

Hasil 'Audit Kinerja' Republik: Wajar dengan [Banyak] Syarat atau *No Opinion* ?

Saafroedin BAHAR dan Ruswati Suryasaputra

Mungkin sesekali ada manfaatnya jika kita membayangkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini bagaikan sebuah perusahaan raksasa modern, di mana Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta seluruh perundang-undangan nasional sebagai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan, seluruh Rakyat Indonesia sebagai pemegang saham (*shareholders*), pemilihan umum sebagai rapat umum pemegang saham (RUPS), seluruh lembaga negara sebagai manajemen perusaha-

an, dan seluruh wilayah negara dan sumber daya alam yang ada di dalam dan di atasnya sebagai modal perusahaan.

Sekarang, menjelang hari peringatan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 2007, jika kita mengaudit NKRI ini sebagai suatu perusahaan raksasa modern – misalnya dengan *management audit* dan atau dengan *performance audit* — apakah hasil penilaian yang akan kita berikan? ¹

¹ Menurut Konvensi Montevideo tahun 1933, yang masih berlakus ampai saat ini, ada tiga unsur konstitutif Negara, yaitu rakyat yang tetap, wilayah yang jelas batas-batasnya, serta pemerintah yang mampu menunaikan tang-

Pasti bukanlah Wajar Tanpa Syarat, mengingat demikian banyaknya masalah yang masih membelit negara ini, adanya kesan serta fakta kemunduran hampir di segala bidang, dan sehubungan dengan itu, demikian beruntunnya protes dari Rakyat Indonesia, yang merasa kehidupannya tidak kunjung membaik, pada saat kaum elite terbukti demikian sibuk mengkorupsi kekayaan negara.

Dengan demikian, maka hanya ada dua alternatif hasil penilaian lagi bagi negara ini, yaitu Wajar dengan Syarat, dan *No Opinion*. Penilaian pertama diberikan jika masih ada harapan untuk mengadakan perbaikan pada hal-hal tertentu dalam jangka waktu tertentu. Penilaian yang tera-

khir ini lazim digunakan oleh para auditor yang sudah 'angkat tangan' karena demikian banyaknya penyimpangan yang telah dilakukan oleh pihak manajemen.

Jika demikian halnya, dimanakah terletak kesalahannya? Pada 'anggaran dasar dan anggaran rumah tangga?', pada 'manajemen'?, pada 'rapat umum pemegang saham'?, pada 'pemegang saham'?, pada 'struktur modal perusahaan'? atau pada kondisi lingkungan sekitar? Marilah kita coba menekuninya satu demi satu.

1. Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai 'anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan'²

gung jawab internasionalnya. Walaupun perannya penting, namun konvensi tidak bicara apa-apa tentang bagaimana suatu Negara harus dikelola. Kelihatannya hal itu diserahkan kepada bangsa dan Negara yang bersangkutan. Setelah terbentuknya Perserikatan Bangsa Bangsa pada tahun 1945 telah tumbuh dan berkembang lumayan banyak instrumen hukum internasional hak asasi manusia, yang secara langsung atau secara tidak langsung, memperngaruhi cara bagaimana suatu Negara atau suatu pemerintahan harus dikelola. Sebagai Negara anggota badan dunia ini, Republik Indonesia sudah meratifikasi instrument-instrumen utama hukum internasional hak a-

sasi manusia ini, khususnya Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik serta Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, menjadi Undang-undang nomor 11 dan 12 tahun 2005.

- ² Beberapa mekalah penulis mengenai topik ini antara lain: "Pancasila dan UUD 1945 dalam Alam Reformasi", *farewell lecture* pada Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkata, Jakarta, 22 Desember 1999; "Bagaimana Melaksanakan Pancasila sebagai Dasar Negara: Sebuah Gagasan Tentang Paradigma Fungsional", Kuliah pada Kursis Kesejahteraan Sosial Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada, 17 Maret 2007 dan ceramah pada Nusantara Institute, Jakarta, 3 April 2007.

a. Ada gejala yang menarik tentang Pancasila. Hampir semua kalangan mengakui, bahwa sebagai dasar negara, Pancasila mampu menampung seluruh aspirasi dari bangsa Indonesia yang majemuk ini. Namun bersamaan dengan itu, rasanya tidak ada yang sungguh-sungguh tahu bagaimana hubungan antara satu sila dengan sila yang lain, apa nilai inti (*core value*) Pancasila, dan bagaimana menjabarkannya secara tepat ke dalam kenyataan, sehingga apapun bisa dilakukan dengan nyaman di bawah payung 'Pancasila': demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, liberalisme, komunisme, atau apapun.

Dewasa ini, misalnya, tidak ada yang bisa membantah bahwa di bawah payung Pancasila yang sama, hampir seluruh kehidupan perekonomian kita dikelola dengan semangat *neo-liberalisme* yang hanya menguntungkan pemilik modal besar – baik versi mancanegara maupun versi domestik – yang mempertuhan pasar bebas, dan sama sekali tidak bersentuhan dengan keinginan untuk mewujudkan 'sebesar-besar kemakmuran rakyat', seperti dikehendaki oleh Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh

Rakyat Indonesia dan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Demikianlah, lama kelamaan, orang tidak tahu lagi mana yang sungguh-sungguh sesuai dengan Pancasila dan mana yang tidak. Dengan kata lain, kita sedang berada dalam suasana *anomie* atau kebingungan ideologis.

Jika kita renungkan baik-baik, sesungguhnya kebingungan ideologis tentang Pancasila ini berasal dari kenyataan bahwa Ir Soekarno sebagai penggali Pancasila belum sempat *menulis secara lengkap* keseluruhan wawasan beliau mengenai Pancasila³. Hampir seluruh pikiran beliau tertuang dalam bentuk pidato, baik yang disampaikan secara spontan maupun yang disiapkan secara tertulis sebagai

³ Besar kemungkinan hal itu disebabkan oleh karena wawasan tentang Pancasila ini memang baru timbul pada tanggal 31 Mei 1945, walaupun unsur-unsurnya sudah ada dalam pemikiran Ir Soekarno sejak tahun 1926. Bandingkanlah dengan faham marxisme-leninisme sebagai dasar Negara eks Uni Soviet dahulu: Manifesto Komunis sudah ada sejak tahun 1841 dan disusul demikian banyak tulisan filsafat dan ideologis lainnya, sebelum Negara tersebut didirikan pada tahun 1917.

bagian dari pidato kenegaraan, yang sudah barang tentu akan terpengaruh oleh situasi dan *audience* khusus yang hadir dalam pertemuan-pertemuan pada saat pidato tersebut disampaikan. Mau tidak mau – seperti juga halnya dengan seluruh pidato – ada pengaruh nuansa retorika dalam pidato-pidato tentang Pancasila tersebut, yang cepat atau lambat akan menimbulkan kesan kedangkalan terhadap pemikiran-pemikiran yang dikandungnya.⁴

Suatu momen fatal dari rangkaian penyajian Pancasila dalam bentuk pidato ini terjadi dalam tahun 1960-an sewaktu Ir Soekarno menyatakan bahwa Pancasila adalah ‘marxisme yang diterapkan di Indonesia’. Gagasan tersebut timbul begitu saja dalam era Perang Dingin, dan kelihatannya tidak pernah terlintas sedikitpun dalam

pemikiran maupun dalam penyajian beliau sewaktu beliau untuk pertama kalinya menyampaikan pidato tentang Pancasila pada tanggal 1 Juni 1945. Pidato Pancasila dalam tahun 1960-an tersebut telah membuka jalan bagi berkembangnya ideologi marxisme-leninisme serta Partai Komunis Indonesia, yang berujung dengan tragedi nasional Gerakan 30 September/PKI pada tahun 1965.

Dalam tahun 1950-an Prof Mr Drs Notonagoro — seorang guru besar filsafat pada Universitas Gadjah Mada — berusaha mengisi kekosongan teoretikal ini dengan mengembangkan apa yang beliau namakan sebagai pendekatan ‘hirarkis pramidal’ terhadap Pancasila. Inti dari pendekatan ‘hirarkis piramidal’ ini adalah bahwa lima sila tersebut tersusun secara bertingkat, mulai dari Sila Ketuhanan yang Maha Esa pada tingkat yang paling tinggi dan mempengaruhi empat sila lainnya, dan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia pada tingkat yang lebih rendah.

Walau secara teoretikal eksplanasi Prof Notonagoro ini terkesan lebih

⁴ Pada tahun 1945 Ir Soekarno menawarkan suatu format lain dari Pancasila, dalam dua bentuk perasan, yaitu 1) Trisila yang terdiri dari Sosio-Nasionalisme, Sosio Demokrasi dan KeTuhanan yang Maha Esa, atau 2) Ekasila, yaitu gotong royong oleh semua untuk semua. Tidak demikian jelas dimana tempat Sila KeTuhanan yang Maha Esa dalam format Ekasila ini.

rapi, namun bukan tidak ada kelemahannya. Dari segi teoretikal, Prof Dr Soerjanto Poespowardojo, guru besar filsafat pada Universitas Indonesia, menyampaikan kritik terhadap paradigma Prof. Notonagoro ini, karena paradigma yang melewatkan Sila Ketuhanan yang Maha Esa pada peringkat tertinggi bukan saja bisa disalah-fahami tetapi juga bisa menyebabkan dinomorduakannya sila-sila lain yang tidak kalah pentingnya. Dari segi kebijakan, paradigma tersebut tidak berpengaruh terhadap kebijakan kenegaraan Presiden Soekarno.

Dalam kurun Orde Baru, 1966-1998, ada dua hal penting dalam pengembangan pemikiran tentang Pancasila ini, yaitu pada ranah etika perseorangan dan pada ranah kenegaraan.

Pada ranah etika perseorangan, dilakukan kristalisasi dan interpretasi terhadap rangkaian pidato Presiden Soeharto selama 12 tahun, sewaktu Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1978 menetapkan 36 butir, yang kemudian dikembangkan menjadi 45 butir, 'Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila', yang lebih

terkenal dengan singkatannya 'P4', yang dituturkan secara sistematis selama 20 tahun kepada seluruh warganegara. Penataran P4 ini dihentikan pada tahun 1998.

Pada ranah kenegaraan, sebagai ganti dari paradigma Ir Soekarno tentang 'Pancasila sebagai marxisme yang diterapkan di Indonesia', dikembangkan paradigma baru 'pembangunan sebagai pengamalan Pancasila', sebagai tindak lanjut dari 'strategi akselerasi modernisasi 25 tahun' yang dalam taraf awal berasal dari gagasan Mayjen TNI Ali Moertopo. Paradigma ini dijabarkan dengan semacam 'doktrin operasional' berwujud Trilogi Pembangunan, yang terdiri dari : Stabilitas Nasional yang Mantap dan Dinamis, Pertumbuhan Ekonomi yang Tinggi, dan Pemerataan Pembangunan dan Hasil-hasilnya. Untuk mendukung program pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya ini dikembangkan pedoman operasional Delapan Jalur Pemerataan. Walaupun tidak pernah secara resmi ditinggalkan, namun paradigma Orde Baru ini tak pernah disebut-sebut lagi.

Namun, sukar untuk menyangkal,

bahwa kombinasi paradigma “Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila”, ‘Trilogi Pembangunan’, dan ‘Delapan Jalur Pemerataan’ ini banyak sedikitnya telah berhasil mengubah wajah Republik Indonesia dari *‘the sick man of Asia’* menjadi salah satu model dari negara-negara industri baru di Asia yang disebut sebagai *‘the Asian tigers’*

Walaupun demikian paradigma yang berhasil ini bukannya tanpa kelemahan, bukan pada tataran konseptualnya sendiri, tapi pada lembaga serta para perilaku aparat pelaksananya. Pemerintahan yang dikelola secara amat sentralistik, bukan saja menyebabkan kurang berkembangnya prakarsa dan kreativitas rakyat tetapi juga menyebabkan ketergantungan yang tinggi kepada pemerintah pusat. Kekuasaan yang terpusat itu – seperti diingatkan Drs Mohammad Hatta pada tahun 1945 – juga membuka kesempatan untuk penyalahgunaan kekuasaan, dan timbulnya peluang bagi segelintir kelompok di sekitar pusat kekuasaan untuk melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan timbulnya sekelompok pengusaha super kaya yang disebut ‘konglomerat’. Paradigma

ini runtuh bersamaan dengan runtuhnya pemerintahan Orde Baru, tanggal 21 Mei 1998.

Sungguh memprihatinkan, bahwa gerakan Reformasi yang pada sisi yang satu secara formal masih tetap menjunjung tinggi Pancasila, dan pada sisi yang lain mencabut seluruh produk Orde Baru, sama sekali tidak – atau belum – mampu mengembangkan doktrin operasionalnya sendiri tentang bagaimana menjabarkan Pancasila itu ke dalam kenyataan. Salah satu faktor penyebabnya adalah demikian cepatnya pergantian presiden serta demikian seringnya amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai akibatnya, seluruh kehidupan kebangsaan dan kenegaraan dalam alam Reformasi berlangsung bagaikan tanpa substansi, tanpa doktrin, tanpa arah, tanpa koherensi, tanpa konsistensi, dan terkesan hanya merupakan hasil rangkaian negosiasi pragmatis dari tokoh-tokoh elite politik yang tidak jelas warna ideologinya. Berbagai konsep, dari manapun asalnya, kiri atau kanan, atas atau bawah, timur atau barat, utara atau selatan, boleh disosialisasikan dan dilaksanakan

secara langsung, sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini terkesan benar-benar berada dalam keadaan *anomie*, keadaan tanpa nilai. Ringkasnya, gerakan Reformasi telah sukses meruntuhkan Orde Baru, tetapi tidak mampu membangun suatu *Orde Reformasi*. Gerakan Reformasi hanya menimbulkan *Wanorde Reformasi*, Reformasi Tanpa Orde. Dalam suasana *wanorde* 'nasib' Pancasila tidak tentu ujung pangkalnya. Ada semacam kekosongan ideologis, yang berdampak pada kekosongan paradigmatis dan kekosongan doktrin operasional, yang harus diisi. Bagi bangsa yang bermasyarakat majemuk seperti Indonesia, kekosongan nilai tersebut bisa berakibat fatal, karena tidak adanya suatu *common frame of reference* yang dapat mempersatukannya.

Sekedar untuk mengisi kekosongan paradigmatis serta doktrin operasional Pancasila ini, dan untuk memberi tempat pada seluruh perkembangan pemikiran tentang kehidupan berbangsa dan bernegara sejak tahun 1998 – yang kelihatannya terpusat pada bidang politik, khususnya dalam membangun kehidupan demokrasi dan hak a-

sasi manusia – sejak tahun 2005 penulis mencoba mengembangkan apa yang penulis sebut sebagai '*paradigma fungsional Pancasila*'.

Paradigma fungsional Pancasila ini bertitik tolak dari kenyataan bahwa lima sila yang terdapat pada Pancasila tersebut tidaklah termasuk dalam kategori yang sama, dan sesuai dengan itu ada perbedaan fungsi antara satu sila dengan sila lainnya. Dalam mengoperasikan Pancasila ini dapat dimanfaatkan keseluruhan gagasan tentang demokrasi dan hak asasi manusia yang berkembang dalam kurun Reformasi. Pokok-pokok gagasan penulis adalah sebagai berikut

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang secara substantif akan terkait dengan ajaran agama dan berbagai wujud kepercayaan terhadap Tuhan, jelas bersifat *meta negara* dan *meta yuridis*, artinya berada di luar jangkauan kekuasaan negara dan hukum. Dimensi kenegaraan dari sila pertama ini selain merupakan landasan keimanan dan moral bagi masing-masing penganutnya, juga membebankan kewajiban kepada negara dan pemerintah 'untuk menjunjung tinggi cita-cita moral

rakyat yang luhur'. Apa substansi dari Sila ini serta bagaimana melaksanakannya untuk kalangannya sendiri, merupakan hak mutlak (*non derogable rights*) dari masing-masing penganut agama atau kepercayaan yang bersangkutan. kewajiban dan tanggung jawab negara dalam hal ini adalah menghormati serta memberikan perlindungan, tanpa diskriminasi.

Sila kedua, ketiga, dan keempat — Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan — merupakan landasan ideologi dan politik serta merupakan rujukan untuk menyusun dan mengoperasikan mekanisme politik. Tiga sila ini secara substantif akan termasuk pada apa yang sekarang dalam *Hak Sipil dan Politik (civil and political rights)*. Mengenai hak sipil dan politik ini sudah tumbuh dan berkembang demikian banyak perangkat lunak, baik yang berasal dari dunia internasional maupun yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia sendiri.

Akhirnya, Sila Kelima, Keadilan

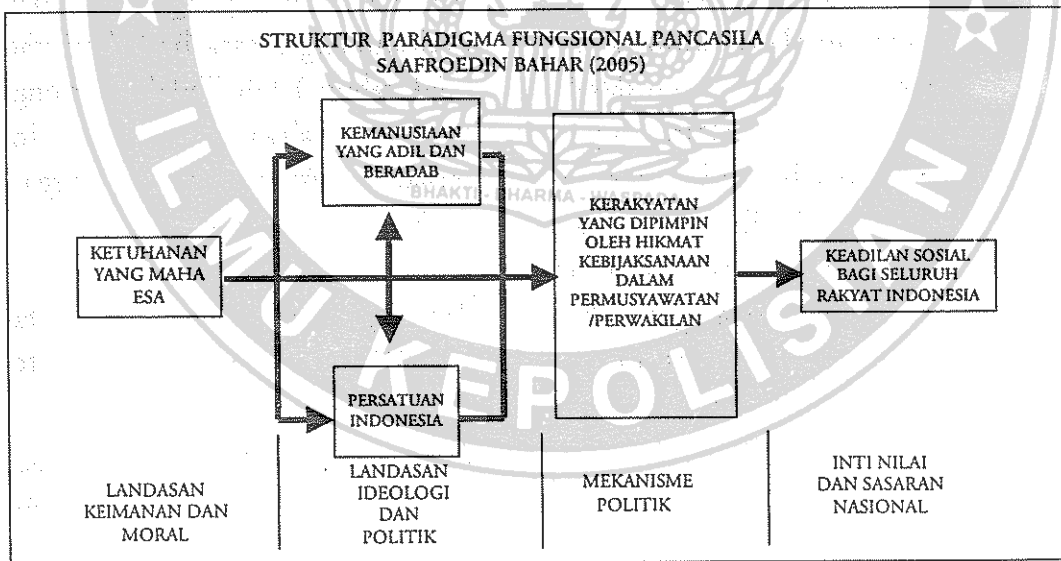
Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan sasaran yang harus dicapai, dan termasuk dalam kategori *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (economic, social, and cultural rights)*. Seperti juga halnya dengan hak sipil dan politik, juga dalam hak ekonomi, sosial, dan budaya ini telah berkembang demikian banyak perangkat lunak.

Ada sedikit catatan yang perlu diperhatikan mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya ini. Berbeda dengan hak sipil dan politik, dimana perlindungan dan pemenuhan hak sering terkait dengan *pembatasan* kekuasaan negara, dalam hak ekonomi, sosial, dan budaya justru diperlukan *pendayagunaan* kekuasaan negara untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak dari mereka yang tidak mampu melindungi dan memenuhi haknya sendiri. Pendayagunaan kekuasaan negara seperti ini disebut sebagai *affirmative actions*.

Memperhatikan adanya semacam afinitas antara Pancasila sebagai konsensus nasional yang paling dasar dengan substansi instrumen hak asasi manusia, maka sesungguhnya tokoh-tokoh gerakan Reformasi —

yang pada umumnya lebih dikenal sebagai tokoh-tokoh aksi politik langsung dari pada sebagai tokoh pemikir yang berwawasan luas – tidak lagi perlu memulai dari awal untuk mengembangkan semacam doktrin operasionalnya sendiri tentang Pancasila ini⁵. Untuk menjabarkan Pancasila sebagai dasar negara, mereka cukup memanfaatkan secara sistematis demikian banyak perangkat lunak serta pemikiran kenegaraan yang sudah berkembang di dunia internasional, seperti *human rights*, *human development* atau *Millenium Development Goals 2015*.

Jika divisualisasikan, maka rekonstruksi Pancasila menurut paradigma fungsional, yang dikaitkan dengan berbagai konsep kenegaraan dan kemanusiaan dewasa ini, tergambar dalam diagram berikut. Berbeda dengan paradigma Ir Soekarno dan paradigma Prof Notonagoro, sila-sila Pancasila dalam paradigma ini *ditata secara horizontal*, sehingga tidak ada kesan ada sila yang satu lebih tinggi dari sila yang lain. Semuanya berujung pada Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yang merupakan sasaran akhir yang harus diwujudkan oleh pemerintahan negara.



⁵ Jika diperlukan, berbagai doktrin operasional Pancasila yang telah dikembangkan dengan berhasil oleh Orde Baru, seperti ‘Pembangunan sebagai Pengamalan

Pancasila’, ‘Trilogi Pembangunan’, atau ‘Delapan Jalur Pemerataan’ masih bisa dipergunakan lagi.

b. Ada tiga hal penting yang harus tercantum dalam suatu undang-undang dasar, termasuk dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu hak asasi manusia dan warganegara, bentuk negara, serta sistem pemerintahan.

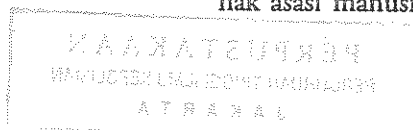
Mengenai hak asasi manusia perlu kita ingat bahwa oleh karena para pendiri negara memandang hak asasi manusia adalah kreasi individualisme dan liberalisme, hampir tanpa kecuali beliau-beliau menolak pencantuman pasal-pasal hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945⁶. Kalaupun ada beberapa pasal hak asasi manusia yang tercantum dalam undang-undang dasar tersebut — atas desakan Drs Mohammad Hatta — pertimbangannya bukanlah bersifat ideologis, tetapi lebih bersifat pragmatis belaka, yaitu agar kekuasaan negara itu tidak bersalah guna. Pendirian seperti itu dianut sampai tahun 1993, sewaktu Pemerintah Re-

publik Indonesia setengah terpaksa membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pasca terjadinya Peristiwa Dili tahun 1991. Baru sejak tahun 1998, secara berturut-turut disahkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, serta Pasal 28 a sampai dengan j Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat demikian banyak pasal-pasal yang *melindungi hak asasi manusia*. Ringkasnya, selama 55 tahun (1945 -2000) hukum dasar Republik Indonesia tidak atau belum mengenal konsep hak asasi manusia yang tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan sejak tahun 1948. Tidaklah mengherankan bahwa dalam kurun ini terjadi demikian banyak pelanggaran hak asasi manusia.⁷

Tentang bentuk negara, dalam tahun 1945 para pendiri Negara te-

⁶ Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab seperti yang diterangkan oleh Ir Soekarno tidaklah dapat disamakan dengan instrument hak asasi manusia dewasa ini, karena substansinya bukanlah hak asasi perseorangan yang melekat pada dirinya sejak lahir, tetapi internasionalisme sebagai imbang nasionalisme.

⁷ Patut dicatat, bahwa bersisian dengan kekuasaan pemerintahan yang biasa, dalam kurun 55 tahun ini secara berselang-seling juga berlaku berbagai undang-undang tentang keadaan bahaya, yang memberikan kekuasaan ekstra kepada aparat keamanan dalam rangka penyelamatan negara, jika perlu dengan melanggar hak asasi manusia.



lah mempertimbangkan pilihan antara negara kesatuan (*eenheids staat*), negara federal (*bond staat*), dan persemakmuran (*staten bond*). Dengan pemungutan suara, para pendiri Negara memilih bentuk negara kesatuan, sebagai bentuk negara yang paling ideal untuk mencapai cita-cita bersama bagi bangsa Indonesia yang bermasyarakat majemuk.⁸ Walaupun demikian, selama satu setengah tahun Republik Indonesia pernah menggunakan bentuk negara serikat, yaitu antara bulan Desember 1949 sampai bulan Agustus 1950, sebagai pelaksanaan dari perjanjian dalam Konferensi Meja Bundar.

Pada dasarnya bentuk negara berkenaan dengan sumber tertinggi kedaulatan negara serta dengan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah. Dalam negara kesatuan, sumber kekuasaan tertinggi terletak di tingkat nasional, yang kemudian diproyeksikan ke tingkat daerah. Dengan sendirinya

pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang besar dibandingkan dengan pemerintah daerah. Sebaliknya yang terjadi dengan negara federal atau negara persemakmuran, dimana sumber kekuasaan tertinggi terletak pada negara bagian atau negara anggota, sedangkan pemerintah pusat hanya mempunyai kekuasaan residual belaka. Dengan memilih bentuk negara kesatuan, pada dasarnya seluruh Rakyat Indonesia mengakui bahwa sumber kekuasaan tertinggi terletak di tingkat nasional.

Namun rancangan ini bukan tanpa kelemahan, khususnya jika pemerintahan nasional itu – yang mau tidak mau sebagian besar personilnya akan berasal dari warga etnik mayoritas — kurang faham dengan implikasi kemajemukan kultural dari Rakyat Indonesia, dan sadar atau tidak sadar akan memproyeksikan *ethnic bias*-nya dalam seluruh kebijakan yang ditetapkan-nya bagi seluruh Indonesia.

⁸ Indonesia pernah mempraktekkan bentuk negara federal antara bulan Desember 1949 sampai dengan Agustus 1960, sebagai bentuk negara yang didesakkan Kerajaan Belanda kepada Indonesia pasca Konferensi Meja Bundar.

Kemungkinan tersebut telah terjadi, dengan akibat yang amat fatal. Ada dua contoh yang dapat ditampilkan dalam kesempatan ini. Pertama, Undang-undang Nomor

5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria, yang walau pun mengakui hukum adat, masyarakat hukum adat, serta tanah ulayatnya, namun memberi berbagai persyaratan terhadap pengakuan tersebut, sehingga praktis dalam kenyataan tidak ada artinya sama sekali. Kedua, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa, yang merombak seluruh tatanan desa di seluruh Indonesia – yang di daerah luar Jawa ditata berdasar asas teritorial-genealogis sesuai dengan adanya suku-suku – dan menyeragamkannya menurut model desa di Jawa, yang didasarkan pada asas teritorial semata, karena tidak adanya suku-suku. Dua undang-undang ini telah merupakan alas-biak untuk tumbuh dan berkembangnya rasa tidak puas yang meluas di antara berbagai suku bangsa Indonesia di luar Jawa, yang cepat atau lambat, langsung atau tidak langsung, telah melunturkan kepercayaan dan penghormatan mereka kepada pemerintah nasional. Kekecerawaan mereka ini dapat difahami. Dukungan mereka terhadap semangat kebangsaan serta negara kesatuan bertujuan untuk mencapai masa depan yang lebih baik, bukannya

untuk mengubrak-abrik tatanan tradisional mereka yang sudah berkembang selama ratusan tahun.

Mengenai sistem pemerintahan, ada sedikit keanehan. Walaupun seluruh pendiri Negara berpendidikan Eropa Barat, baik langsung maupun tidak langsung, dan tidak seorangpun yang mendapat pendidikan di Amerika Serikat, namun beliau-beliau menolak bentuk pemerintahan dan sistem parlementer Eropa Barat dan memilih bentuk pemerintahan serta sistem presidensial Amerika Serikat, yang *nota bene* berbentuk negara federal itu. Dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat, tugas presiden serta wakil presiden tidaklah terlalu besar, karena wewenang pemerintahan federal hanyalah bersifat *residual*, sedangkan dalam sistem presidensial dalam negara kesatuan, pastilah amat besar, karena seluruh kekuasaan berasal dari tingkat nasional. Oleh karena itu, dapat diduga bahwa pemilihan bentuk dan sistem pemerintahan presidensial oleh para pendiri Negara bukanlah didasarkan pada pemahaman yang mendalam terhadap bentuk dan sistem pemerintahan itu sendiri, tetapi oleh karena ketidak-

sukaan terhadap bentuk dan sistem pemerintahan parlementer, yang demikian sering mereka kritik.

Pengalaman menunjukkan bahwa beban tugas yang harus dipikul oleh seorang presiden Indonesia bukan main beratnya, dan kesalahan-kesalahan kebijakan yang mereka buat – sengaja atau tidak sengaja – mempunyai dampak yang amat besar bagi seluruh rakyat Indonesia.⁹ Oleh karena itu untuk masa datang perlu dicari format pemerintahan yang selain lebih aman juga lebih sesuai dengan kemam-

puan manusiawi seorang anak manusia. Salah satu pilihan yang bisa dipertimbangkan adalah bentuk dan sistem pemerintahan semi-presidensial yang dianut di Republik Perancis.

2. Para Penyelenggara Negara sebagai 'manajemen perusahaan'.

a. Umum. Para pendiri Negara memberikan peran yang sangat penting kepada semangat para penyelenggara negara, bahkan jauh lebih penting dari undang-undang dasar itu sendiri¹⁰. Simaklah kata kata ber-

⁹ Beberapa contoh spektakuler dapat disebutkan disini. Kebijakan 'nasakom' Presiden Soekarno telah membuahkan G3S/PKI dengan segala akibatnya, yang belum seluruhnya selesai ditangani sampai saat ini. Kebijakan 'pembangunan' Presiden Soeharto telah melahirkan 'konglomerat hitam' yang telah meluluhlantakkan perekonomian Indonesia. Sedangkan kebijakan 'jajak pendapat' Presiden B.J. Habibie telah menimbulkan pertumpahan darah yang dahsyat di Timor Leste, serta tersudutnya Indonesia di berbagai fora internasional. Presiden KH Abdurrahman Wahid menyatakan bahwa bendera Bintang Kejora di Papua, yang sejak bertahun-tahun menjadi lambang perlawanan, sebagai lambang kultural Papua, yang sudah barang tentu disambut dengan gembira oleh fihak-fihak yang ingin melepaskan diri dari Republik Indonesia.

¹⁰ Suatu implikasi dari sikap ini adalah bahwa jika 'semangat kekeluargaan' ini – yang harus kita tafsirkan sebagai semangat kebersamaan dan tidak mementingkan diri sendiri – tidak lagi dimiliki oleh para penyelenggara Negara, maka sesungguhnya keseluruhan sistem kenegaraan serta sistem pemerintahan berdasar Undang-Undang Dasar 1945 yang asli telah runtuh. Dengan kata lain, dalam suasana ketika para penyelenggara Negara sudah diresapi oleh 'semangat perseorangan' diperlukan suatu undang-undang dasar baru, setidaknya-tidaknya suatu amandemen berat terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang asli. Memang itulah yang kejadian, dengan rangkaian amandemen yang dilakukan secara berturut-turut antara tahun 1999 sampai dengan 2002. Dengan kata lain, dalam suasana yang sudah amat berubah, diperlukan penyesuaian. Dalam hubungan ini kei-

ikut ini, yang sudah teramat jarang kita dengar dewasa ini:

Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya Negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintah itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintanginya Negara. Jadi yang paling penting adalah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan dinamis¹¹.

Penekanan pada semangat penyelenggara negara tersebut adalah wajar jika diingat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di-

rancang oleh para pejuang kemerdekaan, yang selain dari masih kental semangat idealismenya juga terkenal sebagai generasi yang bermoral tinggi dan bebas dari sikap mementingkan diri sendiri.

Namun, seperti ditengarai oleh Ibnu Chaldun dalam pengamatannya terhadap sejarah negara-negara, idealisme dan sikap yang tidak mementingkan diri sendiri dari generasi pertama pendiri negara tersebut bisa meluntur pada generasi-generasi berikutnya, yang secara pribadi bukan saja tidak mengalami pahit getirnya perjuangan kemerdekaan, tetapi juga tidak lagi mempunyai keterkaitan rohaniyah terhadap rakyat Indonesia yang seyogyanya mereka layani. Dengan kata lain, secara pelahan-lahan akan terjadi *proses alienasi*, proses keterasingan, dari para pemimpin dari mereka yang dipimpin, yang masing-masingnya seakan-akan mempunyai agenda politik sendiri-sendiri.

Secara umum memang terlihat ke-

nginan beberapa tokoh nasional untuk kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 yang asli adalah suatu anomali yang ahistoris.

¹¹ Lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Umum, angka IV Undang-Undang Dasar bersifat singkat dan soepel.

cenderung bahwa para pejuang kemerdekaan yang *idealis* telah diganti oleh para politisi dan para birokrat yang *realis* dan *pragmatis*. Para *pemimpin* yang berjuang untuk kesejahteraan rakyatnya telah beralih rupa menjadi *elit* yang hanya 'berjuang' demi kepentingan diri sendiri serta kelompoknya. Dalam pandangan generasi kedua dan ketiga ini, rakyat Indonesia bukanlah terdiri dari manusia yang mempunyai seluruh dimensi kemanusiaannya, tetapi hanyalah sekumpulan angka-angka statistik yang mereka perlukan – secara langsung dalam pemilihan umum atau secara tidak langsung dalam hitungan *public opinion polling* — untuk dapat tetap dapat menduduki posisi mereka yang secara ekonomis demikian menguntungkan.

Untuk memahami implikasi perubahan orientasi dari para penyelenggara negara ini, mungkin besar manfaatnya jika kita menoleh kepada temuan para pemikir tentang masalah kaum elite ini. Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, atau Susan Keller, misalnya, sudah lama menengarai bahwa kaum elit pada taraf terakhir memang hanya ingat akan kepentingannya sendiri. C.

Wright Mills serta para penulis Amerika lainnya demikian sering menengarai adanya *the military industrial complex*, tentang kolusi antara para politisi di Kongres dengan para birokrat militer di Pentagon dalam merancang pengadaan perangkat-perangkat militer. Kalaupun para tokoh elit ini mengembangkan suatu *ideologi*, demikian amatan para pakar ini, maksud tersembunyi di belakangnya tidak lain dari mempertahankan posisinya sendiri, kalau perlu dengan menumbangkan kelompok elit lain. Ucapan Lord Aston yang amat sering dikutip adalah bahwa kekuasaan itu korup dan kekuasaan mutlak korupnya juga mutlak.

Sungguh sukar untuk membantah bahwa memang demikianlah yang kita alami di Indonesia. Pertumbuhan korupsi di kalangan penyelenggara negara berbanding lurus dengan semakin besarnya dan semakin terpusatnya kekuasaan penyelenggara negara. Hal itu terjadi baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, yang didukung oleh ideologi Orde Lama tentang 'demokrasi terpimpin' dan ideologi Orde Baru tentang 'pembangunan sebagai pengamalan Pan-

casila' yang ditunjang oleh kekuasaan ekstra-struktural negara yang berasal dari Surat Perintah 11 Maret 1966¹². Gejala tersebut masih berlangsung dengan mantap dalam kurun 'Orde' Reformasi ini, dimana yang menjadi ideologi adalah 'pragmatisme' berjangka pendek.

Mungkin oleh sebab itulah maka cukup banyak pemikir politik, antara lain Montesquieu, yang mempromosikan doktrin pemisahan kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang, yaitu: 1) bidang legislatif yang memusatkan perhatian pada pembuatan peraturan perundang-undangan serta pengesahan anggaran negara, 2) bidang eksekutif yang melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut, dan 3) bidang yudikatif yang mengadili

sengketa atau perkara-perkara yang terjadi di dalam masyarakat. Walaupun tidak sepenuhnya menerima teori *separation of powers* tersebut — karena memberikan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang besar kepada Presiden — namun terlihat jelas bahwa para pendiri Negara juga menerima wawasan pembedaan antara ketiga fungsi pemerintahan tersebut¹³.

Kelihatannya dalam empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, 'Orde' Reformasi menganut doktrin pemisahan kekuasaan ini secara lebih konsisten, dengan membedakan secara lebih lugas antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Untuk menegakkan kekuasaan

¹² Dalam hubungan ini perlu diperhatikan kemungkinan pengaruh besar dari budaya politik Jawa tentang tidak dapat dibaginya kekuasaan seperti yang diulas dengan baik sekali oleh Soemarsaid Murtono. Dengan kata lain, setiap pemimpin nasional yang menganut budaya politik Jawa — apapun afaham politik yang dianutnya — berpotensi untuk memusatkan seluruh kekuasaan dalam tangannya, dan menolak setiap upaya untuk membatasi kekuasaannya itu.

¹³ Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan hal ini secara lugas — dalam bahasa Inggeris — sebagai berikut: "*concentration of power and responsibility upon the President*". Untuk menghadapi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, Drs Mohammad Hatta memperjuangkan sungguh-sungguh agar hak rakyat untuk mengeluarkan pendapat dengan lisan atau dengan tulisan dijamin dalam undang-undang dasar.

an legislatif, bersisian dengan Mahkamah Agung telah dibentuk Mahkamah Konstitusi dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003.

Suatu masalah yang terasa masih perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh adalah terdapatnya kesan kuat bahwa rangkaian amandemen yang dilakukan selama empat tahun ini berlangsung secara parsial dan tanpa suatu *grand design*. Sebagai akibatnya, telah terjadi suatu proliferasi lembaga-lembaga penyelenggara negara, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, yang seperti dapat diduga, masing-masingnya 'berjuang' untuk kepentingan dirinya sendiri.

- b. Lembaga Legislatif. Ada masalah sistemik yang menyolok pada tatanan yang dikembangkan dalam rangkaian amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kekuasaan Presiden yang demikian besar – yang menjadi ciri dari Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen — telah banyak dipangkas secara drastis, dan sebagai gantinya, kekuasaan yang hampir mutlak dewasa ini justru diemban sendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, sehingga

mau tidak mau kesan yang kita peroleh adalah bahwa sesungguhnya kita menganut suatu 'sistem pemerintahan presidensial dengan cita rasa sistem pemerintahan parlementer'. Sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat secara konstitusional mempunyai *hak veto* kepada presiden terhadap keputusan Kongres. Sedangkan presiden Republik Indonesia yang juga dipilih langsung oleh Rakyat Indonesia tidak memiliki atribut demikian, sehingga sesungguhnya berhadapan dengan DPR RI posisi presiden amatlah lemah. Seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, seorang presiden Indonesia dewasa ini harus membangun aliansi dengan partai-partai yang mempunyai kursi yang banyak di DPR RI, khususnya jika partai yang menjadi 'kendaraan politik' presiden tersebut tergolong partai kecil. Seorang presiden yang mencoba menghambat keputusan DPR RI – misalnya dengan tidak mengambil tindakan apapun terhadap rancangan undang-undang yang sudah disahkan DPR RI — dalam tempo 30 hari undang-undang tersebut akan sah berlaku sebagai undang-undang.

Untuk apakah kekuasaan sebesar itu digunakan oleh DPR RI? Apakah kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengesahkan anggaran pendapatan dan belanja negara, serta untuk mengawasi pemerintahan tersebut digunakan demi 'Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia' seperti tercantum dalam Sila Kelima atau 'untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat' seperti tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, ataukah untuk sebesar-besar kemakmuran anggotanya sendiri? Dan yang lebih merisaukan, siapakah yang mampu mengawasi DPR RI yang mempunyai kekuasaan demikian besar ini?¹⁴ Rakyat? Bagaimana mungkin?

Dengan tidak mengurangi penghargaan terhadap para anggota

DPR RI yang telah menunaikan tugasnya dengan jujur demi kepentingan Rakyat, citra yang berkembang di dalam masyarakat adalah bahwa dalam banyak hal DPR RI memang hanyalah mementingkan dirinya sendiri¹⁵. Menerima suap dari para menteri yang hendak meloloskan rancangan undang-undang departemennya, melakukan perjalanan fiktif ke daerah pemilihannya masing-masing, mengadakan rangkaian 'studi banding' ke luar negeri bersama keluarganya, menaikkan gaji dan tunjangan sendiri sampai pada jumlah yang hampir tidak masuk akal untuk bangsa yang masih miskin seperti Indonesia, adalah berita sehari-hari yang dapat dibaca di media massa.

Dalam satu bidang yang dalam jangka panjang akan memegang im-

¹⁴ Kenyataan menunjukkan bahwa walaupun sampai taraf tertentu Badan Kehormatan DPR RI sudah mulai berfungsi untuk menegakkan kode etik anggota DPR RI secara perseorangan, namun badan tersebut jelas tidak dapat diandalkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan legislative oleh DPR RI secara keseluruhan, misalnya untuk secara berkesinambungan menaikkan gaji dan tunjangan sendiri walaupun telah diprotes berkali-kali oleh public.

¹⁵ Sungguh menarik untuk memperhatikan bahwa pada beberapa komisi DPR RI, khususnya yang terkait dengan bidang ekonomi, terdapat cukup banyak pengusaha aktif yang duduk menjadi anggota melalui partai politik yang ikut dibiayainya. Posisi di lembaga legislatif tersebut dapat dijadikan *bargaining chip* dalam bernegosiasi dengan departemen-departemen yang terkait dengan bisnisnya masing-masing.

plikasi yang penting terhadap nasib bangsa dan negara adalah pembuatan dan pengesahan rancangan undang-undang. Adalah suatu kenyataan bahwa 'Program Legislatif Nasional' (Prolegnas) yang disusun oleh Badan Legislasi DPR adalah sekedar kompilasi dari judul-judul rancangan undang-undang, yang bukan saja belum ada naskah akademiknya, tetapi juga tidak jelas keterkaitan substansinya satu sama lain. Tidak jarang, untuk satu bidang yang sama terdapat dua judul rancangan undang-undang atau lebih¹⁶. Kenyataan ini berarti bahwa *Staatsfundamentalnorm* yang bersifat komprehensif seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dilaksanakan secara asal-asalan saja oleh DPR RI, walaupun telah dibekali – atau membekali diri – dengan kekuasaan yang sungguh amat besar.

¹⁶ Untuk bidang hak masyarakat hukum adat – yang penulis emban di Komnas HAM sampai bulan Agustus 2007 — ada tiga judul rancangan undang-undang ! Kenyataan ini telah dikritik dengan pedas oleh Prof Dr Maria Farida Indrati dalam pidato pengukuhan beliau sebagai guru besar ilmu perundang-undangan di Universitas Indonesia.

Sering penulis bertanya dalam hati, dengan agak sedikit nakal, apakah para anggota DPR RI, serta partai politik yang mengutus mereka melalui pemilihan umum yang masih didasarkan pada sistem proporsional, memahami implikasi kemajemukan rakyat Indonesia terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan apakah beliau-beliau ada menyadari tanggung jawab kenegaraan mereka terhadap rakyat Indonesia yang sebagian besar masih miskin ini, ataukah mereka bersikap sebagai normalnya sikap kaum elit, yaitu untuk kepentingan diri mereka sendiri ?

c. Lembaga Eksekutif dan Lembaga Yudikatif. Keadaan pada kedua lembaga ini kelihatannya juga tidaklah lebih baik. Sekali lagi, dengan tetap memberikan penghormatan kepada para pegawai serta para hakim yang bekerja dengan jujur untuk menunaikan tugas dan tanggungjawabnya, agak sukar bagi penulis untuk membantah sinyallemen Prof. Dr.T Jacob dari Universitas Gadjah Mada bahwa birokrasi Indonesia telah merosot menjadi *kleptokrasi*, pemerintahan para maling¹⁷.

Korupsi – penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan memperkaya diri sendiri dan atau orang lain – itulah yang merupakan ‘kultur birokrasi’ kita dewasa ini. Berbagai lembaga pengawasan terhadap birokrasi, baik yang bersifat internal seperti inspektoral jenderal maupun yang bersifat eksternal seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, kelihatan hampir kewalahan untuk melakukan tindakan terhadap para koruptor ini, yang tidak jarang dibela oleh para pengacara yang piawai. Berdasar pengalaman selama ini, dapat dikatakan secara kategoris, bahwa pemberantasan korupsi melalui jalur hukum minimal telah menemui jalan buntu, maksimal berjalan di tempat. Baik diakui atau tidak diakui, dalam masyarakat sudah berkembang pesimisme – bahkan sinisme – terhadap keseluruhan upaya pemberantasan korupsi seperti yang dilakukan selama ini. Diperlukan suatu pendekatan baru yang lebih drastis – suatu *big bang* – sebagai langkah awal untuk menggerakkan momen-

tum pemberantasan korupsi ini. Tanpa suatu *big bang* tersebut, maka para Penyelenggara Negara akan tetap melakukan korupsi, baik dalam ukuran mikro maupun yang berwujud *grand corruption* dengan pola *business as usual*¹⁸.

Dalam hubungan ini penulis sungguh sangat setuju dengan pandangan Jeremy Pope, bahwa pemberantasan korupsi harus dilakukan dalam berbagai front, *secara holistik*, sebagai bagian menyeluruh dari *sistem integritas nasional*. Jika dibiarkan berlarut-larut seperti sekarang, korupsi bukan saja akan merugikan Rakyat Indonesia yang berhak atas pelayanan publik yang lebih baik, tetapi secara pelan-pelannya juga akan menghancurkan Republik Indonesia ini dari dalam¹⁹. Penulis percaya, bahwa Pre-

¹⁸ Tentang istilah ‘grand corruption’ ini lihat George Moody-Stuart, 1997, *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*. WoldView Publishing, Oxford.

¹⁹ Lihat Buku Panduan Transparency International 2002 karangan Jeremy Pope, Kata Pengantar oleh Erry Ryana Hardjapamekas, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Terbitan bersama antara Transparency Internasional Indonesia dengan Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

¹⁷ Prof. Dr. T. Jacob, 2004, *Tragedi Negara Kesatuan Kleptokratis: Catatan di Senjaka*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

siden Soesilo Bambang Yudhoyono akan memberikan sumbangan yang mendasar dan abadi kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, jika – sesuai dengan janji beliau dalam Pemilihan Umum 2004 untuk memimpin sendiri upaya pemberantasan korupsi – beliau mengembangkan dasar-dasar sistem integritas nasional yang bersifat holistik tersebut, yang dapat menjadi sarana dan wahana yang ampuh dalam perjuangan panjang memberantas *extra ordinary crime* ini.

d. Tokoh Presiden. Dalam kegiatan penyelenggaraan negara dalam sistem pemerintahan presidensial ini tidak ayal lagi peranan penting memang akan dipegang oleh tokoh nasional yang menjabat sebagai presiden Republik Indonesia.²⁰

²⁰ Dari enam orang presiden Republik Indonesia sejak tahun 1945, tiga orang dipilih oleh lembaga perwakilan (Ir Soekarno, Jenderal TNI Soeharto, dan KH Abdurrahman Wahid), dua orang wakil presiden naik secara otomatis menjadi presiden karena presidennya 'lengser' (Prof Dr In. B.J. Habibie dan Megawati Soekarnoputri, dan baru satu orang yang benar-benar dipilih secara langsung oleh Rakyat (Jenderal TNO Soesilo Bambang Yudhoyono).

Dengan hanya enam orang presiden selama 62 tahun merdeka, dengan masa jabatan yang bervariasi antara 32 tahun dan satu setengah tahun, kita belum dapat mengambil kesimpulan tentang kualifikasi apa yang sesungguhnya diperlukan seseorang untuk menjadi presiden yang benar-benar mampu mengantarkan Rakyat Indonesia ke arah masyarakat adil makmur yang diidam-idamkan mereka. Tidak jarang terdapat kesan, bahwa para calon presiden dipilih rakyat berdasar kekaguman pada kharisma pribadi belaka, dan bukan pada kemampuan atau kepemimpinannya.²¹ Dalam hubungan ini perlu ingat peringatan Max' Weber, bahwa walaupun kharisma amat penting, namun sifatnya amat ringkih, khususnya jika kharisma tersebut tidak mampu mewujudkan kinerja obyektif yang menguntungkan Rakyat.

²¹ Di Amerika Serikat, yang sudah merdeka sejak tahun 1776, telah terbentuk dan berfungsi sebuah *Center for the Study of the Presidency*, yang mulanya berkantor di New York kemudian pindah ke Washington, D.C. Penulis merasa bahwa demi lebih meningkatnya kualitas pada calon presiden ini perlu diadakan lembaga kajian sejenis, jika perlu bekerjasama dengan lembaga tersebut di atas.

Demikianlah, tidak ada yang akan menyangkal bahwa walaupun Ir Soekarno akan tetap dikenang sebagai seorang presiden yang memperoleh dukungan luas Rakyat Indonesia, namun kehidupan Rakyat Indonesia tidak kunjung membaik di bawah pemerintahan beliau, yang demikian terobsesi dengan 'revolusi' dan sama sekali mengabaikan pentingnya ekonomi, sehingga beliau dijatuhkan secara mengenaskan di tengah-tengah krisis ekonomi yang parah. Sebaliknya, Presiden Soeharto yang mulanya naik ke tampuk pimpinan tertinggi negara dengan ragu-ragu, ternyata kemudian ternyata mampu memperbaiki kehidupan ekonomi Rakyat sehingga memperoleh kharismanya sendiri, untuk kemudian juga kehilangan jabatan dalam krisis ekonomi yang tidak kalah parahnya dan karena merebaknya korupsi, kolusi, dan nepotisme di kalangan *inner circle* beliau²².

Secara pribadi penulis memperoleh kesan bahwa tugas yang diemban oleh setiap presiden Indonesia sungguh di luar jangkauan kekuatan manusia, karena selain menjadi kepala negara dengan tugas berat memelihara persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini, beliau sekaligus harus menjadi kepala pemerintahan, memberikan petunjuk dan keputusan bagi demikian banyak masalah dalam negeri dan luar negeri. Bahkan presiden negara adidaya seperti Amerika Serikat tidak mempunyai beban tugas seberat itu. Dalam hubungan ini izinkanlah penulis meminta perhatian pembaca terhadap pandangan Prof Herbert Feith dari Australia, yang menengarai bahwa Indonesia memerlukan *dua* jenis pemimpin, yang beliau sebut sebagai *the solidarity maker* seperti Ir Soekarno, dan *the administrator* seperti Dr Mohammad Hatta.

²² Walaupun tidak atau belum dibekali dengan hasil riset yang sudah teruji, namun sungguh akan sangat menarik untuk mengkaji latar belakang pribadi serta motif beberapa tokoh nasional yang sekarang ini ingin, atau ingin lagi, menjadi calon presiden, dengan membentuk partai-partai politik berbasis massa, yang

dengan sendirinya akan memerlukan dukungan dana yang amat besar, yang sumber-sumbernya agak jarang diumumkan secara terbuka. Akhir-akhir ini terungkap bahwa beberapa calon presiden ini menerima sumbangan dari dana ekstra bujeter departemen-departemen pemerintahan sendiri.

Seperti sudah penulis ulas di bagian depan, sistem pemerintahan yang paling mendekati anjuran Feith ini adalah sistem pemerintahan semi presidensial seperti yang dianut di Republik Perancis sekarang ini.²³

3. Rakyat dan Pemilihan Umum sebagai 'pemegang saham dan rapat umum pemegang saham'.

Dalam suatu *nation-state* yang pembentukannya didasarkan pada

²³ Jika sistem semi presidensial ini dianut, dalam pemilihan presiden yang maju sebagai calon hanya satu orang tanpa didampingi oleh seorang calon wakil presiden seperti yang kita kenal selama ini. Setelah terpilih, presiden dapat mengangkat seorang perdana menteri profesional yang bertanggung jawab kepada parlemen. Menurut pandangan penulis, sistem pemerintahan semi presiden ini secara mendasar akan dapat menghindarkan terjadi gejala friksi sistemik yang hampir selalu terjadi antara seorang presiden dengan wakilnya, karena memang tidak ada wakil presiden. Gagasan penulis mengenai sistem pemerintahan semi presidensial ini telah penulis kemukakan dalam makalah : " Lemnbaaga Kepresidenan Indonesia: dari Utopia ke Realisme", yang penulis sampaikan pada acara Seminar UUD 1945 tanggal 21 Maret 2000 di Banjarmasin yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal MPR dan Pengurus Pusat Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.

suatu visi nasionalisme masa' depan seperti Pancasila, tiga pertanyaan paling penting yang harus kita jawab adalah: 1) apakah semangat nasionalisme itu sudah meresap ke relung hati sanubari seluruh Rakyat, ataukah karena suatu dan lain hal mereka masih hidup dalam konteks komunitas pra nasionalisme?; 2) apakah sudah sekian tahun berada dalam pangkuan negara bangsa itu mereka masih tetap yakin bahwa dalam negara bangsa itulah masa depan mereka yang lebih baik akan terjamin; dan 3) bagaimanakah mengefektifkan asas kedaulatan rakyat dalam proses pemilihan umum berkala, khususnya tentang akuntabilitas partai politik dan DPR RI terhadap rakyat yang memilih dan diwakilinya.

Tidaklah mudah untuk menjawab tiga pertanyaan dasar tersebut, oleh karena rasanya belum pernah ada penelitian lengkap – atau sekedar *public opinion polling* – mengenai hal yang amat peka ini, apalagi karena akhir-akhir ini di beberapa daerah – baik daerah yang kaya akan sumber daya alam seperti Aceh, Riau, dan Papua, atau daerah yang relatif miskin sumber daya

alamnya seperti di Maluku – masih terdapat arus kuat untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun terdapatnya kekhawatiran berlanjut di kalangan aparaturnya keamanan terhadap bahaya separatisme menunjukkan bahwa ancaman tersebut memang ada. Berikut ini adalah sekedar pandangan penulis.

- a. Terhadap pertanyaan pertama, perlu kita ingat bahwa sebagai suatu konsep modern yang relatif abstrak, nasionalisme lebih mudah difahami oleh kalangan terpelajar dibandingkan dengan kalangan yang kurang terpelajar.²⁴ Faham nasionalisme di Indonesia memang tumbuh dan berkembang secara *top-down*, mulai dari kalangan atas terpelajar, dan kemudian merembes ke bawah melalui proses pendidikan politik,

kepada masing-masing pengikut kalangan atas tersebut.

Terdapat kesan kuat, bahwa karena berbagai sebab, termasuk karena demikian lambatnya perkembangan pendidikan di daerah-daerah dan karena masih kuatnya pengaruh sejarah dan latar belakang sosial setiap suku bangsa, sebagian besar Rakyat Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini – terutama di desa-desa yang jauh – masih hidup dalam alam pra nasionalisme. Tidak jarang kejadian, para tokoh pemimpin yang kurang berhasil di tingkat nasional atau ingin melakukan tekanan kepada pemerintah pusat, memanfaatkan wawasan dan jaringan pra nasional itu untuk kepentingan diri mereka sendiri.²⁵

²⁴ Mungkin dalam hubungan inilah Benedict R.O.G Anderson menengarai bahwa bangsa itu adalah suatu *imagined community* dan bahwa perkembangan faham nasionalisme banyak dipengaruhi oleh perkembangan bahasa tulis dan percetakan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bahwa banyak tokoh-tokoh perintis kemerdekaan Indonesia sangat mahir dalam menulis artikel di koran-koran, khususnya Ir Soekarno dan drs Mohammad Hatta, yang kemudian menjadi presiden dan wakil presiden Republik Indonesia.

²⁵ Hal itu misalnya terjadi pada kasus pemberontakan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia, 1958 – 1961, sewaktu tokoh-tokoh Masyumi dan PSI yang berasal dari suku Minangkabau pulang kampung dari Jakarta ke Sumatera Barat dan bersama dengan para panglima yang tidak puas mencetuskan pembentukan tersebut. Taktik ini juga pernah digunakan oleh Presiden KH Abdurrahman Wahid, yang mengancam bahwa Madura – salah satu daerah yang merupakan basis pendukung beliau – akan memisahkan diri kalau beliau di 'lengser' dari jabatan.

Semangat kebangsaan kelihatannya bisa tumbuh subur di daerah kota, yang penduduknya selain mempunyai taraf pendidikan yang tinggi juga secara sosial ekonomi lebih baik. Dengan kata lain, nasionalisme tumbuh dan berkembang di kalangan mereka yang sudah merasakan nikmatnya hidup berbangsa dan bernegara, dan makin menipis di kalangan yang merasa nasibnya tidak banyak berubah di dalam negara mereka sendiri.

- b. Terhadap pertanyaan kedua, juga terdapat kesan kuat bahwa walaupun pada mulanya eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia memperoleh tingkat legitimasi yang tinggi, legitimasi tersebut tidak dapat bertahan lama. Banyak faktor yang menyebabkan delegitimasi tersebut, seperti kurang mengertinya Pemerintah Pusat terhadap aspirasi dan kepentingan Rakyat yang bermasyarakat majemuk tersebut, kebijakan pemerintahan yang terkesan Jawa sentris atau Jakarta sentris, dibentuknya berbagai undang-undang yang secara mendasar telah merugikan rakyat di tingkat desa, terjadinya rangkaian pelanggaran hak asasi manusia tanpa hukuman yang se-

timpal terhadap para pelanggar, atau berkelanjutannya korupsi, kolusi dan nepotisme yang teramat menyolok di kalangan atas pada saat kehidupan rakyat bukan saja tidak membaik malah bertambah susah. Agak sukar kita menyalahkan meluasnya kekesalan yang timbul di kalangan rakyat jika para pemimpinnya tidak lagi bisa dipercaya seperti itu.

Demi kelanggengan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia, rasanya sudah perlu dikembangkan suatu paradigma dasar tentang hubungan antara suku-suku bangsa Indonesia – yang dalam tahun 2000 tercatat dalam sensus yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sebanyak 1.072 buah —, dengan bangsa dan negara yang menjadi suprastrukturnya.²⁶

Sekedar suatu saran untuk tersusunnya paradigma tersebut di atas, secara bertahap penulis telah menyusun suatu visualisasi tentang hubungan bertingkat antara ma-

²⁶ Mengenai hal ini lihat Leo Suryadinata, Evi Nurvidya Arifin, dan Aris Ananta, 2003, *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*. ISEAS. Singapore.

syarakat hukum adat dan suku bangsa (etnik) sebagai infrastruktur bangsa dan negara, dengan bangsa (*nation*) serta negara-bangsa (*nation-state*), sebagai suprastrukturnya. Penjelasannya adalah sebagai berikut.

Masyarakat hukum adat (yang dalam bahasa asing disebut dengan berbagai istilah seperti *adat rechtsgemeenschap*, *adatrechts gemeenschap* atau *indigenous peoples*, atau *tribal peoples*) sebagai komunitas antropologis yang sudah ada ratusan tahun, mungkin ribuan tahun, di kepulauan Indonesia ini, berada pada tataran yang paling dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Komunitas antropologis yang *didasarkan pada pertalian darah* ini bersifat otonom, mempunyai sistem hukum serta sistem pemerintahannya sendiri, dan juga mempunyai wilayah sendiri. Oleh karena itu tidaklah salah jika masyarakat hukum adat ini juga dinamakan sebagai 'republik desa' (*dorps republiek*) oleh para tokoh pelopor ilmu hukum adat berkebangsaan Belanda seperti C. Van Vollenhoven atau B ter Haar Bzn.

Berada pada tataran kedua, di atas

masyarakat hukum adat tersebut di atas, adalah *suku-suku bangsa* (etnik) yang juga merupakan komunitas antropologik berdasar hubungan darah, tetapi lebih *bersifat kultural*. Biasanya beberapa masyarakat hukum adat merupakan bagian dari suatu etnik yang lebih besar, atau juga bisa dikatakan bahwa suatu etnik mencakup lebih dari suatu masyarakat hukum adat. Ilmuwan Belanda juga mempelajari etnik ini bersama dengan mempelajari masyarakat hukum adat, dan mengembangkan *ethnologie* untuk mempelajari bangsa Indonesia yang majemuk ini.

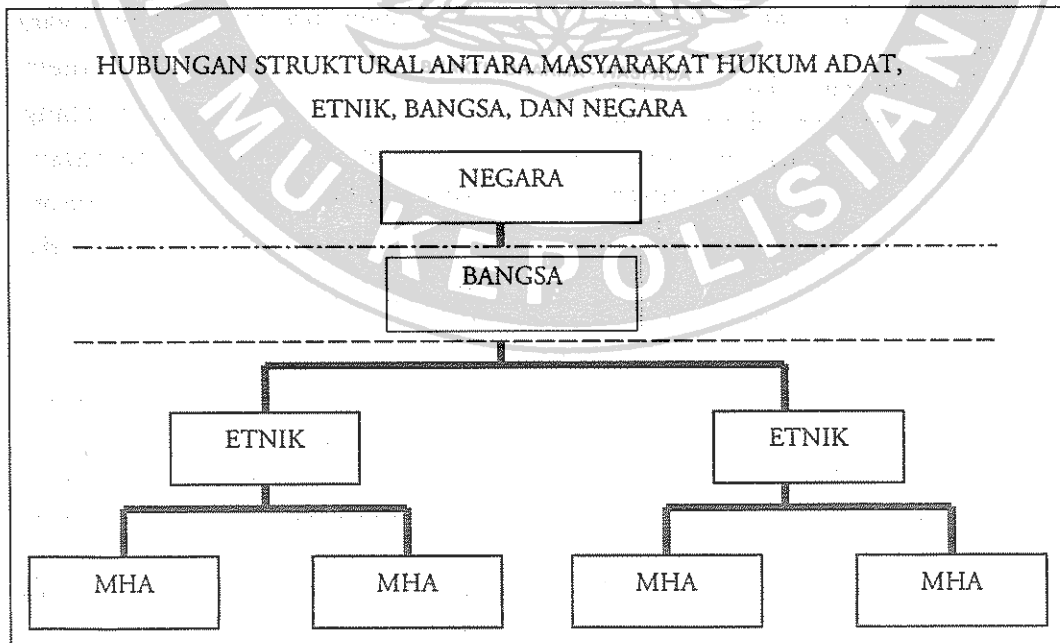
Pada tataran ketiga, di atas etnik, adalah *bangsa (nation)*, sebagai suatu *komunitas politik* – jadi bukan lagi merupakan komunitas antropologi sebagai masyarakat hukum adat dan etnik – yang dibentuk secara sadar, melalui berbagai kesepakatan di antara komponen-komponen bangsa. Di Indonesia momen-momen tersebut kemudian dinamakan sebagai Hari Kebangkitan Nasional 20 Mei 1908 atau Hari Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928. Harus diakui, bahwa berbeda dengan studi masyarakat hukum adat dan studi mengenai etnik, amat sedikit kajian men-

dasar yang telah dilakukan terhadap masalah bangsa dan kebangsaan ini, baik oleh pakar Belanda maupun oleh para pemimpin Republik sendiri Karena berbagai sebab terdapat kesan bahwa eksistensi bangsa dianggap sebagai sesuatu yang sudah selesai dengan adanya Hari Kebangkitan Nasional atau Hari Sumpah Pemuda. Sikap seperti itu jelas amat keliru, seperti diingatkan oleh Ir Soekarno – dengan mengutip Ernest Renan – bahwa sesungguhnya bangsa itu adalah hasrat untuk hidup bersama (*le desir d'etre ensemble*) yang harus dipupuk melalui plebisit (atau referendum) setiap hari.

Akhirnya pada tataran keempat,

paling tinggi, adalah negara, yang merupakan subyek utama hukum internasional, yang selain harus mampu melaksanakan fungsinya ke dalam negeri juga harus mampu menunaikan tanggung jawab internasionalnya. Rujukan dasar dari eksistensi negara sebagai subyek utama hukum internasional ini adalah Konvensi Montevideo tahun 1933. Jika keseluruhan hubungan empat unsur tersebut kita visualisasikan, kita akan memperoleh gambaran seperti berikut.

Sekedar catatan dapat penulis sampaikan bahwa penulis mendapat kesan kuat, bahwa lumayan banyak pejabat negara yang tidak atau be-



lum memahami dengan baik hubungan struktural antara masyarakat hukum adat, etnik, bangsa, dan negara ini, dan ketidakfahaman tersebut mempunyai implikasi yang besar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara²⁷. Bila tidak demikian halnya, tidak akan pernah

disahkan oleh DPR RI berbagai klausula undang-undang tentang berbagai syarat untuk adanya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, yaitu: 1) "sepanjang masih ada", yang bermakna ada dugaan sebagian masyarakat hukum adat sudah tidak ada lagi; 2) "sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban", yang berarti bahwa jika tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban, masyarakat hukum adat tersebut tidak akan diakui dan hak-hak konstitusionalnya tidak akan diakui; 3) "sesuai dengan prinsip NKRI", yang berarti ada kemungkinan bahwa eksistensi suatu masyarakat hukum adat dapat tidak sesuai dengan prinsip NKRI; dan 4) "diatur dalam undang-undang", yang berarti jika DPR RI tidak membentuk atau menyetujui rancangan undang-undang tentang masyarakat hukum adat, maka masyarakat hukum adat tersebut tidak akan diakui.²⁸

²⁷ Untuk mengisi kekosongan literatur mengenai masalah ini, sejak tahun 2004 penulis memprakarsai serangkaian *focused groups discussions*, lokakarya, dan seminar mengenai masyarakat hukum adat, suku bangsa, bangsa, dan Negara. Pada tanggal 9 Agustus 2006 sebagai komisioner hak masyarakat hukum adat, bersama dengan dan didukung oleh berbagai tokoh dan instansi, penulis memprakarsai peringatan pertama Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se-Dunia di TMII Jakarta, yang dihadiri langsung oleh Presiden RI Soesilo Bambang Yudhoyono, yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat di Pekanbaru. Makalah-makalah dan sambutan-sambutan yang disajikan dalam pertemuan-pertemuan ini telah diterbitkan oleh Komnas HAM, dengan judul: Kertas Posisi Hak Masyarakat Hukum Adat (2005), Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat (2005), Hubungan Struktural antara Masyarakat Hukum Adat, Suku Bangsa, Bangsa, dan Negara (2005), Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, edisi 1 (2006), dan Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, edisi 2 (2007).

²⁸ Secara pribadi penulis menduga, bahwa motif dari empat klausula tentang pengakuan hak masyarakat hukum adat tersebut terkait dengan kepentingan Negara terhadap wilayah masyarakat hukum adat serta sumber daya alam yang ada di dalam atau di atasnya.

Dalam hubungan ini perlu mendapat perhatian secara khusus, bahwa di masa lampau di beberapa daerah telah terjadi konflik antara masyarakat hukum adat yang satu dengan masyarakat hukum adat yang lain, atau antara suatu etnik dengan etnik yang lain, yang melalui *folklore* yang dipelihara baik-baik telah mengendap dalam *collective memory* masing-masing warganya.

- c. Terhadap pertanyaan ketiga, akuntabilitas dari partai politik dan DPR RI terhadap para pemilihnya, rasanya belum banyak dibahas atau mendapat perhatian.

Dari pengamatan selama ini juga terdapat kesan kuat bahwa kedaulatan rakyat dalam artian yang sesungguhnya hanya berlangsung selama dua atau tiga detik saja setiap lima tahun, yaitu sewaktu rakyat sebagai pemilih mencoblos surat suara memilih partai atau tokoh yang dipercayainya untuk meningkatkan taraf hidupnya dalam kurun lima tahun berikutnya. Antara dua pemilihan umum, nasib rakyat terserah sepenuhnya kepada kemauan dan kemurahan pimpinan partai politik serta para anggota DPR RI, karena sama

sekali tidak ada mekanisme – baik mekanisme hukum ataupun mekanisme politik — yang memungkinkan rakyat untuk meminta pertanggung-jawaban mereka.

Dalam hubungan inilah harus kita fahami suatu anomali lain dalam kehidupan politik di Indonesia dewasa ini, yaitu rangkaian unjuk rasa dan kekerasan yang berlangsung dalam masyarakat tidaklah semakin berkurang dengan semakin bebasnya pers, semakin mekarnya daerah-daerah otonom, semakin banyaknya partai politik, dan semakin ‘luber’-nya pemilihan umum. Hal itu merupakan suatu bukti bahwa lembaga-lembaga demokrasi tersebut belum mampu mengantisipasi, mengartikulasi, serta mencari solusi terhadap demikian banyak masalah riil yang sedang menghimpit rakyat Indonesia di tengah rangkaian krisis yang masih berlangsung selama sepuluh tahun ini.

Mau tidak mau telah timbul keraguan terhadap keandalan partai politik sebagai representasi rakyat, atau representasi pemilihnya, seperti terlihat dari keinginan untuk adanya ‘calon independen’ da-

lam pemilihan umum, yaitu calon-calon yang tidak mempunyai keterkaitan formal dengan sesuatu partai. Memperhatikan demikian banyaknya kritik terhadap kinerja partai politik ini, secara pribadi penulis mendukung gagasan tersebut, dan berharap pada suatu ketika ada kelembagaan politik alternatif yang tidak berbentuk partai — yang cepat atau lambat jelas akan memperjuangkan kepentingan golongannya sendiri — tetapi sekedar merupakan jejaring para pemilih yang terorganisasi secara rapi, dengan misi mengadakan evaluasi terhadap kinerja partai-partai politik yang ikut dalam pemilihan umum, dan memberikan rekomendasi yang cerdas kepada para pemilih, berdasar analisis yang obyektif terhadap kapabilitas, kredibilitas, serta integritas pribadi calon-calon yang 'diusung' oleh partai-partai tersebut. Jadi semacam *alliance of independent voters*.

4. Wilayah Negara dan Sumber Daya Alam sebagai 'struktur modal perusahaan'.

Setidak-tidaknya setelah tahun 1969 — yaitu setelah terintegrasinya wilayah Irian Barat [baca: Pa-

pua] dengan Republik Indonesia melalui Pernyataan Pendapat Rakyat (Pepera) — negara ini mempunyai wilayah yang mempunyai sumber daya alam yang termasuk terkaya di dunia. Seandainya seluruhnya itu dikelola dengan baik, dapat diperkirakan bahwa kehidupan sosial ekonomi bangsa Indonesia — termasuk masyarakat Papua — akan jauh lebih baik dari keadaannya sekarang ini.

Kenyataan menunjukkan tidaklah demikian. Kemakmuran pada umumnya hanya terdapat pada sebagian kecil bangsa Indonesia, yang berdiam di kota-kota, yang tidak seluruhnya memperolehnya secara halal. Pada tahun 1997, sekitar Rp 650 triliun dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) telah 'ditilep' oleh beberapa konglomerat hitam yang menjadi kroni penguasa saat itu, yang kemudian melarikan diri dan belum dapat ditangkap sampai saat ini. Beberapa di antara warga masyarakat kota tersebut bahkan telah menikmati taraf hidup yang sama dengan atau bahkan lebih maju dari taraf hidup warga negara dari negara-negara industri maju.

Sebaliknya, sebagian besar rakyat Indonesia, khususnya yang berdi- am di desa-desa dan mempunyai mata pencaharian pokok dalam sektor pertanian, atau yang hidup- nya tergantung dari laut sebagai nelayan, masih tetap berada dalam kemiskinan, keterbelakangan, ser- ta kebodohan, dan sebagai akibat- nya, Republik Indonesia yang di- bangun dengan cita-cita yang de- mikian mulia, masih tetap tertatih- tatih di belakang bangsa-bangsa lain yang walaupun miskin dengan wi- layah dan sumber daya alam tetapi dikelola dengan cara yang lebih baik. Beberapa masalah besar da- lam komponen wilayah serta sum- ber daya alam ini dapat kita kri- tisi sebagai berikut.

Mengenai wilayah negara, jangan pernah kita lupakan bahwa Ma- laysia pada saat ini telah *memiliki* pulau Ligitan dan Sipadan, ber- dasar prinsip *effective occupation* yang diakui oleh hukum interna- sional. Para pengusaha wisata Ma- laysia telah demikian lama me- ngeksploitatif keindahan alam di dua pulau tersebut tanpa perhatian yang memadai oleh Pemerintah RI. Se- lain itu diperoleh informasi dari sumber-sumber yang layak dipercaya

bahwa pengusaha Malaysia di per- batasan Kalimantan secara berke- lanjutan telah menggeser patok- patok perbatasan ke dalam wila- yah RI, sehingga secara perlahan telah mengadakan *silent invasion* terhadap wilayah Republik Indo- nesia²⁹. Kasus yang hampir sama juga terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Beberapa pulau di Kepulauan Riau telah tengge- lam, karena pasir di sekitarnya telah dijual kepada para pengusa- ha Singapura, yang membutuhkan- nya untuk proyek reklamasi pan- tainya. Ribuan pulau dari 17.558 pulau yang ada bahkan sama se- kali belum mempunyai nama.³⁰

²⁹ Secara pribadi penulis berpendapat bahwa oleh karena tugas Tentara Nasional Indonesia adalah mempertahankan wila- yah negara terhadap invasi dari luar, pada suatu saat pangkalan-pangkalan militer – yang sebagian besar diwarisi dari za- man Hindia Belanda — yang pada saat ini berada di kota-kota perlu diredislokasi ke wilayah perbatasan, setidak-tidaknya khusus untuk pasukan pengawal perba- tasan (*border patrol*) yang perlu dibentuk secara khusus. Redislokasi pangkalan ke daerah perbatasan ini sekaligus akan membantu meringankan masalah seng- keta pertanahan antara fihak militer de- ngan rakyat yang haus tanah, yang se- makin lama semakin sering terjadi.

³⁰ Agak mengherankan juga mengapa de-

Sekitar separo dari hutan Indonesia, yang dapat dipandang sebagai salah satu *asset* Republik yang amat penting dan pernah dinilai sebagai bagian dari 'paru-paru dunia', telah gundul karena tidak diadakannya *replanting* oleh para pengusaha hak pengusahaan hutan (HPH) yang bekerja praktis tanpa pengawasan sama sekali. Pembukaan hutan secara tidak bertanggung jawab ini lebih diperparah oleh *illegal logging* yang berlangsung melalui kolusi pengusaha hitam dengan aparat negara yang juga tidak mempunyai rasa tanggung jawab terhadap masa depan Tanah Airnya.

Suatu dampak dari *mismanagement* tersebut, yang sudah dirasakan oleh seluruh Rakyat dewasa ini, adalah semakin seringnya terjadi bencana alam banjir dan tanah longsor, di daerah-daerah yang hutannya te-

mikian susah memberi nama kepada demikian banyak pulau kita. Sekedar iseng saja, untuk mempercepat pemberian nama ini, mungkin dapat dipertimbangkan untuk mengadakan pendaftaran usul nama-nama pulau, termasuk dengan menyumbangkan nama sendiri, yang kemudian dikukuhkan dengan keputusan pengadilan. Dalam waktu dekat kebutuhan tersebut akan terpenuhi.

lah digunduli tanpa risiko tersebut. Penderitaan Rakyat telah lebih diperparah lagi oleh rangkaian bencana alam gempa bumi dan *tsunami* di daerah-daerah pantai.

Dapat dikatakan bahwa sebagian besar hutan Indonesia yang umumnya terdapat di pulau-pulau luar Jawa, dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang *nota bene* diakui oleh Undang-Undang Dasar 1945, telah di-*kavling* oleh Pemerintah berdasar konsep fiktif *hak menguasai negara* dan dibagi-bagikan kepada para pengusaha hutan, yang menurut catatan hampir selalu mengambil lebih luas dari ukuran yang secara formal diizinkan. Selain itu, mereka menebang kayu-kayu di hutan dan mengagunkan hak pengusahaan hutan tersebut kepada bank-bank untuk mendapatkan kredit. Dengan kata lain, seorang atau suatu perusahaan yang memegang hak pengusahaan hutan dapat berusaha praktis dengan modal dengkul, melalui kolusi dengan pejabat-pejabat yang berwenang memberikan izin hak pengusahaan hutan.

Selain itu ada perundang-undangan negara yang secara sadar telah

menimbulkan kemiskinan Rakyat pada umumnya dan kemiskinan warga masyarakat hukum adat pada khususnya, yaitu ketentuan bahwa jika tanah ulayat akan diusahakan dan untuk itu diperlukan pinjaman modal dari bank, terlebih dahulu tanah tersebut harus diserahkan kepada Pemerintah untuk diberikan hak guna usaha (HGU), yang jika telah habis masanya tidak kembali kepada masyarakat hukum adat pemiliknya, tetapi justru jatuh ke tangan Negara.

Sebagai konsekuensinya, secara perlahan tetapi pasti telah timbul reaksi dan perlawanan dari masyarakat yang tanah ulayatnya telah dikuasai dan atau dimiliki negara tanpa dasar hukum yang sah. Mula-mulanya reaksi tersebut bersifat sporadis, kemudian tumbuh lebih terorganisasi, dan mulanya berifat lokal, kemudian tumbuh dan berkembang ke tingkat nasional dan internasional, mulanya bagaikan dimusuhi oleh Pemerintah dan Negara, kemudian diakomodasi oleh Pemerintah dan Negara.

Beberapa lembaga negara dan lembaga swadaya masyarakat yang se-

karang ini secara riil mempunyai kiprah dalam perlindungan hak masyarakat hukum serta haknya atas tanah ulayat adalah sebagai berikut.

- a. Mahkamah Konstitusi, yang berdasar Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi, yang berkewajiban menerima uji banding terhadap materi undang-undang yang dirasakan oleh masyarakat hukum adat telah merugikan hak konstitusional mereka.
- b. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Sub Komisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yang menugaskan seorang komisioner untuk menangani hak masyarakat hukum adat.
- c. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yang terbentuk pada tahun 1999, sebagai konfederasi dari masyarakat [hukum] adat yang bergerak di tingkat *grass roots*.
- d. Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, yang didirikan dengan akta notaris akhir Januari 2007, sebagai tindaklanjut dari

peringatan pertama Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se Dunia tanggal 9 Agustus 2006 di TMII Jakarta, yang dihadiri oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, yang secara langsung menyetujui pembentukan lembaga ini.

Dapat diperkirakan, bahwa jika lembaga-lembaga tersebut berfungsi dengan baik, banyak manfaat yang akan diperoleh, yaitu 1) akan dapat dicegah berkelanjutannya pengambil alihan tanpa hak dari hak atas tanah ulayat dari masyarakat hukum adat, 2) kesejahteraan warga masyarakat hukum adat akan meningkat; 3) tercegahnya tumbuh dan berkembangnya rasa tidak puas dari warga masyarakat hukum adat, yang sebagian besar hidup di pulau-pulau luar Jawa; 4) terlindunginya hutan serta sumber daya alam lainnya dari pengrusakan hutan oleh pihak ketiga.

5. Pengaruh Lingkungan Sekitar.

Sejarah menunjukkan bahwa tidak semua masalah yang dihadapi oleh Republik berasal dari kelemahan kita sendiri. Sebagian justru berasal dari intervensi dari luar, baik dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, atau

sosial budaya, yang tidak jarang jauh lebih kuat daripada yang dapat ditangani oleh Republik. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut.

Prof George McTurnan Kahin telah membuktikan dengan amat meyakinkan bahwa aparaturnya intelijen Amerika Serikat (CIA) mempunyai peranan dalam pemberontakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Permesta. Berbagai penulis menengarai bahwa dinas intelijen Cekoslowakia – yang berada di bawah kendali KGB dari eks Uni Soviet – bermain dalam gonjang ganjing politik Indonesia sebelum pecahnya pemberontakan G30S/PKI, yang selanjutnya ditengarai diotaki oleh aparaturnya intelijen Republik Rakyat Cina³¹.

Tidak seluruhnya gonjang ganjing politik Indonesia diotaki oleh aparaturnya intelijen asing. Sebagian di antaranya justru diotaki atau dikendalikan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat sendiri yang mempunyai

³¹ Masih harus diteliti adalah peranan negara-negara tetangga seperti Malaysia dalam kasus pembalakan hutan di Kalimantan, Singapura dalam kasus pelarian uang panas dari Indonesia ke negeri tersebut.

jejaring di dalam dan di luar negeri. Hal itu telah terbukti secara amat meyakinkan dalam kasus pergolakan di eks Provinsi Timor Timur, di Provinsi Nanggore Aceh Darussalam, di Provinsi Maluku, dan *last but not least* di Provinsi Papua.³²

7. Kesimpulan dan Saran.

a. Kesimpulan.

1) Jika diringkas, hasil 'audit kinerja' terhadap Republik Indonesia akan berkisar di garis batas antara 'Wajar dengan [Banyak] Syarat' dan *No Opinion*, oleh karena walaupun Republik ini masih eksis dan masih berfungsi, namun di dalamnya terdapat demikian banyak masalah mendasar, yang bersifat ideologis, sistemik, dan struktural, yang jika dibiarkan berlarut-larut akan dapat meruntuhkan negara ini dari dalam menurut pola runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1989.

2) Banyak masalah bangsa kita yang

³² Tidak agtau belum terdapat bukti bahwa aksi-aksi serupa di Provinsi Riau juga diotaki oleh intelijen asing atau lembaga swadaya masyarakat asing. Aksi-aksi tersebut kelihatannya bersifat *fully home grown*.

berat, mendasar, dan berjangka panjang, yang kita hadapi dewasa ini, sesungguhnya merupakan 'warisan' dari rangkaian kekeliruan pengambilan keputusan di masa lampau, yang dilakukan dengan perspektif berjangka pendek.

3) Di antara berbagai faktor yang menyebabkan masalah masalah mendasar dan berjangka panjang ditangani dengan perspektif berjangka pendek adalah oleh karena dari segi konseptual Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* yang tidak atau belum tegas *core value*-nya, dan Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak atau belum jelas versi sistem pemerintahannya.

4) Ketidakjelasan *core value Pancasila* dapat dibenahi dengan *paradigma fungsional Pancasila* sedangkan ketidakjelasan sistem pemerintahan dapat dibenahi dengan sistem pemerintahan semi presidensial model Republik Perancis.

5) Pancasila – dan Undang-Undang Dasar 1945 – dapat dioperasionalkan dengan menggunakan seluruh instrumen internasional hak asasi manusia serta program-program pendukungnya.

b. Saran.

Umum

1) Untuk kemantapan jalannya negara serta pemerintahan, perlu dikembangkan dan disepakati pemahaman yang sama tentang nilai inti (*core value*) Pancasila, serta membenahan serta konsistensi terhadap sistem pemerintahan yang dianut dalam Unfdang-Undang Dasar 1945.

2) Mengingat demikian banyak masalah mendasar dan berjangka panjang yang belum terselesaikan, sebelum melakukan amandemen kelima terhadap Unfdang-Undang Dasar 1945, diperlukan semacam *national summit* dari seluruh tokoh elit Indonesia untuk membahas *grand design* Republik Indonesia, sebagai rujukan dari keseluruhan kiprah yang akan dilakukan dalam mengelola negara ini.

3) Setelah berjalan selama lebih dari sepuluh tahun, dan meluasnya kesan bahwa walaupun secara formal dalam bidang politik terdapat banyak kemajuan, namun dalam bidang ekonomi, dalam bidang sosial budaya, dan dalam bidang hu-

kum terdapat demikian banyak kemunduran, sudah saatnya diadakan evaluasi menyeluruh terhadap kinerja gerakan reformasi.

Pemerintahan

4) Mengingat bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial posisi lembaga kepresidenan demikian sentral, sudah saatnya diadakan kajian khusus terhadap lembaga kepresidenan ini, jika perlu dengan mengadakan studi perbandingan dengan negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial yang sama. Secara pribadi penulis merekomendasikan dianutnya sistem pemerintahan semi presidensial yang dianut Republik Perancis, yang tidak mempunyai wakil presiden tetapi mempunyai perdana menteri profesional yang bertanggung jawab kepada parlemen, dan jika perlu bisa diganti setiap waktu.

5) Mengingat demikian pentingnya peranan tokoh pribadi presiden dalam sistem pemerintahan presidensial yang kita anut, dan mengingat demikian banyaknya masalah penting dan mendasar yang memerlukan keputusan presiden yang

tepat dan cepat, perlu diberikan perhatian khusus kepada pembentukan dan pengoperasian mekanisme dan prosedur pengambilan keputusan oleh presiden.

6) Dewasa ini ancaman terbesar terhadap kelangsungan hidup bangsa ini adalah merajalelanya korupsi, yang ternyata tidak dapat ditanggulangi dengan pendekatan hukum belaka. Oleh karena itu perlu disusun strategi alternatif yang lebih komprehensif, antara lain dengan memanfaatkan konsep 'sistem integritas nasional' yang dianjurkan oleh Transparency International.

7) Sehubungan dengan kenyataan bahwa Bangsa Indonesia adalah bangsa yang bermasyarakat majemuk – dan mengingat bahwa 'salah satu kunci 'keberhasilan' pemerintah kolonial Hindia Belanda dalam memerintah Indonesia demikian lama adalah pengetahuan yang mendalam tentang sifat berbagai etnik di Indonesia – perlu diambil langkah agar setiap pejabat pemerintah pusat yang akan menangani atau akan ditugaskan ke suatu daerah, benar-benar memahami latar belakang sejarah dan

konteks kultural dari daerah yang bersangkutan.

8) Untuk menjamin berkesinambungan pengetahuan dan pemahaman terhadap latar belakang sejarah dan konteks kultural dari kiprah pemerintahan di daerah, setiap pejabat eksekutif yang bertugas di daerah diinstruksikan untuk menyusun dan memelihara kemuakhiran data sosio kultural dari daerah tempatnya bertugas, dan pada waktunya menyerahkannya kepada penggantinya sebagai masukan.

9) Baik untuk mengawal perbatasan negara maupun untuk mengurangi konflik pertanahan dengan masyarakat yang memerlukan tanah, secara bertahap perlu direncanakan redислоkasi pangkalan militer ke daerah-daerah periferi.

Rakyat

10) Baik untuk mengoreksi kecenderungan teralienasinya partai politik dari para pemilihnya maupun untuk melakukan *social control* yang lebih melembaga kepada korps elite yang sedang memegang tampuk kekuasaan, perlu didorong terben-

tuknya jejaring para pemilih dan pembayar pajak, yang khusus dibentuk selain untuk melakukan pemantauan dan mengevaluasi kinerja mereka, juga untuk memberikan rekomendasi kepada siapa pilihan perlu dijatuhkan dalam pemilihan umum berkala.

Wilayah

11) Untuk mengamankan wilayah perbatasan terhadap *silent invasion* oleh negara-negara tetangga, selain perlu dilakukan audit terhadap patok-patok perbatasan, juga per-

lu dioperasikan *border patrol* dan pemantauan melalui satelit.

12) Untuk mencegah berlanjutnya pelanggaran hak konstitusional masyarakat hukum adat – khususnya hak atas tanah ulayat — oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, perlu diberikan peran yang lebih melembaga kepada representasi masyarakat hukum adat di tingkat nasional, antara lain kepada Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat. □

