

RESENSI

Menakar Efektivitas Lembaga-lembaga Negara Baru



- Judul* : Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi
Penulis : Ni'matul Huda, SH, MHum
Cetakan : Pertama, Februari 2007
Penerbit : UII Press Yogyakarta (anggota IKAPI)
Tebal : 280 hlm. + x; 16 x 23 x 1 cm
ISBN : 979-3333-87-1

Bab-bab awal buku ini relatif hanya uraian teoritis yang sangat kental dengan nuansa akademik. Tidak mengherankan jika yang diuraikan lebih banyak aspek teoritis, abstrak, bernuansa sejarah dan filosofis. Uraian yang dimaksud misalnya soal teori konstitusi, konstitusionalisme dan arti penting implementasi dalam negara dua hal tersebut.

Kendati kental dengan nuansa teoritis bukan berarti penulis buku ini tidak memiliki tujuan. Yang ingin dikatakannya terutama agar pembaca dapat mengikuti alur isi buku serta tidak secara tiba-tiba dan serta merta masuk ke dalam substansi tanpa mengerti sebab-sebab yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, aspek teoritis dan abstrak tadi adalah sebagai

pengantar menuju ke arah pembahasan substansi. Jadi, kalau disederhanakan uraian teoritis dan abstrak tadi memang bertujuan untuk mengantarkan pembaca menuju materi substansi dari buku ini.

Demokrasi, Negara Hukum dan Reformasi

Saat ini demokrasi dan negara hukum ibarat satu mata uang dengan dua sisinya yang tak terpisahkan. Dua aspek ini menjadi inspirasi hampir tiap negara dalam menata ketatanegaraannya. Di Eropa dan beberapa negara Asia konsep tersebut terbukti berhasil, namun tidak sedikit juga terutama beberapa negara di Asia dan Afrika

yang gagal menjadikan demokrasi dan negara hukum itu sebagai pijakannya. Diantara yang termasuk gagal menerapkan konsep tersebut adalah Negara Indonesia.

Kendati konsep negara hukum sudah sejak kemerdekaan dipancarkan, namun dalam perjalanannya belum menemukan "format" yang tepat. Dengan kata lain, antara demokrasi dan negara hukum belum dapat dikatakan berjalan secara sinergis. Pertanyaannya, mengapa sinergisitas antara demokrasi dan negara hukum itu tidak dapat berjalan ?

Menurut penulis buku ini, ada beberapa sebab yang menghambat. *Pertama*, persoalannya bukan pada konsep demokrasi dan negara hukumnya (*das sollen*), melainkan pada faktor implementasinya (*das sein*). Secara implisit Ni'mah menyatakan bahwa, akibat rezim yang berkuasa tidak taat pada bunyi teks konstitusi, maka amanah kekuasaan lalu diterjemahkan hanya menurut kehendak yang berkuasa sendiri. Lalu jadilah konstitusi identik dengan segala atribut dan perilaku kekuasaannya. Ini pula yang menyebabkan orang mengistilahkannya dengan orde. Pada masa Orde Lama secara jelas Soekarno membentuk karakter kepemimpinannya identik dengan dirinya. Soekarno lalu dengan enteng memproklamkan dirinya sebagai Pemimpin Besar Revolusi, Presiden Seumur Hidup dan Demokrasi Terpimpin. Semua itu adalah gambaran, betapa ditangan dirinya konstitusi bukan konsep (*supreme*) yang mesti ditaati begitu saja. Akhirnya antara demokrasi, konstitusi dan negara hukum terabaikan, hingga akhirnya ia disingkirkan oleh Rezim Soeharto (Orde Baru)

Naiknya rezim Soeharto mengusung slogan ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Di

tengah jalan konsistensi rezim Soeharto mulai goyah. Slogan ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen mulai tergeser. Di tengah hiruk pikuk pembangunan yang demikian gencar godaan kekuasaan dan harta tak luput juga menghampiri Soeharto, KKN pun merebak. Lalu muncul slogan yang kurang lebih sama dengan "langgam" Soekarno. Soeharto ingin dielukan sebagai Bapak Pembangunan, dan Jenderal Berbintang Lima. Lalu berbagai rekayasa politik dibuat untuk melanggengkan dirinya menjadi Presiden secara berturut-turut sampai akhirnya Pemilu tak lebih dari sekadar "ritual" penobatan kelanjutan kekuasaannya. Di sini konstitusi diterjemahkan hanya menurut kepentingan kekuasaannya. Ia pun berkuasa mencapai 32 tahun. Wajah supremasi konstitusi, negara hukum, dan demokrasi sudah tak jelas lagi. Orang pun tinggal bermimpi ingin mewujudkan sinergisitas antara negara hukum dan demokrasi.

Sampai akhirnya, momentum reformasi pun datang.

Momentum Reformasi

Ketika reformasi Mei 1998 terjadi, sebenarnya banyak orang terutama kaum reformis berharap dan optimis itu menjadi momentum terbaik bagi negara Indonesia untuk menyeimbangkan antara konsep demokrasi dengan negara hukum. Lalu sejumlah pijakan konstitusional mulai dicanangkan, seperti mengamandemen UUD 1945, memperkuat fungsi legislatif (*legislative heavy*) membentuk berbagai lembaga negara baru dan membentuk lembaga hukum untuk mengawalinya.

Sayangnya hingga tahun 2007 ini atau setelah hampir 10 tahun reformasi berjalan, momentum "misi" reformasi itu seperti tak pernah menemukan momentumnya.

Bahkan sejumlah analis mengatakan bahwa momentum reformasi sebenarnya sudah lewat. Reformasi tak lebih dari sekadar pergantian pemimpin pemerintahan yang tak mengubah substansi apapun. Reformasi hanya menjadi euphoria sesaat yang tak membawa perubahan substansi.

Diakui, untuk sebagian implementasi demokrasi memang berhasil, seperti tumbuhnya banyak partai, kebebasan berekspresi yang jauh lebih luas, kebebasan pers, dan hampir tidak ada halangan bagi warga negara untuk mengekspresikan dirinya terutama dalam berdemonstrasi. Bahkan untuk pergantian pemerintahan kepala daerah pun sudah dilakukan secara langsung. Akan tetapi, makna reformasi tetapih hanya slogan. Penulis buku ini pun lalu berasumsi bahwa pasca gerakan reformasi ada ruang (*space*) yang ia sebut fase transisi. Tetapi, lagi-lagi ia katakan transisi pun tak murni, melainkan berwajah dua (halaman 36). Di satu sisi muncul fenomena keserbatidakpastian dan serbakeungkinan. Di sisi lain, fase transisi adalah suatu *golden home* untuk melakukan reformasi konstitusi. Lalu orang dapat berbuat dan bertindak apa saja atas nama reformasi. Secara sederhana akhirnya disimpulkan reformasi yang ada barulah sekedar reformasi di bidang politik.

Di tengah kegalauan tentang tak kunjung hadirnya substansi reformasi itu, penulis buku ini berupaya kembali merekonstruksi sejarah yang pernah ada dalam kaitannya dengan sebuah perubahan dalam negara. Menurutnya, perubahan negara dalam sejarah selama ini ada dua model yaitu melalui jalan revolusi atau evolusi. Jalan revolusi melalui perubahan radikal dan bersifat mendasar (struktural termasuk ideologi dan konstitusi), sementara evolusi perubahan secara perlahan tapi pasti. Nah, Indonesia dalam konteks ini lebih memilih

konsep reformasi. Pilihan reformasi adalah jalan tengah antara revolusi dan evolusi. Sayangnya pilihan konsep reformasi itu lebih mirip perubahan setengah hati, sehingga indikator atau alat ukurnya menjadi selalu ambivalen dan kadang justru berstandar ganda (*absurd*).

Kalau mau jujur di era reformasi ini, kondisi hukum dan politik adalah kondisi yang paling memprihatinkan. Kasus-kasus korupsi (KKN) sangat sulit diatasi, bahkan jika indikatornya adalah penelitian beberapa lembaga internasional seperti organisasi TI (*Transparency Internasional*) atau lembaga semacam majalah *Time*, jelas reformasi hukum kita telah gagal total. Juga dibidang politik yang ada hanyalah perebutan "tebar pesona". Lalu dimulai darimana lagi reformasi hukum mesti dilakukan ?

Efektifkah Lembaga Independen dan Komisi-komisi itu ?

Sesuai amanat amandemen UUD 1945, mau tidak mau sejumlah lembaga negara dan komisi harus dibentuk. Singkatnya, terbentuklah Lembaga-lembaga Negara independen dan komisi-komisi (bab 5 dan bab 6) antara lain, Mahkamah Konstitusi (MK), KPU, Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional HAM, Komisi Kejaksaan dan lain-lain yang jumlahnya mencapai 15. Pertanyaannya, efektifkah lembaga-lembaga negara baru tersebut ?

Barangkali kalau bisa dianggap kelemahan atau kekurangan buku ini adalah penulis buku ini tidak membahas secara kritis, apakah lembaga-lembaga independen ini telah berjalan efektif atau belum. Yang ditulis dalam bab 5 dan bab 6 itu hanyalah sekedar paparan (memperkenalkan) saja,

tidak ada telaah kritis terkait dengan fungsinya sebagai lembaga negara. Satu kesimpulan sekadarnya yang ditulis bahwa semua lembaga itu dibentuk sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi-fungsi lembaga yang ada selama ini di bawah rezim Orba. Lalu dengan dibentuknya lembaga-lembaga baru tersebut diharapkan akan ada perubahan signifikan terhadap fungsi-fungsi lembaga sebelumnya itu.

Andaikan dalam bab 5 dan bab 6 ini penulisnya sedikit menambah analisis kritis dari sudut hukum ketatanegaraan, tentu akan melahirkan wacana hukum yang semakin lengkap. Misalnya, terkait dengan peran Mahkamah Konstitusi (MK). Bagaimana MK selama ini menjalankan tugasnya, lalu apakah putusan-putusannya dalam *judicial review* sudah tepat, benarkah putusan MK itu tanpa interest, ataukah justru melahirkan polemik dan kontroversi baru. Kemana semua ketidakpuasan itu mesti disalurkan dan mendapatkan kepastian.

Seperti diketahui bahwa, terdapat sejumlah kontroversi putusan MK yang mengacaukan "kekuatan" hukum itu sendiri. Bahkan Adnan Buyung Nasution meng-

himbau para pakar hukum agar memperjelas kembali fungsi MK dan sejumlah lembaga baru itu. Dikatakannya, MK telah membuat putusan *ultra petita* atas kasus Komisi Pemberantasan Korupsi dengan menganulir beberapa putusan yang dilakukan. Lalu Buyung mengkritik tajam, putusan itu aneh karena asas universal kepastian hukum telah diinjak-injak.

Lalu, apakah MK telah menjadi lembaga *superbody*? Sekali lagi disayangkan analisis kritis buku ini belum disertakan.

Satu hal yang perlu dikomentari di sini bahwa, kehadiran lembaga-lembaga baru tersebut belum kelihatan nyata. Efektivitasnya dengan indikator penegakan hukum dan keadilan belum terlihat. Yang tampak justru pemborosan negara karena harus menyediakan dana yang cukup besar untuk membiayai berbagai lembaga baru tersebut.

Bagaimanapun buku ini bermanfaat dibaca oleh dosen, mahasiswa, praktisi politik dan peminat masalah ketatanegaraan karena di dalamnya memuat bermacam teori yang dekat dengan masalah-masalah kenegaraan yang sedang aktual. ●

Sobirin Malian

