bangsawan Inggris, adipati (*dukes*), pangeran (*earls*), *viscounts* (di antara bangsawan dan baron), *baron*, *bishop* (pemimpin agama). Dewasa ini keanggotaan baru dicalonkan oleh Komisi Pengangkatan yang mewakili partai politik mayoritas dan para ahli dalam Majelis Bangsawan. Pengangkatan, jika telah mendapat persetujuan ratu, berlaku seumur hidup. Majelis Bangsawan menjalankan fungsi peradilan, tetapi sebagai badan legislatif, dianggap tidak memiliki pengaruh. Majelis ini juga dapat menunda bagian dari rancangan undang-undang yang diajukan oleh majelis rendah, meskipun tidak dapat memvetonya.

¹⁰ *Ibid.*

Majelis Rendah, atau Majelis Rakyat (*The House of Commons*) terdiri dari Anggota Parlemen (*Members of Parliament/MP*) yang dipilih satu dari 659 distrik pemilihan. Dalam Majelis Rakyat, mayoritas mengendalikan. Partai mayoritas membuat semua hukum. Minoritas memiliki suara yang tidak berarti. Perdana Menteri, sejajar dengan kedudukan presiden dalam pemerintahan Amerika, merupakan anggota parlemen yang dipilih oleh mayoritas. Peradilan tidak memiliki kekuasaan meninjau ulang hukum seperti di Amerika. Karena Inggris tidak memiliki konstitusi yang tertulis secara formal, tidak ada hukum yang dapat dianggap tidak konstitusional. Kepala negara, yang dalam model Amerika dipegang oleh presiden, sedangkan di Inggris dipegang oleh Monarki (raja atau ratu). Monarki harus memberikan persetujuan atas semua rancangan undang-undang, meskipun prosesnya dewasa ini lebih merupakan formalitas. Ketua Majelis Rakyat, dipilih oleh anggota majelis, bertindak sebagai wasit dalam debat antara mayoritas dan minoritas. Anggota parlemen dalam majelis rakyat menduduki kursi selama lima tahun, atau sampai perdana menteri membubarkan parlemen dan melakukan pemilihan baru. Perdana menteri juga memimpin kabinet.

Jadi, dalam model Inggris, aspek legislatif berada di tangan parlemen yang memegang kekuasaan menyetujui hukum; aspek eksekutif (yang merencanakan rancangan hukum dan merumuskan kebijaksanaan) berada di tangan kabinet pemerintah dan aspek peradilan ditentukan oleh Majelis Bangsawan dan Komite Peradilan dan Dewan Penasehat yang memiliki kata akhir berkenaan dengan masalah-masalah hukum (di luar peradilan Eropa). Jelas juga bahwa semua kekuasaan dipegang oleh partai mayoritas dalam majelis rakyat. Peradilan tidak memiliki kekuasaan untuk meninjau ulang (*review*) hukum. Kekuasaan Majelis Bangsawan hanya terbatas pada kekuasaan menunda pelaksanaan hukum, dan berdasarkan kebiasaan, monarki tidak memveto rancangan undang-undang yang disetujui oleh parlemen, dan sebagai kepala negara *de facto*, perdana menteri adalah seorang anggota Majelis Rakyat.

Di Perancis¹¹, doktrin pemisahan kekuasaan juga menampilkan praktek yang berbeda. Presiden dipilih oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang sangat kuat. Presiden dapat membubarkan parlemen dan menyerukan pemilihan umum yang baru. Meskipun presiden tidak memiliki kekuasaan veto atas perundangan-undangan, tetapi dapat meminta parlemen mempertimbangkan kembali sebuah rancangan undang-undang. Presiden

¹¹ *Ibid.*

memilih perdana menteri, dan memimpin apa yang pada umumnya disebut Pemerintah. Sebagian besar rancangan undang-undang yang disetujui sebagai hukum berasal dari pemerintah ini. Presiden memegang kendali kabinet, dan memiliki kekuasaan darurat yang luas. Dengan semua kekuasaan ini, jelas bahwa perdana menteri, yang dipilih dari anggota majelis nasional (Majelis Rendah) memiliki kekuasaan yang jauh lebih terbatas dibandingkan, misalnya, dengan di Inggris.

Perdana menteri Perancis dapat disamakan sebagai pasangan muda (*junior partner*) dalam cabang eksekutif. Senat, atau majelis tinggi, lebih berkuasa dibandingkan dengan Majelis Bangsawan (*the house of Lords*) di Inggris, tetapi juga tidak terlalu berkuasa. Terdapat sebuah konstitusi tertulis di Perancis. Hukum, setelah formal disetujui, tetapi sebelum diberlakukan, dapat dikaji ulang oleh Dewan Konstitusional. Review dapat diajukan (*requested*) terutama untuk sebagian besar hukum, atau wajib dilakukan (*mandatory*) terutama untuk hukum yang mempengaruhi konstitusi. Sembilan anggota pengkaji ulang hukum berasal dari tiga orang yang dipilih oleh pemerintah, tiga orang yang dipilih oleh Majelis, dan tiga orang oleh Senat.

Dewan dirancang hampir menyerupai Mahkamah Agung Amerika Serikat, tetapi dengan kekuasaan yang lebih terbatas. Dewan Konstitusional terbukti tidak menjadi kekuatan pemaksa dalam pemerintah Perancis walaupun nampaknya dirancang untuk menjadi kekuasaan pemaksa.

Karena itu, mayoritas kekuasaan di Perancis berada di tangan presiden dan pemerintah. Majelis memiliki kekuasaan terbatas hanya pada pembuatan undang-undang mengenai topik yang secara khusus dinyatakan dalam konstitusi; dan Senat memiliki kekuasaan yang jauh lebih terbatas dibandingkan dengan kekuasaan Majelis.

Ilustrasi tentang praktek dari doktrin pemisahan kekuasaan di Amerika, Inggris dan Perancis seperti di uraikan di atas menunjukkan bahwa sejumlah negara yang justru merupakan pewaris utama doktrin pemisahan kekuasaan ternyata tidak mengadopsi doktrin pemisahan kekuasaan itu secara sempurna (*complete*) dalam sistem konstitusionalnya. Dengan demikian, doktrin pemisahan kekuasaan dalam arti yang ketat hanyalah merupakan sebuah teori, dan seperti telah dicoba ditunjukkan, teori ini juga membuka jalan bagi realitas pemerintahan yang ditandai oleh keharusan akan adanya tumpang tindih (*overlapping*) kekuasaan, dan sistem *check and balances* tetap berkembang dan harus tetap dikembangkan. Agaknya, pemisahan kekuasaan sebagai doktrin dan sebagai praktek tidak selalu merupakan dua hal yang sama, meskipun tujuan dari keduanya sama, yaitu

mencegah munculnya tirani atau totalitarianisme; kekuasaan yang terpusat hanya pada satu tangan atau kelompok sehingga menjadi berlebihan atau sewenang-wenang. Tujuan demikian, seperti yang akan segera kita lihat, menjadi daya tarik utama dari doktrin ini, dan mungkin juga menjelaskan mengapa dewasa ini doktrin ini diterima di Indonesia sebagai prinsip yang harus mendasari pengelolaan pemerintahan.

Pemisahan Kekuasaan di Indonesia

Konstitusi (yang dikenal dengan UUD 1945) di Indonesia pada awalnya disusun tidak dengan bertitik tolak atau menggunakan rujukan utama pada doktrin pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances*¹², meskipun ada semangat yang mendasari pengelolaan pemerintahan dari negara yang akan dibentuk berdasarkan prinsip kedaulatan hukum (*constitutionalism*) dan kedaulatan rakyat (demokrasi). Jadi, meskipun dalam UUD 1945 terdapat ketentuan bahwa pemilik kedaulatan tertinggi dalam negara adalah rakyat dan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machstaat*), tetapi kurangnya komitmen yang tegas atas prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances* dalam awal perumusan konstitusi nampaknya menjelaskan kenapa UUD 1945 potensial memberikan ruang bagi praktek pemerintahan yang justru bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan demokrasi. Sejarah pemerintahan di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru memberikan banyak contoh tentang praktek pemerintahan yang bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan demokrasi ini.

Adalah jelas bahwa konstitusi tertulis tidak dengan sendirinya menjamin lahirnya pemerintahan yang konstitusional, begitu juga klaim-klaim atau ketentuan formal (tertulis) mengenai kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak dengan sendirinya menjamin munculnya pemerintahan yang demokratis¹³.

¹² Dapat dicatat bahwa Soepomo, salah seorang penyusun UUD 1945, dalam sidang BPUPKI menolak Usulan M Yamin agar Mahkamah Agung (MA) memiliki kewenangan menguji undang-undang, dengan alasan bahwa Indonesia tidak menerapkan doktrin pemisahan kekuasaan, menyatakan bahwa "Untuk negara yang masih muda, saya kira belum waktunya mengerjakan persoalan ini." Hal ini menjelaskan bahwa meskipun di antara para penyusun UUD 1945 ada kesadaran tentang paham konstitusionalisme yang antara lain menuntut kekuasaan kehakiman yang mandiri, tetapi sejak awal perumusan UUD 1945 masalah ini gagal dibicarakan secara mendalam oleh mereka dalam sidang BPUPKI, lihat Mohammad Fajrul Falaakh "Menggagas Konstitusional Review di Indonesia", *Kompas*, 8 April 2000.

¹³ Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, Inggris, misalnya, tidak memiliki konstitusi tertulis, tetapi memiliki sejumlah dokumen seperti Magna Carta (1215), *The Bill of Rights*

Dalam rumusan Gregory Mahler dikatakan bahwa, “Ketika kita mendiskusikan pemerintah yang konstitusional”, maka, “Kita sebenarnya tidak berbicara tentang apakah ada dokumen tunggal tertentu; melainkan kita tertarik pada bentuk perilaku politik, kebudayaan politik, tradisi politik atau sejarah politik...”¹⁴ Bentuknya mungkin bermacam-macam, tetapi hasil perilakunya adalah sama; pembatasan dikenakan pada apa yang mungkin dapat dilakukan pemerintah”¹⁴.

Jadi ini menyarankan bahwa pokok masalah bagi cita-cita pemerintahan yang konstitusional dan demokratis, antara lain, juga tergantung pada apakah pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances* diatur secara memadai dalam UUD 1945. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pada pemerintahan Indonesia di era Orde Lama dan Orde Baru, jawaban yang bisa diberikan terhadap pertanyaan ini adalah bersifat negatif. Lebih dari itu, menurut penilaian ahli hukum tata negara, Jimly Asshiddiqie, alih-alih mengidealkan suatu pemisahan kekuasaan, para perancang UUD 1945 justru mengidealkan suatu pembagian kekuasaan, sehingga mekanisme “*check and balances*” tidak berjalan¹⁵.

Karena itu sejak era reformasi (dimulai tahun 1999) terjadi usaha-usaha untuk membangun kembali struktur ketatanegaraan Indonesia agar mengarah pada konstitusionalisme dan demokrasi dalam makna yang lebih *genuine*; prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances* kemudian juga dijadikan titik tolak atau rujukan penting dalam mengembangkan struktur, proses dan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Fakta memang menunjukkan bahwa perubahan-perubahan mendasar telah dialami oleh UUD 1945 sejak dari perubahan pertama (1999) sampai perubahan keempat (2002) dan pokok-pokok pikiran baru termasuk pemisahan kekuasaan dan prinsip “*Check and Balances*” telah diadopsi kedalam kerangka UUD 1945.¹⁶

Sejumlah perkembangan penting dan menarik dalam struktur ketatanegaraan kemudian juga dapat disaksikan. Salah satunya adalah bahwa

(1689), *The Act of Settlement* (1701), dan undang-undang khusus tertentu tentang Parlemen Inggris yang bersama dengan tradisi legal dan politik di Inggris kemudian membentuk basis bagi sebuah pemerintahan yang konstitusional.

¹⁴ Dikutip dari Bo Li, *What is Constitutionalism?*, Perspective, Vol. I, No. 6. [http://www.oycf.org/Perspectives/6_063000/what_is_constitutionalism.html]; lihat juga Gregory Mahler, *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000.

¹⁵ A. Subur Tjahyono, *Menyeimbangkan Pilar-Pilar Kekuasaan*, Kompas, 1 Juli 2002

¹⁶ Jimly Ashiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam simposium nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat sekarang diterjemahkan dengan cara memisahkan kekuasaan (*separation of power*) atas lembaga kedaulatan rakyat tertinggi (MPR). Maka, jika sebelumnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditempatkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas sehingga dari sini kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, pada saat ini MPR ditempatkan menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*¹⁷.

Menurut UUD hasil perubahan itu, MPR tetap memegang kekuasaan legislatif, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Presiden dan wakil presiden memegang kekuasaan eksekutif, sementara cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk di samping lembaga legislatif untuk melengkapi tugas pengawasan, sementara Dewan Pertimbangan Agung juga dibentuk untuk memberikan nasehat dan saran kepada presiden dan wakil presiden. Struktur MPR, meskipun tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat, mengalami perubahan karena dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan ini seluruh aspirasi rakyat diharapkan benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu, dan dalam rumusan Asshiddiqie,

“Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu itu adalah sederajat dengan presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip “*check and balances*”. Dengan adanya prinsip “*check and balances*” ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi...”¹⁸

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Sejalan dengan perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia sejumlah hal bisa dicatat. Pertama, terjadi perubahan struktural atas susunan keanggotaan MPR terutama dengan dihapuskannya utusan golongan, sehingga anggota MPR hanya terdiri dari anggota DPR (*political representation*) dan anggota DPD (*regional representation*). Kedua, terjadi perubahan fungsional MPR, karena MPR tidak lagi menjadi *supreme body* dengan kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Ketiga, terjadi perubahan pertanggungjawab langsung presiden terhadap rakyat dan bukan terhadap MPR sebagai akibat sistem pemilihan langsung oleh Rakyat.

Dengan demikian, prinsip pemisahan kekuasaan dan kaitan erat prinsip ini dalam bentuk doktrin *check and balances*, nampak telah menjadi komitmen yang diungkapkan secara tegas dalam perubahan-perubahan struktur ketatanegaraan di Indonesia dewasa ini. Komitmen yang diungkapkan secara tegas ini dapat dianggap positif bagi cita-cita (*ideal*) mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan dengan mengembangkan struktur pemerintahan dengan basis pemisahan kekuasaan ini tentu saja diharapkan bahwa kebebasan warga negara akan lebih bermakna.

Langkah-langkah progresif yang terlihat dalam praktek pemisahan kekuasaan di Indonesia dewasa ini dapat dinilai sebagai bagian dari perkembangan sistem konstitusi modern, dan juga menyarankan keragaman yang luar biasa besar berkenaan dengan susunan atau perencanaan proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun, seperti yang juga terjadi pada negara-negara lain, di Indonesiapun masih dan akan selalu terdapat kebutuhan melindungi kebebasan rakyat dengan cara menemukan aturan-aturan hukum baru, praktek politik, dan kebiasaan baru sejalan dengan perkembangan sistem pemerintahan. Dengan kata lain, ada kebutuhan untuk terus menerus memonitor sistem politik, dan selalu menjaga sikap waspada akan kebebasan dan menganjurkan berbagai usaha ketika kebebasan ini terancam. Jelas bahwa doktrin pemisahan kekuasaan menyediakan justifikasi atas usaha-usaha ini dan membantu menentukan hakikat dan jangkauannya dan dapat memberikan petunjuk atau arahan yang penting dalam keseluruhan proses ini.

Catatan Akhir

Saya telah mencoba menggambarkan doktrin pemisahan kekuasaan untuk menangkap pokok-pokok pengertiannya, dan bagaimana doktrin ini telah dipraktikkan di sejumlah negara. Sejumlah catatan barangkali perlu

diberikan untuk mengakhiri tulisan ini. Pertama, dewasa ini nampaknya jelas bahwa tidak ada sistem konstitusional yang mengadopsi pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang sempurna (*complete*), meskipun secara teori terdapat pemisahan yang sempurna berkenaan dengan kekuasaan, lembaga, dan personal dalam sistem pemerintahan. Sejumlah negara bagian di Amerika Serikat, dan juga konstitusi Perancis tahun 1791 memang pernah mencoba menerapkan doktrin ini dalam pengertian yang ketat tetapi gagal¹⁹, dan yang kemudian terjadi adalah bahwa pemisahan kekuasaan diiringi dengan *overlapping* antar cabang kekuasaan, dan sementara *overlapping* ini terjadi, sistem *check and balances* juga dikembangkan. Kecenderungan ini, seperti sudah saya paparkan di atas, juga nampak berpengaruh dalam semangat usaha-usaha merubah struktur ketatanegaraan di Indonesia, namun perlu diingatkan dalam hubungan ini bahwa masalah utamanya adalah bukan sekedar bagaimana meningkatkan pemisahan kekuasaan. Jelas bahwa pemisahan kekuasaan menjanjikan munculnya tatanan masyarakat yang lebih demokratis, tetapi akan berlebih-lebihan untuk menjadikan pemisahan kekuasaan sebagai elemen esensial dari demokrasi. Sebab, jika pemisahan kekuasaan terjadi secara sempurna (*complete*) maka demokrasi justru akan menghilang, karena sistem politik mungkin akan “memenuhi segalanya” (*self-contained*) dan akan kehilangan pengaruhnya baik pada masyarakat sipil dan negara, sebagaimana Touraine menjelaskan,

Demokrasi pada dasarnya didefinisikan sebagai pernyataan dari kedaulatan rakyat; tetapi apa yang akan terjadi dengan kedaulatan rakyat jika semua kekuasaan merdeka dari kekuasaan yang lain? Hukum akan segera menjadi instrumen untuk membela kepentingan yang paling kuat, seandainya hukum ini tidak terus menerus ditransformasikan dan jika jurisprudensi tidak dipertimbangkan secara serius oleh opini publik²⁰.

Maka, kedua, kiranya penting memahami mengapa pemisahan kekuasaan, sebagai sebuah teori pemerintahan, juga memiliki keterbatasan. Sejak abad ke 20, dan terutama setelah Perang Dunia II, yaitu ketika kekuasaan eksekutif makin luas, telah timbul kesadaran bahwa pemisahaan kekuasaan semata-mata tidak mencukupi, dan usaha mengembangkan sarana yang dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan keputusan administratif melalui Ombudsman, misalnya, dilakukan di banyak negara termasuk di Indonesia. Berbagai eksperimen teoritik dan praktis tentang politik yang banyak

¹⁹ Carney *Op.cit.*

²⁰ Alain Touraine, *What is Democracy?*, WestviewPress, Colorado, 1997, hlm. 30

berkembang baru-baru juga menyarankan bahwa pemisahan kekuasaan mungkin bukan merupakan satu-satunya masalah yang dihadapi dalam kehidupan demokrasi modern, dan juga bukan merupakan satu-satunya alternatif yang tersedia untuk memecahkan masalahnya. Semua ini menjelaskan bahwa elemen non-politik (yang tidak tercakup dalam teori pemisahan kekuasaan) yang bersifat otonom dalam kaitannya dengan keinginan rakyat harus tetap ada, baik pada level negara dan sistem politik. Jadi doktrin pemisahan kekuasaan memang memiliki keterbatasan, meskipun tidak ada keraguan bahwa doktrin ini akan tetap penting, dan memiliki manfaat bagi perkembangan masyarakat demokrasi modern.

Daftar Bacaan

A. Subur Tjahyono, *Menyeimbangkan Pilar-Pilar Kekuasaan*, Kompas, 1 Juli 2002

Bo Li, *What is Constitutionalism?*, Perspective, Vol. I, No. 6. [http://www.oycf.org/Perspectives/6_063000/what_is_constitutionalism.htm]

Carney, Gerard, *Separation of Powers in the Westminster System, Parliament House*, Brisbane, 13 September 1993

Hübner, Emil, *The six levels of separation of power-a new interpretation of the traditional theory* [<http://www.dadalos.org/int/Demokratie/demokratie/grundkurs3/gewaltenteilung/ebenen.htm>]

Jimly Ashiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam symposium nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

Mohammad Fajrul Falaakh *Menggagas Konstitusional Review di Indonesia*, Kompas, 8 April 2000

Montesquieu, *Spirit of Laws*, Bk 6, Ch. 2., [<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s9.html>]

Mount, Steve, *Constitutional Topic: Separation of Powers*, [http://www.usconstitution.net/consttop_sepp.html]

Murray, A.R.M., *Introduction to Political Philosophy*, Cohen & West Ltd, London, 1953

Locke, John, *From Second Treaties of Civil Government*, in *Readings in Social and Political Philosophy*, Robert M. Stewart (ed.), Oxford University Press, New York, 1996; lihat juga dalam: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s5.html>

Spindler, Graham, *Separation of Power: Doctrine and Practice*, [<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/E88B2C638DC23E51CA256EDE00795896>]

Touraine, Alain, *What is Democracy?*, WestviewPress, Colorado, 1997

Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah

Frank Feulner

Perubahan penting dalam hal struktur kelembagaan pada sistem politik Indonesia berawal pada tahun 1999. Melalui empat kali amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, sistem politik Indonesia berubah secara fundamental dari sebuah sistem otoritarian dengan pembagian kekuasaan yang tidak seimbang menjadi sebuah sistem politik yang demokratis dan lebih seimbang, serta dari sebuah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik. Sistem lama pengorganisasian kekuasaan politik di Indonesia yang merupakan sistem campuran yang membingungkan, telah berubah menjadi sistem presidensial konvensional yang memisahkan kedaulatan di antara tiga cabang kekuasaan dan memiliki apa yang dikatakan Lijphart sebagai 'eksekutif tunggal'.¹

Sistem yang baru memuat perbaikan pola pemisahan kekuasaan horisontal dari tiga institusi kunci yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.² Salah satu

* Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bivetri Susanti dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) untuk komentarnya pada draf awal artikel ini.

¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

² Untuk pemisahan kekuasaan horizontal lihat juga, Frank L. Wilson, *Concepts and Issues in Comparative Politics: An introduction to comparative analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1996, hlm. 151-164. Pemisahan kekuasaan dibahas secara rinci dalam: Anthony King, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, 1990.

perubahan yang penting dilakukan pada tahun 2001 adalah ketika Panitia Ad-Hoc (PAH) I Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditugaskan untuk membuat rancangan amandemen ketiga UUD 1945.³ Rancangan Amandemen UUD dari PAH I tersebut mengusulkan sistem bikameral —atau sistem dua dewan— di badan legislatif, selain berbagai perubahan lainnya.⁴ Dengan menerima rancangan itu, mayoritas anggota MPR telah setuju untuk menciptakan sebuah badan legislatif baru selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sejak 1 Oktober 2004, 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memulai pekerjaannya sebagai lembaga legislatif sesuai dengan kompetensinya yang diatur dalam UUD dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk). Seberapa jauh DPD dapat menjalankan perannya dalam kerangka politik yang ada?

Sejauh ini, dan bila dibandingkan dengan “dewan kedua” lainnya di seluruh dunia,⁵ peran DPD dalam proses legislasi masih dibatasi. Peran DPD sendiri tercantum dalam Pasal 22D UUD. Menurut pasal ini, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang ke DPR untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan otonomi daerah; DPD juga bisa ikut serta membahas rancangan undang-undang yang terkait dengan isu-isu otonomi daerah; serta memberikan pertimbangan untuk soal keuangan negara dan rancangan undang-undang di bidang pajak, pendidikan, dan agama. DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan melaporkan hasilnya kepada DPR. Sebagai bagian dari MPR, bersama dengan DPR, DPD memiliki kewenangan untuk mengamandemen konstitusi. Namun, fungsi pengawasan yang lebih tegas, atau sebuah sistem penyeimbang dalam hubungannya dengan DPR, ternyata tidak dimiliki oleh DPD. Ini berarti bahwa tetap saja hanya DPR yang memiliki kekuasaan sebagai lembaga legislatif penentu berbagai keputusan. Karena itu, patut disimak lebih lanjut, seberapa jauh DPD nantinya

³ Dalam menjalankan tugasnya PAH I MPR dibantu oleh *Tim Ahli*.

⁴ Perubahan lainnya termasuk pemilihan presiden secara langsung, ketentuan-ketentuan pemilihan umum dan pendirian Mahkamah Konstitusi. Lihat, “Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 39-48.

⁵ Di negara-negara yang menerapkan sistem parlemen dengan dua dewan, dewan yang satu disebut “dewan pertama” atau “dewan tinggi” dan dewan lainnya disebut “dewan kedua” atau “dewan rendah”. Biasanya penamaan antara “pertama dan kedua” atau “tinggi dan rendah” didasarkan pada wewenangnya (lihat penjelasan mengenai perbedaan kedua dewan dalam bab selanjutnya). Dalam konteks ini, DPD bisa disebut sebagai “dewan kedua.”

bisa menjadi fasilitator bagi daerah-daerah untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan nasional.

Menyeimbangkan Kekuasaan

Kunci kelangsungan sebuah sistem politik modern adalah keseimbangan. Sejak berbagai sistem demokratis memulai proses evolusinya, para pembentuk konstitusi—sebagai sebuah dokumen yang menjelaskan bagaimana sebuah pemerintahan harus berjalan—telah melakukan langkah-langkah besar untuk menyeimbangkan satu institusi dengan institusi lainnya. Penyeimbangan kekuasaan antara tiga cabang kekuasaan di Amerika Serikat sangat jelas terlihat. Konstitusi Amerika Serikat menyeimbangkan kedudukan *Congress*, presiden, dan Mahkamah Agung. Kemudian, di dalam *Congress*, konstitusi juga menyeimbangkan kedudukan antara *House of Representatives* dan *Senate*, antara pemerintah federal dan negara-negara bagian dan antara negara-negara bagian yang berbeda luas, wilayah, dan kepentingannya. Konstitusi Amerika Serikat juga menciptakan keseimbangan antara kekuatan pemerintah dan hak-hak warga negara, melalui pernyataan mengenai hak asasi manusia, yang disebut sebagai *Bill of Rights*.⁶

Ide dasarnya, tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi lembaga lainnya. Artinya keputusan-keputusan diambil secara bersama-sama di dalam sebuah proses di mana setiap orang berhak berpartisipasi. Dan ini juga berarti bahwa setiap lembaga memiliki kewenangan dan legitimasinya masing-masing. Konstitusi menjadi suatu sistem *checks and balances* yang mencegah penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan. Pada saat *Congress* memiliki tanggung jawab untuk membahas undang-undang, tetap saja presiden dibutuhkan agar rancangan undang-undang dapat diundangkan atau di-veto (sehingga gagal menjadi undang-undang). Pengadilan kemudian bisa mengkaji ulang undang-undang yang disetujui oleh *Congress* tersebut. Pada saat presiden bisa menominasikan hakim-hakim untuk Mahkamah Agung, *Senate* tetap dibutuhkan untuk menyetujui nominasi tersebut. Pada saat pengadilan federal bisa menyatakan sebuah undang-undang yang dikeluarkan *Congress* bertentangan dengan konstitusi sehingga tidak sah, tetap saja *Congress* jugalah yang mendirikan dan membiayai pengadilan federal, menentukan yurisdiksi mereka, dan mengangkat serta memberhentikan hakim-hakim. Daftar penyeimbangan

⁶ Lee H. Hamilton, *How Congress works and Why You Should Care*, Indiana University Press, 2004, hlm. 6-7.

kekuasaan yang tampaknya cukup rumit ini sebenarnya hanya sebagian kecil dari daftar tanggung jawab yang ditanggung bersama. Tantangannya adalah bagaimana menciptakan sebuah pemerintahan yang memiliki kekuatan untuk bertindak, namun kekuasaan itu tetap dikontrol dan diawasi untuk menghindari tirani dan ancaman terhadap kebebasan dan kemerdekaan.

Kelebihan dan Kekurangan Sistem Bikameral

Pembahasan di atas membawa kembali isu struktur bikameral dan bagaimana penerapannya di setiap negara yang berbeda. Baik sistem parlementer maupun sistem presidensial bisa memiliki parlemen bikameral.⁷ Namun ada suatu kecenderungan yang agak terpola, yaitu kebanyakan negara dengan sistem federalisme biasanya memiliki perwakilan rakyat bikameral. Ada beberapa hal yang menentukan perbedaan antara kedua kamar:⁸ *pertama*, “dewan tinggi” —*House of Lords* (United Kingdom), *Bundesrat* (Jerman), *Senate* (Amerika Serikat), dan lain sebagainya— biasanya lebih kecil bila dibandingkan “dewan rendah”—seperti *House of Commons* (United Kingdom), *Bundestag* (Jerman), *House of Representatives* (Amerika Serikat). *Kedua*, masa jabatan anggota “dewan tinggi” biasanya lebih lama dibandingkan dengan “dewan rendah”. *Ketiga*, anggota “dewan tinggi” biasanya dipilih secara bertingkat dalam waktu yang berbeda-beda (*staggered system*).

Tetapi hanya ada dua hal yang menggambarkan kelebihan dan kekurangan sistem bikameral. *Pertama*, kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada setiap dewan. Ciri yang sering menandai sistem bikameral adalah kekuasaan kedua dewan yang tidak berimbang, di mana dewan tinggi selalu memiliki kekuasaan yang lebih lemah. Pada awalnya, konstitusi dibuat agar dewan tinggi memegang keputusan akhir dalam proses legislasi. Tapi saat ini dewan rendah lebih dominan dan sering mengajukan keberatan atas putusan dewan tinggi. Alasannya, barangkali karena pada awalnya berbeda dengan anggota dewan rendah yang dipilih langsung, anggota dewan tinggi biasanya tidak dipilih langsung oleh rakyat sehingga dianggap tidak memiliki legitimasi

⁷ Dalam studi bikameralismenya Tsebelis and Money menyatakan bahwa sekitar 1/3 negara di dunia menggunakan sistem bikameral dan sekitar 2/3 negara menggunakan sistem unikameral; lihat, George Tsebelis and Jeannette Money, *Bikameralism*, Cambridge University Press, 1997, hlm. 1.

⁸ Lihat, Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, hlm. 203-205.

yang kuat.⁹ Namun demikian, bahkan dalam sistem di mana anggota dewan tingginya dipilih secara langsung, dewan tinggi tetap saja lebih lemah. Misalnya di Jepang, walaupun *House of Councillors* dipilih secara langsung, *House of Representatives* tetap lebih berkuasa.¹⁰ Dari penjelasan di atas, terlihat adanya perbedaan antara bikameral simetris dan asimetris. Dewan-dewan dalam bikameral simetris memiliki kekuasaan yang sama atau hampir sama. Sementara dalam bikameral asimetris, kedua dewan memiliki ketidakseimbangan kekuasaan yang sangat kontras.

Aspek kedua yang menandai bikameralisme adalah karakter mereka sebagai lembaga legislatif. Setiap dewan bisa dibedakan berdasarkan kesamaan atau ketidaksamaan karakternya. Mereka dianggap serupa bila kedua dewan sama-sama dipilih langsung dan bila keduanya sama-sama mewakili populasi penduduk, dan bukan wilayah. Sebaliknya, mereka tidak serupa bila anggota dari salah satu dewan dipilih dan lainnya diangkat *atau* bila dewan yang satu mewakili populasi penduduk sementara yang lainnya mewakili wilayah.¹¹ Kedua aspek di atas (pemilihan dan perwakilan) yang menentukan kekuatan dan menunjukkan perbedaan antara kedua dewan tersebut, sama pentingnya untuk sistem bikameral karena keduanya mencegah diberikannya kekuasaan kepada satu lembaga legislatif saja. Selain itu, kedua aspek tersebut juga sangat kondusif bagi kelompok mayoritas dalam pembentukan kebijakan. Lebih lanjut, kedua aspek ini menjadi semakin penting bila kekuasaan di dewan tinggi bukan sekadar kekuasaan untuk menunda, seperti pada *House of Lords* di Inggris, tetapi menjadi kekuasaan untuk memveto.¹² Kekuasaan memveto menjadi lebih efektif bila kekuasaan untuk mengalahkan veto (*over-riding*) juga semakin tinggi.

Sistem bikameral dengan dewan-dewan yang memiliki kekuasaan serupa dalam proses legislasi bisa ditemukan dalam sistem parlementer Australia dan Italia. Namun, sistem parlementer pada umumnya menggunakan sistem bikameral asimetris, seperti di Belanda dan Jerman. Sistem presidensial dengan sistem bikameral kuat yang paling terkenal adalah Amerika Serikat. Di sini,

⁹ Pada awalnya parlemen bikameral terbentuk karena adanya dewan tinggi yang terdiri dari para bangsawan, misalnya saja *House of Lords* di Inggris.

¹⁰ Lihat juga: Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, second edition, 1997, hlm. 183-189.

¹¹ *Ibid.*

¹² Kekuasaan veto dari Dewan Tinggi bervariasi dari absolut tanpa jalan lain, hingga absolut dalam wilayah tertentu dan bisa mengajukan keberatan oleh mayoritas Dewan Rendah yang memiliki kualifikasi.

fungsi legislasi berada di tangan *Congress*, sebuah lembaga negara yang besar yang terdiri dari dua institusi, yaitu *House of Representatives* dan *Senate* yang masing-masing memiliki prosedur, tradisi, dan karakter yang berbeda. Setiap institusi memiliki sekumpulan agenda dari isu-isu yang kompleks. Berdasarkan pembagian tanggung jawab yang diatur oleh konstitusi, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk setiap hal, kecuali pajak yang hanya boleh diajukan oleh *House of Representatives*.¹³ Contoh lain mengenai perbedaan tugas adalah tanggung jawab *Senate* untuk menyetujui perjanjian-perjanjian internasional dan menyetujui nominasi kandidat presiden.

Walaupun demikian, anggota *Congress* dan pengamat mulai melihat bahwa pembagian tanggung jawab dan peran antara *House of Representatives* dan *Senate* menjadi semakin tidak terlihat jelas perbedaannya. Lebih dari 200 tahun yang lalu, perancang konstitusi Amerika Serikat tidak hanya membagi berbagai kewenangan kepada *House of Representatives* dan *Senate*, tetapi mereka juga melihat bahwa kedua lembaga memiliki dua peran yang berbeda dalam proses legislasi.¹⁴ *House of Representatives*, yang anggotanya dipilih setiap dua tahun, dirancang untuk menghubungkan kebutuhan dan tuntutan rakyat serta ditugaskan untuk menyuarakan opini publik. Di lain pihak, *Senate*, dengan anggota yang dipilih oleh negara-negara bagian dan memiliki masa jabatan enam tahun untuk setiap senator, dianggap sebagai institusi yang lebih berjarak dengan rakyat. Karenanya, *Senate* dianggap akan lebih independen dalam membahas undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representatives* dan yang memperhatikan opini publik semata.

Seiring dengan berjalannya waktu, peran awal *Senate* tersebut di atas sudah berubah dan sejak amandemen ke-17 konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1913, anggota *Senate* juga dipilih oleh rakyat sehingga membuat mereka lebih responsif terhadap opini publik. Saat ini, dengan pemilihan umum yang tidak berbeda jauh, anggota *House of Representatives* memiliki hubungan yang dekat dengan konstituen mereka dan pejabat setempat, sementara anggota *Senate* memandang diri mereka lebih sebagai tokoh nasional. Hal ini membuat *House of Representatives* dapat secara lebih cepat mengikuti perubahan opini publik sementara *Senate* masih berkonsentrasi pembahasan yang bersifat umum dari berbagai isu. Hal ini membuat para anggota *Senate* lebih menjadi generalis

¹³ Lihat, *Outline of U.S. Government*, Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000, hlm. 72.

¹⁴ Lee H. Hamilton, *How Congress works and why you should care*, Indiana University Press, 2004, hlm. 66.

yang membahas sedemikian banyak isu, sementara anggota *House of Representatives* menjadi ahli dalam wilayah tertentu di dalam komisi-komisi mereka.

Perbedaan antara *House of Representatives* dan *Senate* juga terlihat dalam prosedur. Misalnya, prosentase suara yang diperlukan oleh *Senate* untuk membawa sebuah rancangan undang-undang ke tingkat yang lebih tinggi, lebih banyak bila dibandingkan dengan yang diperlukan oleh *House of Representatives*. Perbedaan jumlah keanggotaan dari kedua dewan tersebut juga mempengaruhi adanya peraturan yang berbeda. Karena *House of Representatives* memiliki lebih banyak anggota, maka aturan utamanya lebih ketat dan lebih mengutamakan partai mayoritas dalam hal legislasi. Karena partai mayoritas dalam *House of Representatives* menguasai prosedur, maka ia juga menguasai hasil pemungutan suara dalam pembahasan berbagai isu dan legislasi. Bila partai mayoritas bisa menggalang suara yang bulat dari anggotanya untuk sebuah isu, kelompok oposisi atau minoritas pada dasarnya hanya memiliki sedikit pengaruh. Di pihak lain, setiap anggota *Senate* dari partai mayoritas maupun minoritas, memiliki kekuasaan individual yang luas dan tidak terkotak-kotakkan sebagai mayoritas maupun minoritas dalam proses legislasi. Mereka bisa mendebat panjang lebar dan mengusulkan amandemen untuk setiap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Untuk membuat pembagian kekuasaan legislatif menjadi lebih baik, prosedur di dalam *House of Representatives* berpihak pada mayoritas — sehingga keinginan rakyat bisa berjalan tanpa ganjalan dari minoritas— sementara prosedur di dalam *Senate* memberikan keuntungan kepada minoritas sehingga mereka bisa menghentikan mayoritas untuk bertindak terlalu cepat.¹⁵

Perbedaan antara setiap dewan menciptakan konflik yang sehat. Anggota dari tiap-tiap dewan melihat anggota dari dewan yang lain sebagai pihak yang bertanggung jawab atas masalah-masalah dalam proses legislatif dan sebagai pihak yang ikut campur dalam pembentukan legislasi yang baru. Meski begitu, ada kompetisi yang sejati antara keduanya, yang merupakan suatu hal positif. Kedua dewan berusaha menjadi yang pertama yang mendapatkan saksi-saksi penting dalam dengar pendapat, untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk isu-isu penting, atau untuk merespons masalah nasional. Inilah sistem bikameral yang sesungguhnya dengan dua dewan yang memiliki kekuasaan yang sama, yang membuat *Congress* Amerika Serikat berbeda dengan parlemen

¹⁵ *Ibid*, hlm. 67.

lain di seluruh dunia. Perbedaan peran dan prosedur meningkatkan keseluruhan kinerja *Congress*.¹⁶

Dibandingkan dengan sistem bikameral simetris Amerika Serikat yang kuat, sistem Jerman bisa dikategorikan sebagai sistem bikameral asimetris. Dewan tinggi atau *Bundesrat*, dianggap sebagai parlemen dari enam belas negara bagian yang ada di Jerman. Tanggung jawabnya diatur dalam undang-undang dasar (*Grundgesetz*) yang menyatakan bahwa negara bagian (*Länder*) bisa berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam legislasi dan administrasi negara federal serta hal-hal yang menyangkut Uni Eropa.¹⁷ Melalui partisipasinya dalam pembuatan kebijakan federal, *Bundesrat* menjadi rekan pemerintah dan dewan rendah atau *Bundestag*. *Bundesrat* terdiri dari anggota dari pemerintah negara bagian. Pemerintah negara bagian ini yang memutuskan siapa yang akan ditempatkan di *Bundesrat*. Anggota *Bundesrat* tidak dipilih secara langsung. *Bundesrat* adalah lembaga permanen tanpa periode jabatan lembaga legislatif, namun keanggotaannya berubah setiap kali negara bagian melakukan pemilihan umum. Para pemilih dalam pemilihan umum negara bagian hanya bisa mempengaruhi komposisi keanggotaan *Bundesrat* secara tidak langsung melalui hasil pemilihan di masing-masing negara bagian. Dengan demikian, pemilihan-pemilihan ini memiliki arti politik yang penting di tingkat nasional.

Seperti halnya dewan rendah dan pemerintah, *Bundesrat* berhak untuk mengajukan rancangan undang-undangnya sendiri. Namun, sebagian besar dari rancangan undang-undang diajukan oleh pemerintah. Dalam pembahasan tingkat pertama, *Bundesrat* melakukan kajian dan diskusi atas setiap rancangan undang-undangan, sebelum rancangan undang-undang itu diajukan kepada dewan rendah bersama dengan pengantar dari *Bundesrat* dan penilaian dari pemerintah. Rancangan undang-undang yang disetujui oleh dewan rendah kemudian dikritisi oleh *Bundesrat* dalam pembahasan tingkat kedua. Dan kesepakatan atau resolusi untuk rancangan undang-undang disetujui oleh suara terbanyak dalam sidang paripurna. Tetapi, dewan rendah dan *Bundesrat* tidak memiliki kekuasaan yang sama. Kekuatan *Bundesrat* terletak pada konteks dari berbagai rancangan undang-undang karena undang-undang dasar menyatakan dengan tegas rancangan undang-undang mana yang harus mendapat

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ See, GG Article 50, „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, in: *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*, 15th edition, Heidelberg, 1992.

persetujuan *Bundesrat*.¹⁸ Dalam rancangan undang-undang lainnya selain yang ditentukan oleh konstitusi, penolakan *Bundesrat* dapat dikalahkan (*overriden*) oleh dewan rendah. Fungsi utama dari *Bundesrat* adalah untuk mengajukan argumen baru dan argumen tambahan dalam proses legislasi. Badan tersebut memiliki hak untuk memveto setiap rancangan undang-undang, tetapi kepentingan utamanya adalah untuk mencapai kesepakatan atas penyelesaian terbaik.¹⁹

Bikameralisme dalam Negara Federal dengan Sistem Presidensial

Seperti telah kita lihat, fungsi ideal dari sebuah dewan tinggi dalam sebuah sistem presidensial adalah ketika badan tersebut diberikan kekuasaan yang hampir seimbang dengan dewan rendah. Tentu saja, kekuasaan tersebut jangan terlalu sama karena nantinya mereka hanya akan saling menduplikasi dan tidak menjalankan fungsi pengawasan. Di sisi lain, bila kekuasaan kedua dewan sangat jauh berbeda, mereka akan memastikan adanya kontrol yang lebih besar terhadap kekuasaan, namun perbedaan mayoritas di dalam tiap dewan juga akan menjadi membuat pemerintahan menjadi tidak efektif. Sistem Amerika Serikat telah terbiasa dengan kerumitan-kerumitan yang bersumber dari kelompok-kelompok mayoritas yang berbeda dan terbiasa menangani dan memecahkan masalah-masalah ini.²⁰ Secara umum, Sartori menyimpulkan bahwa bikameralisme mampu menghadapi lebih banyak perbedaan ketika kekuasaan antara dua dewan semakin tidak seimbang (asimetris) dan sebaliknya, semakin kuat bikameralisme, semakin harus dicari persamaan-persamaannya.²¹ Untuk menjamin agar sebuah sistem bisa bekerja, sebaiknya aturan-aturan utamanya dirancang secara jelas ke dalam kerangka konstitusional. Termasuk di

¹⁸ Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disebut *Consent Bills* ini terbagi ke dalam tiga kelompok: RUU yang mengamandemen konstitusi, RUU yang mempengaruhi kondisi keuangan negara, dan RUU yang mempengaruhi yurisdiksi administrasi dari negara bagian. Lihat, *The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany*, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002, hlm. 37.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 46.

²⁰ Dari 1955 hingga 1994, kecuali selama enam tahun, Demokrat terus-menerus mengontrol kedua dewan. Terlebih lagi, dari 1969 hingga 1992 pola 'pemerintahan terbagi' di mana presiden dari satu partai dan *Congress* didominasi oleh kekuatan besar lainnya dalam dua puluh dari dua puluh empat tahun. Lihat juga, James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, 1992, hlm. 92.

²¹ Lihat, Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, edisi kedua, 1997, hlm. 188.

dalamnya tingkat kekuasaan veto yang diberikan kepada dewan tinggi. Dengan demikian, merupakan suatu hal yang menarik, bahwa kekuatan dewan tinggi tidaklah berhubungan dengan fakta apakah anggotanya dipilih langsung atau tidak.

Menurut Lijphart, alasan utama untuk menciptakan bikameral dalam sebuah sistem federal adalah untuk memberikan tempat khusus kepada kelompok minoritas, termasuk negara bagian yang lebih kecil.²² Berdasarkan pandangan ini, kita akan menguji asumsi di atas, di mana dewan tinggi mewakili negara bagian—atau dalam kasus Indonesia mewakili provinsi—karena itu mereka dipilih berdasarkan wilayah, dan bukan populasi penduduk. Artinya, bila dewan tinggi ingin diposisikan memiliki kekuasaan tertentu, federalisme mengharuskan penerapan bikameralisme yang kuat dengan sifat yang berbeda. Dalam sistem presidensial, untuk memfasilitasi berjalannya pemerintahan, para perancang konstitusi harus memperkuat presiden dalam menghadapi masalah ini. Salah satu mekanismenya adalah kekuasaan memveto undang-undang yang sudah disetujui oleh dewan dan disampaikan kepada presiden untuk diundangkan. Dalam sistem parlementer seperti di Jerman, masalah ini diatasi dengan melemahkan dewan tinggi atau *Bundesrat* yang tidak memiliki pengaruh dalam pemilihan perdana menteri atau Kanselir (*Kanzler*) dan kekuasaan vetonya hanya bersifat absolut bila menyangkut undang-undang mengenai negara bagian atau *Länder*.²³

Bagaimana kekuasaan dibagi antara kedua dewan ini tergantung pada perancang konstitusi untuk menentukannya. Namun, bila idenya adalah untuk memiliki proses *checks and balances* dalam proses legislasi dan bila dewan kedua dibuat untuk memberikan tempat pada perwakilan daerah, maka kekuasaan dalam jumlah tertentu harus diberikan. Ini termasuk fungsi-fungsi legislatif dan kekuasaan veto dalam derajat tertentu. Bagaimana ketentuan konstitusional ini bekerja tergantung pada bagaimana mereka diartikan dan diberi bentuk dalam prakteknya. Rahasia dari suksesnya sistem presidensial yang demokratis bukanlah dengan menyeimbangkan kekuatan-kekuatan yang saling berkompetisi

²² Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, hlm. 39. Lijphart membedakan antara Westminster Model dan US model. Dalam Westminster model, menurutnya, alasannya bukan memberi perwakilan khusus untuk minoritas melainkan sebagai hasil 'evolusi' dari raja kepada dewan.

²³ *The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany*, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002.

secara terus menerus. Melainkan dengan memiliki forum pembahasan dalam parlemen –baik unikameral maupun bikameral– lembaga eksekutif, maupun yudikatif, di mana setiap warga negara dapat memberikan pendapatnya dalam proses dan mempunyai keterwakilan dalam produk. Kemampuan untuk bekerja sama dan menyelesaikan perbedaan sangat penting.

Di Indonesia, diperkenalkannya dewan kedua (DPD) dipengaruhi oleh beberapa faktor: *pertama*, sebuah langkah untuk mempertegas sistem presidensial dengan mempelajari konsep *Senate* Amerika Serikat; *kedua*, tradisi-tradisi dari MPR terdahulu; dan *ketiga*, proses desentralisasi yang berlangsung. Paragraf berikut akan memperdebatkan faktor-faktor ini dengan lebih rinci.

Dengan berpindah dari sistem yang otoriter menjadi sebuah sistem politik yang demokratis, Indonesia mereformasi pola pembuatan keputusan yang terinstitusionalisasi. Kebutuhan akan efisiensi, efektivitas, serta kebutuhan akan adanya kondisi yang dapat diprediksi berdasarkan langkah-langkah yang diambil (*predictability*), telah mendorong para pemimpin negara untuk mengubah pola-pola reguler dari pemerintah dan berbagai institusi serta melengkapi mereka dengan kekuasaan baru untuk membuat dan menerapkan kebijakan. Indonesia secara formal menjadi sebuah negara berdasarkan hukum dan kedaulatan diletakkan di tangan rakyat.²⁴ Konsekuensinya, kekuasaan legislatif diberikan kepada DPR dan perlu ada perubahan yang jelas bagi sistem presidensial yang dianut Indonesia dengan adanya pemilihan presiden langsung di mana eksekutif diawasi oleh legislatif. Ini juga artinya mengurangi kekuasaan MPR yang tadinya sangat dominan menjadi terbatas pada tugas-tugas tertentu seperti kekuasaan mengamandemen UUD dan melantik presiden. Awalnya, ada keinginan untuk memberikan DPD kedudukan dan wewenang yang serupa dengan *Senate* di Amerika Serikat. Namun, dalam pembahasan amandemen konstitusi ketika itu, anggota MPR sedari awal berusaha untuk tidak memberikan DPD kekuasaan yang sejajar dengan DPR.²⁵

Dalam UUD 1945 sebelum diamandemen, MPR terdiri dari DPR, utusan daerah, serta utusan golongan, yang berasal dari kelompok-kelompok

²⁴ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; Lihat, UUD Pasal 1 (2), “Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 39-48.

²⁵ Lihat juga, Monika Arnez, “Der DPD als Vertreter der Regionen. Anspruch und Wirklichkeit”, makalah pada seminar “Indonesien nach den Parlamentswahlen – Perspektiven für die junge Demokratie”, Freiburg, 1 May 2004, p. 4.

masyarakat seperti koperasi dan buruh.²⁶ Para perancang konstitusi sudah mengasumsikan bahwa anggota DPR saja tidak cukup untuk mewakili kepentingan daerah. Namun sejak 1999, keanggotaan utusan daerah diusulkan oleh partai-partai politik melalui DPRD sehingga tidak mewakili kebutuhan daerah melainkan mewakili kepentingan partai-partai politik.²⁷ Dalam pemungutan suara, anggota utusan daerah biasanya sejalan dengan fraksi-fraksi partai politik di dalam MPR. Dalam MPR periode 1999-2004, anggota utusan daerah memutuskan untuk membuat fraksi sendiri, yaitu Fraksi Utusan Daerah. Tetapi, 83 dari 130 anggota menolak untuk melepaskan keanggotaan mereka di partai politik, seperti ditentukan dalam Tata Tertib MPR. Dengan pembaruan yang terus bergulir, adanya utusan daerah yang ditunjuk pun berakhir, ditandai dengan pelantikan MPR yang baru pada Oktober 2004. Untuk mengantisipasi perubahan peran dan komposisi MPR, Fraksi Utusan Daerah pada MPR periode 1999-2004 mengadvokasikan transformasi fraksi mereka menjadi DPD. Tetapi akhirnya diputuskan bahwa anggota DPD yang baru dipilih secara langsung dan partai politik tidak diperbolehkan untuk mengajukan calon-calonnya.

Penerapan sistem bikameral ini juga berjalan bersamaan dengan pembicaraan mengenai pembagian kekuasaan secara vertikal. Sejak 1999, pemerintah melalui program desentralisasinya masih berupaya untuk menentukan bagaimana kekuasaan akan dibagikan antara setiap lapisan vertikal pemerintahan —nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah yang berlaku pada 2001.²⁸ Tetapi setelah pemisahan Timor Timur dan konflik separatis yang meminta pemisahan di Aceh dan di daerah lainya, serta perubahan yang memberikan lebih banyak kekuasaan kepada daerah memunculkan kekhawatiran akan perpecahan dalam “negara kesatuan”, sebuah prinsip yang disakralkan dalam konstitusi. Sementara pihak-pihak yang mengaku sebagai kekuatan penjaga konsep negara kesatuan,

²⁶ Lihat juga, UUD 1945 Pasal 2, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dalam *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 4.

²⁷ Lihat juga, Pratikno, “Sistem Pemilihan DPD dan Presiden 2004”, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm. 17-24.

²⁸ Kedua undang-undang ini sekarang telah diubah menjadi masing-masing UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.

seperti militer dan beberapa partai nasionalis, berhasil mencegah federalisme dan desentralisasi yang kuat di tingkat provinsi serta mendorong desentralisasi di tingkat kabupaten/kota, perwakilan provinsi di dalam DPD tidak bisa dihindari lagi. Namun kekuatan ini sukses dalam meredam suara-suara daerah dan melemahkan dewan kedua sekaligus.

Kerangka yang dihasilkan, dalam pandangan banyak pengamat dan ahli, bisa dikategorikan sebagai bikameralisme lemah atau sistem bikameral asimetris. Kekuasaan DPD menjadi terbatas pada peran pertimbangan atau memberikan saran ketimbang menjalankan fungsi-fungsi legislatif yang nyata. Perwakilan dalam dewan kedua ini dibatasi menjadi perwakilan daerah yang berbasis pada formula bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga dari anggota DPR dan setiap provinsi harus memiliki jumlah wakil yang sama. Kekuasaan dan kompetensi yang tidak seimbang ini hanya bisa diubah dalam amandemen konstitusi di masa mendatang. Terlebih lagi, DPD tidak terintegrasi dan terhubung secara baik dengan institusi politik lainnya, terutama DPR. Di sinilah anggota DPD harus mendorong adanya perubahan melalui kerja-kerja yang lebih baik dan membuka wacana untuk isu tersebut.

Tantangan Dewan Perwakilan Daerah

Apa yang bisa dilakukan untuk mengubah kerangka yang ada sekarang? Sejak pelantikannya, anggota DPD sibuk dengan struktur institusi internalnya dan berfungsinya lembaga legislatif baru. Mereka berhasil mempersiapkan tata tertib, kode etik, dan mengorganisasikan diri dalam komite-komite serta pengelompokkan politik. Aktivitas di luar meliputi pendirian sekretariat atau kantor bagi para anggota dan membuat jaringan komunikasi dengan daerah. Pertanyaan-pertanyaan seputar masalah daerah dan koalisi kedaerahan dijadikan agenda diskusi, demikian pula aktivitas lobi-lobi untuk meningkatkan kekuasaan DPD. Walaupun mereka dipilih secara langsung dan ini memberikan reputasi dan kedudukan yang sangat jarang dalam tataran politik Indonesia, tetap saja ada persepsi umum bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan yang sebenarnya.

Alasannya, DPD memiliki kekuasaan formal yang terbatas pada pengusulan undang-undang yang berhubungan dengan isu-isu kedaerahan.²⁹ Bahkan kewenangan ini juga memiliki cacat, karena walaupun mereka bisa mengusulkan rancangan undang-undang mereka sendiri ke DPR, tidak ada jaminan bahwa itu akan diterima dan dibahas. Walaupun Tata Tertib DPR

²⁹ Pasal 42 UU Susduk.

mengatakan adanya kajian terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi komisi terkait di DPR dan Badan Legislatif DPR bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan untuk mencrimanya.³⁰ Karena itu, agar peran awal DPD untuk berpartisipasi dalam pembuatan hukum nasional yang berhubungan dengan kebutuhan dan kepentingan daerah bisa berjalan, mekanisme pengusulan rancangan undang-undang ke DPR harus diubah. Menurut UU Susduk, DPR harus mengundang DPD dalam pembahasan RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan masalah-masalah yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³¹ Namun sejauh ini, DPD masih tidak bisa berpartisipasi dalam pengambilan keputusan melalui pemungutan suara. Perlu didorong adanya mekanisme baru, di mana setelah pembahasan tingkat pertama sebuah RUU yang relevan dengan wilayah kerja DPD di DPR, DPD kemudian membahasnya tersendiri. Adanya pembahasan kedua di DPD ini akan membuat DPD memiliki waktu cukup untuk mengusulkan tambahan atau perubahan dalam RUU.

Masih ada lagi bentuk-bentuk pembatasan kekuasaan DPD lainnya. Sampai sejauh ini pertimbangan kepada DPR mengenai RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama hanya bisa diberikan melalui pernyataan tertulis dan tidak diberikan waktu untuk presentasi atau diskusi.³² Dibandingkan dengan dewan kedua di berbagai negara, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk menunda atau memveto. Kekuasaan memveto rancangan undang-undang yang berhubungan dengan kekuasaan dan wilayah provinsi mungkin bisa menjadi sebuah pilihan. Apalagi, sama halnya seperti DPR, DPD bisa lebih diperkuat untuk menjalankan fungsi pengawasannya untuk proses legislasi yang akan mempengaruhi daerah-daerah atau kepentingan mereka. Seperti halnya dengan wewenang pengajuan rancangan undang-undang, DPD tidak memiliki kekuasaan formal untuk melakukannya. Saat ini DPD juga tidak memiliki hak untuk memanggil secara paksa sebagaimana halnya DPR³³ dan temuannya pun tidak mengikat DPR.

³⁰ Peraturan tata tertib DPR tidak secara eksplisit menyatakan bahwa RUU yang diusulkan harus dibahas dan disetujui. Lihat, Pasal 132 (5), *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

³¹ Pasal 43 UU Susduk.

³² Pasal 44 UU Susduk.

³³ Pasal 30 UU Susduk

Akhirnya, cara untuk menyeimbangkan kekuatan antara kedua lembaga legislatif ini adalah memperbolehkan DPD untuk berperan dalam pengangkatan kedudukan nasional seperti hakim-hakim Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan juga duta besar.

Dengan alasan di atas, tuntutan yang sering digaungkan oleh analis dan anggota DPD adalah penguatan DPD dengan memberikan kekuasaan yang lebih besar. Tetapi perubahan dalam UU Susduk atau Tata Tertib DPR dan DPD saja tidak akan membuat DPD memiliki kedudukan yang seimbang maupun lebih berkuasa. Perubahan tersebut berpotensi melanggar pasal-pasal dalam konstitusi mengenai DPD. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah amandemen konstitusi mengenai kedudukan dan tanggung jawab DPD. Sementara itu untuk meningkatkan pengaruh dan membuktikan bahwa lembaga tersebut mampu mewakili daerah, DPD perlu memanfaatkan secara maksimal mandat yang dimilikinya sekarang serta fungsinya sebagai pemberi pertimbangan, yang tidak bisa diremehkan dalam hal pembuatan kebijakan.³⁴ DPD harus membuat publik mengetahui dengan baik tindakan-tindakan ini sehingga ada tekanan dari luar bila DPR terbukti mengabaikan saran dari DPD. Yang penting adalah menjaga hubungan DPD dengan daerah-daerah agar mereka termotivasi untuk memberikan sumbangan dalam pembuatan kebijakan nasional. Kerja sama antara pemerintah daerah dan DPD tersebut membutuhkan sebuah mekanisme tersendiri.

Untuk meningkatkan persamaan antara kedua dewan dan mengurangi konflik bila DPD diperkuat, karakter DPD mungkin perlu diubah. Untuk mencapai kesamaan yang lebih besar, kandidat partai politik harus diperbolehkan untuk dipilih menjadi anggota DPD. Ada dua pilihan yang diusulkan. *Pertama*, anggota DPD dipilih secara tidak langsung oleh legislatif daerah, seperti di Belanda atau India. Ini mungkin pilihan sulit karena publik di Indonesia sudah sangat kritis terhadap partai politik dan keterlibatan mereka dalam kekuasaan politik di daerah. Lagipula, DPD yang tidak dipilih secara langsung tidak memiliki legitimasi demokratis dan karenanya juga tidak akan memiliki pengaruh politik yang nyata, seperti yang dijamin oleh pemilihan umum. Sebagai gantinya, pemilihan langsung akan memberikan kompensasi sampai batas tertentu bagi ketidakseimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD.

³⁴ Seperti yang tercantum dalam Pasal 50 UU Susduk. Lihat juga, Christina Murray, "The Role of a Regional Council and the Challenges that it Faces", makalah dipresentasikan pada konferensi "Why is DPD of Importance for the 2004 General Election?", Jakarta, 27 January 2004, hlm. 7.

Kedua, dalam pemilihan langsung yang akan datang, tidak hanya calon independen yang dapat maju dalam pemilihan, tetapi calon dari partai politik juga diperbolehkan. Memperbolehkan partai politik mengajukan calonnya akan meningkatkan kompetisi di antara mereka dan membuat mereka lebih responsif secara politik terhadap isu-isu regional, sehingga akan menguji komitmen mereka dan meningkatkan kinerja mereka secara umum.

Penutup

Tulisan ini dimulai dengan menggarisbawahi keseimbangan kekuasaan sebagai prinsip pokok yang memungkinkan sistem-sistem pemerintahan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi. Selanjutnya, kerangka dasar demokrasi perwakilan juga mengandung prinsip-prinsip pokok lainnya seperti negara berdasarkan hukum, kekuasaan mayoritas yang juga menghormati hak-hak minoritas, dan pembuatan hukum nasional yang sangat fleksibel dan bisa disesuaikan menurut waktu. Tetapi tidak ada satupun model pemerintahan yang menjamin demokrasi. Dampak-dampak dari kerangka konstitusional tertentu kurang penting dalam membangun demokrasi yang efektif bila dibandingkan dengan budaya dan tradisi politik, perilaku elite politik, struktur partai politik, dan kondisi sosio-ekonomi. Seperangkat institusi terbaik pun tidak akan bisa menerapkan demokrasi dalam kondisi yang tidak bersahabat. DPD, beserta struktur bikameral yang menyertai keberadaannya, dianggap memiliki peran yang penting. Sebagai dewan kedua dalam parlemen, DPD diharapkan menyeimbangkan kekuasaan dalam DPR. Badan ini juga berfungsi untuk mewakili daerah-daerah di pusat dan memperdalam demokrasi. Dengan mengembangkan kerja sama yang baik antara dewan legislatif, kompetisi yang tidak sehat bisa dihindarkan. Mengembangkan kemitraan yang konstruktif melalui komunikasi dan sering melakukan pertemuan bersama akan membantu dalam hal ini. Amandemen konstitusi di masa yang akan datang diperlukan, namun merekayasa konstitusi untuk mengatasi persoalan dan bermain-main dengan isu lembaga negara patut dihindari.

Daftar Pustaka

Arnez, Monika, "Der DPD als Vertreter der Regionen. Anspruch und Wirklichkeit", paper presented at the seminar „Indonesien nach den Parlamentswahlen – Perspektiven für die junge Demokratie“, Freiburg, 1 May 2004.

The Bundesrat: The Federal Council of the Federal Republic of Germany, Bundesrat, fourth edition, Berlin, 2002.

“Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, in: *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*, 15th edition, Heidelberg, 1992.

Hamilton, Lee H., *How Congress works and why you should care*, Indiana University Press, 2004.

King, Anthony, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, 1990.

Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

Murray, Christina, "The Role of a Regional Council and the Challenges that it Faces", paper presented at the conference "Why is DPD of Importance for the 2004 General Election?", Jakarta, 27 January 2004.

Outline of U.S. Government, Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Pratikno, "System Pemilihan DPD dan Presiden 2004", Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, second edition, 1997.

Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, 1992.

Tsebelis, George and Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, 1997.

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945“, in: *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.

“Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Susduk)”, in: *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta, 2003.

Wilson, Frank L., *Concepts and Issues in Comparative Politics: An introduction to comparative analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1996.

Menunggu Gebrakan KPK

Teten Masduki dan Danang Widoyoko

Sehari selepas 3 Desember 2004, hampir seluruh media massa memberitakan acara “Teriakan Anti Korupsi bersama 100 Selebritis, Wartawan, dan Tokoh Masyarakat” yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang juga dihadiri oleh Presiden sosilo Bambang Yudoyono. Acara ini khusus diselenggarakan untuk mengajak seluruh kalangan turut serta dalam gerakan pemberantasan korupsi. Dalam jangka panjang, dukungan selebritis dan tokoh masyarakat bagi pemberantasan korupsi diikuti oleh segenap masyarakat.

Tetapi ada satu hal yang luput dari pemberitaan media. *Kok cuma berteriak? Lantas kapan aksi memberantas korupsinya?* Pertanyaan ini relevan dikemukakan karena sejatinya KPK dibentuk secara khusus untuk memberantas korupsi. Bahkan KPK diberi berbagai kewenangan luar biasa untuk itu.

Pertanyaan di atas tidak hendak menafikan tugas KPK untuk melakukan pencegahan dan pendidikan anti korupsi. Tetapi KPK didirikan dengan misi utama melakukan penegakan hukum. Lembaga penegak hukum konvensional, seperti Kejaksaan dan Kepolisian, terbukti tidak mampu memberantas korupsi. Juga lembaga dan komisi khusus yang berkali-kali dibentuk, ternyata tak kunjung berhasil menyapu habis koruptor. KPK tidak boleh gagal. Kegagalan KPK bisa menyeret Indonesia ke jurang kehancuran karena korupsi.

Inisiatif Pemberantasan Korupsi

Inisiatif pemberantasan korupsi menggunakan komisi independen bukan hal yang baru di Indonesia. Sejak awal pemerintahan Orde Baru, Presiden

Soeharto membentuk beberapa komisi anti korupsi. Tahun 1967, Soeharto membentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang berada di bawah Kejaksaan Agung, tim ini dipimpin oleh Jaksa Agung Sugih Arto. Sebagai penasihat adalah menteri kehakiman, panglima ABRI, dan Kapolri.

Tahun 1970, pemerintah membentuk Komisi Empat dengan anggota empat orang tokoh: Mohammad Hatta, Anwar Tjokroaminoto, Herman Johannes dan Soetopo Yoewono. Ketua komisi ini adalah Mohammad Hatta, mantan wakil presiden yang dikenal jujur dan berintegritas tinggi. Komisi Empat bertugas menemukan penyimpangan di Pertamina, Bulog, dan penebangan hutan dalam waktu lima bulan.

Pada waktu yang sama, sejumlah eksponen angkatan '66 mendirikan Komisi Anti Korupsi, di mana salah satu tokohnya adalah Akbar Tanjung. Ironisnya di kemudian hari, pada era pasca orde baru justru Akbar Tanjung menjadi terdakwa kasus korupsi dana Bulog. Akbar Tanjung akhirnya dibebaskan dalam sidang kasasi yang penuh kontroversi pada 2004. Lebih parah dari Komisi Empat, Komisi Anti Korupsi ini hanya bertahan dua bulan dan dibubarkan pada tanggal 15 Agustus 1970.

Tahun 1977 kembali pemerintah Orde Baru melakukan pemberantasan korupsi melalui Operasi Penertiban (Opstib). Prestasinya cukup lumayan. Dari Juli 1977 hingga Maret 1981, Opstib berhasil menangani 1.127 kasus yang melibatkan 8.026 orang.

Inisiatif pemberantasan korupsi kembali dilakukan tahun 1982. Tetapi tim yang beranggotakan Pangkopkamtib, ketua MA, jaksa agung, Kapolri, dan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tidak membukukan prestasi. Bahkan Keppres pembentukannya tidak pernah keluar.

Tabel di bawah ini memberikan gambaran ringkas tentang seluruh inisiatif pemberantasan korupsi menggunakan instrumen komisi atau tim independen.

Tabel 1. Lembaga-lembaga yang dibentuk untuk memberantas korupsi

Nama Lembaga	Anggota	Hasil
Tim Pemberantasan Korupsi. Secara resmi dibentuk tahun 1967 – 1982 dan berada di bawah kendali Jaksa Agung.	Tahun 1967 Ketua: Jaksa Agung Soegiharto. Penasehat: Menkeh, Panglima ABRI dan Kapolri. Anggota: Mayjen TNI Sutopo Yuwono, Laksamana Muda Sudomo, Komodor Saleh Basarah, Brigjen Pol. Soebekti, Jaksa Agung Muda P. Abdurrasyid dan Kusnun.	Tidak ada catatan karena hanya membantu pemerintah.
Komisi Empat. Januari – Mei 1970.	Ketua: Wilopo Penasehat: Mohamad Hatta. Anggota: Anwar Tjokroaminoto, Prof. Ir. Herman Johanes dan Sutopo Yuwono.	Menemukan penyimpangan di Bulog, Pertamina, dan penebangan hutan.
Komisi Anti Korupsi	Angkatan '66 seperti Akbar Tanjung, Thoby Mutis, Sjahrir, Imam Waluyo, dll.	Bekerja dua bulan, dibubarkan 15 Agustus 1970.
Operasi Penertiban. Dibentuk dengan Inpres No.9 tahun 1977.	MenPAN, Pangkoptikamtib, Jaksa Agung.	Selama Juni 1977 – Maret 1981 menangani 1127 kasus yang melibatkan 8026 orang. Kasus yang berhasil dibongkar antara lain Kasus Pluit, Arthaloka.
Tim Pemberantasan Korupsi	MenPAN, Pangkoptikamtib, ketua MA, Menkeh, Jaksa Agung, dan Kapolri	Keppresnya tidak pernah keluar.
Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dibentuk berdasarkan UU No.31/1999 dan PP No.19/2000.	Ketua: Adi Andoyo Sutjipto. Anggota: Jaksa, polisi, pemerintah, dan perwakilan dari masyarakat madani.	Tiga orang hakim agung diseret ke pengadilan. Tetapi TGPTPK harus bubar karena gugatan <i>judicial review</i> tiga tersangka tersebut dikabulkan MA.

Sumber: Diolah dari Assegaf, dkk., 2002a.

Salah satu tugas yang diselesaikan oleh Presiden Habibie adalah membuat UU Anti Korupsi baru. UU lama dianggap tidak memadai lagi menghadapi praktek korupsi. UU No.31 Tahun 1999 disahkan menggantikan UU No.3 Tahun 1971.

Ketika Abdurrahman Wahid menjadi presiden, dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Tim ini berada di bawah Jaksa Agung Marzuki Darusman. TGPTPK dibentuk sebagai lembaga sementara sampai terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan amanat UU No.31 Tahun 1999 tentang pemberantasan korupsi. Sayang, TGPTPK yang beranggotakan jaksa, polisi, dan wakil dari masyarakat madani tidak mendapat dukungan, bahkan dari jaksa agung sendiri. Saat itu TGPTPK meminta pengusutan secara tuntas kasus BLBI yang banyak melibatkan tokoh perbankan dan macet pada proses hukumnya, namun sayang permintaan ini justru ditolak oleh jaksa agung. (Assegaf, 2002b).

Tidak adanya dukungan dari jaksa agung juga dapat dilihat pada kasus suap yang melibatkan tiga orang hakim agung. Pelapor kasus penyuapan itu, Endin Wahyudin yang justru diadili terlebih dahulu dengan tuduhan pencemaran nama baik ketiga tersangka. Padahal secara terbuka kepada media, jaksa agung menyatakan akan memberi perlindungan kepada saksi-pelapor. Jelas, hal ini menunjukkan tidak adanya *political will* seorang jaksa agung dalam memberantas korupsi.

Akhirnya, TGPTPK dibubarkan tahun 2001 ketika gugatan *judicial review* tiga orang hakim agung tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Bubarnya TGPTPK melengkapai kegagalan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh lembaga non-konvensional. Salah satu benang merah yang dapat ditarik dari seluruh kegagalan tersebut karena keterbatasan wewenang. Pada seluruh lembaga pemberantas korupsi di atas, proses penuntutan merupakan kewenangan lembaga penegak hukum konvensional, yakni kejaksaan. Padahal kejaksaan dan lembaga peradilan kerap menjadi bagian dari praktek korupsi itu sendiri.

Lembaga Baru dengan Wewenang Besar

Sejarah pembentukan lembaga negara yang bertugas untuk memberantas korupsi ternyata dalam pelaksanaannya menuai kegagalan. Hingga akhirnya pada akhir tahun 2003 dibentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk mengatasi kemacetan hukum dalam kasus korupsi. Jaksa dan polisi

dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan kasus korupsi, demikian juga lembaga-lembaga yang pernah dibentuk sebelumnya. Karena itu, anggota KPK kali ini terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat, lebih jauh lagi, KPK juga dilengkapi dengan kewenangan luar biasa. Sejumlah kewenangan besar yang diberikan kepada KPK juga didasarkan klasifikasi korupsi sebagai tindak kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh sebab itu, untuk menangani kasus korupsi diperlukan lembaga yang luar biasa pula. Beberapa kewenangan KPK adalah pertama, KPK memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam kasus korupsi. Berbeda dengan komisi-komisi anti korupsi yang pernah dibentuk sebelumnya, KPK memiliki kewenangan seperti jaksa dalam kasus korupsi.

Kedua, sebagai sebuah lembaga negara, posisi KPK relatif independen. KPK tidak bertanggungjawab kepada presiden atau DPR. Walaupun anggota KPK dipilih oleh DPR berdasarkan usul dari presiden, anggota KPK tidak bisa diberhentikan oleh presiden atau DPR. Posisi yang independen ini merupakan jawaban terhadap persoalan dalam penegakan hukum kasus korupsi.

Korupsi pada dasarnya adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Hanya mereka yang memiliki kekuasaan yang bisa melakukan korupsi. Dalam banyak kasus, korupsi kerap melibatkan pejabat tinggi, elit politik dan ekonomi. Situasi ini menyebabkan Kejaksaan atau Kepolisian acap kali tidak bisa leluasa untuk menegakkan hukum. Karena itu, KPK diletakkan dalam posisi yang independen dan lepas dari campur tangan kepentingan politik dan ekonomi kekuasaan.

Ketiga, kasus yang ditangani oleh KPK, akan diadili oleh pengadilan khusus anti korupsi. Pengadilan anti korupsi juga berbeda dengan pengadilan konvensional, terutama dalam hal waktu persidangan yang terbatas dan komposisi majelis hakim.

Tabel 2. Pengadilan Khusus Anti-Korupsi

Tingkat	Komposisi Majelis Hakim	Waktu Persidangan
Pertama/Pengadilan Negeri	Lima hakim yang terdiri dari dua hakim Pengadilan Negeri dan tiga hakim ad hoc.	90 hari kerja
Banding/Pengadilan Tinggi	Lima hakim yang terdiri dari dua hakim Pengadilan Tinggi dan tiga hakim ad hoc.	60 hari kerja

Tingkat	Komposisi Majelis Hakim	Waktu Persidangan
Kasasi/Mahkamah Agung	Lima hakim yang terdiri dari dua hakim Agung dan tiga hakim ad hoc	90 hari kerja
	Total	240 hari (8 bulan)

Sumber: UU No. 30/2002, Pasal 58 – 60.

Berbeda dengan pengadilan umum, pengadilan khusus anti-korupsi dipimpin oleh lima majelis hakim. Pada masing tingkat, tiga orang adalah hakim ad hoc. Demikian juga lama persidangan yang dibatasi untuk seluruh tingkatan maksimal 240 hari atau 8 bulan.

Keempat, KPK tidak memerlukan ijin dari atasan untuk memeriksa pejabat tinggi negara yang diduga terlibat dalam kasus korupsi seperti halnya kejaksaan dan kepolisian. Untuk memeriksa bupati misalnya, kejaksaan harus mendapatkan ijin dari presiden. Bagi KPK, hambatan prosedural itu tidak dialami lagi. Bahkan untuk mempermudah proses pemeriksaan, KPK bisa meminta atasan untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya.

Kelima, dalam penanganan kasus korupsi, posisi KPK berada di atas kepolisian dan kejaksaan. KPK tidak hanya bertugas melakukan koordinasi dalam penegakan hukum kasus korupsi. KPK berwenang melakukan koordinasi dan supervisi terhadap kejaksaan dan kepolisian dalam kasus korupsi. Bahkan KPK bisa mengambil alih kasus korupsi yang ditangani oleh kejaksaan atau kepolisian.

Keenam, Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) yang bertugas menerima laporan kekayaan pejabat negara dibubarkan dan dimasukkan sebagai salah satu divisi di bawah KPK. Seluruh pejabat negara kini wajib melaporkan kekayaannya kepada KPK. Dengan demikian, pencegahan dan penindakan korupsi berada pada satu lembaga, yaitu KPK.

Bila ada pejabat yang diduga mendapat harta yang tidak sah, KPK bisa langsung memeriksanya. Tidak ada lagi hambatan seperti yang dialami oleh KPKPN dulu ketika laporannya ke kepolisian tidak ditindaklanjuti. Salah satu kasus yang kontroversial adalah laporan KPKPN ke polisi atas harta yang tidak dilaporkan oleh jaksa agung di bawah pemerintahan Megawati. Laporan KPKPN tersebut tidak ditindaklanjuti oleh polisi. Kini, dengan menempatkan KPKPN sebagai salah satu bagian dalam KPK, bila ada yang tidak wajar dari laporan kekayaan pejabat negara, bisa langsung ditangani oleh KPK tanpa perlu lapor ke polisi.

Selain itu, KPK juga berwenang menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi. Bagi penyelenggara negara, bila menerima pemberian yang nilainya di atas Rp. 10 juta wajib melaporkan ke KPK. KPK yang akan menetapkan, apakah pemberian tersebut sah atau tidak. Sampai November 2004, baru ada satu permintaan penetapan gratifikasi dari Gubernur Kalimantan Tengah Asmawi Agani. Asmawi menerima hadiah ulang tahun senilai Rp. 20 juta (KPK, 2004). Apakah hadiah tersebut boleh diterima, KPK yang menentukan.

Ketujuh, dalam melakukan tugas penyelidikan dan penyidikan korupsi, KPK juga dilengkapi dengan sejumlah wewenang lainnya. Di antaranya KPK berwenang memerintahkan bank dan lembaga keuangan untuk memblokir rekening tersangka korupsi, menghentikan sementara transaksi keuangan dan perdagangan, dan meminta data tentang kekayaan dan perpajakan kepada instansi terkait.

Kedelapan, KPK tidak hanya bertugas melakukan tindakan preventif. KPK juga diberi kewenangan untuk melakukan serangkaian tindakan preventif untuk mencegah korupsi. Karena itu, KPK juga melakukan kampanye anti korupsi kepada masyarakat umum dan melakukan kajian terhadap pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah untuk mencegah korupsi.

Untuk menjamin jalannya proses pemeriksaan kasus korupsi sampai tuntas, KPK tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Dengan demikian, bila seseorang sudah ditetapkan sebagai tersangka, maka proses itu akan bergulir terus hingga ke pengadilan. Tidak ada lagi cerita pemberian SP3 seperti yang selama ini disaksikan oleh publik kerap dilakukan oleh kejaksaan dalam kasus-kasus besar.

Dengan kewenangan luar biasa, KPK menjadi lembaga super dalam pemberantasan korupsi. Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 Pasal 7, 8, 11, 12, 13, dan 14, ada 26 kewenangan yang dimiliki oleh KPK. Besarnya kewenangan yang diberikan kepada KPK menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia sudah sampai pada tahap yang parah sehingga penegak hukum konvensional seperti polisi dan kejaksaan tidak mampu menyelesaikannya. Besarnya kewenangan itu yang akhirnya memberikan harapan besar bagi pemberantasan korupsi di Indonesia. Praktis tidak ada lagi hambatan yang akan dialami oleh KPK seperti yang selama ini dikeluhkan oleh kejaksaan.

Kinerja KPK

Setelah sempat beberapa kali tertunda, akhirnya KPK dibentuk secara resmi 27 Desember 2003. Pembentukan KPK terlambat dari jadwal semula. UU No.31 Tahun 1999 yang disahkan pada 16 Agustus 1999 mengamanatkan pembentukan KPK paling lambat dua tahun. Artinya, 16 Agustus Tahun 2001 seharusnya KPK telah terbentuk dan berjalan efektif. Namun dalam prakteknya, proses pembahasan UU Komisi Anti Korupsi mengalami keterlambatan. Baru pada 27 Desember 2002 berhasil disahkan UU No.30 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Proses pembentukan Panitia Seleksi juga mengalami keterlambatan. Keppres pembentukan panitia seleksi baru diterbitkan September 2003. Lalu Panitia Seleksi pun melakukan tugasnya. Dari ratusan pelamar, panitia seleksi hanya memilih 10 orang untuk diajukan oleh presiden ke DPR.

Akhirnya DPR memilih lima orang pimpinan KPK, yaitu Taufiequrahman Ruki (polisi), Tumpak H. Panggabean (Jaksa), Amien Sunaryadi (auditor), Sjahrudin Rasul (auditor) dan Erry Riyana Hardjapamekas (LSM, bisnis). Terpilihnya kelima pimpinan KPK memunculkan kontroversi. Banyak kalangan yang menilai mereka adalah “pemain cadangan”. Banyak tokoh yang dikenal bersih dan tegas justru tergusur di seleksi awal, baik oleh panitia seleksi atau DPR.

Setelah resmi diangkat sebagai pimpinan KPK, publik harus bersabar menunggu kesiapan KPK. Tidak mudah untuk membentuk lembaga yang sama sekali baru seperti KPK. Ketika kelima anggota terpilih dan dilantik oleh presiden, praktis hanya mereka berlima yang harus mempersiapkan sebuah lembaga mulai dari nol.

Walaupun sudah ada sejumlah komitmen bantuan kepada KPK dari donor, bantuan itu sifatnya hanya pendamping. Dana utama tetap bersumber dari APBN dan pengucurannya membutuhkan serangkaian prosedur yang harus dipatuhi. Karena benar-benar mulai dari awal, kelima pimpinan KPK berbulan-bulan tidak menerima gaji. Hal ini bisa diperkirakan sejak awal. TGPTPK, walaupun dibentuk di bawah jaksa agung, anggotanya tidak menerima gaji sepeser pun saat bulan-bulan pertama bertugas.

Demikian juga dengan dukungan staf. Tidak mudah bagi KPK untuk menarik auditor terbaik dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). KPK juga tidak dapat merekrut polisi dan jaksa yang sudah terlatih untuk segera menangani perkara.

Berdasarkan bahan rapat dengan pendapat antara KPK dan Komisi III DPR RI, pada tahun 2004 telah dialokasikan dana untuk KPK sebesar Rp. 72,38 miliar. Tetapi sampai 31 Oktober, dana tersebut baru direalisasikan Rp. 12,738 miliar atau baru 17,6%. Bila dijumlahkan dengan dana eks-KPKPN, realisasi KPK baru mencapai 12,70% dari dana yang telah tersedia. Berikut ini perincian dana dari APBN yang telah dialokasikan untuk KPK tahun 2004.

Tabel 3. Perincian anggaran untuk KPK 2004

No.	Uraian	Pagu	Realisasi	%
I.	Anggaran KPK	72.381.113	12.738.177	17,60
1.	Belanja pegawai	13.905.600	4.647.149	33,42
2.	Belanja modal	10.648.276	4.274.507	40,14
	- Peralatan dan mesin	9.249.436	3.607.825	
	- Peralatan keamanan	113.840	0	
	- Kendaraan	1.285.000	666.682	
3.	Belanja barang lainnya (operasional kantor)	3.403.600	861.268	25,30
4.	Belanja kegiatan	43.660.134	2.913.891	6,67
5.	Langganan daya dan jasa	750.000	41.362	5,51
6.	Pemeliharaan kendaraan	13.503	0	0
II.	Anggaran eks-KPKPN	36.757.396	1.120.393	3,05
III.	Total anggaran KPK	109.138.509	13.858.570	12,70

Sumber: KPK, 2004.

Rendahnya penyerapan dana seperti terlihat pada tabel di atas dapat dilihat KPK belum berjalan sepenuhnya. Sebagian besar staf baru direkrut pada pertengahan dan penghujung tahun 2004. Juga Penasihat KPK yang masih dalam proses rekrutmen. Rendahnya penyerapan juga disebabkan oleh birokrasi pencairan APBN di Departemen Keuangan. Bagi lembaga baru seperti KPK, bukan hal yang mudah mensiasati rumitnya birokrasi keuangan negara.

Tahun 2005, KPK telah memperoleh persetujuan dari Panitia Anggaran DPR dan Menteri Keuangan anggaran sebesar Rp. 170 miliar. Perinciannya, Rp. 140 miliar untuk operasional kelembagaan dan sisanya untuk pembangunan gedung.

Ketersediaan anggaran dari APBN, meskipun pengucurannya pada pertengahan tahun, menunjukkan bahwa sesungguhnya KPK mendapat dukungan dari pemerintah. Karena itu, tidak berlebihan jika KPK dituntut prestasinya.

Kinerja KPK

Bagaimana kinerja KPK? Salah satu indikator yang dapat dipergunakan adalah kemampuan KPK menindaklanjuti laporan yang disampaikan masyarakat. Hingga November 2004, KPK telah menerima 1.452 laporan masyarakat mengenai praktek korupsi. Kelanjutan dari laporan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Status Laporan	Jumlah	Persentase (%)
Sudah ditelaah	1260	86,78
Sedang ditelaah	105	7,23
Belum ditelaah	87	5,99
Jumlah	1452	100

Sumber: KPK, 2004

Tabel 4. Perkembangan Penanganan Laporan Masyarakat oleh KPK

Sebagian besar laporan yang disampaikan oleh masyarakat atau 87% telah ditelaah oleh KPK. Hanya sedikit porsi laporan yang masih dalam proses ditelaah atau belum ditelaah sama sekali. Dari tabel di atas dapat disimpulkan, KPK cukup responsif terhadap laporan korupsi yang disampaikan oleh masyarakat. Minimal laporan yang disampaikan pasti ditelaah dan dipilah-pilah. Terutama karena tidak semua laporan yang masuk ke KPK disertai bukti yang memadai.

Setelah ditelaah, lalu apa yang dilakukan oleh KPK? Dari 1452 laporan, hanya 711 yang ditindaklanjuti. Sebagian besar laporan itu diteruskan oleh KPK ke instansi lain sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Laporan	Jumlah	%
Diteruskan ke Kepolisian	111	15,61
Diteruskan ke Kejaksaan	292	41,07
Diteruskan ke Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)	89	12,52
Diteruskan ke Inspektorat Jenderal	115	16,17
Diteruskan ke Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	21	2,95
Diteruskan ke Bawasda	73	10,27
Ditangani sendiri oleh KPK	10	1,41
Jumlah	711	100

Sumber: KPK, 2004

Tabel 5. Penanganan Laporan Masyarakat yang telah ditindaklanjuti oleh KPK

Dari 711 laporan yang ditindaklanjuti, hanya 10 yang ditangani sendiri oleh KPK. Sedangkan laporan yang diteruskan ke Kejaksaan dan Kepolisian karena kasusnya sedang ditangani oleh dua institusi penegak hukum tersebut. Sementara laporan yang diteruskan ke BPKP, BPK dan Inspektorat Jenderal serta Badan Pengawasan Daerah karena laporan yang masuk masih memerlukan audit (KPK, 2004: 21).

Pelimpahan penanganan kasus korupsi ke instansi lain dimungkinkan. Terutama karena KPK memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dan supervisi dalam penyelidikan dan penuntutan kasus korupsi. Tabel di bawah ini menunjukkan perkembangan koordinasi dan supervisi penanganan kasus korupsi yang dilakukan oleh KPK.

Tindakan	Jumlah Perkara	Keterangan
Koordinasi	307	Perkara yang ditangani kepolisian (66) dan kejaksaan (241)
Supervisi	7	Perkara yang ditangani kepolisian dan kejaksaan
Penyelidikan	8	Sudah termasuk audit investigasi
Penyidikan	2	Ditangani sendiri KPK
Total	324	

Sumber: KPK, 2004.

Tabel 6. Koordinasi Penanganan Kasus Korupsi oleh KPK

Hanya saja, efektivitas koordinasi dan supervisi KPK masih perlu dipertanyakan. Salah satu perkara yang disupervisi oleh KPK adalah L/C fiktif BNI yang penyidikannya dilakukan oleh Markas Besar Kepolisian RI (KPK, 2004: 16). Dalam kasus pembobolan Rp. 1,2 triliun uang BNI itu, salah satu tersangka, Adrian Waworuntu sempat berhasil kabur melarikan diri ke luar negeri. Juga tersangka utama, Maria Pauline Lumowa serta beberapa tersangka lain hingga saat ini belum berhasil ditangkap oleh polisi.

Beberapa Persoalan Lain

Dalam mendengar pendapat dengan Komisi III DPR, KPK melontarkan sejumlah persoalan. Di antaranya soal kewenangan KPK meminta keterangan keuangan tersangka kasus korupsi kepada bank atau lembaga keuangan lainnya. Kewenangan ini terhambat karena gubernur BI berdasarkan UU Perbankan

menyatakan yang berhak mendapat keterangan keuangan tersangka hanya Kapolri, jaksa agung dan mahkamah agung.

Gubernur BI lalu meminta fatwa kepada MA. Akhirnya, MA menyatakan bahwa UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan *lex specialis*. Sehingga KPK tidak memerlukan ijin dari Gubernur BI tetapi bisa minta langsung ke bank yang bersangkutan. Asas *lex specialis* dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk UU Perbankan.

Soal lain adalah laporan kekayaan pejabat negara. Berdasarkan UU No.28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, setiap pejabat negara wajib melaporkan kekayaannya. Laporan tersebut disampaikan pada Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN).

Masalahnya, KPKPN kini telah dibubarkan dan menjadi salah satu bagian dari KPK. Pejabat negara kini harus melaporkan kekayaannya kepada KPK. Pimpinan KPK beranggapan bahwa KPK tidak berhak mengumumkan kekayaan pejabat negara. Bahkan KPK sempat menutup akses publik terhadap laporan kekayaan pejabat negara. Sebuah kebijakan yang tidak populer dan kontra-produktif dengan semangat anti-korupsi. Meskipun akhirnya akses publik terhadap laporan kekayaan pejabat negara dibuka. KPK bersikap “terlalu” berhati-hati, kalau tidak mau dikatakan sikap mencari aman. Sikap ini juga yang dapat memberikan penjelasan rendahnya kinerja KPK walaupun dana APBN telah disediakan. Kebijakan yang sangat hati-hati pula yang turut menyumbang mengapa KPK belum menggunakan kewenangan yang dimilikinya. Alih-alih menggunakan kewenangan, terkesan KPK “bagi-bagi kapling” dengan kejaksan dan kepolisian.

Belajar dari Negara Lain

Adalah Hongkong, bekas koloni Inggris yang kini kembali menjadi bagian dari China. Hongkong terbilang sukses memberantas korupsi. Gubernur Jenderal Hongkong membentuk Independent Commission Against Corruption (ICAC) yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan kasus korupsi. Sejumlah koruptor besar berhasil diseret ke pengadilan. Bahkan ICAC berhasil membersihkan kepolisian Hongkong yang dikenal sebagai sarang korupsi.

Keberhasilan ICAC Hongkong menjadi standar dalam pemberantasan korupsi. Sejumlah negara meniru pembentukan komisi anti korupsi seperti

ICAC. Bahkan Konvensi Anti Korupsi menjadikan keberadaan komisi anti korupsi yang independen dan memiliki kewenangan besar menjadi standar.

Salah satu negara yang mulai secara serius memberantas korupsi adalah Thailand. Pada bulan April 1999 Thailand membentuk National Counter Corruption Commission (NCCC). Menarik untuk melihat NCCC sebagai pelajaran bagi KPK. Terutama karena NCCC relatif baru, didirikan 25 April 1999 dan efektif berjalan pada November 1999.

NCCC dibentuk menggantikan Commission of Counter Corruption (CCC) yang dibentuk sejak tahun 1975. CCC dianggap tidak efektif lagi dalam memberantas korupsi, terutama karena kedudukan CCC yang berada di bawah perdana menteri dan tidak memiliki wewenang penuntutan.

NCCC dipimpin oleh sembilan orang yang dipilih oleh Senat dari 18 kandidat yang diajukan panitia seleksi. Panitia seleksi terdiri dari ketua Mahkamah Agung, ketua Mahkamah Konstitusi, ketua Mahkamah Peradilan Tata Usaha Negara, perwakilan rektor perguruan tinggi dan perwakilan dari partai politik yang memiliki kursi di parlemen. Ketua NCCC dipilih sendiri dari 9 orang pimpinan. Pimpinan NCCC dilantik langsung oleh raja Thailand.

NCCC juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan. Hanya saja, sistem penuntutan dan peradilan pidana korupsi dipisahkan dalam dua bentuk. Untuk kasus korupsi yang melibatkan pegawai birokrasi, kasusnya diproses melalui peradilan umum biasa, dari pengadilan tingkat pertama, pengadilan banding dan MA.

Untuk kasus korupsi yang melibatkan pejabat tinggi dan politisi, NCCC dapat melakukan penuntutan ke MA. Putusan MA bersifat final, satu tahap dan tidak ada mekanisme banding atau kasasi. Sistem peradilan yang revolusioner itu diperlukan karena umur jabatan politisi sangat pendek. Karena itu dibutuhkan proses peradilan yang pendek pula supaya proses peradilan tidak menghambat proses pengambilan keputusan politik.

Sistem pembuktian terbalik juga dipergunakan dalam peradilan korupsi di Thailand. Beban pembuktian ada pada tersangka. Adalah kewajiban tersangka untuk membuktikan kekayaan yang dimilikinya didapat secara sah.

Sistem pembuktian terbalik tersebut menjadikan pelaporan kekayaan pejabat negara menjadi mekanisme preventif yang ampuh. Jika ditemukan ada pertambahan kekayaan politisi yang tidak wajar, NCCC dapat memberikan laporan ke Kejaksaan Agung, yaitu Divisi Kriminal untuk jabatan-jabatan politik, yang akan melakukan penuntutan di MA. Tetapi NCCC juga bisa langsung

melakukan penuntutan ke MA bila tidak ada kemajuan pemeriksaan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung.

Pasal 295 Konsitusi Thailand Tahun 1997 menyebutkan, pejabat tinggi bisa dicopot bila tidak melaporkan kekayaannya atau membuat laporan palsu. Pencopotan pejabat tinggi diusulkan oleh NCCC kepada Mahkamah Konstitusi. Khusus untuk pemecatan anggota parlemen, NCCC mengusulkan kepada senat dan didukung oleh seperempat anggota parlemen, seperempat anggota senat dan 50.000 pemilih (Pasal 305 Konstitusi 1997). Tidak sekedar dicopot. Pejabat yang bersangkutan juga tidak diperbolehkan menduduki jabatan publik apa pun selama lima tahun berikutnya.

Sama seperti kondisi KPK, NCCC pun mengalami kekurangan dana. Total jumlah staf di NCCC hanya 400 orang. Bandingkan dengan ICAC Hongkong yang memiliki 1000 staf dengan jangkauan kerja yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan Thailand. Akan tetapi, NCCC berhasil menunjukkan prestasi yang lumayan. Sampai Desember 2002, NCCC telah menerima 8.000 laporan dugaan korupsi. Empat ribu kasus di antaranya sedang ditangani dan 10% dari laporan yang diterima telah dilimpahkan ke pengadilan.

Prestasi lain NCCC adalah keberhasilannya menurunkan menteri kesehatan dari jabatannya. Berawal dari laporan sebuah organisasi Rural Doctor Society (RDS) pada 15 Juni 1998. RDS mengungkapkan adanya permintaan dan tekanan dari menteri kesehatan untuk menambah anggaran pengadaan obat dan sarana medis. Tetapi obat dan peralatan tersebut sangat mahal dan diduga terjadi penggelembungan harga (*mark up*) yang melibatkan pejabat senior di Departemen Kesehatan. RDS juga meminta semua rumah sakit di tingkat distrik menolak budget khusus itu dan melaporkannya ke CCC.

RDS mendapat dukungan luas. 67 Dosen di Thammasat University mengirim permintaan terbuka untuk dilakukan investigasi. Sekitar 30 organisasi nonpemerintah turut mendukung. Desakan publik itu berujung mundurnya menteri kesehatan dan disusul oleh asisten menteri kesehatan yang diduga turut terlibat.

Pada 13 September 2000 NCCC melakukan investigasi ulang. NCCC menuding menteri kesehatan memiliki kekayaan yang tidak wajar (*unusual wealth*) sebesar US\$ 5,2 juta. Kasusnya dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Akhirnya menteri itu harus dihukum di penjara dan dilarang menduduki jabatan politik hingga lima tahun berikutnya.

Contoh lain yang menarik adalah laporan People's Liberty Protection Group. Organisasi non pemerintah yang bergerak di advokasi mencium

pemalsuan laporan kekayaan menteri dalam negeri yang juga menjabat sebagai sekretaris jenderal Partai Demokrat Thailand. Menteri dalam negeri diperiksa karena pada 1997 menerima tiga perjanjian kredit sebesar 45 juta dari Auto Servico Co (AAS), sebuah perusahaan penyewaan kendaraan.

Akhirnya NCCC gagal membuktikan adanya aliran dana dari AAS ke rekening menteri dalam negeri. Tetapi oleh NCCC, sang menteri didakwa membuat laporan palsu dan kasusnya dibawa ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan apakah kredit tersebut ada atau tidak. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menteri dalam negeri bersalah karena tidak memberikan laporan yang mendukung kebenaran kredit. Kemudian yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya dan dilarang terjun ke dunia politik dalam kurun waktu lima tahun.

Dari besarnya kewenangan yang dimiliki, NCCC sama dengan KPK. Tetapi sistem pemberantasan korupsi di Thailand lebih progresif karena menerapkan pembuktian terbalik penuh. Selain itu, pengadilan dilakukan hanya satu tahap saja.

Faktor pendukung keberhasilan NCCC lain adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi yang bisa memberhentikan pejabat negara dan mencegahnya masuk lagi ke dalam politik dalam kurun waktu lima tahun. Peran Mahkamah Konstitusi menjadikan pelaporan kekayaan pejabat negara menjadi sistem preventif yang ampuh.

Catatan untuk KPK

Sampai bulan November 2004 lalu, ada 1.450 laporan korupsi yang masuk ke KPK. Setiap hari laporan terus diberikan ke KPK. Satu komisi, 2000 laporan. Demikian judul salah satu berita di media massa. Besarnya harapan masyarakat membuat KPK diserbu ribuan laporan. Kerinduan masyarakat akan tegaknya hukum menjadikan KPK sebagai sandaran terakhir.

Akan tetapi, perkara yang saat ini sudah dilimpahkan ke pengadilan oleh KPK hanya satu, yaitu kasus dugaan korupsi pembelian helikopter dengan terdakwa Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Abdullah Puteh. Satu perkara lagi yang menunggu giliran disidang adalah dugaan korupsi di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Bila dihitung prosentase kasus yang sudah masuk ke proses pengadilan, tentu sangat rendah sekali. Bahkan satu persen pun tidak ada. Celakanya, selama ini KPK lebih memfokuskan pada upaya preventif berupa kampanye anti-korupsi. Anggota KPK sibuk ceramah, diskusi dan

memberi khotbah anti-korupsi. Yang disosialisasikan oleh KPK adalah keberadaan lembaga KPK dengan sejumlah tugas, fungsi, dan kewenangan.

Pilihan preventif tidak salah. Bahkan memang salah satu fungsi KPK adalah melakukan kajian dan memberikan rekomendasi perubahan sistem administrasi di instansi pemerintah. Akan tetapi, untuk itu tidak diperlukan wewenang besar seperti yang diberikan kepada KPK. Apalagi setiap departemen sudah memiliki program *good governance* sehingga upaya preventif dan perbaikan sistem sebetulnya sudah berjalan.

Justru yang perlu disosialisasikan oleh KPK adalah rasa takut melakukan korupsi. Berbeda dengan sosialisasi KPK selama ini, rasa takut hanya bisa disosialisasikan melalui tindakan represif. Dengan skala organisasi yang kecil, tidak mungkin bagi KPK untuk merespons semua laporan korupsi yang disampaikan masyarakat. KPK tinggal pilih saja, mana yang paling berat untuk diselesaikan. Soal dana, KPK juga tidak terlalu menghadapi hambatan. Dana yang disediakan oleh APBN tahun 2004 hanya terserap 12,7%. Rendahnya serapan dana oleh KPK bisa dibaca sebagai peluang besar bagi KPK untuk mengoptimalkan fungsi represifnya. Sebagian besar dana seharusnya dialokasikan untuk mengusut dan menyeret koruptor ke pengadilan.

Terkait dengan pilihan tindakan represif, strategi ICAC Hongkong dapat menjadi rujukan yang tepat. Komisioner ICAC Peter Williams menyatakan,

“Terhadap penduduk dewasa, kami sering menggunakan pendekatan rasa takut, artinya kami memanfaatkan rasa takut dihukum. Namun dalam jangka panjang, anak-anak dan para pemuda harus dididik dengan sikap mental yang tepat terhadap korupsi” (Klitgaard, 2001: 155).

Di tengah korupsi yang berjalan secara sistemik dan meluas di Indonesia, pendekatan represif merupakan jalan pintas yang tepat untuk menekan korupsi seperti pengalaman ICAC. Baru lima atau sepuluh tahun lagi, KPK mulai menggeser fokus ke arah pendidikan anti korupsi dan pembenahan sistem integritas.

Untuk melakukan tindakan represif, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan pula dari strategi KPK selama ini. Pertama, KPK harus meningkatkan efektivitas koordinasi dan supervisi dalam penyelesaian kasus korupsi. KPK belum melakukan tugas itu secara optimal dalam pemberantasan korupsi. Salah satu kasus yang disupervisi KPK adalah pembobolan Rp.1,7 triliun dana BNI. Ironisnya, di bawah koordinasi dan supervisi KPK, Adrian Waworuntu salah seorang tersangka utama kasus ini, berhasil melarikan diri ke luar negeri. Beberapa polisi kini tengah diperiksa karena dugaan keterlibatan

mereka di balik kaburnya Adrian Waworuntu. Juga beberapa tersangka lain dalam kasus ini juga belum jelas kapan diadili.

Untuk meningkatkan efektivitas supervisi, KPK perlu menggunakan kewenangannya untuk mengambil alih kasus korupsi yang ditangani oleh kejaksaan dan kepolisian. Misalnya kasus pembobolan BNI tadi. Juga kasus Abdullah Puteh. Kasus Abdullah Puteh yang lain, yaitu dugaan korupsi dalam pengadaan genset, justru ditangani oleh kepolisian. Jangan-jangan yang terjadi bukan koordinasi dan supervisi, melainkan bagi-bagi kasus. Di tengah korupsi yang sistemik di kalangan aparat penegak hukum, kasus korupsi bisa menjadi rejeki.

Supervisi yang dilakukan oleh KPK juga hanya efektif bila KPK menggunakan kewenangannya untuk membuka kembali kasus yang telah di-SP3kan oleh kejaksaan agung dan kepolisian. Sampai saat ini, belum terdengar upaya KPK untuk membuka kembali SP3. Justru jaksa agung baru Abdulrahman Saleh yang justru berniat membuka kembali SP3 yang telah dikeluarkan oleh jaksa agung sebelumnya.

Kedua, KPK perlu meningkatkan kelasnya sebagai sebuah lembaga yang benar-benar serius dalam memberantas korupsi. Proses penegakan hukum yang sudah mulai berjalan khususnya kasus Abdullah Puteh dan korupsi pengadaan kapal bukan suatu hal yang istimewa, sebab jauh lebih banyak kasus korupsi yang belum tersentuh sama sekali. Di sisi lain, jaksa agung ternyata mampu memeriksa sejumlah bupati dan gubernur. Sehingga, tidak berlebihan bila KPK mampu mengikuti prestasi NCCC yang berhasil menurunkan pejabat tinggi di Thailand.

Contoh lain yang perlu diperhatikan oleh KPK adalah prestasi yang ditorehkan oleh Jaksa Agung Soeprapto periode 1950-1959. Di tengah kacau balaunya politik, penegakan hukum justru berjalan dengan baik. Jaksa Agung Soeprapto berani memeriksa dan mengadili pejabat tinggi. Salah satunya adalah Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, menteri kesayangan Presiden Soekarno yang diadili gara-gara yang membawa uang dolar Amerika di atas ketentuan. Bahkan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dan Presiden Soekarno pernah meminta Jaksa Agung Soeprapto untuk *mendeponir* atau mengabaikan kasus tersebut. Tetapi Soeprapto tidak gentar dan kasus itu tetap dibawa ke pengadilan.

Prestasi fenomenal lain adalah keberanian Soeprapto mengadili Menteri Kehakiman Mr. Djody Gondokusumo karena kasus korupsi. Padahal posisi

jaksa agung saat itu di bawah menteri kehakiman. Jaksa Agung Soeprapto tidak surut. Akhirnya Djody Gondokusumo divonis satu tahun penjara meskipun akhirnya hanya menjalani hukuman enam bulan setelah mendapat grasi dari presiden.

Dari sisi dukungan peraturan perundang-undangan, Jaksa Agung Soeprapto tidak bisa dibandingkan dengan KPK. Pada masanya UU Anti Korupsi belum ada. Soeprapto juga tidak memiliki kewenangan luar biasa seperti halnya KPK. Tetapi fakta menunjukkan bahwa intervensi dari menteri kehakiman, MA, perdana menteri dan bahkan presiden pun tidak membuat mundur jaksa agung untuk menegakkan hukum.

Ketiga, KPK perlu memfokuskan upaya represifnya. Salah satu sasaran strategis KPK adalah pembersihan lembaga peradilan. Lembaga peradilan merupakan salah satu lembaga terkorup di Indonesia. Survei yang dilakukan oleh United Nation Development Program (UNDP) tahun 2001 menempatkan institusi kepolisian, bea cukai dan pengadilan sebagai tiga instansi terkorup. Survei barometer korupsi Transparency International tahun 2003 juga menempatkan lembaga peradilan sebagai institusi paling korup di Indonesia.

Sekarang ini, upaya reformasi lembaga peradilan telah berjalan. Mahkamah agung telah membuat cetak biru pembenahan institusi pengadilan. Kejaksaan agung juga telah diaudit oleh Asian Development Bank. Tindak lanjut audit tersebut kini mulai berjalan di bawah kepemimpinan Jaksa Agung Abdulrahman Saleh. Selain itu, kepolisian juga tengah mulai berbenah. Pembentukan Komisi Kepolisian yang terlibat dalam pengawasan polisi tinggal menunggu waktu.

Di tengah pembenahan lembaga peradilan, kehadiran KPK sangat diperlukan. Tanpa diiringi strategi represif, upaya pembenahan itu hanya akan berjalan tanpa arti. Selain itu, bila berhasil membersihkan korupsi di lembaga peradilan, KPK secara tidak langsung turut mendorong penegakan hukum dalam skala yang lebih luas. Dengan lembaga peradilan yang bersih, bisa dipastikan tidak akan ada lagi kasus yang macet di kejaksaan atau terdakwa yang berhasil kabur ke luar negeri.

Soal pembersihan aparat penegak hukum, ICAC Hongkong dapat menjadi contoh. Saat dibentuk, ICAC memfokuskan untuk melakukan pembersihan Kepolisian Hongkong yang dikenal sebagai sarang korupsi. ICAC bahkan berusaha keras menangkap Peter Godber, seorang perwira polisi korup yang berhasil melarikan diri ke Inggris. Peter Godber dianggap "*big fish*" atau tersangka besar yang akan menentukan keberhasilan ICAC.

Akhirnya Peter Godber berhasil ditangkap dan diadili di Hongkong. Godber divonis empat tahun penjara. Selain itu, antara Februari 1974 hingga Oktober 1977, ICAC telah menahan 260 perwira polisi atas tuduhan korupsi. ICAC berhasil menghancurkan sindikat korupsi di tubuh kepolisian Hongkong. Jack Cater, Komisionaris ICAC pertama menyatakan dengan bangga.

“Sekarang kita dalam posisi puncak prestasi terbesar ICAC. ICAC mengesankan di mata masyarakat sehingga polisi tidak ada lagi yang berani meminta suap tanpa rasa takut” (Klitgaard, 2001: 151).

Keberhasilan ICAC tidak sekedar menangkap dan menyeret polisi korup di pengadilan. ICAC berhasil menghancurkan sindikat korupsi di kepolisian Hongkong. Pada gilirannya, keberhasilan ICAC mendorong penegakan hukum berjalan dengan baik.

Keempat, dengan kewenangan besar kehadiran KPK seharusnya membuat takut koruptor. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Dalam soal laporan kekayaan pejabat negara, KPK terkesan takut digugat apabila mempublikasikan laporan pejabat.

Dengan dibubarkannya KPKPN, KPK merasa tidak berhak untuk mempublikasikan laporan kekayaan pejabat negara. Akibatnya, publik tidak bisa mendapat salinan laporan kekayaan tersebut. Padahal tanpa partisipasi publik, mustahil KPK bisa melakukan verifikasi terhadap laporan kekayaan resmi para penyelenggara negara. Situasi ini berbeda dengan KPKPN dulu. Dengan kewenangan terbatas, KPKPN justru berani mempublikasikan laporan tersebut.

Dari kasus tersebut, dapat dilihat KPK justru cenderung mencari aman. Situasi serupa juga dapat dibaca dari keinginan KPK untuk melakukan perubahan UU No. 31 Tahun 1999 dan UU No. 20 Tahun 2001 tentang gratifikasi. KPK menganggap ketentuan tentang gratifikasi belum lengkap, terutama mengenai rumusan, kriteria, status, dan batasan jumlah yang harus dilaporkan.

Seharusnya, bila tidak ada kejelasan hukum maka tersangka atau para pejabat yang kerap menerima sumbangan tidak sah bakal resah. Namun sebaliknya, kali ini justru KPK yang terlihat kebingungan. Agaknya publik perlu mengingatkan kembali pimpinan KPK sejumlah kewenangan yang dimilikinya dan mendorong untuk menggunakannya. Khususnya agar KPK tampil lebih percaya diri.

Laporan kekayaan pejabat negara sesungguhnya merupakan peluang bagi KPK. Tidak gampang membuktikan korupsi. Tetapi dengan memeriksa kekayaan pejabat negara, KPK punya peluang untuk mengusut kasus dugaan korupsi. Kewenangan ini berhasil dimanfaatkan oleh NCCC untuk memeriksa menteri dalam negeri Thailand. Meskipun tidak berhasil membuktikan korupsi, tetapi toh akhirnya menteri dalam negeri yang sekaligus ketua salah satu partai politik besar di Thailand dicopot dari jabatannya.

Meski tahun 2004 lalu KPK menayangkan iklan layanan masyarakat “Sumpah” dengan mencuplik gambar saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melantik para menteri dan meminta anggota kabinet bersumpah tidak melakukan korupsi, namun pada kenyataannya gebrakan KPK dirasa sangat lamban dalam menanggapi kasus korupsi.

Akhirnya, beranikah KPK memeriksa pejabat tinggi? Bila tidak, bisa diduga KPK akan bernasib sama seperti komisi-komisi anti korupsi yang telah dibentuk sebelumnya.

Daftar pustaka

1. Assegaf, Ibrahim S., dkk. *Potret Buram Pemberantasan Korupsi*. Dalam Basyaib, Hamid, dkk. (ed.). *Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia. Buku 1: Dari Puncak sampai Dasar*. Jakarta: Yayasan Aksara, 2002a

2. Assegaf, Ibrahim. *Legend of The Fall: An Institutional Analysis of Indonesian Law Enforcement Agencies Combating Corruption*. In Lindsey, Tim and Howard Dick (ed.). *Corruption in Asia. Rethinking Governance Paradigm*. Sydney: The Federation Press, 2002b.

3. Klitgaard, Robert. *Membasmi Korupsi*. Cetakan kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

4. Komisi Pemberantasan Korupsi. *Bahan Rapat Dengur Pendapat antara Komisi III DPR dengan Komisi Pemberantasan Korupsi*. Jakarta, 24 November 2004.

5. Masduki, Teten. *Sekilas Sistem Anti Korupsi di Thailand dan Perbandingannya dengan Indonesia*. Laporan studi kunjungan di NCCC, Thailand. Laporan tidak diterbitkan, 2003.

6. Phongpaichit, Pasuk dan Chris Baker. *Thaksin. The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Boks, 2004.

7. Tanuredjo, Budiman. *Skeptisme Publik dalam Rekrutmen Pimpinan Komisi Anti Korupsi*. Makalah tidak diterbitkan, 2003..

8. Yahya, Iip D.. *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira. Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004

Law and State in Indonesia*

Daniel S. Lev

Surrounded as they are by myths of benign origin, good will, autonomy, integrity, precision, and equality, modern legal systems do not make their histories or foundations all that easy to understand.¹ Created by political power, more or less workable legal systems rely more on authority than power, for how well they induce compliance by officials and common citizens depends on their ability to convince the one that they work well and the other that they work fairly. The realities of legal orders are rendered naked when the institutions that define them break down and the myths blow away.

For the study of legal system pathology, the Indonesian case is particularly apt, but to say that a legal system has broken down obscures the problem, for it implies that legal systems somehow stand alone. They do not. Nor can they be repaired or reconstructed or replaced in isolation. The institutions of law, like law itself, are fundamentally derivative, founded on political power conditioned by social and economic influence. Legal process provides the modern liberal state and political leadership with legitimacy, transforming raw power into more subtle (and safer) authority, but always in the context of local political realities. It is for this reason that legal systems with related genetic histories— among common law or civil law countries, for example— nevertheless are quite different. For the same reason, foreign legal models are seldom exactly relevant to local legal change and almost never survive in pristine

* As this essay was completed originally in 2002, much that has happened since on issues of constitutional change, judicial reform, change in the organization of the private legal profession, and more is not addressed. This Essay will also be published by Tim Lindsey (ed) in *Law Reform In Developing and Transitional States* (London: Routledge, 2005)

form. Thinking about legal reform in Indonesia, then, or for that matter any other country that has undergone serious institutional damage, has to begin with more fundamental matters.

Effective legal reform in Indonesia implies the reinvention of its state. It is not much of an exaggeration to suggest that an Indonesian state now barely exists. No single political or bureaucratic institution works effectively or adequately. Nor is there much evidence of public trust in instruments of state. Over a period of approximately forty years, the government was nearly shorn of its designated responsibilities to Indonesian society, its institutions subordinated to the interests of political leadership and its allies.² Indonesian conditions are not altogether extraordinary. Comparable cases exist in history and a few are available now, for example in Burma, Nigeria, some parts of the former Soviet Union, and elsewhere. Many exhibit similar problems—politically engaged armies, for example, and seriously weakened social organizations—but each also has significant peculiarities that require attention. Just as no two competent legal systems are much alike, neither are broken ones.

Some critical differences are made clearer by tracing the political evolution of legal institutions. While I am mainly concerned here with the question of how post-Soeharto Indonesia might begin to create a workable legal system—or, again, how the state might be reconstructed—the project requires attention to some forgotten (or suppressed) history. Understanding how a reasonably useful legal system was destroyed, what forces counted most in reducing it to rubble, is essential to thinking about how to create another that works.

The Parliamentary Rechtsstaat

Little attention was paid substantive law or legal institutions during the Indonesian revolution against Dutch authority from 1945 through 1949.³ A

1 See Thurman Arnold, *The Symbols of Government* (New Haven: Yale U. Press, 1935).

2 For several perspectives on institutional decline and its social consequences, see the contributions in Stanley, ed., *Indonesia di Tengah Transisi* (Indonesia in the midst of transition. Jakarta: Propatria, 2000.)

3 Two useful basic legal histories are Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia* (From colonial law to national law: social-political dynamics of legal development in Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994); and Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Legal policy in Indonesia. Jakarta: LP3ES, 1998). See also my essays in *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia* (The Hague: Kluwer Law International, 2000).

few fundamental changes were imposed by the Japanese occupation administration, which eliminated colonial courts for Europeans, unifying the judicial system around the colonial courts for Indonesians and those assimilated to Indonesian status. The revolutionary republic accepted this reform and the procedural code that went with it, adopting, in effect, the most repressive side of the plural colonial legal establishment.⁴ The only other step during the revolution significantly relevant to the legal system was the creation of a Ministry of Religion, which became home to existing Islamic courts, concerned only with family law, and later expanded the religious judiciary throughout the country.⁵ For the rest, revolutionary leadership had little time to deal with the legal system and, with a few significant exceptions, not much inclination to change it anyway.

Indirectly, however, one political choice had critical influence on legal process after the revolution. The strong presidential Constitution of 1945 was replaced de facto by a parliamentary system that was later imbedded in the liberal Provisional Constitution of 1950, an amended version of the earlier short lived federal constitution of 1949. The parliamentary order governed Indonesia during its first six years of independence. Not much research has been done on that period; but it deserves far more attention, not least for the sake of re-examining the constructed mythology about how bad it was.⁶ The parliamentary years, immediately following the revolution, were difficult: regional and religious rebellions, scarce funds, the pressures of new groups and interests liberated (or cast up) by the revolution, the beginnings of cold-war pressure and intervention, and ideological conflict among a large number of political parties yet to be weeded out by the elections finally held in 1955. Even so, parliamentary governments produced a reasonably successful educational policy, debated and promulgated substantial legislation, unified the judicial system and extended it throughout the country, planned and held the first national elections, hosted the Bandung Conference in 1955, managed

4 See Lev, *Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State*, Indonesia, vol. 40, Oct. 1985.

5 See Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions* (Berkeley: U. of California Press, 1972).

6 The classic work on the parliamentary period is Herbert Feith's *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1962). A superb study, it unfortunately remains almost alone. Relatively little has been done since to re-examine his analysis or to develop other perspectives on the parliamentary years.

growing cold-war tensions, and began to situate Indonesia in an uncertain world.

Was it unstable, as has been interminably charged? Governments changed often, rather like fourth republic France, but with little direct impact upon the country at large other than exciting much grumbling and impatience. While the party system, before and after the elections, fairly accurately represented the country's demographic diversity, it contained as much as it exacerbated tensions among religious and ethnic groups. Even with rebellions in Maluku, Sulawesi, West Java, and Aceh, along with post-revolutionary unrest elsewhere, relatively few citizens died during those years as the result of government action. It is worth weighing the cost in human life of the "stability" enforced by New Order leadership from late 1965 onwards. Similarly, corruption was hardly absent in the parliamentary period, as political parties sought financial support and some officials made use of opportunities. Compared with the Guided Democracy and the New Order years, however, 1950s corruption seems amazingly picayune and even subject to some controls, not least by way of legal process.

Despite serious deficiencies—of funds, trained personnel, equipment, basic facilities—the legal system inherited from the colony worked impressively well under the parliamentary government. Judicial decisions from those years provide ample evidence that judges from the first instance up through the Supreme Court (Mahkamah Agung, hereafter MA) not only managed litigation but, as best they could in difficult circumstances, began to adapt old substantive law to new conditions.⁷ Moreover, their decisions were implemented as a matter of course, in distinct contrast with judicial experience practice under the New Order. Similarly, the prosecution and police, equipped with capable leadership, were by and large oriented to law, not particularly to political authority, which did not always hesitate to make use of them but as often as not failed. It was, in short, a fairly effective legal system, one that evidently had the respect of those who came into contact with it. There were protests against the failure of parliamentary governments to replace colonial law, and occasionally against the too deliberate pace of the courts and prosecution, but legal institutions by and large were respected and trusted.

⁷ Judicial decisions from the 1950s can be found in the *Madjalah Hukum dan Masyarakat* (old spelling), which stopped publication in 1962 or so. See also Lev, *The Supreme Court and Adat Inheritance Law in Indonesia*, *Amer. Journal of Comparative Law*, vol. 11 no. 2 (1962).

If so, why should Indonesia's legal system then have worked as well as it did? The most fundamental reasons lie not in the quality of the legal institutions themselves, for their apparent autonomy and confidence derived essentially from the political system and its working principles, so long as they lasted. That generation of nationalist leaders consisted of well educated (and mainly high born) figures, many of them legally trained, and more or less informed ideologically by democratic socialist ideas absorbed from their schooling and reading. The provisional Constitution of 1950, a distinctly progressive and liberal blueprint, reflected this outlook. They were also perhaps convinced, particularly in such major centrist parties as the PNI (Nationalists) and Masyumi ('modernist' Islamic) but several smaller parties too, that a constitutionalist republic would best shelter their own legitimacy from challenges originating in revolutionary claims to social and economic justice, not only from the Communist party, or Islamic demands for a state devoted to majoritarian religious principles.

One consequence of these views, along with some institutional memories from the colonial period, was support for legal process even at some political cost. In a competitive party system, law provides both a cover of legitimacy and a measure of safety for those who are out of office from those who are in. These conditions maintain, however, only so long as the legal system enjoys a measure of autonomous authority and popular trust. During the parliamentary years legal process was given its due by most cabinets; and the top ranks of the judiciary, prosecution, and police had no compunction about enforcing the law even against prominent political figures. Political leaders tested boundaries often enough and sometimes crossed them, but for the most part they held. It helped that senior legal officials were themselves intimately connected with the nationalist movement and its leadership, not overly respectful of political authority per se, and concerned to protect and develop their own institutions.⁸

An equally significant attribute of the parliamentary order was the balance it struck between state and society, to fall back on that simple dyad. Active labor unions, peasant organizations, political parties, and private associations of other sorts, all suggested limits on public authority that were

⁸ See, for example, the study of Indonesia's first post-revolutionary Chief Public Prosecutor, Soeprapto, by Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira: Jaksa Agung Soeprapto dan Pengakuan Hukum di Indonesia, periode 1950-1959* (Jakarta: Gramedia, 2004).

well understood by parliamentary leadership. This too favored legal institutions that, albeit instruments of the state, were sensitive to outside pressures. Judges and prosecutors, police and bureaucratic offices were constrained to pay attention to a public that was not overly cowed. The point should not be exaggerated, for official attitudes towards a mass public, eighty-five percent of whom lived in villages, were not all that respectful. Nor did colonial views of the local population and habits of official prerogative promptly disappear with independence. But the differences from earlier (colonial) and later (Guided Democracy and New Order) regimes were hardly subtle: and they had to do substantially with changes in the distribution of power between state and non-state.⁹

Guided Democracy and the Decline of Legal Process

For all that President Soekarno is regarded as the originator of Guided Democracy, he was in many ways more figure-head, symbolic font of authority, than power-holder. Signifying the regime and exercising influence on an admiring public, he nevertheless lacked organizational power, which belonged to a few parties capable of mobilizing loyalists on the streets but above all to the army. Led by the politically engaged and intelligent General Abdul Haris Nasution, it was the army, not Soekarno, that set the stage for and played the prime role in constructing Guided Democracy and, by extension, the New Order.¹⁰

The parliamentary regime ended in early 1957, largely as the result of the beginnings of regional rebellion led by local army officers and in time supported by the United States. On the urging of Nasution, martial law (SOB) was proclaimed in March after Prime Minister Ali Sastroamidjojo's cabinet resigned, and President Soekarno, until then a formally limited constitutional president, assumed increasingly forward authority. Over the next two years, however, the fundamental ideas that molded the new regime originated with

⁹ Ruth McVey somewhere makes the important point that the influential old aristocracy became increasingly aware of its class interests following the first national elections, when Islamic parties on the one hand and the even more threatening Communist Party, on the other, brought home a serious threat to their longevity. In 1958, when the new government led by Soekarno's appointee Prime Minister Djuanda proposed postponement of the elections scheduled for 1959, all major parties except the PKI agreed, thus undercutting the legitimating base of the parliamentary system itself.

¹⁰ See Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959* (Ithaca: CMIP Monograph, 1966).

Nasution. In 1958, after the PRRI-Permesta rebellion broke out openly in February and during a season of coups d'état in Asia and the Middle-East, the cabinet and National Council (created by the President) acceded to three proposals urged by Nasution. One was the introduction of functional groups, a corporatist reconception of political organization meant also to limit the influence of political parties and provide a format for military participation. The second was the "Middle Way of the Army" (later the Dwifungsi or dual-function) by which, in effect, the army promised to avoid a coup in exchange for recognition as both instrument of national defense and social-political participant. The third was government submission to the Constituent Assembly (elected in 1955 to draft a new constitution) of a proposal to restore the 1945 Constitution, which Nasution had espoused in principle since at least late 1952, instead of whatever constitutional draft the Konstituante was then debating. In early 1959 the Konstituante, despite pressure, failed to give the 1945 Constitution the two-thirds majority it required, whereupon Nasution imposed a curfew and news black-out and proposed to Soekarno, then abroad in Japan, that he proclaim the old constitution into effect by decree.¹¹ Soekarno, not happy about the project and worried by the army, had little choice but to issue the decree in early July 1959.¹²

The changes that followed were dramatic, and for some—including judges, private lawyers, some prosecutors, and assorted other legal functionaries—paralyzing. Authority and power were increasingly concentrated in Jakarta, seriously weakening the state-society balances critical to the parliamentary system. Political parties were pushed to the margins of legitimacy and their number was reduced. Non governmental organizations of various

¹¹ *Ibid.* and Adnan Buyung Nasution's Utrecht dissertation, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia* (The Hague, 1992). On the ideological and intellectual origins of the 1945 Constitution, see the impressive study by Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik* (The Integralist State Perspective. (Jakarta: Grafiti, 1994).

¹² On Soekarno's skeptical view of the 1945 Constitution, see the memoir of the PNI leader Hardi, *Api Nasionalisme* (the fire of nationalism. Jakarta: Gunung Agung, 1983) pp. 68ff. Hardi writes that he first proposed restoring the 1945 Constitution in 1957, that Soekarno at first rejected the idea but then finally was persuaded. Perhaps, but Nasution's proposal in mid-1958 bore quite different significance. Soekarno's unhappiness with developments over the 1945 Constitution are evident in the short speech he made upon his return to Jakarta in late June of 1959. See Lev, *Transition*, p. 277. It was obvious to Soekarno that Nasution had finally won the battle begun in 1952, when army officers failed to persuade the president to dismiss Parliament and assume authority, and that he, Soekarno, would have to do what he could to contain Nasution's power.

sorts, denied the useful access they once had to Parliament and elsewhere in the government, went rapidly into decline. Newspapers, under growing pressure since the proclamation of martial law in 1957, were weeded out and brought under control. The centrally directed regional administration, the *pamong praja*, threatened with extinction by Law no. 1/1957 that subordinated the institution to local legislative councils, was promptly revived as the democratizing law was rescinded, partly under pressure from Nasution himself.

What happened to the *pamong praja*, a colonial institution par excellence, was telling. From quite different perspectives, perhaps, both Nasution and Soekarno favored its resuscitation. For Soekarno it may have been a matter of avoiding the decentralizing purposes of Law 1/1957 and concentrating central government (and his own) authority for the sake of promoting political, social, psychological change in a country too long subjugated by colonial power. Nasution may have been rather more inclined to think that the colonial administration had it right in the first place, that an unruly mass of population had to be controlled and disciplined by the tough leadership that the army was most competent to provide. Doubtful of civilian purposes and abilities, Nasution, like many other officers, evidently thought that a strong Indonesian state demanded the skills and determination over which the army had a monopoly.¹³ Moreover, the officer corps may well have doubted the claims of the civilian elite to exclusive entitlement to authority and its privileges, all the more so as the army, they insisted, had won the revolution. In short time, military officers were in the cabinet, active in regional administration, and in charge of Dutch commercial enterprises nationalized in 1958.

Neither Nasution nor Soekarno had much interest or stake in legal process. Between Soekarno's insistence on the continuing revolution and Nasution's on discipline and military control via martial law, not to mention increasing tension between the Communist Party (PKI) and the army—in which other political parties and a few cold-war inspired outsiders had intense interest—the legal system quickly lost its ideological and political moorings. Martialing as much political support as he could, Soekarno demanded loyalty from the bureaucracy, the police, the prosecution, and the courts, which he

¹³Nasution's voluminous writings provide ample information about his views, ideas, and objectives from the time of the revolution onwards. Soekarno is rather more complex, and despite at least three biographies and many shorter assessments, some of them informed, he remains a bit enigmatic, possibly because of the huge gap between his public image of power and his lack of anything like it when it counted most.

insisted owed a higher allegiance to state interests, represented by the president. In 1964 the idea was incorporated into a new law on the judiciary. Even earlier, however, he had castigated the legal profession as decidedly unrevolutionary and dismissed the pet principle of judges and lawyers both, the separation of powers. To bring the point home, following the restoration of the 1945 Constitution, the president appointed to the cabinet the chair of the Supreme Court, the legally capable but politically weak Wirjono Prodjodikoro, who accepted the appointment, much to the dismay of stunned and increasingly depressed judges.¹⁴

It was during this period, from 1959-1960 on, that the legal system began rapidly to collapse. Such institutionally oriented officials as Prosecutor-General Soeprapto and police commandant Soekanto were dismissed and replaced with leaders less independent and more sensitive to the concerns of political leaders. A few judges, prosecutors, and police officials objected or quietly retired, while many of those who remained turned from law to political compliance and its rewards. The same was true of the administrative bureaucracy. As highly placed civil servants were incorporated into a state edifice tied directly to regime leadership and freed of both institutional and non-regime controls, a tacit understanding took shape in which, in exchange for political loyalty to the President or to army leadership or to both, officials were tacitly allowed to extract compensatory rewards where they could find them. Inadequate salaries and inflation excused the growing practice of extraordinary fees, but loss of institutional autonomy and professional pride made subornation easier.

In the judicial system prosecutors put their control over preliminary investigation to use by arresting well-off entrepreneurs, often ethnic Chinese, and holding them for ransom. In short time, prosecutors began to recruit judges, needy and disappointed in their own institution, who shared the take in exchange for favorable decisions when necessary. Soon after, judges went on to accepting bribes directly from litigants in both criminal and civil cases. Judges and prosecutors who objected at all either retired or were set aside to do routine or meaningless work. Finally, to complete the circle, advocates who understood that winning cases had a price attached, joined what came to be known later as the judicial mafia. By 1965 much of the judicial system was infected.

¹⁴ On many of these developments, particularly as they affected the courts, by far the best source is Sebastiaan Pompe's Leiden dissertation, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development* (1996)

The New Order: Pathologies of Legal Process

If the principles or ambitions of the parliamentary system were essentially rational-legal, in Weberian terms, and Guided Democracy was a profoundly imperfect or frustrated patrimonial regime, the New Order regime was in some ways prototypically patrimonial but underlain so unmistakably by coercion that it challenges the classification. The structural principles of the New Order were precisely those laid down by Nasution for Guided Democracy, but now were consolidated in a matching, somewhat streamlined, bureaucratic edifice with direct lines of control from the Presidency reinforced, in key ministries and agencies, by the presence of military officers appointed to high level positions. Unlike Nasution, who was cast aside a few years after the coup of late 1965, General (later President) Soeharto had the advantage of a cleared field: the army was unified under his command, the Communist Party had been obliterated, the other parties were easily subjugated and managed, and primary lines of power could be drawn together into his own hands. Soeharto's political base, cleansed of Soekarno and Nasution supporters, was the army, whose territorial structure permitted control to extend from Jakarta through every province down to village levels. It was obedient, by and large responsive to Soeharto's directions, and an efficient tool. The patrimonial assumptions of the New Order, prominent as they were, were secondary to the more persuasive and widely understood premise that brute force, exemplified by the slaughter of late 1965, trumped all.

Legal process had no reliable political or ideological base in this political order, a point that many reformers may not have understood well until two or three years into the new regime. In 1966 and 1967 several publicly outspoken judges, prosecutors, police officials, private advocates, students, intellectuals, and newspapers raised demands for the restoration of the *negara hukum*, an Indonesia law-state. For many such reformers it was precisely the failures of legal process, its abuse and corruption that defined Guided Democracy. They assumed at first that its successor would, with their assistance, revive the status quo ante, minus the Communist Party, Soekarno, and others held responsible for the turmoil of the last five years, not least of all the army: a naïve but compelling view. Within the legal system reformist judges, prosecutors, police officials, and advocates (who had finally inaugurated a national association, PERADIN, in 1963-64) established a collaborative organization, the PENGABDI HUKUM (Servants of the Law) meant to reconstruct

institutional relationships, fortify them against political intrusion, and rectify abuses.

General Soeharto, who had crushed the September 30 coup, assured the public that law would be restored and constitutionalism upheld. Many believed it. But when he became acting president in 1967 and president the following year, he had, according to insiders, added a critical proviso: “constitutionalism as far as possible.” Only an ideological commitment to a legally oriented regime could possibly have fulfilled the promise of a renewed *negara hukum*. But there was no such commitment and never had been among the officer corps. Nor was there a political imperative, for the military base of the New Order, along with the weakness of political parties and assorted social organizations, rendered this regime powerful enough to require no concessions or compromises at all.

It soon became evident that *negara hukum* rhetoric was only that, and that the basic premises of Guided Democracy would remain in tact and in spades. A regime party, Golkar, albeit insistently not a party, was fashioned on the platform of an earlier organization, the Joint Secretariat of Functional Groups. The *Dwifungsi*, the dual function of the armed forces—the prime pillar of the New Order—was not to be questioned. Nor would the new regime brook any consideration of amendments to the 1945 Constitution. Essential changes had to do with regime policy and structural refinement. On the one hand, the Soeharto government opened the country wide to new international and local investment, promising an era of “development.” On the other, the national bureaucratic establishment, including judicial officials, was consolidated into something like a fortress, relatively impervious to external control and oriented directly to regime leadership. What Soeharto and the New Order lacked by way of Soekarno’s charismatic appeal was easily made up for with a dependable line of command and superior power.

Once this became clear, during the late 1960s and early 1970s, officials—including judges, prosecutors, and police—were quick to understand that they need not adjust dramatically away from habits initiated under Guided Democracy. By 1968 *PENGABDI HUKUM* began quickly to fade as the prosecution, police, and judiciary (via the Ministry of Justice) forbade members of the organization to speak on behalf of their parent institutions. By 1969 its mainstay members were private lawyers, one of whom was its last chairman, and then it disappeared. Reformers within official institutions soon turned

from activism to public silence, while across the moat from the state bastion reform efforts melded with opposition and took on a different cast.

The definitive symbolic reform battle during the early New Order took the form of an extended debate, from 1968 to 1970, over a draft law on judicial organization, Law 14/1970. For the last time reform judges and private lawyers uncertainly joined forces to demand more authority for the courts.¹⁵ Their two most fundamental claims, meant to assure judicial autonomy and impose a measure of control over executive power, were to separate the courts from the administrative jurisdiction of the Ministry of Justice and to grant powers of judicial review to the Supreme Court. But advocates and judges had different ends in mind. While judges hoped to restore lost prestige and significance, advocates sought to strengthen legal process and subjugate political to judicial authority. Both failed. The government fought off the demands; and the new law, while incorporating a few unenforceable promises and bowing symbolically to *negara hukum* principles, essentially confirmed the political and constitutional status quo.¹⁶

The result was a downward spiral of legal efficacy punctuated by occasional rhetorical flourishes of legal reform. Corruption in the courts, prosecution, and police, as well as the administrative bureaucracy, skyrocketed as judges and others developed imaginative strategies of self-enrichment to match the burgeoning funds made available by economic growth. From the simple, straightforward bribes of the Guided Democracy years, judges graduated to auctioning off decisions, while at least one first instance (*pengadilan negeri*) chair and perhaps others, took to auctioning off potentially rewarding cases to judges themselves. By the mid 1970s the Mahkamah Agung, which had remained free of corruption—partly because it did not hear cases

¹⁵ “Uncertainly” because under Guided Democracy, as official standing became increasingly important and corruption began to spread, tensions rose further between judges and professional advocates. Once collegial in an autonomous judicial order, their relationship deteriorated seriously as senior advocates challenged the integrity of judges and prosecutors, and as public lawyers came to regard officialdom as exclusive, marginalizing advocates. These tensions escalated during the New Order years, to the extent that on occasion judges barred advocates from their courtrooms, while prosecutors warned accused persons against hiring defense attorneys other than those recommended by the prosecution itself.

¹⁶ See Lev, “Judicial Authority and the Quest for an Indonesian Rechtsstaat,” *Law and Society Review*, vol. 12, 1978-79. In this law as in later statutes that appeared to promise basic reforms, new provisions were frequently undercut by prosecutors and judges or police officials who either ignored them or refused, with impunity, to implement them. Some reforms provided for in the law, moreover, required ancillary legislation that was never promulgated.

directly but decided in cassation only on the legal merits—began to insist on a cut from the lower courts, and from there eventually progressed to direct payments by appellate clients. As judges and prosecutors moved up their respective ladders of promotion, often after payments within their hierarchies, the ethos of corruption was consolidated throughout.

Few if any government agencies responsible for the delivery of public services avoided corruption and other abuses of authority, which became so common as to be taken for granted, which may clarify the difficulties of dealing with the problem after the fall of Soeharto in 1998. It is in this sense that every institution of national and local government was functionally debased during the New Order period. It was not simply a matter of corrupt practice, but also and more deeply one of ethos, of a reorientation away from legally defined responsibility, not least to the public, and towards the privileges and rewards and opportunities that followed from linkage to political power. Some have insistently argued that this ethos is rooted in cultural bedrock, particularly of Java, but the tempting assumption short-changes analyses of an underlying political structure and its implicit strategies. It also ignores the point that the public evidently did not much appreciate this New Order drift. Nor was it merely a matter of discrete grumbling, but of shoes and rocks thrown at judges, and of constant protest against corruption and abuse of authority.¹⁷

Regime leadership was not altogether oblivious to corruption or other serious, often brutal, abuses of authority.¹⁸ It cannot have escaped the attention of political and bureaucratic leaders that substantial segments of the population, along with foreign investors and governments, were more than mildly put off by corrupt practices, bureaucratic inefficiency, and human rights violations. That the president and his family, along with many high civilian and military officials, were corruptly engaged does not necessarily imply that they were unwilling to break corruption or politically damaging abuse elsewhere in the

¹⁷ My argument here is not with cultural influences, but rather with the lack of useful analytical approaches to the complexity and variation of values anywhere. The enchanting capacity of “culture” to explain just about anything post hoc makes it much too easy to avoid the hard work of analyzing the complex causes of corruption and much else. Moreover, cultural explanations too easily let political and bureaucratic leaders off the hook of responsibility.

¹⁸ For a detailed, nuanced study not of corruption but of abusive uses of legal process for political ends, see the Monash University dissertation by Arief Heryanto, *Discourse and State-Terrorism: A Case Study of Political Trials in New Order Indonesia 1989-1990* (1993).

regime. Some presumably understood the dangers perfectly well, and others were no doubt repulsed by the daily excesses. Yet, it is also clear that to impose controls—to implement the anti-corruption law of 1971 or its successor programs, for example—would inevitably have challenged the political foundations of the regime itself. For by the mid-or late 1970s, and increasingly thereafter, the glue that held the New Order structure together was precisely the opportunity of self-enrichment it made available to supporters. It is in this sense too that the problem became one of an ethos linked to interest.

By the late 1980s and early 1990s, dissatisfaction with the New Order regime was widespread enough that political leaders, perhaps including Soeharto himself, had begun to suppose that concessions were necessary. (It is worth arguing that even before the economic crisis that began in 1997, the Soeharto government was on its last legs.) In response to public disenchantment, criticism, and pressure, both domestic and international, two significant enactments implicitly admitted the failures of legal process. In 1986 a new law established administrative courts (PTUN) that were finally inaugurated in 1990, following a period of training for select judges in Europe. Since the 1950s administrative courts had been foreseen in legislation or pronouncements on judicial organization, but never materialized, largely perhaps because such courts, a site for challenging official acts, might prove troublesome to government agencies. Some have supposed that the purpose of the PTUN was to reassure foreign critics and investors that the Indonesian government took legal reform seriously; and Bouchier has argued that the new courts were intended as an effort at rationalization in a bureaucracy badly in need of it.¹⁹ Both concerns no doubt had influence in some quarters, but it is equally likely that regime leaders understood the political uses of the innovation in the face of public anger and dissatisfaction with civil courts and the absence of redress against official incompetence and abuse. Taking few chances, however, the drafters of the PTUN law hedged considerably, limiting the jurisdiction of the new courts and subjecting them to final appeal to the MA, whose sensitivity to political authority was assured.

The second innovation was a new National Commission on Human Rights (KOMNAS HAM) established in 1993, in response to international outrage over the Indonesian army's murderous suppression of a

¹⁹ See Bouchier, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia," in Kanishka Jayasuriya, ed., *Law, Capitalism and Power in Asia* (London and New York: Routledge, 1999) pp. 233-253.

demonstration in East Timor in late 1992. Its membership included a number of widely respected public figures likely to take the work seriously. It too, however, was limited to investigative and advisory roles.

Against prediction, both institutions worked well enough to trouble various regime supporters and beneficiaries. The PTUN, established in five major cities and equipped with appellate instances, heard a rapidly growing number of cases directed against the government's ministries and agencies, including the police, and actually decided in favor of plaintiffs, a relatively rare phenomenon in the civil courts.²⁰ The new courts quickly became popular and citizens' expectations rose markedly.²¹ The most surprising decision appeared in 1995 in the *Tempo* case, when the weekly's editor, Goenawan Mohamad, sued Minister of Information Harmoko on grounds of having violated the press law by banning the popular journal (along with two others) in 1994, an event that had set off angry demonstrations in Jakarta. The chair of the Jakarta PTUN, Benjamin Mangkoedilaga, decided for Gunawan on the incontrovertible language of the law. This ruling, later confirmed by the appellate PTUN, stunned the public, leading to celebrations and even some optimism.²² Soon thereafter, however, Harmoko appealed the decision to the MA, which duly overturned it, to no one's surprise.

Similarly, the KOMNAS HAM approached its charge with marked integrity, hearing complaints about common violations of human rights around the country, publishing the results, and forwarding advice to the government, which as often as not, particularly among military leadership, denied the findings or tried to justify the condemned action but in any case did little more. A few

²⁰ Actually, a new pre-judicial (*pra-peradilan*) hearing provided for in the 1980 code of criminal procedure (KUHP) allowed actions in first instance civil courts to challenge and demand (quite limited) compensatory damages for illegal police actions and the like. Decisions in favor of the claimants were not unheard of, but neither were they impressively frequent, in part because many judges were reluctant to condemn official colleagues.

²¹ The fullest study of the PTUN to date is Adriaan Bedner's Leiden dissertation, *Administrative Courts in Indonesia: A Social-Judicial Study* (2000). The PTUN did not avoid corruption by any means, nor were they all that likely to take on politically sensitive cases, but for a time they offered a good deal of hope to citizens who had none at all in the civil courts.

²² That a decision based on the clear language of a statute should have been greeted with such surprise and glee is an indication of how little trust there was, and is still, in legal process. On the initial banning of *Tempo*, see TEMPO journalists team, *Buku Putih TEMPO: Pembredelan itu* (TEMPO White Paper: The Ban. Jakarta: Alumni Majalah TEMPO, 1994) and on the litigation as it developed, including the decisions, Alumni Team, ed., *Kasus Pencabutan SIUPP Majalah Tempo* (Bandung: Alumni, 1998).

government and military leaders proposed that the KOMNAS HAM should be eliminated or further hobbled, just as there was a good deal of complaining in some official quarters about the PTUN.

How account for the behavior of the PTUN and KOMNAS HAM, neither of which had incipiently aroused great expectations? Part of an answer, one that bears on strategies of institutional reform, is precisely that they were new, with clear slates, and in a position both to ignore precedents, because there were none, and to choose their own directions. Another part, however, is that PTUN judges were fairly well selected and trained, and they and the KOMNAS HAM members took office at a time when it was impossible to ignore the temper of a society convinced that public institutions were rotten. The point should not be exaggerated, for the PTUN were hardly perfect, extraordinarily aggressive, or free of corruption; nor did the KOMNAS HAM proceed without caution. But the fact that both institutions stood out momentarily for integrity and seriousness gave them respectable cachet, for a while, that inspired respect and hope in some quarters. It is equally important, perhaps because they did have popular support, that the government did not rein them in too obviously.²³ The same was true much earlier of another institution, the non-governmental Legal Aid Institute of Jakarta, founded in 1970.

Counter Tendencies under the New Order

Every idea, as Hegel had it, inspires its opposite. The ideological authoritarianism of Guided Democracy and the New Order, along with their corruption, abuse, and self-serving ness, sharpened a focus among non-regime groups on legal process, the *negara hukum*. The “law-state,” for many reformers, was exactly the opposite of the New Order, requiring profound change in the structure of the state, its fundamental principles, the theoretical and ideological bases of political authority, and the relationship between state and society. If during the parliamentary period some groups took the *negara hukum* for granted too confidently, after Guided Democracy and then under the New Order the principles of a state based on law became increasingly compelling for reasons of experience. There developed something (vaguely)

²³ After his decision in the TEMPO case, however, PTUN judge Benjamin Mangkoedilaga was “promoted” out of Jakarta to the appellate administrative court in Medan. It was commonly supposed (by Judge Benjamin too) that it was a punitive move.

like a community of interest, perhaps mainly of ideological outlook, either willing to contest the issues directly or to join the movement, such as it was, in safer times. The influence of this tendency should not be exaggerated, for it was little more than that, a tendency, without organization, obvious power, adequate knowledge, or strategy. Those with a stake in the existing state and threatened by serious change had most of the advantages, not least of key positions and inertia. Their interests, however, require little effort to understand. But who exactly wants a *negara hukum* and why?²⁴

The most obvious support, explicit from the beginning, came from private lawyers, few as they were—perhaps 250 nationwide during the Guided Democracy years—who had most to lose, and lost it, when the judicial system turned inwards toward political authority. Only in 1963-64 did a few advocates finally establish a professional association, PERADIN, that became increasingly active after the coup of 1965.²⁵ More than judges, it was PERADIN that formulated the most critical issues in the debate over Law 14/1970 and continued to pursue them well into the New Order period. As the economy grew from the late 1960s on, the profession expanded exponentially, generating new types of specialized private lawyers little interested in old battles.²⁶ Senior leaders, all advocates, carried on the fight, however, declaring PERADIN to be a “struggle-organization” at its plenary meeting in Yogyakarta in 1978. The association was troublesome enough that during the early 1980s the government undertook to absorb PERADIN into a more broadly conceived state sponsored organization, IKADIN. IKADIN came to be, but not as the government wished, for the lawyers were too divided and testy. In no time at all, there were five or six antagonistic associations, to the frustration of the Ministry of Justice and MA, which had hoped that a unified professional association would be comfortably pliable.²⁷

²⁴ See my article, “Judicial Authority,” cited supra in note 15.

²⁵ PERADIN: Persatuan Advokat Indonesia (Indonesian Advocates Bond).

²⁶ It is impossible to know exactly how many private lawyers—whether litigators (advocates) or non-litigators (consulting lawyers) or mixed sorts—because no single association keeps accurate track, not all advocates are registered, and not all practice consistently. My own estimate, which may be far off, is that there are now about 8000 private lawyers in Indonesia, give or take a few thousand.

²⁷ On the history and tribulations of the private legal profession, see Lev, “The Origins of the Indonesian Advocacy,” 22 *Indonesia* (October 1976); Lev, “Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia,” in Lev and McVey, eds., *Making Indonesia* (Ithaca: CSEAS, 1996).

Increasingly in tension with legal officialdom since the Guided Democracy years, many advocates bought their ways into a more satisfying relationship by colluding with corrupt judges and prosecutors. Others, at first largely among experienced seniors in the profession—among them Lukman Wiradinata, Suardi Tasrif, and Yap Thiam Hien, all now deceased—remained principled and critical to the end and helped to develop like-minded proteges. If the profession now is shot through with corruption, more than a few advocates remain ideologically committed to and outspoken on issues of legal and political change.²⁸

PERADIN sponsored the Legal Aid Institute of Jakarta (Lembaga Bantuan Hukum. LBH), the brainchild of the activist advocate Adnan Buyung Nasution. Founded in 1970, the LBH went much beyond representation of indigent clients in civil and criminal matters to address equally important (and in some strategic ways more so) issues of political-legal change. Challenging and criticizing the government, though especially prosecutors, judges, and the police, the LBH became the country's most prominent center of criticism and critical thinking about the New Order regime, abuse of authority, human rights, and reform. By the time civilian authorities and military officers became dangerously irritated, however, popular approval of the organization lent it a measure of protection. In 1980 the LBH became a foundation with twelve or more branches in major cities around the country. On few major issues of government abuse was it silent. Despite internal tensions over time, the LBH was able consistently to rely on an attentive and appreciative press to make its cases. It remains a significant agent of legal reform.

In part simply by surviving prominently, the LBH became an exemplary prototype of sorts for other activist NGOs, which began to proliferate during the 1970s until there were hundreds and eventually thousands of them involved in disparate programs and objectives. Not all were superb examples of the genre, and some were essentially false fronts, but many were (and are) seriously engaged.²⁹ Legal aid organizations of one sort or another were particularly

²⁸ For a detailed assessment of the profession now, see the extraordinary study by the Indonesian Center for the Study of Law and Policy (PSHK), *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi* (Indonesian advocates in search of legitimacy. Jakarta, 2001).

²⁹ See Philip J. Eldridge, *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia* (Kuala Lumpur: Oxford U. Press, 1995); Kastorius Sinaga, *NGOs in Indonesia* (Bielefeld: Bielefeld Studies on the Sociology of Development, 1995); Rustam Ibrahim, ed., *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000: Sebuah Refleksi Pengalaman Dua Dasawarsa LSM* (The NGO Agenda on the eve of the year 2000; a reflection on two decades of experience. Jakarta: CESDA-LP3ES, 1995).

popular; the regime party GOLKAR itself felt compelled to establish a legal aid organization to compete with the LBH. One significant effect of the NGO movement in Indonesia was, by its very existence, to challenge the ideological assumption basic to Guided Democracy and the New Order that Indonesian state and society were fused in a benevolent whole.³⁰ It is a critical point for political and legal reform, for imbedded in the NGO perspective is the sharp converse that society is separate from and even antagonistic to the state, that the interests involved are not at all the same. Ideologically, at least, this conviction is essential to the evolution of a legal system no less useful to society, common citizens, than to the state.

Another important source of support for strengthening legal process are religious and ethnic minorities increasingly (though not entirely) persuaded that they need the protection of a legal system capable of enforcing conceptually neutral norms among all citizens. In the Indonesian case, “minorities” in some ways significantly includes the Islamic majority, long marginalized politically both in the colony and the independent state. But ethnic Chinese, Catholics, Protestants, Balinese Hindus, and many others in a country that consists largely of minorities, have long since begun to recognize that their defenses are relatively few and expensive. This reality and the history from which it derives has led to a fairly widespread appreciation of the defensive uses of legal process as a means of containing both state and society.

There is more to this proposition that highlights another social stratum that became increasingly drawn to the potential promise of a law based state during the New Order years. Upwardly mobile university students, their numbers expanding rapidly as new universities were established throughout the country during and after the Guided Democracy period, could not ignore their disadvantageous lack of useful social and political connections. Many assumed that legal norms would emphasize merit in recruitment into the government. Where some actually found it, however, was in the universe of private professions that expanded hugely during the boom years of the New Order.

This enclave of professional work, noticeably quiet until after the fall of Soeharto, is another site of interest in legal and political renewal, though

³⁰ On the origins and implications of this “integralist” idea see the Monash dissertation of David Bourchier, *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia* (1996), and Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, cited supra note 10.

not one all that easily mobilized.³¹ From the late 1960s on, as foreign and domestic investment burgeoned, the need for professional services grew almost as quickly. Lawyers, accountants, and engineers, but also doctors, architects, business managers, consultants of various sorts, all began to proliferate, often outrunning the organizational capacity of professional associations to keep up. The recent history of the legal profession is instructive. Beginning as a small group of usually solitary litigators on an older Continental civil law model, in the New Order economy the profession grew rapidly, adapted, and mutated. A few and then many more lawyers, none too happy in the courtroom, devoted themselves to more rewarding and satisfying commercial office work as “consulting lawyers,” a peculiar breed neither notaries nor advocates. In short time they became the elite of the lawyering profession, fashioning new multi-member law firms situated in luxurious office suites beyond the imagination of attorneys only a decade or two back. Professionally busy and largely unconcerned with the courts, they have tended toward isolation, condemning corruption and abuse but quietly, usually abjuring public activism of any sort. Many nevertheless understand the professional advantages of a more consistent and trustworthy legal process, one less obstructive, less expensive, and more attuned to their own needs of consistency, efficiency, and receptivity to their influence on the evolution of commercial law.

Once the economic crisis began in 1997, these lawyers, like other professionals, became slightly more outspoken against the Soeharto government and in favor of fundamental change, but only a few did more. (As elsewhere, the professional stratum of a growing middle class has much to gain from the promise of certainty that established legal process has to offer. But particularly is this so of younger professionals who have had less opportunity to compromise with, or to be compromised by, a political regime and its institutions equipped with wide discretionary leeway and unlimited power.) Having learned under the New Order to avoid politics or any appearance of critical opposition, senior professionals find it hard to change postures. It is likely, however, that a few senior and more younger professionals will eventually become increasingly engaged, as some already have.

³¹ The professions in Indonesia deserve a great deal more research attention than they have yet received. A useful comparative research question is why professional associations in independent Malaysia achieved remarkable presence and influence, while those in Indonesia remained or became stunted and quite weak. The beginnings of an answer may well lie in the extent of government intervention from the colonial years onwards.

Still other support for strengthening legal process, active or not, arises from a wide stratum of mid-range and smaller private business interests lacking connection to influential regime authority. This point is impressionistic and speculative, informed by scattered interviews and conversations with entrepreneurs compelled to pay heavily for opportunities and resentful of the inconsistency and manipulation incumbent on business. Hard as it is to assess the influence of this sector, it should not be ignored.

Finally, there is an inestimable (and unorganized) diversity of citizens from most social strata who for ideological or moral reasons or simply from experience over the last few decades are led to suppose that the only reasonable alternative to self-interested, arbitrary, and sometimes brutal power is the *negara hukum*. Or at least, this is the term most often used to describe what the New Order never was. The widespread anger, even disgust, that accumulated against the regime and finally brought down Soeharto has a significant place in the potential of change, hard as it is to evaluate.

Significantly, since May of 1998, when Soeharto resigned, the temper in favor of serious reform has consistently been far more evident outside than inside the state. None of the three succeeding presidential administrations, with the partial exception of the Abdurrahman Wahid government, evinced anything like the same concern to effectuate legal reform as appeared among students on the streets, various NGOs, academic intellectuals, private organizations, and the press. It should come as no surprise that the state itself—its institutions, staff, and seated political elite—is the primary source of resistance to fundamental change. This reality, however, combined with personal interests and the assessments that citizens make of the prospects for change, necessarily influences attitudes towards change. Each of the groups mentioned above as a source of support for strengthening legal process also harbors substantial support for some form of the status quo. Many private lawyers long engaged in the ‘judicial mafia’ would of course lose from effective reform, to which they give little more than lip service while doing what they can to frustrate it. Similarly, religious minorities who fear the intentions of Islamic groups often suppose that the army offers better hope of stability and protection, or of control over Islam, than law (or ‘democracy’) possibly can. Even business interests without inside influence are inclined to suppose that the army is a better bet for keeping the peace, controlling labor, and assuring calm than are civilian courts and other state agencies. Many who think law the best solution nevertheless have deep doubts about vesting much hope in it.

Law in a Democratic Indonesian State?

The original charge for this essay was to address the problem of law in a “Democratic Indonesia.” I have deep doubts, however, about the term “democracy” as it is loosely bandied about by governments and scholars alike and will avoid it. Rather than “democracy,” whose comforting definitions are hopelessly rubbery but now boil down mainly to elections, the focus here is on the “constitutional republic” in the sense of Aristotle’s “polity”, which avoids a few serious contradictions. Rule by the demos is impossible in the modern state, but even if it were, it’s dangers are worth avoiding. The modern republic assumes the delegation of authority, upon whose exercise citizens can try to impose institutional and legal restrictions, bring pressure to bear, threaten with rejection, and shower with epithets. In this light the notion of “democracy” is delusionary or at least analytically misleading. What is worse, it tends to distract reformers and students alike from significant problems in the structure and organization of the modern state.

The point is particularly apposite when we deal with modern legal systems, whose institutions are not themselves democratic, and serve functions of control that are also not particularly democratic or even at times distinctly undemocratic. The fundamental purpose of legal systems is not to guarantee democracy but to establish order.³² Inevitably, the order imposed is mainly advantageous to those who conceive it, but how effective it is depends in good part on how well it convinces most others that it is reasonably fair and just and that it applies more or less equally to all.³³ Lest anyone suppose that this stricture is somehow “democratic,” it is worth mentioning that one critical

³² Many readers may well think this marginal discussion mere cavil, but weak concepts lead to weak understanding of complex problems, not least those that have to do with making legal process more effective. Guillermo O’Donnell’s densely argued and persuasive analysis in “Democracy, Law, and Comparative Politics,” (Sussex: IDS Working Paper, 2000) elaborates better than most the critical necessity of law that defines, limits, shores up, and protects the rights essential to his notion of democracy. The reservation, one that he foresees, is that his definition of a democracy is better suited to a republic, which far more quickly, and without need for the qualifications he is compelled to impose on the concept of democracy, raises the most significant questions of institutional capacity, ideological foundations, participation, rights, and so on in complexity, that require attention. While “democracy” feels good and is reassuring, it is important to recognize not only that it is conceptually misleading but how much it has been and still is abused for questionable ends.

³³ See E. P. Thomson, *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Act* (London: Allen Lane, 1975).

purpose of law and legal process in the liberally conceived state is to restrict democratic impulses bent on mayhem.

Creating an effective legal system takes time, as a glance at legal history anywhere will demonstrate, and how it evolves, to repeat an earlier point, is largely determined by local political power with an eye to economic and social imperatives. It is not simply a matter of constructing or reconstructing common institutions, but of fashioning working relationships between judges, prosecutors, police, advocates, notaries, bureaucratic personnel, law faculties, political leadership, and more, all under the influence of ideological principles and myths constantly reinforced by daily repetition and experience. Nothing is easy about this project, nor should anyone suppose that it is merely a matter of commitment and consistency, let alone of imitating foreign models, for short and long term interests get in the way, an emphasis on law does not advantage everyone at all times, and challenges, breakdowns, and contestation work steadily against a steady evolution. What is essential are reasonably convincing political and ideological interests in reshaping the state, imposing credible controls on the exercise of political power, a willingness on the part of the political class to countenance more or less autonomous legal institutions, not least as a means of shoring up legitimate authority (of a system more than a class of leaders, but that too), a set of realistic strategies, and influential interest groups generating constant pressure. Key questions about the Indonesian case have to do with prospects for reform and strategic approaches to change.

Prospects

How likely are fundamental legal reforms in Indonesia's near future? The most reasonable answer, on the evidence thus far, is 'not very.' It is not for lack of support among critical groups or a relevant wish list among citizens. The just negara hukum is hardly a new idea in Indonesian history. It has been near the center of public debate and criticism, albeit on some sides hypocritically, since the revolution and most intensely over the last forty years or more since the erasure of the parliamentary order. Three or four core problems make for a pessimistic assessment.

One is the extent to which four decades of Guided Democracy and the New Order have disabled the state and its capacity to do much at all.³⁴

³⁴The connection in liberal theory between state and law is neither simple nor obvious, and there many issues worth exploring that cannot be addressed here. See Blandine Kriegel, *The State and the Rule of Law* (Princeton: Princeton U. Press, 1995).

Many Indonesians and many more foreigners have a very hard time understanding just how little capacity remains in the government. There is the appearance of a state, complete with administrative and judicial institutions, a parliament (DPR) and a larger deliberative body (MPR), a constitution, a president and a cabinet, and so on. But a common argument over whether a given ministry or agency works at a ten or fifty percent level barely addresses the desolation of the bureaucracy and public legal institutions. Even under optimal political conditions, the effort required to render state agencies reasonably serviceable would be extraordinary.

The second problem is that political conditions are a few light years away from optimal. Political power, authority, and capability are distributed in ways that make fundamental reform unlikely. To start with, if the widely discredited army is no longer the base of post-Soeharto governments, it remains by far the most powerful and best organized institution extant, albeit one not fully in control of 'rogue' elements, interests, and commitments within. So long as many (not all, by any means) officers remain convinced of their right to participate politically (the *dwifungsi*) and their superior competence, and so long as civilian political leaders are tempted to recruit army support, reshaping the political system around civilian leadership, let alone legal norms, will be enormously difficult.³⁵

A third problem is that post-Soeharto political leadership, with few exceptions, never developed a distinct political perspective complete with its own novel political ethos. The present political elite matured during the thirty-five years of the New Order, an era during which corruption, abuse of authority, commercialization of political influence became pervasive and habitual, and remains so. For decades, among many government officials, including judges and prosecutors, but also just about anyone in a position of authority, corruption gradually came to be seen barely as corruption at all but a right or privilege or prerogative confirmed by its own daily occurrence with hardly a rebuke on the inside of authority. As in the post-coup years of 1966 through 1968, so after May 1998 a determined effort might have reduced

³⁵ For views of this complex problem of military structure and engagement in politics, see the compilation of essays by a team of scholars and observers organized at the law faculty of Gadjah Mada University and headed by Muhammad Fajrul Falaakh, *Implikasi Reposisi TNI-Polri di Bidang Hukum* (Implications of the repositioning of the Police. Yogyakarta: FH UGM, 2001). The focus is on the consequences of separating the national police out of the armed forces, but the essays reflect on military politics rather more generally too.

corruption and brought officials up short. Instead, corruption remains quite common, and may actually have grown since 1998, though accurate data on the matter is hard to come by. Reform action required serious motivation and a plan of attack, with neither of which post-Soeharto leadership was equipped. Nor were the three political parties conceived early in the New Order, none of which had spent much time either preserving useful old ideas or working out new ones. In sum, the post-New Order political elite, despite a few new faces, was not really new, had no real concepts of change that went much beyond simple rhetoric—eliminate corruption, support democracy, strengthen the economy—and no strategies at all for fundamental change. Such changes as did occur were more often than not momentary concessions to popular demands (or to enforceable pressures from abroad, particularly with respect to economic policy) or isolated policy lunges without benefit of long term planning.

The last and most complex problem has to do with future potential, for if little significant political-legal reform is to be expected from this generation of political leadership, how likely is it those younger generations will have greater success? No confident answer is possible, but impressionistic evidence suggests substantial promise among younger (and some middle-aged) professionals, educated activists in the age group twenty-five or so through thirty-five or forty, and a generation of university students whose experience begins with revolts against the Soeharto government and protests thereafter. Here there is something like the temper, ideological commitment, and orientation to change of the 1950s political elite. As a source of new leadership, however, this “reform” generation suffers its own disabilities from the New Order years. For one thing, it was denied the historical knowledge necessary to understand just how the New Order came to be and what exactly it did. High school and university offerings have long suppressed information on, not to mention debates over, the parliamentary, Guided Democracy, and New Order periods. Indeed, official periodization eradicates the parliamentary period by conflating it with Guided Democracy as the ‘Old Order’ led by Soekarno. The quality of judicial institutions then, and how they were subverted, is unknown. Few are aware of the 1950 Constitution, and fewer have read it.

Knowledge can be recovered in time; political experience, ideology, and strategic skill are another matter. Whatever its other capabilities, this new generation has been reluctant to engage directly in politics much beyond criticism, protest, NGO work, and the like. Its members stand outside the

state, by and large, with few connections or paths to the inside. It is not simply that existing political parties, except for one or two small but persuasive organizations, are unpalatable, but rather that most professionals, NGO activists, and interested students presuppose that politics is fundamentally dangerous, amoral, corrupting, and well worth avoiding. With a few exceptions, they neither join parties nor try to establish new ones. Many engage deeply, often daily, in the work of reform: research, writing, publication of information, public meetings and seminars to disseminate information and ideas, criticism of parliament, the MPR (Peoples Consultative Assembly), the presidency, the courts, prosecution, police, professional advocacy, the army, bureaucracy, and more. For the time being, however, there is no bridge between political power and reform activism. Nor is it easy to imagine exactly how one might be constructed unless existing political leadership undergoes a dramatic transformation, which is unlikely, or disappears, which will take time.

Still, while the current political elite will not commit suicide by promoting serious administrative, judicial, legal, and political reforms, neither is it powerful enough (as the Soeharto regime was until the 1990s) to block change completely or for very long. It is not well integrated, widely experienced, popular, or in charge of strong parties with clear ideological positions and programs. It is no surprise that many in this leadership stratum are amenable to an alliance with army leadership, which (on the whole) is also little attracted to fundamental reform and is better equipped to avoid it.

The principal interests in reform, again, lie elsewhere, outside the government in the universe of NGOs, forward looking private professionals, intellectuals, students, and assorted others. They have some advantages over time. One lies in the institutional and political desolation emphasized throughout this essay. The Indonesian state is now weaker than at any time since the revolution, and while its various parts can obstruct deep reform or reconstruction for a while, they cannot overcome the social change that makes political change inevitable at some point. Nor will it be easy for any elite in the near future to assert state prerogatives over society as fully as under Guided Democracy and the New Order. Indonesia's middle class, yet to gel but larger and less inchoate than ever before, is hardly impressed with the state. New groups of educated citizens, activist or not, differ substantially from earlier generations of leadership in doubting the good will and beneficent purposes of the state and its officials. Rejecting the notion of state and society integrated harmoniously, activists of most sorts and no doubt many observant non-

activists, now take for granted that the more natural relationship between state and society is one of clashing interests, hostility, in which every effort must be made by social groups to set guarded limits around the exercise of state power. The support for decentralization or local autonomy or federalism, the concern to strengthen judicial institutions, to draft a new constitution and to insist on non-governmental participation in that labor, to create a constitutional court, to redefine presidential powers, to build into legal process procedural safeguards for citizens, and so on all have to do with confining state power and subjecting it to effective controls. The safeguards that many in the 1950s parliamentary elite were willing to concede to society, now have become the insistent demands of many citizens. A civilian/military old guard eager to return to the comforts of the New Order's powerhouse state, whether out of self-serving opportunism or ideological conviction, will not—as it now does not—find much enthusiastic support in a society grown fairly skeptical about state intentions.

Strategies?

What kind of legal system is appropriate for Indonesia? It is an impossible question, or in any case the most reasonable answer is “anything that works.” Indonesia's legal system will no doubt remain essentially within the Continental civil law family, among whose numerous variations, however, no single choice or combination thereof can confidently be isolated as the most promising or appropriate.³⁶ Liberal Indonesian legal/political reformers agree, for the most part, on standard basics: autonomous judicial institutions, particularly strong and independent courts, procedural safeguards for citizens, upgraded legal professionals (advocacy and notariat), well funded law faculties, a competent parliament, an amended constitution or a new one incorporating supports for the *negara hukum*, and so on.

³⁶ Few scholars, officials, or practicing lawyers are comfortably familiar with the choices, however. The 1950s generation of public and private lawyers, by contrast, were quite well aware of the range of civil law and common law systems, exposed as they were to the respectable emphasis in Dutch legal education on comparative law. During the last four decades, however, comparative perspectives by and large disappeared from legal education in Indonesia, while many private lawyers and legal reformers became increasingly interested in an American common law model too often understood superficially and mistakenly. It has not helped that many—not all—of the foreign advisors dealing in some way with legal reform arrive from the United States or Australia with little appreciation of Continental civil law systems. One such that might offer useful ideas to legal reformers is that of Germany, which is all but unknown among Indonesian lawyers.

Outlining an optimal legal system, entertaining as it is, is much too easy and not all that useful if little attention is paid political and social realities. It may make better sense to explore the difficult matter of strategies of change available either to the government, if its leaders are so inclined, or to the liberal reformers most interested in fortifying legal process.³⁷ Given political hazards, resistance, and obstructions, strategies of legal transformation, because seldom simply “legal,” are problematic. Since May 1998, under three presidents, minimal legal reform efforts have had minimal success, partly because of resistance from within and without the legal system, but also for lack of realistic political strategies—or, for that matter, any strategies at all. The Habibie administration had neither program nor time; that of Abdurrahman Wahid had reform intentions and actually acted on them, but inconsistently and with little analysis or planning beforehand; and Megawati Soekarnoputri’s government, since its inauguration in August 2001, has shown too little interest in legal reform to require a strategy.

How might such a strategy be conceived? The discussion that follows is admittedly a bit dreamy, based as it is on some *ceteris paribus* conditions and multiple imponderables, but it will compel some recognition of the huge difficulties reform efforts face. Some of the present Indonesian givens that any strategy must take into account are distinctly unpromising. One is that there are no solid public legal institutions that can be taken for granted as solid assets on which to build. Even the two early exceptions to this generalization, the new administrative courts and the National Commission on Human Rights, could not maintain their momentum or public acclaim. No effort was made to improve and extend the authority or jurisdiction of the PTUN; and the KOMNAS HAM suffered increasingly from external pressures and internal tensions. Nor did the collected PTUN judges take any extraordinary initiative on their own, while the KOMNAS HAM lost momentum for lack of persuasive results. Both institutions have rather less exemplary clout than they had even two years earlier. Without substantial institutional leverage to begin with, then, there is little choice but to plan for change across the board of the entire legal system.³⁸ Otherwise, any sector too obviously doubtful weakens the entirety.

³⁷ All that I mean by “liberal” here is a conception of limited state authority and maximal autonomy for citizens.

³⁸ In Korea, Thailand, and Malaysia, for examples, certain legal institutions retained enough integrity and public trust that they could be relied upon as foundations for reform,

Not quite to the point, but still illustrative, the new commercial courts (*pengadilan niaga*) established hurriedly in 1999 under foreign pressure and with less preparation than was devoted to the PTUN, quickly proved unsatisfactory (or worse) in part because none of the essential supports—capable personnel, good working relations between judges and commercial lawyers, relevant expertise in commercial law, a sensitive and supportive Ministry of Justice—were at all adequate to the task. In very little time the new courts were generally suspected of incompetence and corruption.³⁹

Strategic advantages favorable to legal reform consist mainly in widespread popular anger and disgust at existing courts, prosecution, police, the legal profession, the bureaucracy, and political leaders, daily evidence that people want change, and a phalanx of capable NGOs, mainly in Jakarta but scattered elsewhere in the country too, generating information, analysis, constant criticism and pressure. No post-Soeharto government has made impressive or explicit use of any of these resources, which suggests disinterest, distaste, uncertainty, or preoccupation with other priorities.

History suggests two basic approaches to fundamental legal change. One is short term and radical—the Napoleonic model—that obliterates corrupt, inept, or despised institutions, replacing them with newly conceived instruments complete with new staff, administrations, authority, laws, and so on. There are few historical examples, for such dramatic transformations (as in post-revolutionary France or late 19th century Japan) require particularly favorable conditions: among them essentially new, powerful, capable, and well prepared leadership and weak, disorganized, or dead opposition.

Failing short term success, more common long term evolutionary strategies are more difficult, demanding, uncertain, and expensive. Unlike rapid institutional transformations impelled by governments, long term change tends

which allowed reform-minded coalitions to move forward with institutional innovations—Thailand's new Constitutional Court, for example—that had reasonable odds of success.

³⁹ As I revise this paragraph in late June 2002 newspapers in Jakarta and many other major cities around the world are reporting yet another scandal, this one a decision by the commercial court in Jakarta to declare the Canadian insurance company Manulife, one of the few quite solvent companies in Indonesia, insolvent and subject to a court appointed receiver not only the official list of receivers. The Jakarta press, but also foreign newspapers, hint not at all subtly that corruption is behind the decision. A few more circumspect critics have suggested that incompetence counts more than corruption. See the *New York Times*, *Wall Street Journal*, the *Far Eastern Economic Review*, and many other newspapers and journals in Singapore, Japan, and Europe, as well as just about any newspaper published in Indonesia during the last two weeks of June 2002.

to pit private groups sometimes against and sometimes in alliance with political leaders and officials in contests of attrition across broad political and institutional fronts. In this case legal reform and political change usually go together along routes defined by compromise.

By the 1990s the Indonesian legal system was a superb candidate for a dramatic assault that no single group had the power, political skill, or imagination to conceive and execute after May of 1998. Consequently, reformers were left with no choice but to fall back on longer term possibilities, for which no obvious political strategies or plans were immediately available.

An essential part of both short and long term reform strategies is persistent pressure for change, much of which has to originate, obviously, outside the core of government institutions threatened by such change. At present, apart from diffuse public dissatisfaction, the prime sources of such pressure are a number of specialized NGOs, among them the Legal Aid Institute (LBH), Indonesia Corruption Watch (ICW), KONTRAS (which deals with victims of violence and related matters), the Indonesian Center for the Study of Law and Policy (PSHK), the environmental organization ICEL which has extended its purview to other issues, Judicial Watch, women's rights and minority rights organizations, and others that, with a fairly sympathetic press and able command of cyber channels, have raised a persistent din about legal abuse and malfeasance. The staffs of these activist NGOs tend to be made up of young men and women, many but not all of them law students or graduates, in their twenties and thirties. Except for the LBH, with twelve local branches, law related NGOs are located primarily in Jakarta and more often than not funded by foreign agencies. In addition, some senior professional lawyers, intellectuals, and much of the daily and periodical press are also engaged. Substantial pressure is exerted by international organizations, mainly the IMF and World Bank, and foreign governments with financial interests that, they assume, might be better served by improved legal process as well as more favorable laws.

How effective have these pressures been? The question requires a two pronged answer: "not very" and "more than meets the eye." While there has been no remarkable breakthrough in any single legal institution, a few precedents have been more or less secured, particularly during the tenure of President Abdurrahman Wahid before he was forced out of office in mid-2001. The most significant of them was the appointment of a small number of non-career judges to the Supreme Court (MA), including the academic Bagir Manan

as chair of the Court. They were (and remain) a small minority in the Court, but are a symbolic foothold with public support that allowed the new Chief Justice to take some initiatives in advisory opinions and appellate reviews, encouraging some optimism about future change. But it was a drop in the bucket of judicial reform, for little or nothing was done immediately to adumbrate major judicial and administrative personnel changes in the MA itself or the lower courts, while the conservative judges' organization (Ikatan Hakim Indonesia. IKAHI) remained an active, influential, and self-protective lobby. Parliamentary oversight—including assessment of lower judges and others for promotion to the MA—proved poorly developed, despite well-informed advice and support from such NGOs as the PSHK. Nor did there emerge a lucid plan of attack on judicial corruption, though impressive analyses of the problem were made available by the PSHK and the ICW (Indonesian Corruption Watch).⁴⁰ Even less was done to re-build the public prosecution under two new Chief Public Prosecutors, one appointed by Abdurrahman Wahid and another by Megawati Soekarnoputri; or the police; or any other principal institution of the law.⁴¹ This inertia reflected not only the resistance of political leaders and officials to serious reform, but also the consequent absence of strategic alliances between reform groups and state leadership.

Yet, despite a widespread sense of frustration and pessimism, the legal reform movement has made itself difficult to ignore and even begun to make a few dents that may multiply and deepen.⁴² Law-related NGOs have generated a great deal of information, institutional and substantive legal analysis, and criticism that is taken up by the press, informs an interested (and angry) public, and keeps the issues alive and tense. None of the problems discussed above as hindrances to reform have missed the attention of engaged critics, who have dealt with them openly and bluntly. Pressure from law oriented NGOs was critically important in the decision by Abdurrahman Wahid to

⁴⁰ The best introduction to the complex history of judicial corruption in Indonesia can be found in the dissertation by Sebastiaan Pompe cited supra.

⁴¹ There were three Chief Public Prosecutors, in fact, but one, Marsillam Simanjuntak, appointed by Abdurrahman Wahid shortly before he was removed from office, held the position for only a week or so.

⁴² This discussion will not deal fully with post-Soeharto legal reform efforts, though the subject deserves detailed treatment. The work of the National Law Commission (Komisi Hukum Nasional), the creation and work of the Ombudsman office, the politics of the National Commission on Human Rights, and more all require a full history that is yet too short to be written.

appoint non-career judges to the MA, though he delayed the process much longer than necessary, and probably made prosecutorial and police officials a bit more sensitive to public concerns than at any time in the last forty years or more.⁴³ An NGO Coalition for a New Constitution took shape whose members have contested the MPR's monopolization of constitutional revision and denied that amending the 1945 Constitution was enough. The MPR leadership demurred and continued to amend, but the NGO Coalition, along with other efforts at constitutional reform, keep that significant issue ajar too and make it hard for the MPR to avoid public scrutiny of its work. Similarly, legal reform proponents in and out of the NGO universe are responsible for keeping large numbers of judges, prosecutors, police officials, private lawyers, MPs and others at least slightly concerned and perhaps more careful—though not always—than they might have been otherwise. Information and criticism make it nearly impossible to divert attention from the failure of legal process and the absence of deep reform under political leadership since 1998.

It does not, however, lead towards immediate satisfaction of demands for change. In much of the remainder of this discussion, I mean to focus on a principal institution, the professional advocacy, to illustrate one kind of strategic approach to legal reform in Indonesia and the difficulty of shaping it in practice.

In many civil law countries there is a tendency to focus on official institutions—the courts, prosecution, police, legal education, to some extent the notariat—as the essential targets of meaningful reform. The assumption (usually) is that private lawyers are peripheral in the legal system and will, in any case, adapt to official institutional change. Consequently, the professional advocacy seldom leaps to mind in Indonesia (or many other countries) when issues of fundamental reform arise, unless, as is now the case in Japan, the private bar is itself the target of reform.

The decrepitude, corruption, and ineptitude of every institutional component of Indonesia's formal legal system, along with political inertia, suggest that reform initiatives must come from outside the official bastion. They do, as has been mentioned, but with relatively little appreciation of the strategic uses of the advocacy for reform purposes. For all the justifiable complaints about corruption and malfeasance in the private profession, it

⁴³ Not entirely, however. In late June 2002 the Chief Public Prosecutor was publicly chastised in and out of the government for throwing a wedding party for his daughter that cost a small fortune. See

nevertheless remains a fuller repository of legal knowledge, skill, professional competence, and reform sensibilities than the courts or prosecution. It may be useful to look to the legal profession, then, as a principal resource in reworking the legal system.

A respectable number of professional advocates in Jakarta and the provinces now, as before since the time of PERADIN, remain actively engaged in issues of political and legal reform, often in collaboration with law focused NGOs. A few outspokenly and others quietly have helped to create, finance, and encourage such efforts. The literature on legal reform is replete with contributions from the activist lawyers over the last forty years. In addition, however, the profession is an obvious source of new and differently oriented judicial, prosecutorial, and even police personnel. Since the early New Order years, the best graduates of premier law schools have tended towards private practice either as advocates or commercial ('consulting') lawyers; not many of them are enthusiastically interested in becoming judges or prosecutors.⁴⁴ Yet, a number of prominent attorneys who said publicly that they would not accept appointments to the Supreme Court, in personal interviews have taken noticeable interest in serving as MA judges ad interim for three to five years with the end in mind of remaking the Court.

Yet the professional advocacy is far less useful than it might be as a reformist driving force in good part because many of its prominent members are just the opposite, but also because the profession is in organizational shambles. The absence of a well organized private legal profession with an interest in better courts, prosecution, police, and administrative bureaucracy and a bias towards supportive political groups and ideas is a major obstacle to legal reform.⁴⁵ PERADIN had once been a principal source of criticism and reform pressures, for which reason the government undermined it during the early 1980s. By then PERADIN had already split into warring associations without much official help, though one issue was the tension generated by reform lawyers. While the collected attorneys proved too unruly and wily for the government to unify under its control, the profession continued to splinter

⁴⁴ Judicial status has long since declined seriously, but in addition law graduates tend to see just about every other possible position as preferable because of the financial rewards and the choice of locations in which to work. See the report on research done by a team at Gajah Mada University: "Rendah, Gairah Sarjana Hukum Berprofesi Menjadi Hakim" (The interest of law graduates in becoming judges is low) in *Hukumonline.com*, August 1, 2002.

⁴⁵ An obvious contrast is the Bar Society of Malaysia, which has proved critically important as both pillar and guardian of the legal system.

into at least five associations, joined by at least two more by the time of this writing. All are poorly assembled: not one can account for all its members, effectively collects dues, consistently enforces an ethical code, or publishes a journal. Nor is there any implicit integrating ethos among the private lawyers. Their interests, connections, outlooks, and professional orientations are as diverse as their levels of integrity. The profession is well stocked with corrupt lawyers content with the status quo and honest attorneys plainly committed to reform and willing to make sacrifices for it, with a spread of others in between. As a profession it has long since lost the solid quality and respect it enjoyed when it consisted of a few hundred well educated litigators with a clear, even proud, sense of their responsibilities in a functioning judicial order.⁴⁶

Reforming the advocacy itself, re-creating it into an instrument of legal reform, is a sensible strategy, somewhat easier than making over the judiciary, prosecution, and police, but not by much.⁴⁷ Rivalry and hostile memories among the several associations render them unlikely to unify, at least in this generation of senior attorneys; and particularly among busy commercial lawyers, often enough, there is as yet little interest at all in organization of any kind.⁴⁸ Moreover, among those advocates long engaged in the judicial mafia, there is every reason to avoid one or more strong associations capable of enforcing an ethical code. Efforts have been made since 2002, under the aegis of the Supreme Court, to begin testing law graduates for admission to practice, but they have been beset by difficulties made likely by poor professional organization.⁴⁹

⁴⁶ One obvious cause of disorder in the profession is the speed with which it grew from the late 1960s onward. On the advocacy, its history, makeup, variety, attitudes, and problems, see PSHK, *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi: Studi tentang Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia* (Jakarta: PSHK, 2001).

⁴⁷ For the views of lawyers about organizing the profession, and much else, see PSHK, *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi, passim*.

⁴⁸ Their remains a good deal of tension between old style advocates, litigators, and modern consulting lawyers. They are a bit more relaxed with one another now, but advocates have long insisted that consultants are not advocates and should not be in an association of advocates. For their part, consulting lawyers often enough had no such desire to join little ranks of the advocacy. Some lawyers are both advocates and consultants. There is another tense relationship between consulting lawyers and notaries, many of the former believing that the time has come to take over the work of the latter, who find this view arrogant and obnoxious.

⁴⁹ See, for example, the report on postponement of the examinations by the MA in Hukumonline.com, Feb. 21, 2002.

Organization is not the only problem, however. Like judges and prosecutors who lost their sense of purpose and identity over the last forty years, so did many private lawyers for whom vocation and income came increasingly to count for much more than calling and professional responsibility. An example of ideological misdirection is the drive of many senior lawyers, with substantial support in the profession, for statutory recognition of the profession. The context of this concern formed during the last years of Guided Democracy and the early years of the New Order, when some advocates, beset by tense relations with judges and prosecutors and feeling isolated on the fringes of the law community, began to suppose that official recognition might restore their legitimacy and encourage people to use lawyers.⁵⁰ During those years, however, most senior lawyers in PERADIN took pride in being “private” professionals and were not about to sacrifice an agenda filled with criticism of the courts, prosecution, administrative bureaucracy, the army, and the government.⁵¹ By the late 1980s and 1990s, however, their successors were committed to a formal statute governing the advocacy. That the profession is private and that a law makes it even more vulnerable to direct government interference no longer has much influence on professional perspectives. In 2000 the Department of Justice, assisted by senior advocates, produced a deeply flawed draft law far more concerned with the narrow interests of private lawyers than with their responsibilities to clients or society at large. As of this writing, Parliament has neither taken it up in detail nor approved it. Nor, however, is there much evidence that anyone in Parliament is prepared to force serious amendments to the draft or extract concessions from the various advocates’ associations.⁵²

⁵⁰ The debate began with an article by Sastrayuddha S.H., *Hambatan-hambatan bagi Advokat dalam melaksanakan tugasnya* (difficulties for advocates in executing their responsibilities) in the PERADIN journal *Hukum dan Keadilan*, July/August 1971, pp. 17-27. Sastrayuddha’s argument was that most people had a hard time figuring out the function of advocates because they were mainly used to and comfortable with official roles, not private ones. In the same issue, see also the piece by the senior advocate Sumarno P. Wirjanto, *Fungsi dan Organisasi Advokat*, at pp. 27-33, where (and in other writings by Soemarno) much emphasis is placed precisely on the private, non-official, status of the advocate.

⁵¹ Their views are amply reflected in their contributions to *Hukum dan Keadilan* from the late 1960s through the early 1980s, when it stopped publication. No where is there a fuller discussion of the failings of the legal system, the courts, prosecution, and so on, or of human rights issues and reform.

⁵² The Ministry of Justice evidently missed the opportunity to exact reforms from the collected advocates, but there is nothing (except for lack of imagination) to stop Parliamentary

Difficult as it will be to unify the profession, impose controls, and render it reasonably clean, doing so is more likely than any other single variable within the legal system to promote, over the long run, a persistent momentum for legal change. Given the position of private lawyers as links or channels between public institutions and common citizens, the interests they represent in Indonesia as elsewhere make their potential influence and service particularly varied and significant. To emphasize a point made earlier, it is not merely a matter of mobilizing persistent pressure for improvement on the government and legal institutions, however, or of fashioning a suitable professional orientation and ethic, but of preparing a source of recruitable personnel for the courts, prosecution, and bureaucratic offices. While this latter advantage runs against the grain of civil law patterns, it is no longer all that unusual. It will be opposed by sitting judges and prosecutors, but the tradition in Indonesia has already been broken and their resistance is hardly insuperable.⁵³ These comments rush ahead of the story, however, for the private legal profession has yet to be repaired.

Conceiving Other Changes?

If anything is especially remarkable about legal reform over the last four years since the fall of Soeharto, it is how effective resistance to it has been. Among reformers and sympathetic observers the tendency has been, for lack of much else, to wax optimistic at little surprises: at about the time of this writing, for example, the sentencing of Tommy Soeharto, the former president's son, for contracting the assassination of a Supreme Court judge who found him guilty in an earlier case; or the overturning of a remarkably awkward commercial court decision in the case of the Manulife Insurance Company and the Supreme Court insistence that the responsible judges be examined for corruption. These are incidents, however, not insignificant but

leadership from applying pressure on advocates, in exchange for a much revised law, to unify or at least to consolidate into no more than two or three organizations, to keep membership lists, charge dues, publish one or two useful journals, and so on.

⁵³ Non-career judges were first appointed to the Mahkamah Agung in 1974, when Umar Seno-Adji became its chair and several legally trained military officers also joined the bench on appointment by President Soeharto. In the year 2000 at least two more lawyers, now with LBH experience, were appointed from outside the judicial corps. IKAHI, the judges association, was not at all happy with this turn but could do little about it. In other respects, however, it has been an effective lobbying unit.

also not reform, which necessarily consists in fundamental structural change, in conceiving essentially new institutional patterns complete with new kinds of personnel and norms throughout. Why political leadership has failed to bring about such change, even resisted it, has been dealt with earlier. Here the question to be addressed, all too briefly, is what sorts of institutional change might be considered on a reform agenda over the next few years, assuming the gradual emergence of a new political elite more or less committed to an essentially liberal state.⁵⁴

Judicial reform is essential but particularly difficult, partly because the approach (such as it is) focused on the MA is piecemeal and gradual, which allows sitting judges substantial room for resistance, but also because it encourages little reconsideration of judicial structure. The MA may improve over time as the result of attrition and better appointments, assuming political sensitivity and willingness, but relatively little thought has been devoted to how the Supreme Court and the lower courts might be adapted to changing conceptions of the political system. If, for example, a stronger Court actually begins to evolve, just how powerful should it be, both legally and politically? Is the present gigantic size of the MA—forty to fifty judges or more since the 1970s—suitable, or should it be reduced substantially, not least for the sake of public recognition, itself an instrument of control? In a smaller Court of, say, fifteen judges, the problem of case overload might be dealt with simply by limiting appeals, in which case the MA could choose to concentrate on issues in litigation relevant to legal development. A large part of the MA's responsibility, for which it would require adequate staff and budget, would be to oversee reform of the lower courts and adequate training of judges. It should be evident that any fundamental change in the Supreme Court will inevitably affect change down the judicial line.

But further questions need to be addressed about the structure of the national judiciary as a whole. Should there be one Supreme Court or several specialized Courts, on the German model, which would assume restructuring the entire judiciary around distinct jurisdictions—commercial law, criminal law and/or personal actions, labor law, administrative law, Syariah law, and so on?

⁵⁴ Discerning readers will understand that this statement is not a prediction and implies many other changes as well, not least the withdrawal of the army from politics, which depends too on foreign engagement. The odds in favor of both political and legal reform could be substantially damaged, for example, by American support for the Indonesian army after the September 2001 bombing in New York.

As new judicial forms have proliferated—administrative courts, commercial courts, human rights courts, perhaps a corruption court under consideration—rethinking judicial organization will soon become imperative, but also increasingly complex. Assuming that the momentum of regional autonomy holds in some form, should consideration be given to judicial adaptation to suit the administrative decentralization now underway, implying, for example, purely local first instance courts? If so, should the administrative and commercial courts follow suit? And precisely where would the second instance appellate courts (*pengadilan tinggi*) fit in?

A few such questions apply as well to the public prosecution and police, both in need of reform and perhaps reconception. Since 1959 the shape of the prosecution has often been determined by political purpose, with some odd results. It might, for example, usefully be shorn of its unnecessary intermediate level (*kejaksaan tinggi*) which from the start served no purpose other than to align prosecutorial organization with that of the judiciary.⁵⁵ Even more important is the obvious need for prosecutorial specialization and division of labor, so that commercial crimes, for instance, can be better pursued with a staff of forensic accountants. Similarly, serious thought should be given to restructuring the national police force, which remains in principle much as it was in the colony. Satjipto Rahardjo, a senior sociologist of law from Diponegoro University in Semarang, has proposed that the police be reorganized along the lines of decentralization and transformed essentially into local instruments. The suggestion makes much sense. In addition, however, better police training facilities are essential, including legal education at some levels, given police control over preliminary investigation.

While these questions and issues are important, yet they elude deeper problems of reform that occasionally surface in public discussions now but will probably become increasingly prominent over the next few years. These fundamental issues are essentially constitutional, concerning nothing less than the shape of the state, its reconstruction after forty years or so of institutional destruction, the growth of a larger educated middle class, demographic and

⁵⁵ During the 1950s prosecutors and judges were in conflict over issues of status, prosecutors and police over who controlled (often profitable) preliminary investigation. Political rewards—including ministerial status, for example—went variably to police, prosecution, or both, while judges remained resentfully positioned administratively under the Ministry of Justice. The resulting tensions lasted. See Lev, “The Politics of Judicial Development in Indonesia,” in *Comp. Studies in Society and History*, vol. VII, no. 2 (1966).

economic change, and more. Indeed, serious tensions have emerged over the existing constitution: whether it should be amended or replaced, whether the MPR or an independent commission should be responsible for drafting constitutional change. The annual session of the MPR in 2002, meeting as this paragraph is written, is near paralysis because of political disagreements over the constitution.⁵⁶ Even before a serious attempt is made in future to revise or draft a new constitution, questions are likely to arise about substantive law and legal institutions that are rooted in political views and perspectives quite different from those that have dominated in Indonesia since the early 1960s. “Democratizing” pressures may well be influential, as in some ways they already are in the idea, for example, of an independent constitutional commission, or of incorporating lay judges in the courts, or decentralizing legal institutions for the sake of local controls.⁵⁷ Similarly, it may well be that concerns to develop effective controls over political and administrative offices will eventuate in a strong concept of judicial review, or that the beginnings of one at present will evolve into a fuller blown exercise of judicial authority, or that an altogether new Constitutional Court, as in Germany, France, or more recently Thailand, will be the choice instrument.

Almost all of these ideas for institutional change grow out of reactions against the New Order. Many of them first appeared, however, in the mid-1960s as reactions against the abuses of Guided Democracy, though they now have a larger and firmer constituency in the NGO universe and among private professionals, particularly among (not all, by any means) lawyers, and others. It may be that one powerful impetus for reform lies precisely in the skepticism, distrust, and contempt for political leaders and state institutions that now seem so widespread in the country. The considerable interest in instruments of control, including the press, a more effective national ombudsman office, a stronger state audit agency, and so on all reflect this wish to hem in state leadership. It is likely to last.

⁵⁶ See the reports in *Hukumonline.com* for the week of 5 August 2002 and the interview with the prominent lawyer T. Mulya Lubis concerning the proposal of an independent commission pressed by the Coalition of Non Governmental Organizations for a New Constitution, *Tempo Interaktif*, 9 August 2002.

⁵⁷ The idea of using lay judges alongside professional personnel, as in Germany, comes from the well known Jakarta advocate Luhut Pangaribuan, who, like many other reform lawyers, was once prominently active in the Legal Aid Institute, serving as the chair of the Jakarta branch.

It should be clear in this essay on legal change that the most critical issues are political and the eventual outcomes, whether distinctly political or derivatively legal, are nearly impossible to predict.⁵⁸

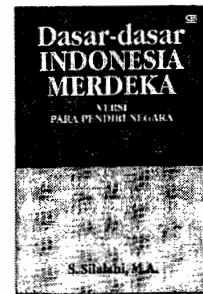
⁵⁸ Originally the last line of this paper read: "Among the worrisome imponderables are those originating outside of Indonesia in a fairly dangerous world over which Indonesia has relatively limited influence." What I had in mind was the possibility, among others, that the United States might decide to call upon the Indonesian army to restore stability. Instead, in mid-2002, Washington tentatively restored the relationship between the American and Indonesian militaries out of concern for Islamic radicalism following the events of September 2001. The Indonesian army, however, which the United States began to support in 1957 for cold war reasons, was the major cause of the decline of legal process in the country. Unless the army itself undertakes a major project of ideological, financial, and organizational reform, there is good reason to suppose that in one way or another it will serve to hinder effective legal reform.

The same last sentence, however, was also meant to provide an opportunity to comment on the uses of foreign advice in matters of domestic reform. To be short about it, I am not convinced that foreign assistance in matters of political or legal reform is all that helpful. I do not mean to suggest that it is useless, though it often is, but rather that the fundamental decisions are unavoidably determined by local interests, commitments, and possibilities. In addition, however, particularly with respect to issues of legal change, it has to be recognized that foreign advice and pressure is more likely than not to be self-referencing and self-interested. On the one hand, consultants tend understandably to take their own political and legal systems as referential starting points. On the other, they may also represent the principal concerns and biases of their own countries. For one example, it is not altogether surprising that significant conferences on legal reform in Indonesia following Soeharto's departure had to do with bankruptcy issues; nor that the first major effort at legal reform was to create commercial courts, which have failed in part for lack of adequate underpinning in the rest of the legal system. In addition, however, much of the advice from abroad on legal reform has had little effect in large part because it separates law from its political foundations and, sometimes, even from the legal institutions on which law necessarily depends. The point is not that foreign examples or models are irrelevant; on the contrary, they may be quite useful, but choosing them is a matter of local volition.

Ulas Teks

**Dasar-Dasar Indonesia Merdeka
Versi Para Pendiri Negara**

Penulis : S. Silalahi
Penerbit : Gramedia Pustaka Utama
Tebal : xviii+374 hal.



Farli Elnumeri

Merekam Ulang Dasar-dasar Indonesia Merdeka

“*Jas merah*, Jangan Melupakan Sejarah”, sepotong kalimat yang sampai saat ini sangat relevan, apalagi bagi para pengambil kebijakan. Begitu pula dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia ini. Namun, sering kali sejarah diputarbalikkan sesuai dengan selera pihak penguasa. Akibatnya, yang sebenarnya sudah terang-benderang, menjadi kabur, abu-abu, dan tidak jelas, sehingga menjadi perdebatan yang panjang dan melelahkan.

Begitu pula yang terjadi dalam proses Indonesia merdeka, khususnya dalam hal penyusunan konstitusi UUD 1945. Cukup banyak yang mengulas hal ini, namun masih banyak pertanyaan bergelayutan, seiring dengan fakta-fakta baru yang ditemukan dalam kajian sejarah perjuangan bangsa Indonesia ini. Apalagi ketika memasuki zaman kepemimpinan Orde Baru, Pancasila dan UUD 1945 menjadi senjata utama para penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Akibatnya, Pancasila dan UUD 1945 menjadi dasar negara dan konstitusi yang dianggap buruk. Bahkan sampai menimbulkan anggapan bahwa Pancasila seperti momok yang perlu dienyahkan dan tidak perlu diingat lagi.

Hal ini menjadi salah satu pokok penulisan dalam buku “Dasar-Dasar Indonesia Merdeka: Versi Para Pendiri Negara”. Penulis sepertinya mencoba meluruskan sejarah dalam penyusunan dasar-dasar dan konstitusi negara Indonesia. Mengutip pendapat Nugroho Notosusanto (hal.105) “... sejarah merupakan suatu ilmu yang sangat manusiawi dalam pendekatannya, karena

baik objek maupun subjeknya adalah manusia, baik manusia sebagai penghasil sumber lisan maupun tulisan, maka faktor manusia dalam penelitian amat menonjol peranannya.”

Uniknya, salah satu pokok bahasan yang menjadi fokus dalam buku ini adalah memperdebatkan kembali hasil pemikiran Nugroho Notosusanto yang berpendapat bahwa Pancasila dasar negara yang disahkan oleh Badan Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945, tidak hanya bersumber dari pidato Bung Karno pada 1 Juni 1945. Dasar Negara ini juga bersumber dari pidato Yamin pada 29 Mei 1945 dan pidato Soepomo pada 31 Mei 1945. Penulis, berusaha secara utuh membuktikan bahwa Pancasila merupakan karya Soekarno.

Hal ini terlihat sangat penting bagi penulis, karena adanya keraguan sejarah bahwa apakah benar tanggal lahir Pancasila adalah 1 Juni 1945 dan penggali Pancasila adalah Soekarno. Terlebih, hanya dalam tempo satu jam setelah pidato Soekarno mengenai dasar negara, usulan Soekarno langsung dapat diterima. Bahkan keraguan tersebut, oleh masa orde baru melalui Prof. Nugroho Notosusanto, mantan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan serta Mr. A.G. Pringgodigdo diplintir seolah-olah Mr. Moh. Yamin dan Prof. Soepomo juga sebagai penggagas Pancasila. Melalui buku inilah, penulis mengupas tuntas sesuai dengan versinya, bahwa Soekarno-lah sebenar-benarnya penggali Pancasila. Satu bab khusus, yaitu Bab V, Kontroversi mengenai Pancasila, S.Silalahi membedah berbagai pandangan yang meragukan keabsahan hari lahir dan penggali tunggal Pancasila. Penulis berusaha meneliti kembali pidato Yamin pada 29 Mei 1945 dan pidato Prof. Soepomo pada 31 Mei 1945, yang dilengkapi catatan-catatan dari Moh. Hatta, Radjiman Widyodiningrat, R.P. Soeroso dan K.H. Masjkoer, Soekarno, dan bahkan catatan Moh. Yamin itu sendiri.

Selain Pancasila, perdebatan-perdebatan lain yang cukup menarik dikemukakan dalam buku ini khususnya dalam penyusunan UUD, yaitu mengenai hak-hak warganegara. Penulis mencoba menjelaskan mengapa UUD 1945 tidak banyak memuat hak-hak individu dan hak-hak warga negara beserta perdebatan yang terjadi.

Hal ini terlihat dari pandangan Soekarno, bahwa asas yang akan digunakan dalam penyusunan kemerdekaan Indonesia adalah asas kekeluargaan atau asas gotong royong. Dalam hemat penulis, Soekarno berpandangan bahwa UUD negara-negara Eropa, seperti Prancis, Jerman, dan Belanda, yang berasaskan individualisme dan liberalisme, mengandung suatu pertentangan

dalam diri konstitusi itu sendiri, yaitu di satu pihak mengakui kedaulatan manusia sebagai individu dan di lain pihak mengakui kedaulatan negara sebagai lembaga. Pertentangan itu pada akhirnya membawa pertikaian, baik itu kapitalisme yang pada akhirnya menimbulkan imperialisme. Selain itu timbul pula nasionalisme yang agresif akibat persaingan bebas antar negara-negara kapitalis. Oleh karena itu, Soekarno menolak paham individualisme dan liberalisme, dan mengedepankan keadilan sosial, sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.

Syukurlah, Moh. Hatta mengingatkan adanya pasal bahwa masyarakat hendaknya berani mengeluarkan suaranya. Menurut Hatta, Indonesia menghendaki negara pengurus, bukan negara kekuasaan. Menolak individualisme dan liberalisme tidak berarti memberi kekuasaan yang tak terbatas pada negara, yang memungkinkan negara itu menjadi negara kekuasaan. Secara panjang lebar, Silalahi menggambarkan perdebatan yang terjadi di dalam UUD 1945, sehingga tidak terlalu banyak pasal mengenai hak-hak individu. Akibatnya, baik masa orde lama maupun orde baru dan disinyalir masih terjadi sampai saat ini, negara menjadi terlalu berkuasa.

Banyak hal menarik lainnya, yang dikemukakan, di antaranya, ketidakhadiran Syahrir ketika Kemerdekaan diproklamasikan, yang diduga telah berada di Cirebon menyaksikan Proklamasi Kemerdekaan pada 16 Agustus 1945 oleh Soedarso dengan teks yang telah dipersiapkan Syahrir sendiri. Namun, sayangnya, hal ini kurang dibahas oleh penulis, atau hanya sekedar lewat sebagai bumbu cerita.

Secara keseluruhan, buku yang berisi 10 Bab ini mencoba menjelaskan, bahwa menafsirkan suatu UUD tidak cukup hanya dengan meneliti teksnya saja, melainkan juga harus melihat bagaimana pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam perumusannya, bagaimana suasana kebatinannya, terutama bagaimana semangat para penyelenggara negara yang melaksanakannya. Buku yang sebenarnya diniatkan sebagai bahan penulisan untuk memperoleh gelar doktor - namun tidak jadi - diharapkan dapat membantu dalam meneliti asas-asas pokok UUD 1945 yang telah diamanahkan para pendiri negara ini.

Walau demikian, alangkah baiknya membaca buku-buku lainnya, khususnya dalam penyusunan Pancasila dan UUD 1945 sebagai pembanding, sehingga dapat dipahami lebih luas berbagai pandangan yang terjadi dalam penyusunan dasar negara dan konstitusi Indonesia. Terlebih, dalam penyusunan buku yang bernuansa sejarah, pendapat seseorang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh yang mungkin menjadi pujaannya atau latar belakang ideologi tertentu.

Menurut pendapat penulis, S.Silalahi dalam mengupas Dasar-Dasar Indonesia Merdeka lebih menonjolkan tokoh-tokoh nasionalis, bahkan terkesan lebih menonjolkan seorang Soekarno. Perdebatan-perdebatan yang terjadi, terlebih masalah apakah dalam bentuk negara Islam atau tidak, ternyata kurang menjadi perhatian Silalahi. Padahal masalah ini merupakan perdebatan yang terjadi terus-menerus sampai saat ini. Seperti yang diungkap oleh Endang S.A dalam bukunya berjudul *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 dan sejarah konsensus nasional antara nasionalis Islam dan nasionalis sekuler tentang dasar negara Republik Indonesia 1945-1949*, pertentangan dalam menentukan bentuk negara ini merupakan perdebatan yang cukup melelahkan, sampai Dewan Konstituante dibubarkan. Dan saat ini mulai timbul kembali, walau masih terbatas dalam wacana.

Menarik pula, apabila buku karya Silalahi ini disandingkan dengan tulisan Taufik Abdullah berjudul “BPUPKI: Sebuah episode di panggung sejarah” dalam buku *1000 tahun Nusantara*, ternyata banyak pertanyaan Taufik Abdullah yang belum terjawab dalam karya Silalahi, seperti mengapa Ketua BPUPKI masih tetap memaksakan seorang Moh. Yamin yang siap dengan rancangan UUD-nya, tidak dimasukkan dalam komisi penyusunan UUD, tapi malah di komisi keuangan. Terlihat dalam buku ini mengesampingkan peran Moh. Yamin, dan lebih banyak membela pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Soekarno maupun Prof. Soepomo.

Tepatlah seperti yang dikemukakan oleh Taufik Abdullah, bahwa sejarah hanya bisa berfungsi sebagai alat untuk mempertajam analisa, bukan untuk memperkirakan skenario tandingan tentang masa lalu. Bahkan para ahli filsafat sejarah mungkin akan terus mempersoalkan ketegangan antara keputusan aktor sejarah yang independen dengan keharusan struktural dalam penentuan corak alur sejarah.

Terlepas dari berbagai pertanyaan yang masih belum terjawab dalam buku ini, namun secara materi cukup layak menjadi bacaan, terlebih bagi yang melihat Pancasila dan UUD 1945 suatu hal yang sudah dianggap sebagai alat kekuasaan belaka. Mungkin dapat menggugah atau bahkan memperdebatkan kembali dasar negara Republik Indonesia ini.

Sudah selayaknya, dalam membangun kembali rasa kebangsaan dan kebanggaan sebagai warga negara Indonesia, pendidikan kewarganegaraan tidak hanya sekedar memberikan doktrin dan deretan tanggal tak bermakna, namun membuka berbagai catatan sejarah yang ada, sehingga setiap warga negara dapat merasakan semangat yang dibangun ketika mendirikan negara

Kesatuan Republik Indonesia. Kalau tidak, bersiap-siaplah negara yang disebut Indonesia ini hancur karena ketidaktahuan sejarah.

Resensi Buku:

Justice As Fairness: A Restatement

Penulis : John Rawls
Penerbit : Harvard University Press,
Tebal : 2001, xviii + 214 hal.



Fendry Ponomban

John Bordley Rawls: Sebuah Pernyataan Kembali

Sekedar mengingatkan, kita perlu melihat sekilas gagasan-gagasan dasar Rawls dalam karya monumentalnya, *A Theory of Justice*, 1971 (ATJ). Buku yang diterjemahkan ke dalam 20 bahasa dan menjadikan Rawls sebagai filsuf politik paling berpengaruh sejak paruh terakhir abad 20 itu, pada dasarnya menguraikan gagasan tentang keadilan sebagai *fairness*. Buku ini juga dimaksudkan sebagai fondasi metodis bagi negara kesejahteraan birokratik untuk redistribusi kekayaan kepada mereka yang miskin dan tidak beruntung. Karenanya buku ini patut dijadikan bacaan bagi mereka yang ingin memahami akar “keadilan” *a la* Rawls secara kafah.

Dalam ATJ, Rawls antara lain mengenalkan dua prinsip keadilan. Prinsip *pertama*, tiap-tiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga memberi keuntungan terbesar bagi yang paling tidak diuntungkan, dan membuka posisi dan jabatan bagi semua dalam kondisi persamaan kesempatan yang adil.

Keputusan-keputusan yang dapat diterima semua pihak sebagai yang adil, memerlukan sebuah perspektif, sebuah alat yang oleh Rawls disebut posisi asali (*original position*). Setiap orang mengesampingkan pemahaman aktual tentang diri dan dunia mereka sendiri dan semata-mata dituntun oleh suara hati dan cita rasa keadilan masing-masing. Setiap orang masuk seperti dalam selubung

ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Namun ini bukan ketidaktahuan absolut. Tetapi di sana ada pengetahuan umum seperti pengetahuan sosiologi, ekonomi, politik, dasar-dasar organisasi sosial, dan psikologi di dalam proses ini. Ia menjadi basis rasionalitas kesepakatan atas konsep keadilan serta menuntun terjadinya akomodasi kepentingan semua pihak. “Nilai-nilai Primer” menjadi satu-satunya motivasi pemilihan prinsip-prinsip keadilan. Nilai-nilai primer yang bersifat sangat mendasar dan karena itu pasti dikejar orang adalah: 1) Kebebasan-kebebasan dasar seperti kebebasan berpikir, pengembangan suara hati; 2). Kebebasan bergerak dan memilih pekerjaan; 3). Hak prerogatif atas kedudukan atau posisi-posisi yang menuntut tanggung jawab; 4). Pendapatan dan kekayaan; 5). Basis sosial. Nilai-nilai primer ini dapat menghindari bias saat proses pemilihan prinsip-prinsip keadilan dan dengan begitu dapat dirumuskan dengan hasil yang menjamin semua kepentingan.

Prinsip keadilan Rawls ini memberi alternatif pemecahan atas persoalan ketidakadilan dalam liberalisme yang menuai kecaman karena meninggalkan mereka yang lemah. Sederhananya, pada Rawls, ketidaksamaan sosial dan ekonomi adalah sesuatu yang dapat dimengerti dan dapat diterima. Dengan catatan, struktur sosial yang ada harus sedemikian rupa membuka akses untuk mereka yang paling tidak diuntungkan. Perbedaan antara si kaya dan si miskin boleh saja ada, tetapi negara atau si kaya (atau kolaborasi keduanya) tidak boleh menciptakan sistem yang tidak memberi ruang bagi si miskin untuk maju. Sistem sosial harus diatur sedemikian rupa agar siapa pun (anak si kaya dan si miskin) memiliki kesempatan yang sama dan *fair*, misalnya dalam hal memperoleh pendidikan.

Gagasan Rawls dalam buku ini segera memancing pertanyaan. Koleganya di Harvard, Robert Nozick, menganggap prinsip keadilan Rawls tidak memberi apresiasi bagi orang yang memilih mengembangkan bakat alamiahnya (bdk Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, 1974). Rawls, menurut Nozick tidak menghitung orang yang karena kesalahan dan pilihannya sendiri menjadi tidak beruntung. Adalah tidak adil apabila seorang yang menghabiskan harta warisannya di meja judi lalu mendapat santunan dari negara. Padahal santunan itu diambil dari pajak seorang anak miskin yang menjadi kaya dengan usaha dan kerja keras selama puluhan tahun.

“Karya saya kali ini punya dua tujuan. Pertama, meralat kesalahan yang cukup serius dalam *A Theory of Justice*, yang telah mengaburkan gagasan

pokok tentang keadilan sebagai *fairness*, seperti yang saya sebut di dalamnya sebagai konsepsi keadilan (*the conception of justice*).” “Kedua, menyambungkan konsepsi keadilan dalam ATJ itu dengan gagasan-gagasan yang tertuang dalam esai saya sejak 1974 menjadi pernyataan yang utuh”.

Begitulah pengantar Rawls dalam buku ini (hal. xv).

Selanjutnya, ia menyebut tiga perubahan penting dalam ATJ dengan apa yang ia pikirkan saat ini. *Pertama*, perubahan rumusan serta isi menyangkut dua prinsip keadilan; *Kedua*, menata kembali argumen dua prinsip keadilan tadi dari posisi asali; dan *Ketiga*, perubahan dalam hal bagaimana sebetulnya keadilan sebagai *fairness* itu harus dimengerti (hal. xvi).

Menyangkut dua Prinsip Keadilan-nya, menurut Rawls kini harus dibaca menjadi:

- a. Setiap orang memiliki hak sama dan tidak dapat dibatalkan (*indefeasible*) dalam hal kebebasan-kebebasan dasariah, di mana kebebasan-kebebasan ini cocok dan sama dengan kebebasan bagi semua orang.
- b. Ketimpangan sosial dan ekonomi adalah untuk memenuhi dua kondisi: pertama, melekat dalam semua posisi dan jabatan yang terbuka untuk semua di bawah kondisi-kondisi kesamaan kesempatan yang *fair*; dan kedua, diarahkan menjadi keuntungan paling besar bagi mereka yang paling tidak beruntung dalam anggota masyarakat (prinsip perbedaan).

Dengan begitu Rawls mempertukarkan urutan dalam prinsip keduanya. Ia kemudian menjelaskan bahwa prinsip pertama mendahului prinsip kedua, dan juga, dalam prinsip kedua, kesamaan kesempatan yang *fair* mendahului prinsip perbedaan. Prioritas ini berarti, pada saat diaplikasikan, kita mengasumsikan bahwa prinsip-prinsip yang lebih dahulu telah benar-benar dipenuhi.

Tentang persamaan kesempatan yang *fair*, Rawls mengklarifikasi gagasannya dengan penjelasan bahwa yang dia maksud adalah bukan semata-mata kesempatan dalam makna yang formal. Misalnya tidak cukup untuk mengatakan bahwa karier yang lebih baik dalam posisi-posisi sosial dan jabatan publik memang pantas bagi mereka yang punya talenta dalam sistem kebebasan yang natural. Tetapi harus diperiksa apakah sistem itu juga telah cukup *fair* memberi kesempatan bagi setiap orang untuk mencapainya atau tidak (bdk. hal 43).

Sebelumnya, dalam karyanya *Political Liberalism* (1993) Rawls telah mengakui bahwa ada fakta pluralisme yang juga sama-sama masuk akal dalam masyarakat liberal. Ini artinya terdapat fakta pluralisme yang juga masuk akal dengan menunjukkan bagaimana konsepsi politik dapat juga diterapkan dalam doktrin-doktrin komprehensif yang berbeda dan beragam dengan menemukan apa yang oleh Rawls disebut *overlapping consensus*. Perkembangan pemikiran ini membawa konsekuensi cara pandang baru atas teori keadilan Rawls. Keadilan sebagai *fairness* tidak lagi dilihat sebagai bagian dari cara pandang liberal yang komprehensif, melainkan harus dipahami sebagai sebuah bentuk liberalisme politik. Keadilan sebagai *fairness* kini hadir sebagai konsepsi politik tentang keadilan (*political conception of justice*). Pernyataan kembali Rawls ini hendak menghilangkan ambiguitas dalam ATJ. Oleh karena itu harus selalu ada pembedaan antara konsepsi politik dan perangkat-perangkat doktrin, agama, filsafat, moral yang komprehensif.

Buku ini adalah penjelasan-penjelasan ulang John Rawls mengenai bermacam tema yang selama ini mengiringi gagasan keadilannya. Dalam bab pertama, gagasan-gagasan dasar Rawls (*fundamental ideas*) diuraikan kembali seperti bagaimana ia memahami masyarakat serta apa yang dia maksud dengan masyarakat yang tertata baik (*well-ordered society*). Bab II menjelaskan dengan lebih detail prinsip-prinsip keadilannya. Sementara menyangkut posisi asali, metode yang sering mendapat kritikan itu, kembali diuraikan Rawls pada Bab III. Posisi asali dengan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*) sering menjadi tema yang sukar dimengerti.

Sekilas istilah ini seperti kontradiktif karena, menurut Rawls dalam selubung ketidaktahuan itu tetap ada manusia rasional yang berpikir. Metode ini mengingatkan kita pada gagasan Adam Smith tentang penonton tak berpihak sebagai sebuah langkah metodis dalam filsafat moralnya. Keadilan sebagai *fairness* memang dibangun dari tradisi pemikiran kontrak sosial yang ramai ditemukan dalam pemikiran liberal para filsuf macam Hobbes, Locke dan Roessau.

Rawls sama sekali tidak berpihak ke kubu sosialis. Mungkin, kehadiran Rawls dalam jagat pemikiran liberal dapat dipadankan dengan John Stuart Mill. Yang terakhir hadir dengan pengkritisan atas liberalisme awal di Inggris sedangkan Rawls hadir untuk menyelamatkan liberalisme yang menuai kecaman. Tetapi gagasan keadilannya dituduh sebagai menghambat kebebasan hanya karena ia mencoba memberi perhatian bagi mereka yang paling tidak beruntung.

Meskipun kebebasan dan persamaan adalah prinsip pertama dalam teori keadilannya. Namun, filsuf yang wafat pada umur 81 tahun, 24 November 2002 lalu itu, bagaimanapun juga telah memancing perdebatan yang menarik mengenai keadilan yang, hingga detik ini, terus menjadi persoalan umat manusia.

Mengamati Proses Penyusunan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009

Ronald Rofiandri

Korupsi di Indonesia sudah sangat mencemaskan, karena semakin meluas dan merambah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kondisi ini menjadi salah satu faktor penghambat utama pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Ketidakberhasilan dalam memberantas korupsi semakin melemahkan citra pemerintah di mata masyarakat yang tercermin dalam ketidakpercayaan, ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, dan bertambahnya angka kemiskinan absolut.

Di mata internasional, sesuai dengan hasil penelitian berbagai lembaga asing seperti *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) dan *Transparency International* (TI) Indonesia, menunjukkan bahwa Indonesia termasuk negara terkorup di dunia.. Pada bulan Maret tahun 2002, PERC mengumumkan hasil temuan mereka yang menempatkan Indonesia pada tingkat skor 9.92 berdasarkan skala tertinggi 10. Sedangkan TI Indonesia menyebutkan, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) untuk Indonesia pada tahun 2003 menempati posisi yang cukup memprihatinkan, yaitu 1.9 dan peringkat 122 dari 133 negara yang disurvei. Tahun berikutnya, IPK Indonesia menjadi 2.0 dan menduduki urutan 137 dari 146 negara yang disurvei, di mana makin rendah IPK makin parah tingkat korupsinya. Keadaan ini mempersulit kinerja politik luar negeri Indonesia dalam melindungi dan memajukan kepentingan nasional.

Dari sisi normatif, sejak tahun 1957 upaya pemerintah untuk memberantas korupsi sebenarnya cukup memadai dengan diterapkannya berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);
2. Keppres No. 40 Tahun 1957 jo *Regelling op de Staat van Orlog en van Beleg* (stb. 39-582 jo 40-79 Tahun 1939) tentang Keadaan Darurat Perang ;
3. Keppres No. 225 Tahun 1957 jo UU No. 74 Tahun 1957 jo UU 79 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya;
4. Perpu No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi;
5. UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
6. TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
7. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
8. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
9. Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional;
10. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
11. UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003; dan
12. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Konsideran UU No. 39 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa korupsi yang terjadi secara sistematis dan meluas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat luas, sehingga korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Sederet Persoalan Korupsi

Pada kenyataannya, seperangkat instrumen yang ada di atas belum cukup untuk memberantas korupsi. Struktur dan sistem politik yang korup telah melahirkan apatisme dan sikap yang cenderung toleran terhadap perilaku korupsi, ini menunjukkan bahwa korupsi dipandang sebagai suatu hal yang wajar dan normal.

Di sisi lain, lemahnya sistem manajemen sumber daya penyelenggara pemerintahan, mulai dari sistem rekrutmen, karir, promosi, dan penilaian kinerja sampai kepada remunerasinya pun menjadi salah satu faktor pendorong suburnya korupsi. Cukup banyak contoh birokrasi nepotisme dalam sistem manajemen sumber daya manusia yang menggambarkan bibit-bibit korupsi yang berkembang dalam setiap lini pemerintahan.

Dibentuknya KPK berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 dan perangkat Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, memberikan harapan baru bagi masyarakat untuk mempercepat penanganan dan eksekusi kasus-kasus korupsi besar dan menjadi perhatian publik. Namun sayang tuntutan tersebut masih belum didukung secara optimal oleh lembaga penegak hukum. Cukup banyak permasalahan yang berkaitan dengan kapasitas kelembagaan baik pada lembaga kepolisian, kejaksaan, peradilan, mulai dari struktur organisasi, mekanisme kerja dan koordinasi antara lembaga penegak hukum satu dengan yang lainnya serta dukungan sarana dan prasarana untuk mendukung percepatan pemberantasan korupsi.

Persoalan lain yang juga mengemuka adalah masih lemahnya sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum. Masyarakat semakin skeptis dan curiga dengan pengawasan internal yang dilakukan oleh masing-masing lembaga penegak hukum. Walaupun masyarakat semakin intensif melakukan pengawasan eksternal, namun masih menjadi kendala berupa keterbatasan masyarakat untuk memperoleh akses informasi terhadap proses penanganan maupun putusan perkara korupsi.

RAN PK dan Usaha Pemberantasan Korupsi

Setelah sederet perangkat aturan hukum “gagal” memberantas korupsi, maka berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maka lahirlah Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK). Rencana aksi nasional ini dimaksudkan sebagai acuan dalam menyusun program pemberantasan korupsi dan

mensinergikan berbagai upaya nasional dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Inpres ini ditujukan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu, jaksa agung, panglima TNI, Kapolri, kepala lembaga pemerintah non departemen, gubernur, bupati, dan walikota.

Melalui Inpres ini, secara khusus presiden memerintahkan menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/kepala Bappenas untuk menyusun RAN PK 2004-2009 berkoordinasi dengan menteri/kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) terkait, unsur masyarakat, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Atas dasar itulah kemudian menteri PPN/kepala Bappenas membentuk tim Interdep (lintas departemen) penyusunan RAN PK melalui Keputusan No. 219/MPPN/12/2004 pada 17 Desember 2004. Tim tersebut beranggotakan 25 orang wakil kementerian/LPND dan lembaga setingkat kementerian, Universitas Indonesia, 13 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan KPK.

Pada pertemuan pleno pertama tim interdep pada tanggal 3 Desember 2004 menghasilkan keputusan untuk membentuk tiga kelompok kerja sesuai dengan jumlah substansi RAN PK yang disepakati, yaitu:

- a. Kelompok Kerja Bidang Pencegahan Korupsi;
- b. Kelompok Kerja Bidang Penindakan Korupsi; dan
- c. Kelompok Kerja Bidang Monitoring dan Evaluasi.

Setelah itu, kelompok-kelompok kerja memulai pertemuan intensif sejak 28 Desember 2004 hingga menghasilkan draf pertama yang disepakati dan diparaf secara pleno pada 7 Januari 2004. Draft pertama tersebut kemudian mulai disosialisasikan dengan mengundang berbagai pihak terkait untuk mendapat masukan. Berbagai masukan dapat segera diintegrasikan ke dalam naskah narasi maupun matrikulasi. Sementara beberapa di antaranya belum dapat ditampung dengan berbagai pertimbangan seperti relevansi, prioritas, dan duplikasi atau telah terakomodasi sebelumnya dalam naskah yang ada.

Mengingat masukan yang ada terus mengalir sedangkan waktu yang tersedia tidak terlalu banyak, maka akhirnya rapat pleno memutuskan untuk menjadikan dokumen RAN PK ini sebagai *living document*, yang dapat diperbarui dan direvisi sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Analisa kebutuhan akan revisi RAN PK dilakukan melalui proses monitoring dan evaluasi secara triwulanan, semesteran, dan tahunan, dimulai pada triwulan pertama tahun 2005.

Naskah narasi dan matriks RAN PK terdiri atas :

- a. Narasi RAN PK (21 halaman) ;
- b. Matriks RAN PK Bidang Pencegahan (39 halaman);
- c. Matriks RAN PK Bidang Penindakan (12 halaman);
- d. Matriks RAN PK Bidang Monitoring dan Evaluasi (2 halaman).

Masing-masing matriks memuat :

1. Sub isu;
2. Kegiatan;
3. Indikator hasil/keluaran;
4. Waktu;
5. Pelaksana;
6. Program PJM terkait; dan
7. Pembiayaan/keterangan

Batang Tubuh RAN PK

Secara singkat, sistematika narasi RAN PK adalah sebagai berikut:

I. Pendahuluan

Penanganan korupsi sebagai suatu permasalahan sistemik. Untuk itu, perlu pendekatan penanganan secara sistemik pula, yaitu melalui langkah-langkah pencegahan, penindakan, dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi untuk memastikan pelaksanaan upaya pencegahan maupun penindakan korupsi. Kemudian pada akhirnya masyarakat mendapatkan hasil yang konkret sebagai upaya mengembalikan kepercayaan terhadap hukum dan penyelenggara negara.

II. Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi 2004-2009

1. Pencegahan Terjadinya Tindak Pidana Korupsi

Diartikan sebagai langkah dan upaya perbaikan dan penyempurnaan instrumen kerangka aturan, kebijakan, kelembagaan, proses dan prosedur, sumber daya manusia, budaya serta pelibatan masyarakat untuk mendeteksi maupun mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

2. Penindakan Terhadap Perkara Korupsi

Diartikan sebagai pengenaan sanksi/hukuman atas segala bentuk penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Langkah-langkah prioritas dalam penindakan pemberantasan korupsi ditujukan pada :

- a. percepatan penanganan dan eksekusi perkara tindak pidana korupsi dengan fokus pada lima sektor pembangunan yang rawan terhadap penyimpangan/KKN;
- b. peningkatan dukungan terhadap lembaga penegak hukum;
- c. peningkatan kapasitas aparat penegak hukum; dan
- d. pengembangan sistem pengawasan lembaga penegak hukum.

3. Pedoman Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan RAN PK

Selain adanya pengawasan internal, terdapat kebutuhan terhadap sistem pengawasan eksternal, di mana elemen masyarakat dapat memberikan kontribusi yang besar untuk memastikan pelaksanaan RAN PK benar-benar memberikan implikasi yang signifikan terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia. Untuk itu, penguatan dan perlindungan terhadap masyarakat untuk melakukan pengawasan yang efektif terhadap praktek korupsi sangat diperlukan. Adapun tujuan dari pedoman monitoring dan evaluasi RAN PK adalah:

- a. menjamin pencapaian sasaran dan tujuan yang ditetapkan;
- b. memberikan informasi yang akurat dalam deteksi dini pencapaian kinerja;
- c. mempertajam pengambilan keputusan;
- d. tindak lanjut penyelesaian kendala yang dihadapi;
- e. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan RAN PK ; dan
- f. meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan RAN PK.

Sebagai suatu pedoman, uraian dan penjelasan di dalamnya diharapkan dapat menuntun dan menggambarkan langkah-langkah yang sistematis bagi pelaksanaan kegiatan *monitoring* dan evaluasi RAN PK. Untuk keperluan pelaksanaan lebih lanjut, bila dipandang perlu masing-masing instansi tetap dimungkinkan dan memiliki keleluasaan untuk menyesuaikan konsep RAN PK dengan kondisi dan karakteristik masing-masing instansi.

Pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi dilakukan baik secara internal oleh instansi/lembaga pemerintah maupun eksternal oleh masyarakat, LSM,

dan profesional. Keterlibatan aktif komponen eksternal dapat diakomodasikan dalam bentuk kelompok kerja yang dikoordinasikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN).

- III. Penyesuaian Terhadap Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi Mengingat pemberantasan korupsi mempunyai pola yang berubah-ubah sesuai konteks waktu dan tempat terjadinya pemberantasan korupsi, maka isu prioritas dan kegiatan yang tercantum dalam RAN PK 2004-2009 akan terus menerus disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing pelaku pelaksana. Untuk tercapainya RAN PK 2004-2009, dibutuhkan tercapainya suatu lingkungan kondusif dengan visi dan komitmen pimpinan, pengadaan sumber daya yang memadai dengan penerapan strategi, perencanaan dan pendekatan yang terdiri dari tindakan pencegahan, penindakan, dan *monitoring* dan evaluasi dari pelaksanaan RAN PK. Dengan dilakukannya *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan RAN PK, maka diharapkan akan terjadi suatu siklus manajemen yang menghasilkan masukan bagi penyesuaian RAN pada periode tertentu.

Proses-proses Penyusunan RAN PK

Sampai pada titik tertentu, penyusunan RAN PK berlangsung cukup partisipatif. Ini terlihat dari terlibatnya berbagai perwakilan kementerian/LPND, lembaga setingkat kementerian, kalangan kampus, organisasi masyarakat sipil, PPAK, dan KPK. Semua pihak yang terkait dan fokus terhadap upaya pemberantasan korupsi berperan serta menyusun gagasan dan langkah strategis bagaimana meminimalkan potensi korupsi. Akibatnya, rentang waktu kerja yang sebelumnya ditetapkan dalam SK Menteri PPN/Kepala Bappenas yakni, 31 Januari 2005 tidak cukup mengakomodasi berbagai masukan yang ada. Tentu ini bukan mengindikasikan lambannya kerja Tim Penyusun, namun lebih dikarenakan betapa alotnya dinamika pembahasan draf RAN PK, mulai dari persoalan substansial hingga sekedar pengubahan redaksional. Meskipun sekilas berlangsung partisipatif, namun kualitasnya masih patut dipertanyakan.

Selain itu, salah satu faktor penyebab mundurnya waktu proses penyusunan dan pembahasan RAN PK ini dikarenakan kurang tangkasnya kepemimpinan pada masing-masing kelompok kerja, serta anggota kelompok kerja yang kurang fokus dan kontinyu mengikuti dinamika pembahasan. Dalam mengusulkan suatu masukan, peserta sering kali kurang memperhatikan konteks dan apa yang sudah diintegrasikan dalam matriks.