

Denny Indrayana



INDONESIA OPTIMIS



Denny Indrayana adalah pribadi yang punya integritas dan kapasitas. Berpihak kepada akal sehat dan kebenaran. Saya senang bekerja dengan tokoh muda ini.

Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono

INDONESIA *Optimis*

Denny Indrayana

Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono,
Presiden Republik Indonesia

INDONESIA

Optimis

INDONESIA OPTIMIS

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.



PT Bhuana Ilmu Populer
(Kelompok Gramedia)

Indonesia Optimis

Denny Indrayana

Copyright © 2011 PT. Bhuana Ilmu Populer

Cover Desain:

Anthenrys

Yusdian Rudenko

Diterbitkan pertama kali oleh
Penerbit PT Bhuana Ilmu Populer

No. Anggota IKAPI: 246/DKI/04

Jl. Kebahagiaan No. 11A

Jakarta Barat 11140

Cetakan I, Agustus 2011

Cetakan II, Agustus 2011

KUTIPAN PASAL 72: SANKSI PELANGGARAN UNDANG-UNDANG HAK CIPTA (UU No. 19 TAHUN 2002)

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

BHUVANA ILMU POPULER

Dipersembahkan:

Bagi setiap pejuang yang terus optimis

Yang menolak pesimis untuk

Menciptakan Indonesia

Lebih demokratis

Lebih adil

Lebih bersih

Lebih antikorupsi

Keep on fighting for the better Indonesia!

BHUANA ILMU POPULER

PRAKATA

Buku yang hadir di hadapan sidang pembaca ini saya dedikasikan khusus untuk mengimbangi berbagai pemberitaan yang mengesankan Indonesia melulu berisi masalah tanpa capaian. Saya berkewajiban untuk membuka mata kita semua – utamanya yang tertutup dengan pesimisme – bahwa Indonesia jelas sangat berhak untuk optimistis. Berbagai capaian lewat begitu saja tanpa apresiasi yang memadai. Karena kita lebih terfokus pada detail masalah, dan tidak membuka ruang yang cukup bagi apresiasi atas hasil kerja keras bangsa kita sendiri.

Saya tahu persis bagaimana pemerintah bekerja keras. Saya tahu benar bagaimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bekerja siang – malam, nyaris tak mengenal lelah untuk terus meningkatkan harkat dan martabat bangsa Indonesia. Maka saya berdosa jika tidak berbagi informasi yang saya punya. Maka, saya berkewajiban untuk berbagi pengetahuan yang saya tahu. Pengetahuan yang tidak didapatkan oleh banyak khalayak karena pemberitaan lebih didominasi berbagai kabar buruk maupun kabar burung yang tak berujung pangkal.

Buku ini tentu mempunyai bobot subyektivitas saya pribadi. Apakah yang tak subyektif di dunia ini? Bila ada yang berani mengklaim hasil kerjanya sangat obyektif, itulah subyektivitas sebenarnya. Maka, saya tidak soal dengan pihak yang menganggap buku ini adalah subyektivitas saya. Subyektivitas seorang Denny Indrayana. Bagi saya pandangan demikian tidak masalah, pandangan yang absah. Silahkan saja.

Meski demikian, saya tetap berupaya menghadirkan buku ini dengan alur pikir, runtut logika yang sebisa mungkin berdasarkan pada referensi ilmiah dan – utamanya – hasil penelitian pihak ketiga yang mempunyai reputasi tinggi yang terjaga kualitasnya. Dengan harapan, pihak-pihak yang akan menyoal isi buku ini juga bisa menghadirkan argumentasi yang sama kualitasnya. Menunjukkan data dan hasil kajian perbandingan yang seimbang. Sehingga yang akan bertemu adalah dialektika pemikiran yang berkualitas. Perdebatan berdasarkan data. Tidak semata berbasis asumsi, yang tidak jarang hanya marak sensasi, tapi miskin substansi.

Untuk rangkaian data, fakta, hasil penelitian yang tersusun pada buku ini, saya wajib mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh staf di kantor Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, HAM & Pemberantasan KKN. Khususnya pada Muhammad Kilal Abidin, Zamrony, Sigit Danang Joyo, Tri Atmojo Sejati, Denny Ardiyanto dan

Harimuddin. Tak ketinggalan juga kepada Hilmy Insana Purnaningtyas, Musyarofah Noor Rohmah, Gusti Ika Purnamasari dan Amella Lismarina. Untuk bantuan membuat desain cover buku ini, terima kasih juga harus disampaikan kepada mas Muhammad Nur Shidiq dan Yusdian Rudenko. Juga kepada Setri Yasra yang telah merangkai kata “Sekilas Penulis”. Semuanya, termasuk para peneliti Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum, telah bekerja keras untuk membantu saya menyelesaikan buku ini.

Terima kasih tulus juga harus saya haturkan untuk segala dukungan *Bunda Os, Varis, Varras*, yang dengan penuh pengertian memberi ruang lapang bagi saya untuk menuliskan buku ini di tengah-tengah waktu keluarga bercengkerama.

Akhirnya, kepada sidang pembaca, buku ini saya persembahkan. Silakan membaca kata demi kata, data demi data yang terangkai. Semoga untaian argumen yang saya paparkan bisa memadamkan pesimisme dan mengobarkan optimisme. Karena senyatanya, karena faktanya, kita sangat berhak menolak pesimisme. Kita sangat berhak untuk berteriak: **Indonesia Optimistis!**

Keep on fighting for the better Indonesia!

Pondok Slipi, Ramadhan 1432 – Agustus 2011

Denny Indrayana

BHUANA ILMU POPULER

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	ix
Bab I Menolak Pesimisme	3
Bab II Reformasi Tidak Mati Suri	19
Bab III Tantangan Presiden Reformasi	57
Bab IV Indonesia Bukan Surga Koruptor	145
Bab V Indonesia Optimistis	211
EPILOG	223
DAFTAR PUSTAKA	249
SEKILAS PENULIS.....	253

BHUANA ILMU POPULER

Bagian I

MENOLAK PESIMISME

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

MENOLAK PESIMISME

Beberapa kalangan di tanah air, tentu tidak semuanya, mulai larut dalam gelombang pesimisme. Gejala yang tentu tidak baik, apalagi menguntungkan. Tidak mungkin suatu bangsa berhasil jika modalnya adalah kepesimisan. Pesimisme adalah jalan menuju keputusasaan, dan berujung dengan kegagalan. Sebaliknya, optimisme adalah jalan menuju keberhasilan. Tentu saja optimisme yang berpijak pada realitas. Optimistis sekaligus realistis. Sadar akan tantangan, dan problem yang tidak ringan untuk menyelesaikannya, sekaligus secara adil mengakui adanya capaian.

Dinamika pertarungan politik, utamanya menjelang 2014, dan pemberitaan yang cenderung terus negatif menyebabkan pesimisme hadir bergulung-gulung. Faktor adanya Pilpres 2014 ternyata sangat berpengaruh dalam menaikkan suhu politik. Kampanye Pilpres 2014 hadir prematur. Satu dan lain hal, karena Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sudah tidak bisa lagi mencalonkan diri, karena adanya larangan konstitusi menjabat lebih dari dua periode kepresidenan. Maka, para

tokoh politik yang bersiap maju di Pilpres 2014 mulai memasang strategi, dan naiknya suhu kampanye politik.

Tentu saja bukan merupakan suatu kesalahan untuk mempersiapkan diri sedari awal menghadapi agenda politik sepenting Pilpres. Perencanaan dan persiapan justru adalah bagian penting dalam setiap kerja. Terlebih, menjadi pemimpin bangsa, termasuk presiden, adalah juga hak politik yang dijamin dalam konstitusi. Namun, politik praktis, apalagi menuju persaingan presiden, selalu saja menghadirkan suhu politik yang meningkat. Apalagi jika persaingan demikian menghadirkan politik yang minus etika, persaingan yang menghalalkan segala cara. Maka alih-alih membawa kemanfaatan, tidak jarang yang hadir adalah kemudharatan.

Padahal bangsa ini mempunyai banyak capaian dan alasan untuk optimistis. Namun, capaian dan kabar baik demikian tidak menarik untuk diulas apalagi diwartakan. Ruang publik lebih banyak dijejali dengan kabar-kabar buruk. Postulat pemberitaan bahwa: *bad news is good news*, kabar buruk adalah pemberitaan yang baik, betul-betul dipraktikkan. Postulat yang nyata-nyata keliru. Di dalamnya terkandung logika yang saling bertabrakan, *contradictio in terminis*. Bagaimana mungkin *bad news is good news*. Yang benar seharusnya adalah: *bad news is bad news. Good*

news is good news. Bad news is not good news. Good news is not bad news. Pemberitaan yang baik karenanya seharusnya adalah pemberitaan yang mengungkapkan fakta apa adanya. Pemberitaan yang fair, yang adil. Pemberitaan yang mengangkat kabar baik, sekaligus juga kabar buruk sesuai kenyataannya, sesuai faktanya. Pemberitaan yang berimbang. Pemberitaan yang tidak cukup hanya *cover both sides*. Tetapi juga *cover all sides*.

Pastinya tidak mudah. Karena di dalam tugas media terkandung fungsi kontrol, fungsi pengawasan. Yang layak diawasi tentulah kekuasaan. Yang patut dikritisi pastilah kekuasaan. Representasi kekuasaan tentulah negara. Maka menjadi wajar jika kontrol menjadi lebih kuat kepada para pengampu kekuasaan, di semua cabangnya. Pers mengkritisi presiden. Pers menyorot tajam kepada parlemen. Pers tidak henti menguliti penegakan hukum yang problematik. Maka, kecenderungan bagi media untuk kritis terhadap kekuasaan adalah keniscayaan, serta justru merupakan tugas utama media di negara demokratis.

Apalagi harus diakui, persoalan kita memang tidak sedikit. Kerja keras diperlukan untuk terus melakukan perbaikan. Khususnya pada tiga bidang yang Presiden SBY menyematkan amanahnya di pundak saya: hukum, hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi. Tetapi, bahkan di dalam

tumpukan masalah di ketiga bidang tersebut, sebenarnya ada pula capaian dan keberhasilan yang kita peroleh. Namun capaian-capaian tersebut tidak cukup muncul karena digulung oleh ombak tsunami pesimisme.

Saya menolak pesimisme dan menawarkan optimisme. *Say no to pesimism. Say yes to optimism.* Apalagi memang banyak pula capaian yang mengobarkan harapan, dan seharusnya menjadi pembakar semangat menuju keberhasilan. Beberapa capaian itu akan saya paparkan di dalam buku ini: capaian di bidang demokrasi; capaian di bidang pemerintahan; dan capaian di bidang antikorupsi.

Tiga capaian itulah yang akan menjadi fokus utama ulasan buku ini. Di bidang demokrasi, saya menolak anggapan bahwa reformasi gagal. Apalagi pandangan yang merindukan sistem lama yang otoriter. Bagi saya, tidak ada yang lebih baik dari demokrasi, kecuali mendorong sistem yang lebih demokratis. Di bidang pemerintahan, pandangan bahwa pada era reformasi sistem presidensial bermasalah efektivitasnya juga akan saya bantah. Saya berpendapat, justru dengan kewenangan yang lebih terbatas, kontrol yang lebih tinggi, dukungan politik yang lebih kecil, pemerintahan Presiden SBY – misalnya – mempunyai capaian yang menunjukkan efektivitasnya tidak dapat

dikatakan rendah. Akhirnya, di bidang antikorupsi, wilayah yang paling banyak mengundang kritik, saya pun mengatakan, adapula capaian yang tidak dapat dinafikan begitu saja. Tentu saja, harus digarisbawahi, pengungkapan capaian di bidang reformasi, efektivitas pemerintahan dan gerakan antikorupsi, sama sekali tidak bermaksud mengatakan tidak ada masalah di ketiga bidang tersebut. Masalah tentu saja masih ada, dan harus terus dilakukan perbaikan, dengan lebih serius, dengan lebih efektif.

Apa yang akan saya argumentasikan tidak hanya bersandar pada pendapat pribadi tetapi akan lebih berdasar pada data hasil penelitian dari lembaga-lembaga yang kredibel dan terus menjaga kualitas kerjanya. Lembaga dari pihak ketiga tersebut akan secara jelas saya sebutkan sumber dan rujukannya, agar dapat dicek ulang oleh siapapun yang ingin mengkonfirmasi data yang saya sajikan. Saya sengaja menghindari menggunakan data dari internal pemerintah, agar obyektivitas dapat lebih terjaga kualitasnya.

Rujukan kepada hasil penelitian ini adalah bentuk pertanggungjawaban saya yang berlatar belakang pendidik di Fakultas Hukum UGM. Metodologi penelitian yang dilakukan pun akan saya sampaikan, untuk dinilai dan dikritisi. Kita semua harus membiasakan diri untuk menyampaikan

argumen berdasarkan sumber data yang benar dan akurat, tidak semata-mata hanya asumsi yang penuh prasangka dan praduga. Apalagi pandangan yang sedari awal sudah didasari dengan niat sengaja untuk menjatuhkan dan mempermalukan lawan berdiskusi. Karena, pada dasarnya dengan argumentasi yang tepat, diskusi yang solutif pasti banyak manfaatnya. Ingat, lawan dalam berdiskusi, adalah kawan dalam berpikir.

Tentu akan ada saja yang berbeda pendapat atas paparan capaian yang akan saya sajikan. Kemudian menyatakan saya hanya asal membuat presiden senang, ABS, atau sejenisnya. Itulah resiko dan konsekuensi yang saya sadari ketika menulis buku ini, juga ketika menerima tawaran Presiden SBY untuk bergabung ke dalam tim kepresidenan dan membantu beliau. Tetapi konsekuensi demikian akan saya terima dan hadapi saja. Kenyataannya, menyampaikan argumen berdasarkan data dan fakta sekalipun, tetap tidak akan mungkin menihilkan kritik. Karenanya, silakan saja dikritik.

Itulah indahnya demokrasi. Urat nadinya adalah penghormatan atas perbedaan pendapat. Untuk membuat diskusi lebih menarik, lebih mendidik, caranya mudah. Hadirkan saja data dan hasil penelitian pembandingan. Sehingga kita beradu data, bertanding bukti, tidak semata asumsi. Karena asumsi tanpa bukti dapat dengan mudah tergelincir

hanya menjadi sensasi. Ataupun, menjadi program acara yang hanya mengabdikan pada rating televisi, meski fakir-miskin dari sisi substansi.

Demokrasi memang ruang terbuka. Perbedaan pendapat adalah keniscayaan. Tetapi bukan berarti tanpa regulasi. Demokrasi minus regulasi tetap saja akan mengundang anarki. Sebaliknya, demokrasi yang inflasi regulasi juga tidak akan menyehatkan. Demokrasi karenanya tetap membutuhkan pengaturan. Pengaturan yang menjamin agar demokrasi tidak disalahgunakan, oleh siapapun pemegang kekuasaan. Definisi dasar pemegang kuasa tentu saja adalah penguasa. Tetapi tidak akan ada penguasa tunggal dalam negara demokratis. Karena, dalam negara demokratis, satu kekuasaan justru dikontrol oleh kekuasaan lain. Itulah mekanisme saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*).

Justru, penguasa utama dalam negara demokratis adalah pemilik kuasa: rakyat. Kekuasaan bersumber *dari-oleh-dan-untuk* rakyat. Rakyat adalah sumber kuasa, dan pencabut kuasa dari penyelenggara negara. Jadi jelaslah, di negara demokratis, pemegang kuasa pun tidak hanya negara dengan cabang-cabang kekuasaannya. Tetapi bisa jadi kekuasaan non-negara, tidak terkecuali media, pengamat dan lembaga swadaya masyarakat. Penyalahgunaan kuasa, karenanya, bisa dilakukan

oleh semua pemegang kuasa: negara ataupun non-negara. Oleh karena itu kontrol terhadap kuasa harus dilakukan kepada semua. Kontrol itu dilakukan lewat peraturan. Regulasi yang mengikat dan membatasi semua pemegang kuasa. Kekuasaan negara maupun non-negara dibatasi oleh aturan main bernegara.

Di negara demokratis, kontrol kepada penyelenggara negara datang dari segala penjuru. Berkebalikan dengan negara otoriter yang hampir nihil pengawasan. Dalam pemerintahan yang diktator, kontrol adalah hal yang ditabukan, dilarang. Bahkan perbedaan pandangan bisa menjadi dasar untuk kriminalisasi, menjadikan lawan politik menjadi tahanan atau narapidana politik. Sebaliknya, dalam negara demokratis mekanisme *checks and balances* adalah suatu keharusan. Tak boleh ada kekuasaan yang tidak dikontrol. Apalagi kekuasaan penyelenggara negara. Terlebih lagi kekuasaan presiden. Yaitu, penyelenggara negara yang seharusnya mempunyai kekuasaan terbesar di dalam sistem pemerintahan presidensial.

Bagi presiden di alam reformasi, kontrol datang dari segala arah. Masalah hadir dari segala penjuru. Tidak peduli kewenangan telah dibatasi, telah dikurangi, ataupun telah dibagi kepada pemegang kekuasaan yang lain, presiden tetap dipandang sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang bisa

menyelesaikan semua masalah. Tentu pandangan demikian tidak tepat. Sekuat apapun presiden, tidak semua problem dapat diselesaikan sendirian. Apalagi dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, khususnya untuk masalah yang tingkat kerumitannya tinggi.

Tetapi memang itulah tantangan kerja presiden. Itulah selalu tantangan pemimpin. Menjembatani jarak antara aspirasi dan realisasi. Siapapun pemimpin harus mendengarkan aspirasi, serta mengelola ekspektasi. Harapan selalu lebih tinggi dari kenyataan. Akibatnya, meskipun ada capaian, karena tidak sesuai harapan, yang lebih tinggi melejit, maka ruang kritik selalu terbuka lebar. Itulah sebabnya, tidak mungkin ada pemimpin tanpa kritik. Kecuali di negara yang otoriter, yang membunuh ruang bagi tukang kritik. Presiden di ruang demokratis pasti akan selalu menerima kritik. Karena sekeras apapun ia bekerja, selalu ada jarak antara harapan dan kenyataan. Jarak itulah sebenarnya tantangan untuk bekerja lebih giat, lebih keras lagi.

Yang jadi soal, ada perbedaan mendasar antara kritis dan sinis. Kritis bisa melahirkan optimisme. Sinis lebih menghadirkan pesimisme. Maka kritis menjadi bagian dari solusi, sedangkan sinis menjadi bagian dari masalah. Karena orang yang sinis hanya akan selalu melihat dari kaca mata negatif, tanpa bersedia secara *fair* memberikan

apresiasi atas capaian yang positif. Sikap kritis *Indonesia Corruption Watch* kepada kerja Komisi Pemberantasan Korupsi, adalah upaya mendorong kinerja KPK yang lebih efektif. Berbeda dengan sikap sinis para koruptor yang tertangkap tangan melakukan korupsi oleh KPK. Sinisme koruptor kepada KPK adalah upaya menjatuhkan. Sikap *corruptors fight back*, sikap serangan balik para koruptor.

Celakanya, dalam dunia politik, perbedaan antara kritis dan sinis seringkali disamakan, dan bercampur-baur tidak menentu. Akibatnya, yang ditonjolkan adalah persoalan, tanpa melihat capaian. Akibatnya yang dikedepankan adalah pesimisme, tanpa membuka ruang optimisme. Konsekuensinya, kita berkutat pada detail kasus yang memang problematik, tanpa sempat melihat potret utuh yang membanggakan. Maka, tidak ada jalan lain, kecuali memberikan peningkatan etika dalam berpolitik.

Moralitas politik harus ditinggikan. Rekrutmen politik wajib memperbanyak orang baik, dan menutup diri bagi politikus yang buruk. Pendanaan politik harus bersih dan steril dari sumber pendanaan yang korup. Pengaturan dana kampanye dalam undang-undang yang tersendiri, karenanya, menjadi pilihan baik yang harus direalisasikan. Hanya dengan kualitas etika moral yang makin baik, politik kita

akan makin profesional dan berintegritas. Hanya ketika politik kita makin mengedepankan etika, mengacu pada integritas, maka kritik akan menjadi pemacu kemajuan bangsa, bukan beralih rupa menjadi kesinisan yang bertujuan tunggal untuk memundurkan ataupun menghancurkan lawan politik semata.

Buku ini dihadirkan untuk menunjukkan persoalan bangsa ini tidak sedikit. Banyak pekerjaan rumah yang belum selesai. Tetapi bukan berarti kita tenggelam tanpa prestasi. Dunia, pihak ketiga, justru menilai Indonesia tidak hanya punya harapan, tetapi bahkan lompatan yang jauh menjangkau ke masa depan. Sayangnya prestasi itu tidak muncul dalam banyak pengakuan, apalagi dalam kehidupan rivalitas politik. Pertarungan politik kita lebih larut dalam masalah dan pesimisme. Tanpa sempat melakukan perjuangan bersama sebagai bangsa yang berbagi kisah sukses dan optimisme.

Dalam buku ini saya akan paparkan lima bab. Bab pertama adalah pengantar yang menguraikan alasan penulisan buku ini, untuk menyalakan api optimisme. Untuk terus semangat, meskipun selalu ada godaan tsunami pesimisme. Bab kedua hingga keempat masing-masing akan menguraikan tantangan dan capaian era reformasi; tantangan dan capaian pemerintahan yang efektif di era reformasi; dan tantangan serta capaian di bidang antikorupsi.

Ketiga bidang itu selama ini diperdebatkan dan dikritik sebagai gagal. Bahwa reformasi telah mati suri. Bahwa pemerintahan era reformasi tidak efektif. Bahwa gerakan antikorupsi gagal dan tidak berhasil menggapai capaian apapun.

Saya berargumen, menyatakan reformasi gagal apalagi mengajak kembali ke era sebelum reformasi adalah kesalahan. Reformasi memang belum selesai. Tidak pernah ada proses perbaikan yang final. Setiap perbaikan adalah proses tanpa akhir. Karena, selalu akan ada kekurangan di tengah upaya perbaikan. Tetapi mengajak mundur kembali ke titik *start*, atau bahkan mulai kembali jauh di belakang garis *start*, ke masa yang otoritarian, adalah ide yang keliru. Apalagi senyatanya, reformasi tidak mati suri. Reformasi masih terus berjalan, terus hidup dan harus terus dipacu maju ke depan, bukan mundur ke belakang.

Demikian pula halnya dengan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan pasca reformasi tentu mempunyai tantangannya sendiri dibandingkan pemerintahan sebelum reformasi. Tetapi membandingkan keduanya harus juga melihat bagaimana infrastruktur dan suprastruktur politik yang berbeda di antara kedua masa tersebut. Pemerintahan sebelum reformasi difasilitasi dengan kewenangan konstitusional yang sangat besar, dengan dukungan politik yang mayoritas mutlak, serta kontrol yang

mendekati nihil. Sebaliknya pemerintahan era reformasi tidak mempunyai ketiga kemewahan tersebut. *Toh*, pemerintahan era reformasi tetap mempunyai capaian di bidang politik, ekonomi dan hukum, tidak terkecuali di bidang antikorupsi. Dengan kewenangan yang lebih terbatas, dukungan politik yang lebih sedikit, serta kontrol yang lebih kuat, tetapi tetap mempunyai capaian, menjadi tidak adil mengatakan pemerintahan pasca reformasi tidak efektif, karena faktanya tidaklah demikian.

Bahkan di bidang antikorupsi, di tengah masih tingginya tingkat korupsi, kita sebenarnya sedang berada pada era pemberantasan korupsi yang paling gencar dalam sejarah republik. Tidak pernah pemberantasan korupsi menjadi pemberitaan setiap hari sebagaimana saat ini terjadi. Peran lembaga penegak hukum, utamanya KPK dan pengadilan tipikor, kontrol lembaga swadaya masyarakat antikorupsi dan pemberitaan media massa, menyebabkan banyak kasus korupsi terungkap dan diproses. Seharusnya, kasus-kasus yang muncul itu dilihat sebagai mulai efektifnya upaya pemberantasan korupsi, dan bukan justru menghadirkan sinisme, yang berujung pada pesimisme.

Tentu, harus pula dinyatakan, perjuangan pasti belum selesai, dan tantangan masih banyak dan berat di ketiga bidang tersebut. Karena adalah

fakta yang tak terbantahkan pula bahwa reformasi tidak akan berujung akhir. Penyelenggara negara harus didorong lebih efektif menyelesaikan ikhtiar pemberantasan korupsi yang masih menyimpan segudang persoalan untuk diselesaikan. Bab terakhir, bab kelima akan menyimpulkan dan memberikan rekomendasi ke depan, agar optimisme kita berujung pada kesuksesan, tidak semata slogan kosong perjuangan tanpa keberhasilan. (*)

Bagian II

REFORMASI TIDAK MATI SURI

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

REFORMASI TIDAK MATI SURI

Polemik Radio Trijaya, Sabtu 21 Mei 2011 mengangkat topik, “Reformasi Mati Suri”. Saya hadir sebagai salah satu pembicara. Tepat pada hari diskusi, saya turunkan kolom di halaman pertama koran *Seputar Indonesia*, judulnya, “Reformasi Tidak Mati Suri”.¹

Topik diskusi radio tersebut agaknya diangkat berdasarkan berita aktual minggu itu. Diberitakan oleh banyak media, Indo Barometer baru merilis hasil jajak pendapatnya. Salah satu temuan yang dikedepankan oleh Muhammad Qodari adalah mayoritas responden menyatakan bahwa saat Orde Baru adalah lebih baik, dibandingkan dengan era reformasi pasca 1998, ataupun situasi saat Orde Lama. Itulah mengapa dikatakan, “Reformasi Mati Suri”. Publik menurut hasil jajak pendapat tersebut dinyatakan lebih merindukan Presiden Soeharto dengan Orde Baru-nya.

Atas jajak pendapat tersebut, Goenawan Mohamad dalam kicauan *twitter*-nya mengatakan, setiap masyarakat punya romantismenya pada sejarah. Kerinduan pada suasana dan kehidupan

1 Denny Indrayana, *Reformasi Tidak Mati Suri*, Seputar Indonesia, 21 Mei 2011.

masa lalu. Padahal masa yang dirindukan itu mengandung lebih banyak masalah dan problematika. Bagi Goenawan Mohamad, Orde Baru tentu saja adalah mimpi buruk. Karena di masa itulah kebebasan pers terbelenggu, utamanya bila dibandingkan dengan era reformasi. Di era itulah Majalah Tempo dibreidel.

Di era Presiden SBY, jangankan diberangus, Majalah Tempo dan Koran Tempo terus melancarkan pemberitaannya yang kritis kepada pemerintah. Di pertengahan tahun 2011, dalam satu pertemuan dengan beberapa redaktur senior Amerika Serikat di Kantor Presiden, Presiden SBY mengatakan, “Kebebasan pers di Indonesia sekarang tumbuh subur. Buktinya Majalah Tempo tiap hari bisa mengkritik saya.” Presiden mengatakan itu sambil menunjuk dan tersenyum kepada Bambang Harymurti, yang ikut hadir dalam pertemuan tersebut.

Setelah pertemuan, secara bercanda saya katakan kepada mas Bambang, “Padahal Majalah Tempo terbitnya seminggu sekali, tetapi mengkritiknya bisa setiap hari”. Kami berdua tersenyum dan tertawa kecil. Tentu saja kami berdua paham, di samping majalah tempo, ada Koran Tempo yang memang terbit setiap hari, dan karenanya berkesempatan menyampaikan kritik hariannya. Meskipun, jika kita membaca Tempo, maka mudah disimpulkan,

tidak ada satupun kekuatan politik atau cabang kekuasaan yang pernah lolos dari irisan investigasi pemberitaannya yang tajam. Jadi sikap kritis Tempo diarahkan kepada semua pemegang kuasa, tidak semata kepada Presiden SBY.

Jadi dengan kemewahan kebebasan yang jauh lebih longgar demikian, wajar saja jika Goenawan Mohamad tidak akan rindu pada era Orde Baru yang lebih represif, utamanya kepada pers. Bagi para pegiat pers, adalah *aneh bin ajaib* jika masa lalu yang otoriter dan membungkam lebih dirindukan daripada masa kini yang lebih menjamin *freedom of the press*. Saya pun tidak merindukannya. Meskipun, saya tentu tidak pula terkejut atas hasil jajak pendapat Indo Barometer tersebut yang merekam publik merindukan masa silam Orde Baru. Di samping adalah wajar masa lalu lebih dirindukan daripada masa kini, jajak pendapat dilakukan di tengah problematika kekinian lebih nyata dirasakan, di bandingkan problem masa lalu yang sudah menjadi kenangan sejarah.

Pasti ada perdebatan metodologi atas jajak pendapat Indo Barometer tersebut. Timbul pula pertanyaan kritis siapa yang mendanai survei yang pasti tidak murah itu, apa pula tujuan pendanaan demikian. Editorial Koran Tempo tanggal 19 Mei 2011, dengan judul “Lupakan Romantisisme Orde Baru”, secara cerdas mempersoalkan, bagaimana

mungkin menanyakan tiga era: orde lama, orde baru dan orde reformasi kepada responden yang tidak mengalami secara langsung ketiga orde tersebut sekaligus. Kalaupun mengalaminya, pasti jumlahnya sangat sedikit. Sehingga jelas saja yang direkam oleh responden adalah persepsi dan asumsi mana yang lebih baik dari ketiganya. Lebih tepatnya, editorial itu mengatakan:

“Metodologi survei itu pun penuh dengan kelemahan. Bagaimanapun, persepsi tak bisa dibandingkan, apalagi atas tiga orde pemerintahan. Profil responden yang dipilih jelas menunjukkan kelemahan survei ini. Jika ingin membandingkan tiga orde, semestinya responden yang dipilih adalah mereka yang memiliki pengalaman hidup di tiga orde tersebut. Padahal responden survei ini hanya sebagian kecil yang merasakan Orde Lama, bahkan ada yang hanya sebentar merasakan Orde Baru. Bagaimana mungkin menarik kesimpulan dari persepsi orang-orang yang berbeda generasi?”²

Tanpa mengalami langsung, responden akan bias penilaiannya. Lebih dipengaruhi oleh apa yang mereka dengar dan lihat pada saat survei dilakukan. Pada saat mana pemberitaan lebih fokus pada permasalahan dan kasus-kasus hukum kekinian. Jadi, wajarlah jika orde yang lebih lama,

2 *Lupakan Romantisisme Orde Baru*, Koran Tempo, 19 Mei 2011.

tidak terkecuali Orde Baru, lebih dirindukan, karena persoalannya yang bertumpuk-tumpuk tidak lagi dirasakan secara nyata oleh para responden ketika pertanyaan survei diberikan.

Saya tanpa ragu sedikitpun akan lebih memilih era reformasi di bandingkan era Orde Baru. Bagi saya era reformasi jelas lebih demokratis, sedangkan era Orde Baru lebih otoritarian. Dalam semangat antikorupsi pun, era reformasi akan lebih antikorupsi, sedangkan era otoritarian akan lebih koruptif. Argumennya sederhana, pada era demokratis, kekuasaan lebih terkontrol, partisipasi publik lebih tinggi dan keterbukaan tidak terbandung. Padahal $Corruption (C) = Authority (A) + Monopoly (M) - Transparency (T)$.³ Korupsi adalah kekuasaan yang monopolistik tanpa keterbukaan. Sehingga pemerintahan yang lebih demokratis sudah seharusnya lebih antikorupsi. Sebaliknya, pemerintahan yang otoritarian akan lebih koruptif.

Maka jika ada responden yang merindukan era Orde Baru, maka sebenarnya secara tidak sadar mereka sedang merindukan iklim yang lebih koruptif. Pastilah tidak demikian yang mereka inginkan. Karena dalam era kekinian, korupsi adalah pemberitaan dan persoalan keseharian.

3 Ishmael Jones, *The Human Factor: Inside the CIA's Disfunctional Intelligence Culture* (2008) hal. 270.

Adalah tidak mungkin responden yang sadar berita, akan lebih merindukan situasi yang lebih koruptif. Karena korupsi adalah barang haram nomor satu. Koruptor adalah musuh bersama bangsa, utamanya saat ini. Maknanya, banyak responden sebenarnya tidak memahami benar konsekuensi pilihan mereka, dan lebih terbawa suasana hati yang antipati dengan persoalan kekinian yang diberitakan lebih gegap gempita.

Padahal, reformasi memang belum selesai. Tentu masih banyak pula pekerjaan rumah yang belum dituntaskan. Tetapi reformasi menghadirkan banyak perbaikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka, dengan tetap kritis atas kekurangan reformasi, mari kita lihat satu-persatu capaian reformasi tersebut.

Reformasi Konstitusi

Kita mulai dengan mengulas aturan dasar kehidupan bernegara: konstitusi. Reformasi menghadirkan perubahan UUD 1945 yang melahirkan konstitusi yang lebih demokratis. Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD 1945 tentu dapat diperdebatkan proses dan hasilnya. Beberapa kalangan bahkan tak henti mempersoalkannya dan terus-menerus menuntut

dikembalikannya UUD 1945 tanpa perubahan. Bagi mereka persoalan bangsa ini dapat diselesaikan dengan mengembalikan UUD 1945. Logika pikir yang terlalu sederhana. Kesalahan yang jamak terjadi dengan terlalu menyederhanakan masalah. Padahal, pastinya tidak ada persoalan bangsa yang dapat diselesaikan dengan satu langkah kebijakan saja, dengan cara instan semata, termasuk dengan kembali ke konstitusi lama, UUD 1945 tanpa amandemen.

Apalagi, penelitian disertasi doktoral saya menyimpulkan, meskipun prosesnya unik dan ‘amburadul’, hasil akhir perubahan adalah konstitusi yang lebih demokratis.⁴ Yaitu konstitusi yang setidaknya menghadirkan dua hal dasar: (1) mekanisme saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*) yang lebih baik; dan (2) aturan perlindungan hak asasi manusia yang lebih baik. Karenanya, mengembalikan UUD 1945 tanpa perubahan bukanlah menyelesaikan masalah. Justru UUD 1945 tanpa perubahan adalah salah satu sumber masalah kenegaraan.

Sudah banyak buku dan artikel yang mengulas banyaknya kelemahan UUD 1945 sebelum perubahan.⁵ Saya tidak akan menghabiskan waktu

4 Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform: An Evaluation of Constitution-Making in Transition 1999 – 2002* (Kompas, 2008) hal. 321 – 387.

5 Ibid 123 – 137; Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1999) hal. 66 – 67.

untuk menuliskannya kembali. Argumen saya untuk persoalan ini adalah satu: kita bukan harus kembali kepada UUD 1945 yang lama, tetapi harus terus melakukan pembaharuan dan penyempurnaan atas UUD 1945. Perubahan konstitusi tidak harus bergerak mundur ke belakang, tetapi harus terus maju ke depan. Pastilah tidak ada dokumen kertas konstitusi yang sempurna, karena itu jika diperlukan, sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zamannya, perubahan konstitusi di masa depan tidak boleh diharamkan. Tetapi, sekali lagi, perubahan ke depan, bukan mundur ke belakang.

Dalam konteks itulah menjadi penting untuk menyimak dan mempelajari usulan perubahan konstitusi yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah.⁶ Usulan yang diajukan sangat komprehensif. Saya sendiri pernah ikut dalam diskusi-diskusi awal perumusannya, utamanya sebelum menjadi Staf Khusus Presiden.⁷ Saya berpandangan, banyak usulan menarik dalam rancangan perubahan konstitusi tersebut. Yang paling menantang dari ikhtiar tersebut bukan pada substansinya, yang banyak usulan perbaikan, tetapi pada kemungkinan tidak adanya momentum perubahan konstitusi. Saat

6 Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya hal. 2 – 66.

7 Partisipasi saya yang *intens* kemudian tidak berlanjut, terutama karena lebih banyak tugas-tugas kenegaraan dengan Presiden SBY.

ini, agenda perubahan konstitusi belum menjadi kebutuhan *kawula alit*, tetapi lebih menjadi agenda elit. Berbeda sekali dengan dorongan reformasi konstitusi di awal reformasi yang disuarakan oleh seluruh kalangan dan akhirnya berhasil mendorong lahirnya Perubahan Pertama hingga Keempat di tahun 1999 – 2002.

Perbaikan pada level UUD 1945, reformasi konstitusi adalah pembuka pintu bagi reformasi di bidang-bidang lainnya. Tuntutan reformasi, utamanya yang nyaring disuarakan mahasiswa ada tiga: Amandemen UUD 1945; Penghapusan Dwi Fungsi ABRI; dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.⁸ Di antara ketiganya, amandemen UUD 1945 dan penghapusan dwi fungsi ABRI telah dilakukan, dan membawa perubahan yang mendasar, meski tentu saja tidak ada yang sempurna. Sedangkan pemberantasan korupsi memang paling problematik, namun bukan berarti pula tidak ada capaian. Pada Bab IV, “Indonesia Bukan Surga Koruptor”, saya akan mengulas panjang lebar tentang tantangan dan capaian pemberantasan korupsi.

⁸ Denny Indrayana, *note 4*, hal. 384 – 387.

Reformasi TNI

Tentang keberhasilan perubahan UUD 1945 telah saya uraikan secara ringkas di atas. Tentang dwi fungsi ABRI ada baiknya juga dipaparkan di sini. Keterlibatan militer dalam dunia sosial dan politik telah membuat tentara masuk ke cabang-cabang kekuasaan utamanya eksekutif dan legislatif, serta meski lebih terbatas ada pula di kekuasaan yudikatif.

Penelitian Liddle menunjukkan 14 dari 37 (38%) menteri di era Presiden Soeharto (1993 – 1998) mempunyai latar belakang militer. Penelitian lain oleh MacDougal menunjukkan 52% posisi sekretaris jenderal, direktur jenderal dan inspektur jenderal juga berlatar belakang militer. Di sisi lain, Kabinet Indonesia Bersatu II di bawah Presiden SBY, hanya ada 4 dari 34 (11,8%) menteri yang mempunyai latar belakang militer.⁹ Bahkan untuk posisi-posisi strategis, sesuai pilihan kebijakannya, Presiden SBY menolak latar belakang militer untuk mendudukinya. Misalnya, jabatan Menteri Pertahanan selalu Presiden SBY berikan kepada warga sipil, untuk menegaskan komitmen supremasi sipil. Posisi Menteri Dalam Negeri yang sebelumnya selalu menjadi langganan menteri berlatar belakang

⁹ Denny Indrayana, *note 4*, hal. 122.

militer, di era Presiden SBY diserahkan kepada Gamawan Fauzi yang merupakan pejabat karir dan terakhir menjabat sebagai Gubernur Sumatera Barat sebelum diangkat menjadi Mendagri.

Kepala Daerah pernah dikuasai mayoritas oleh militer dan sempat menurun ketika Menteri Dalam Negeri dipegang oleh Rudini, yang sebenarnya juga berlatar belakang militer. Di legislatif pernah ada fraksi khusus untuk TNI/Polri, yang memperoleh kursi secara gratis, tanpa harus berkeringat susah-payah ikut dalam Pemilu.¹⁰ Sejarah pernah mencatat, Fraksi TNI/Polri tanpa lewat Pemilu menguasai 100 kursi di DPR. Selanjutnya setelah reformasi dimulai, jumlah kursi itu menurun menjadi 75, 38 dan akhirnya tidak ada sama sekali.

Setelah reformasi, dwi fungsi ABRI tidak ada lagi. Posisi eksekutif, termasuk kementerian, kepala daerah, bahkan duta besar, tidak lagi dikuasai oleh militer. Kursi gratis di parlemen bagi fraksi TNI/Polri dihilangkan. Militer aktif tidak hanya dibatasi, tetapi juga dilarang berpolitik. TNI dan Polri-pun dipisahkan. Lebih jauh TNI diarahkan untuk betul-betul profesional. Larangan untuk TNI berbisnis, misalnya, diatur ketat. Baik dalam Undang-Undang TNI, hingga terbitnya Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Pengambilalihan Aktivitas

¹⁰ Denny Indrayana, *note* 4, hal. 121 – 123.

Bisnis Tentara Nasional Indonesia. Pelarangan bisnis agar “TNI lebih Siaga dan bukan TNI Niaga” tersebut adalah turunan UU TNI yang kemudian dikaji secara mendalam oleh Tim Nasional Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI. Tim yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2008 tersebut bertugas untuk:

- a. Melakukan penilaian terhadap seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI;
- b. Merumuskan langkah-langkah kebijakan dalam rangka pengalihan bisnis TNI;
- c. Memberikan rekomendasi langkah-langkah kebijakan kepada Presiden dalam rangka pengalihan aktivitas bisnis TNI.

Reformasi konstitusi dan TNI di atas adalah dua hal yang memang disuarakan dan dituntut lantang oleh mahasiswa di awal reformasi, dan karenanya layak untuk dianalisis lebih awal. Di luar kedua hal tersebut, reformasi tetap menghasilkan beberapa capaian yang tidak boleh dinafikan begitu saja. Uraian berikut akan menjelaskannya lebih lengkap.

Indikator Pemerintahan

Sekarang mari kita lihat bagaimana capaian reformasi di lihat dari hasil penelitian pihak ketiga. *World*

Bank telah mengeluarkan *Worldwide Governance Indicators*. Di dalam laporan *World Bank* tersebut dengan jelas terlihat bahwa perbaikan terjadi pada 6 (enam) kategori yang dilakukan penilaian. Keenam kategori tersebut adalah:

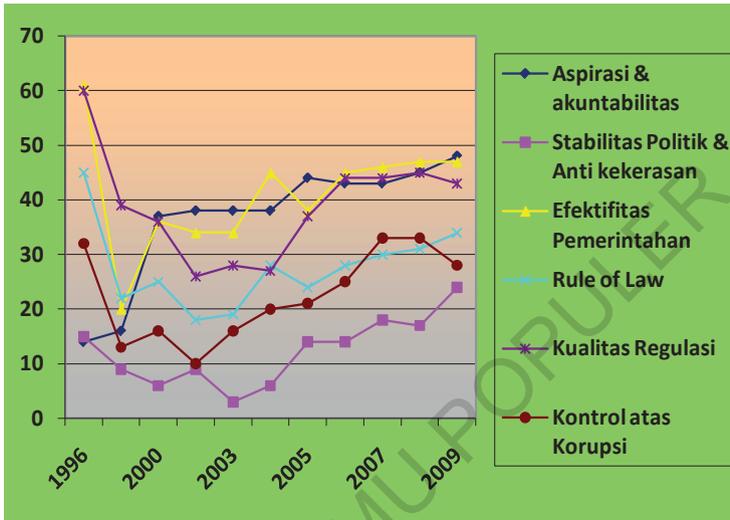
1. Aspirasi dan akuntabilitas;
2. Stabilitas Politik dan Antikekerasan;
3. Efektivitas Pemerintahan;
4. *Rule of Law*;
5. Kualitas Regulasi; dan
6. Kontrol atas korupsi.

Tabel 1¹¹
Worldwide Governance Indicators Indonesia

Indikator	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aspirasi dan akuntabilitas	14/200	16	37	38	38	38	44	43	43	45	48/212
Stabilitas Politik dan Antikekerasan	15/180	9	6	9	3	6	14	14	18	17	24/213
Efektivitas Pemerintahan	61/152	20	36	34	34	45	38	45	46	47	47/211
Rule of Law	45/171	22	25	18	19	28	24	28	30	31	34/213
Kualitas Regulasi	60/167	39	36	26	28	27	37	44	44	45	43/213
Kontrol Atas Korupsi	32/153	13	16	10	16	20	21	25	33	33	28/211

11 Worldwide Governance Indicators, <http://www.worldbank.org>

Grafik 1
Peringkat WGI Indonesia 1996 – 2009



Hasil survei keenam indikator itu menunjukkan, pada era reformasi (1998 – 2009), semuanya terus meningkat, mengalami perbaikan. Dua indikator, (1) aspirasi dan akuntabilitas, serta (2) stabilitas politik dan antikekerasan, sebagaimana terlihat pada Tabel 1, bahkan terus mengalami perbaikan sejak tahun 1996, sebelum reformasi sekalipun. Aspirasi dan akuntabilitas pada tahun 1996 ada pada posisi 14 dari 200 negara, menjadi 48 dari 212 negara di tahun 2009. Indikator ini menunjukkan perbaikan yang paling signifikan. Hal ini membuktikan bahwa pada masa reformasi kehidupan demokrasi jauh lebih baik. Demikian pula halnya dengan kate-

gori “stabilitas politik dan antikekerasan” yang pada tahun 1996 ada pada posisi 15, dan menjadi 24 di tahun 2009.

Empat indikator yang lain, (1) efektivitas pemerintahan, (2) *rule of law*, (3) kualitas regulasi, dan (4) kontrol atas korupsi, posisi di tahun 1996 memang terlihat lebih baik dari tahun 2009. Namun posisi demikian harus dianalisis dengan beberapa catatan. Pertama, negara yang disurvei di tahun 1996 jauh lebih sedikit, dibandingkan pada tahun 2009.¹² Kedua, tentang efektivitas pemerintahan di era sebelum reformasi harus dilihat dari sistem pemerintahan yang lebih otoritarian. Sehingga efektivitas demikian harus tetap dinilai problematik. Khusus tentang efektivitas pemerintahan ini, akan lebih panjang-lebar diulas pada Bab III, Tantangan Presiden Reformasi.

Terkait *rule of law*, kualitas regulasi dan kontrol atas korupsi yang menunjukkan tahun 1996 lebih baik daripada tahun 2009, juga perlu dikritisi. Sekali lagi, ketiga kategori tersebut pada 1996, harus dilihat dalam kaca mata pemerintahan yang lebih otoriter. Lebih jauh, untuk indikator antikorupsi, pada Bab IV Indonesia Bukan Surga Koruptor, akan di-

12 Tahun 1996, Indikator efektivitas pemerintahan, kualitas regulasi, *rule of law*, dan kontrol atas korupsi lebih baik karena jumlah negara yang disurvei lebih sedikit (rata-rata 161 negara yang tersurvei), sedangkan pada tahun 2009, jumlah negara yang disurvei sebanyak 212 negara. Selisih negara yang disurvei rata-rata 51 negara, sehingga cukup signifikan dalam penentuan peringkat.

paparkan lebih lengkap bagaimana Indonesia pasca reformasi sebenarnya lebih berhasil dalam memberantas korupsi, dan karenanya lebih antikorupsi.

Meskipun ada persoalan jika dibandingkan dengan hasil penelitian di tahun 1996, Tabel 1 menunjukkan bahwa selama tahun-tahun reformasi, tren perbaikan di keenam indikator tidaklah terbantah. Meskipun jumlah negara yang diteliti, semakin banyak. Itu adalah kabar baik yang secara terang juga perlu digaungkan.¹³

Bahwasanya, perbaikan ada di bidang (1) aspirasi dan akuntabilitas serta (2) stabilitas politik dan antikekerasan seharusnya tidak ada yang membantah. Kedua hal tersebut memang merupakan salah satu urat nadi dalam pemerintahan yang demokratis. Aspirasi dan akuntabilitas bisa dilihat dari kebebasan berpendapat (*freedom of expression*), kebebasan bersekutu (*freedom of association*) dan kebebasan pers (*freedom of press*). Di ketiga hal kebebasan tersebut perbaikan terus terjadi. Tentunya selalu ada masalah, satu-dua kasus, di setiap bidang kebebasan. Tetapi secara umum, kondisi setelah reformasi, publik lebih bebas untuk menyuarakan aspirasinya.

13 *Worldwide Governance Indicators* dapat di akses pada situs <http://www.worldbank.org>. *Worldwide Governance Indicators* meneliti lebih dari 200 negara dan wilayah, meliputi enam 6 (enam) dimensi tata kelola pemerintahan sejak 1996, yaitu Aspirasi dan Akuntabilitas, Stabilitas Politik dan Antikekerasan, Efektivitas Pemerintahan, Kualitas Regulasi, *Rule of Law*, dan Kontrol atas Korupsi. Data yang dikumpulkan mencerminkan pandangan responden pada pemerintahan di seluruh dunia.

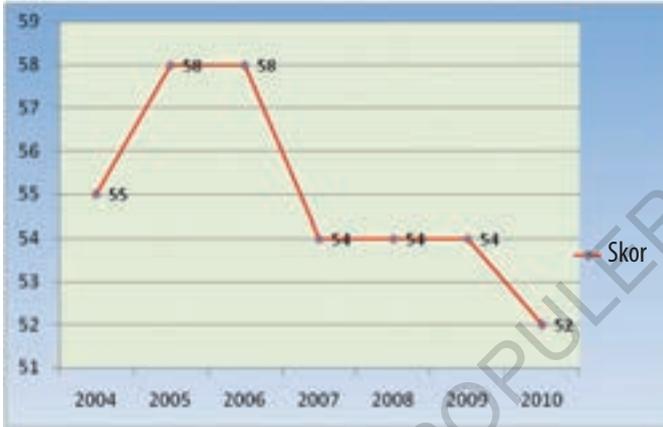
Lebih jauh, terkait kebebasan pers, tabel dan grafik berikut yang dirilis oleh *Freedom House*¹⁴, menunjukkan kebebasan pers yang makin baik.

Tabel 2
Kebebasan Pers di Indonesia 2002 – 2010

Tahun	Skor	Peringkat
2002	53	Ada di rating 51-60
2003	56	Ada di rating 51-60
2004	55	119
2005	58	119
2006	58	121
2007	54	114
2008	54	114
2009	54	113
2010	52	107

- 14 *Freedom House*, organisasi pers internasional yang berbasis di Washington AS, Dapat diakses pada situs <http://www.freedomhouse.org>. Metodologi survei didasarkan pada standar dasar dari hak-hak politik dan kebebasan sipil, diturunkan dari bagian yang relevan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Standar-standar ini berlaku untuk semua negara dan wilayah, terlepas dari letak geografis, komposisi etnis atau agama, atau tingkat perkembangan ekonomi. Survei berlangsung dari asumsi bahwa kebebasan yang terbaik bagi semua orang dicapai dalam masyarakat demokrasi liberal. Survei mencakup laporan analitis dan peringkat numerik untuk 194 negara dan 14 wilayah terpilih. Setiap negara dan wilayah melaporkan mencakup bagian ikhtisar, yang berisi latar belakang sejarah dan uraian singkat perkembangan utama tahun ini, terkait kondisi hak-hak politik dan kebebasan sipil. Selain itu, setiap negara dan wilayah diberi angka penilaian, peringkat 1 menunjukkan tingkat tertinggi kebebasan dan 7 tingkat terendah kebebasan. Peringkat ini, yang dihitung berdasarkan pada proses metodologi yang menentukan apakah suatu negara diklasifikasikan sebagai Bebas, Bebas Sebagian, atau Tidak Bebas oleh survei. Hasil survei dicapai setelah proses analisis dan evaluasi berlapis oleh tim ahli regional dan sarjana. Meskipun ada unsur subyektivitas yang melekat dalam temuan survei, proses penilaian menekankan kekakuan intelektual dan penilaian seimbang dan tidak bias.

Grafik 2
Skor Kebebasan Pers 2002-2010



Grafik 3
Peringkat Kebebasan Pers 2002-2010



Terlihat kebebasan pers terus membaik dengan skor 55 peringkat 119 di tahun 2004, menjadi skor 52 peringkat 107 di tahun 2010.¹⁵ Meski bukan berarti kebebasan pers kita bukan tanpa masalah. Indonesia masih dikategorikan *partially free*. Yang artinya, meskipun kebebasan pers bagi sebagian kalangan sudah mulai kebablasan, ternyata persoalan kebebasan masih menghinggap kerja jurnalistik di tanah air. Kriminalisasi dan kekerasan yang masih dialami oleh pekerja jurnalistik menunjukkan bahwa kebebasan pers kita masih perlu terus ditingkatkan. Tentu dengan terus pula meningkatkan kapasitas, integritas dan profesionalitas para pekerja media.

Tentang peringkat kebebasan pers ini, *Reporters Sans Frontieres*, organisasi pers internasional yang berbasis di Paris, juga mengeluarkan kajiannya. Meski peringkat dan indeks Indonesia lebih fluktuatif, namun tren perbaikan tetap terlihat dengan peringkat dunia 117, peringkat Asia Tenggara 5, indeks 37,75 di tahun 2004 menjadi peringkat dunia 117, peringkat Asia Tenggara 2, indeks 35,83. Perlu diingat, indeks yang menurun menunjukkan kondisi yang lebih baik. Tahun 2010 tertinggi di wilayah Asia Tenggara adalah Timor Leste (93), sementara yang masih di bawah Indonesia, yakni

15 Catatan: Semakin kecil skor indeks, berarti kebebasan pers semakin baik.

Kamboja (128), Singapura (136), Malaysia (141), Brunei (142), Thailand (153), Filipina (156), Vietnam (165), Laos (168). Di antara negara anggota ASEAN, peringkat Indonesia masih tertinggi.¹⁶

Perbaikan di bidang stabilitas politik dan antikekerasan tentu juga dapat dilihat dari capaian yang memang terjadi. Stabilitas politik dan antikekerasan mungkin dinyatakan ada di era sebelum reformasi. Tetapi hal demikian dicapai dengan pendekatan keamanan, bukan kebebasan. Masyarakat dibuat takut untuk kondisi menjadi aman. Di awal era reformasi, dengan *euphoria* kebebasan, sempat menyebabkan stabilitas politik dan keamanan terganggu serius. Terjadi beberapa konflik horisontal dan komunal di beberapa wilayah, sebutlah di Maluku, Poso dan Kalimantan Tengah. Ancaman disintegrasi pun sempat menguat di Aceh dan Papua, dan terekam nyata lewat lepasnya Timor Leste.

Tentang keamanan yang lebih stabil karena pendekatan ketakutan ini pernah ditanyakan kepada saya dalam banyak forum diskusi yang saya hadiri sebagai narasumber. Dalam satu forum di Denpasar, seorang penanya dengan kritis menyatakan, kalau dulu ketakutan datang dari penguasa, sekarang ketakutan datang dari arah yang berbeda, dari massa yang gampang kehilangan kesabaran dan harapan.

¹⁶ *Reporters Sans Frontières*, organisasi pers Internasional berbasis di Paris, situs: <http://www.rsf.org>

Perbedaan pendapat, yang di masa otoritarian berujung dengan penjara bagi Tapol/Napol, meskipun dengan alasan berbeda, di era reformasi tetap berujung dengan penjara karena diakhiri konflik horisontal yang bersifat kriminal. Atas pernyataan kritis demikian saya katakan, kebebasan kita untuk berbeda pendapat memang harus tetap diatur dengan regulasi yang demokratis. Agar kebebasan itu tidak justru menghadirkan anarki, tetapi betul-betul melahirkan kehidupan yang lebih demokratis. Meski saya menolak ketakutan oleh karena penguasa maupun massa, namun bagi saya, pemenjaraan karena konflik kriminal tetap lebih baik dibandingkan pemenjaraan Tapol/Napol yang semata-mata karena perbedaan pendapat.

Adanya Tapol/Napol adalah indikator nyata tidak adanya demokrasi. Karena elemen inti demokrasi adalah perbedaan pendapat. Maka, Presiden BJ Habibie sangat tepat ketika mengambil langkah pertama untuk membebaskan Tapol/Napol di masa awal kepresidenannya. Lebih jauh, dicabutnya Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, makin membuka iklim demokrasi.¹⁷ Karena, UU Antisubversi jelas menjadi momok dan menjadi senjata pamungkas rezim otoritarian untuk membungkam daya kontrol

17 Denny Indrayana, *note* 4, hal. 149 – 150.

kritis kepada penguasa. Korban-korbannya antara lain: HR Darsono, Abdulqadir Djaelani, AM Fatwa, Sri Bintang Pamungkas, Mochtar Pakpahan, dan Budiman Sudjatmiko.

UU Antisubversi menjadi momok karena pasal-pasalnya sangat elastis. Pasal-pasal demikian menyalahi azas *lex certa* (*the formulation of law must be clear*). Contoh pasal karet UU itu terwakili dalam kutipan pasal 1 berikut:

“Seseorang dapat dipersalahkan melakukan tindak pidana subversi jika melakukan suatu perbuatan dengan maksud atau nyata-nyata dengan maksud atau yang diketahuinya atau patut diketahuinya dapat ... menggulingkan, merusak atau merongrong kekuasaan negara atau kewibawaan pemerintah yang sah atau aparaturnegara”

Ketentuan “merusak atau merongrong kekuasaan negara atau wibawa pemerintah”, pada praktiknya sangat fleksibel pemaknaannya, dan akhirnya digunakan untuk mengkriminalkan kelompok kritis ataupun lawan politik penguasa. Meskipun, harus juga disampaikan, UU sejenis Antisubversi sendiri sebenarnya dipunyai oleh banyak negara di dunia. Di Malaysia, UU Anti Subversi dikenal dengan nama *Internal Security Act*. Namun, UU demikianlah yang pertamakali dicabut oleh Indonesia ketika memulai reformasi,

sebagai upaya bersama menjamin hak dasar untuk berbeda pendapat, yang merupakan elan utama negara yang demokratis. Walaupun, saat ini mulai muncul perdebatan tentang perlunya lagi undang-undang sejenis itu, yang memberikan batasan agar demokrasi kita tidak berjalan tanpa aturan. Misalnya, mulai ramai diperdebatkan Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara, RUU Keamanan Nasional dan RUU Rahasia Negara. Ketiga RUU tersebut jelas mendapatkan kritik dan masukan yang tajam dari para pemangku kepentingan, utamanya para aktivis HAM. Tentu karena mereka tidak ingin regulasi itu kembali menghadirkan pendekatan represif yang mereinkarnasi sistem bernegara yang otoriter.

Meski, perlu dicatat pula, seiring dengan konsolidasi demokrasi yang semakin membaik, stabilitas politik terus meningkat. Konflik horisontal dan komunal yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif, *alhamdulillah*, tidak terjadi lagi. Damai berhasil kembali dihadirkan di Maluku, Poso dan Kalimantan Tengah. Damai di Aceh juga berhasil ditorehkan dalam sejarah setelah mengambil hikmah dari bencana dahsyat tsunami Aceh di tahun 2004. Perdamaian Papua terus dikuatkan utamanya lewat otonomi khusus di Papua dan Papua Barat. Meski, perdamaian demikian tentu harus terus dipertahankan dan dijaga. Tanpa

antisipasi yang baik, potensi konflik di wilayah-wilayah tersebut mungkin muncul kembali.

Harus dicatat pula di sini, masalah dengan Timor Leste yang dapat diselesaikan melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan. Persoalan hukum yang sempat menghantui hubungan Indonesia dan Timor Leste sekarang sudah ditutup dengan cerita sukses. Tidak dengan pendekatan penegakan hukum semata, tetapi juga kental dengan elemen rekonsiliasi antara dua negara. Cerita sukses dengan Timor Leste itu juga diakui oleh para pejuang HAM sekelas Idris Kasim ataupun Usman Hamid yang dalam beberapa kesempatan diskusi dengan saya terus mencari formula terbaik penyelesaian masalah pelanggaran HAM berat masa lalu di tanah air. Sempat muncul pendapat, bagaimana model *success story* dengan Timor Leste itu juga diadopsi untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu tersebut.

Munculnya ide demikian karena sangat disadari bukan berarti semua masalah terkait stabilitas politik dan antikekerasan telah selesai. Beberapa kasus masih muncul dan menjadi tantangan untuk diselesaikan. Di antaranya adalah masalah HAM masa lalu, terorisme, dan kekerasan sosial dan keagamaan yang terjadi sporadis di beberapa wilayah. Terkait terorisme, tentu saja korban jiwa yang berjatuh tidak tergantikan dan kita sesalkan

sebagai tragedi kemanusiaan. Di sisi lain, Indonesia tetap diakui sebagai salah satu negara yang terdepan dalam keberhasilan memberantas terorisme. Bahkan aparat Kepolisian kita, yang kinerjanya tidak pernah sepi dari kritik, namun dalam hal pemberantasan terorisme, tetap mendapatkan apresiasi sebagian publik.

Kekerasan sosial dan keagamaan tentu sangat merisaukan. Tentu ini persoalan yang serius, dan bisa mengganggu keharmonisan dan kebhinnekaan kita berbangsa. Tidak ada jalan lain kecuali terus menyelesaikan akar masalahnya yang bermula dari masalah pemahaman beragama yang terlalu radikal serta rendahnya kesejahteraan. Terkait pemahaman, nilai-nilai kepancasilaan yang mengajarkan prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, antidiskriminasi tentu harus kembali diajarkan. Terkait kesejahteraan, ikhtiar untuk terus mengurangi kemiskinan dan pengangguran, yang telah berhasil dilakukan, harus terus ditingkatkan.

Terkait skor efektivitas pemerintahan yang cenderung membaik di atas pasti mengagetkan beberapa kritikus yang selalu fasih menyuarakan pemerintahan era reformasi, khususnya pemerintahan Presiden SBY, tidak efektif. Wajar jika para kritikus tersebut tidak setuju dan berbeda pendapat. Meskipun, sebenarnya tidak sulit untuk melihat bahwa tantangan Presiden era refor-

masi lebih tinggi, dan capaian yang tetap ada menunjukkan pemerintahan tetap berjalan efektif. Tentang efektivitas pemerintahan ini akan saya uraikan lebih lengkap dalam Bab III, Tantangan Presiden Reformasi.

Yang paling problematik tentu adalah kategori *rule of law* dan kontrol atas korupsi. Lebih pada masalah korupsi yang juga sudah menular kepada penegakan hukum. Tidak dapat disangkal penegakan hukum kita masih sarat dengan praktik mafia peradilan. Korupsi peradilan (*judicial corruption*) itulah yang mendorong Presiden SBY mengeluarkan kebijakan pemberantasan mafia hukum, sebagai program pertama dan utama, pada program 100 hari pemerintahan SBY – Boediono. Karena mafia peradilan yang terus menggerus keadilan masyarakat pula, Presiden SBY kemudian menyetujui pembentukan Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum.

Tentang tantangan dan ancaman atas *rule of law* serta gerakan antikorupsi akan saya bahas khusus dalam Bab IV, Indonesia Bukan Surga Koruptor. Yang jelas penilaian bahwa kontrol atas korupsi terus membaik, sebagaimana hasil kajian *worldwide governance indicators* di atas, sejalan dengan berbagai hasil penelitian sejenis lainnya terkait korupsi. Termasuk yang sering menjadi rujukan dan kutipan, penelitian indeks

persepsi korupsi (*corruption perception index*, IPK) yang dirilis setiap tahun oleh *Transparency International*. Kajian itu menunjukkan IPK Indonesia terus membaik hingga bertengger pada skor 2,8 di tahun 2010. Itu adalah IPK tertinggi dalam sejarah republik. Meskipun, skor itu tetap masih sangat rendah dan belum melepaskan Indonesia dari jeratan masalah korupsi. Lebih jauh ulasan tentang korupsi ini, sekali lagi, akan saya paparkan dalam Bab IV terkait korupsi.

Demokrasi Membaik

Semua argumen di atas akhirnya harus dipamungkasi dengan pendapat bahwa gerakan reformasi menghadirkan Indonesia yang lebih demokratis. Saya belum pernah membaca penelitian, baik dari dalam maupun luar negeri, yang mengatakan Indonesia pasca reformasi adalah bukan negara yang lebih demokratis. Sebaliknya, Indonesia semakin diakui sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia, setelah Amerika Serikat dan India.

Harus *fair* pula dikatakan, posisi ketiga tersebut, tentu dilihat dari besarnya jumlah penduduk di dunia. Sedangkan berdasarkan penelitian, posisi Indonesia tidaklah setinggi itu. Salah satu lembaga yang mengeluarkan hasil penelitiannya terkait indeks demokrasi adalah *Economist Intelligence*

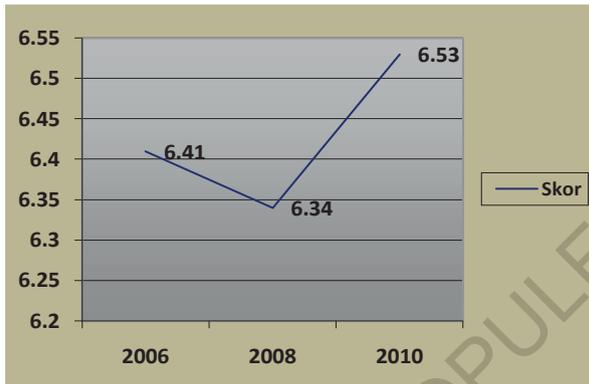
Unit (EIU).¹⁸ Sayangnya datanya masih baru tiga kali dirilis. Dalam data tahun 2006, 2008 dan 2010 dinyatakan posisi dan skor Indonesia masing-masing adalah 65 (6,41), 69 (6,34) dan 60 (6,53). Tabel 3 serta grafik 4 dan 5 berikut memberikan gambaran lebih jelas tentang indeks demokrasi Indonesia.

Tabel 3
Indeks Demokrasi Indonesia

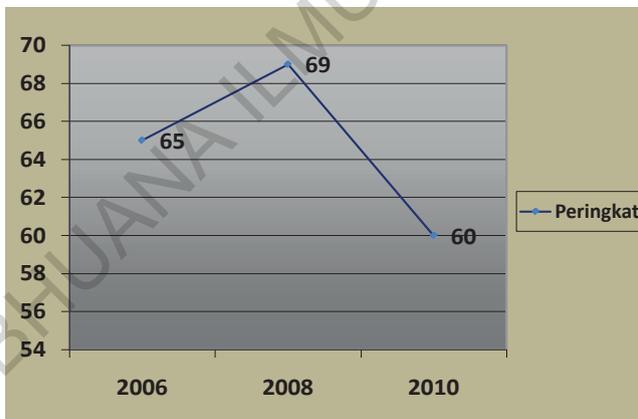
Kategori	2006	2008	2010
Proses Pemilu dan Pluralisme	6,92	6,92	6,92
Fungsi Pemerintahan	7,14	6,79	7,50
Partisipasi Politik	5,00	5,00	5,56
Budaya Politik	6,25	6,25	5,63
Kebebasan Sipil	6,76	6,76	7,06
Skor Keseluruhan	6,41	6,34	6,53
Peringkat	65	69	60

¹⁸ *Economist Intelligence Unit*, dapat diakses pada situs <http://www.eiu.com>. Indeks Demokrasi *Economist Intelligence Unit* didasarkan pada 60 indikator yang dikelompokkan dalam lima kategori yang berbeda: proses pemilihan dan pluralisme, kebebasan sipil, fungsi pemerintahan, partisipasi politik dan budaya politik. Indeks ini pertama kali dibuat pada tahun 2006, dengan update pada 2008 dan 2010. Indeks Demokrasi dibuat berdasarkan jawaban dari 60 pertanyaan, masing-masing dengan dua atau tiga alternatif jawaban yang diberikan. Lima Kategori Indeks, yang semuanya tercantum dalam laporan, kemudian dibuat rata-rata untuk menemukan indeks demokrasi masing-masing negara.

Grafik 4
Skor Indeks Demokrasi Indonesia



Grafik 5
Peringkat Indeks Demokrasi Indonesia



Tentang indeks demokrasi dari EIU ini, Burhanuddin Muhtadi pada Kamis, 12 Mei 2011, menulis di harian *Kompas* dengan judul, “Defisit

Demokrasi”. Mengacu pada skor dan peringkat indeks demokrasi Indonesia di tahun 2010, Burhanuddin menyampaikan pesimismenya. Baginya posisi 60, bukanlah hal yang menggembirakan. Apalagi Indonesia kalah dari Thailand (57) dan Papua Nugini (59), bahkan jauh tertinggal oleh Timor Leste (42).¹⁹

Data Burhanuddin benar. Namun akan lebih tepat analisisnya jika ia menghadirkan data lebih lengkap, agar kecenderungan perbaikan indeks demokrasi Indonesia terlihat jelas. Di tahun 2010 itu, skor total Indonesia memang 6,53 dari skala 0-10. Nilai itu, sebenarnya, adalah perbaikan dari skor total di tahun 2008 yang hanya 6,34. Demikian pula peringkat Indonesia membaik sembilan level, dari ranking 69 di tahun 2008, menjadi 60 di tahun 2010.

Lebih jauh, dari lima kategori yang dikaji oleh EIU, skor Indonesia dari tahun 2008 ke 2010 cenderung membaik. Kategori proses Pemilu dan pluralisme memang tetap, tidak beranjak di skor 6,92. Hal ini mungkin terkait dengan ancaman pluralisme yang harus sama-sama kita waspadai. Hal mana juga dikhawatirkan oleh Burhan pada bagian akhir kolomnya tersebut. Sedangkan tiga kategori membaik, yaitu: kinerja pemerintah dari 6,79 menjadi 7,50; partisipasi politik dari 5,00 menjadi 5,56; dan

¹⁹ Burhanuddin Muhtadi, *Defisit Demokrasi*, Kompas, 12 Mei 2011.

kebebasan sipil dari 6,76 menjadi 7,06. Hanya satu kategori, yaitu budaya politik yang menurun dari 6,25 menjadi 5,63. Suatu hal yang mungkin mencerminkan perseteruan politik yang makin minus etika, di tengah persaingan politik 2014 yang makin mengemuka.

Indeks demokrasi yang demikian sejalan dengan indeks pemerintahan yang dirilis oleh *World Bank* sebelumnya. Meski tidak sama persis indikatornya, namun jika diteliti lebih dalam, indikator kedua penelitian ini sebenarnya saling beririsan, dan kesimpulannya saling mendukung. Tentang Pemilu, misalnya, meskipun skor demokrasinya konstan berada pada posisi 6,92 itu merupakan angka yang tetap tinggi. Tidak sulit untuk menyimpulkan bahwa tiga Pemilu di era reformasi, yaitu tahun 1999, 2004 dan 2009 adalah Pemilu yang lebih demokratis dibandingkan Pemilu di masa Orde Baru. Tentu bukan berarti nihil masalah. Namun, yang pasti sistem kepemiluan kita sudah jauh lebih baik. Aturan tentang Pemilu yang sebelumnya tidak diatur, setelah reformasi konstitusi, masuk ke dalam UUD 1945. Lembaga penyelenggara Pemilu berkembang menjadi institusi yang lebih independen, sekarang diwakili oleh Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu. Demikian pula sengketa hasil Pemilu yang secara tegas kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Semua pembenahan sistem itu memberikan kontribusi bagi proses Pemilu

kita yang lebih demokratis. Meski, sekali lagi, tetap harus terus disempurnakan. Utamanya, agar proses Pemilu itu tidak hanya kental dengan demokrasi yang prosedural, tetapi lebih jauh juga demokrasi yang substansial. Jelasnya, Pemilu harus semakin demokratis, adil dan bersih dari praktik-praktik menyimpang – khususnya praktik politik uang (*money politics*) yang pasti sangat mendelegitimasi kualitas Pemilu kapanpun dan dimanapun.

Selanjutnya, kinerja pemerintah yang skor terakhirnya bertengger pada angka 7,50 menunjukkan apresiasi yang tinggi atas efektivitas kerja penyelenggara negara, utamanya eksekutif. Hal yang sekarang menjadi sorotan, utamanya pada pemerintahan Presiden SBY. Sekali lagi, saya akan lebih dalam membahas masalah ini dalam Bab III, Tantangan Presiden Reformasi. Skor yang tinggi itu jelas mendukung argumen dasar saya, bahwa efektivitas pemerintahan mendapatkan penilaian yang sebenarnya sangat baik. Hal demikian sejalan dengan data indeks pemerintahan *World Bank*, indikator efektivitas pemerintahan, yang juga menunjukkan kecenderungan meningkat. Utamanya di era reformasi, yang pada tahun 2009, mencapai peringkat tertinggi efektivitasnya.

Sedangkan kategori partisipasi politik dan kebebasan sipil yang juga membaik pada indeks demokrasi, sangat seiring dengan indikator

aspirasi dan akuntabilitas serta stabilitas politik berdasarkan indeks pemerintahan *World Bank*. Dengan kecenderungan indeks demokrasi yang terus membaik tersebut, tidak ada alasan untuk mengatakan reformasi mati suri. Reformasi kita terbukti terus mengalami perbaikan. Dan memang hanya ada satu sistem yang lebih baik dari demokrasi, yaitu sistem yang lebih demokratis.

Reformasi Yes, Otoriter No

Akhirnya, dengan berbagai argumen di atas, termasuk capaian indeks pemerintahan maupun indeks demokrasi yang terbukti membaik, klaim bahwa reformasi mati suri tentu harus dikritisi secara serius. Meski tidak nihil dari masalah – pastinya – reformasi telah menghasilkan beberapa capaian. Maka, merindukan kembalinya rezim otoriter, adalah bukan saja memutar balik arah jarum jam dan mundur ke belakang, tetapi juga harus ditolak dengan tegas.

Maka, harus nyaring disuarakan, “Reformasi Yes, Otoriter No”. Karena masa lalu adalah masa yang penuh dengan pengekangan dan kebebasan yang terbelenggu. Masa yang penuh dengan Tapol/ Napol. Masa di mana yang berbeda pendapat dan kritis terhadap kekuasaan akan menjadi pesakitan

di penjara. Padahal, di era demokratis sekarang, kekritisan terhadap penguasa adalah suatu keniscayaan keseharian. Karenanya, pada masa lalu yang otoritarian, Pemilu bukanlah pesta rakyat, tetapi lebih menjadi pesta para pencari kuasa. Hal yang harus terus dikritisi dan dibenahi, untuk pelaksanaan Pemilu kita selanjutnya di masa depan.

Masa lalu, sebelum reformasi, adalah masa di mana konstitusi menjadi alat untuk melanggengkan kekuasaan, bukan mengontrol kekuasaan. Masa lalu yang membuka ruang lebar-lebar bagi peran sosial-politik bagi TNI (dwifungsi ABRI). Masa lalu yang mengekang kebebasan pers. Karena kekuasaan tanpa kontrol minus transparansi itu, masa lalu melahirkan sistem bernegara yang tidak hanya represif namun juga koruptif. Meskipun sangat wajar korupsi di kala itu tidak diberitakan secara gegap-gempita sebagaimana sekarang, lagi-lagi karena sangat terbatasnya kebebasan jurnalistik.

Maka, tidaklah aneh, jika para pejuang demokrasi, pejuang HAM, pejuang kebebasan pers, akan terus mendorong proses reformasi, tanpa pernah berpikir untuk kembali ataupun merindukan Orde Baru sebagaimana disuarakan oleh hasil jajak pendapat Indo Barometer.

Saya menduga, akan ada yang menyoal kesimpulan demikian sebagai kesimpulan elit. Sebagai kenikmatan bagi kelas menengah ke

atas, tetapi tidak mendatangkan kenyamanan apapun bagi masyarakat menengah ke bawah. Bagi kelompok ini, argumen standarnya adalah: rakyat tidak butuh demokrasi, rakyat lebih butuh nasi. Terhadap argumen yang terkesan populis demikian jawaban saya sederhana: demokrasi tidak hanya untuk kelompok elit menengah ke atas. Demokrasi justru – sebagaimana definisi dasarnya – adalah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Maka, memperjuangkan demokrasi bukan berarti menegasikan kebutuhan perut akan nasi. Demokrasi dan nasi bukanlah dikotomi. Justru demokrasi yang mengharamkan korupsi, akan menghadirkan pemerintahan yang lebih terkontrol, lebih efektif dan lebih akuntabel. Pemerintahan yang demikian akan lebih berpeluang menghadirkan kesejahteraan. Singkatnya, pemerintahan demokratis, justru salah satu perjuangan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan. Karenanya, sistem demokrasi adalah jaminan hadirnya lumbung nasi yang lebih nyaman, aman dan membahagiakan bagi seluruh rakyatnya.

Tentang hubungan demokrasi dan kesejahteraan ini akan saya paparkan pula ketika membahas efektivitas pemerintahan presidensial dalam Bab III berikut. Meskipun lebih bernuansa ekonomi, yang bukan kapasitas saya untuk mengulasnya secara lengkap, namun berbicara demokrasi, tanpa menyinggung masalah kesejahteraan ekonomi,

memang tidaklah lengkap. Ibarat memakan sayur tanpa garam. Maka, tanpa perlu menjadi ahli ekonomi, saya tetap akan hadirkan data standar ekonomi, untuk menguatkan argumen bahwa demokrasi tidak menegasikan nasi. Bahwa reformasi beserta demokrasi, adalah lumbung padi penghasil nasi. Bahwa reformasi kita tidak mati suri, bahkan tidak hanya dilihat dari semakin baiknya kualitas demokrasi, tetapi juga dipandang dari sudut kesejahteraan ekonomi. (*)

Bagian III
TANTANGAN PRESIDEN
REFORMASI

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

TANTANGAN PRESIDEN REFORMASI

Akhir-akhir ini beberapa kalangan berargumen bahwa pemerintahan pasca reformasi tidak efektif. Mereka lebih jauh mengatakan bahwa pemerintahan di era Orde baru lebih efektif. Perbandingan demikian harus hati-hati dilakukan. Setiap era mempunyai tantangan dan permasalahannya sendiri. Sehingga membandingkannya tanpa ketelitian dan kehati-hatian dapat berujung pada kesimpulan yang salah. Presiden Soeharto tentu mempunyai efektivitas pemerintahannya sendiri, untuk menjawab tantangan pemerintahan Orde Baru yang beliau jalani. Dalam sudut pandang yang sama, Presiden Soekarno juga harus obyektif dinilai berdasarkan tantangan kepresidenannya pasca pemerintahan kolonial.

Karenanya, perbandingan yang adil harus dilakukan untuk situasi dan kondisi yang sama, *apple to apple*. Jika ada faktor pembeda, maka perbedaan situasi itu harus pula dianalisis untuk mendapatkan penilaian yang lebih *fair*. Karena itu ada kelas berat badan dalam bertinju. Adalah

tidak adil mempertandingkan kelas bulu melawan kelas berat.

Saya berpendapat, pemerintahan Presiden SBY misalnya lebih efektif dikaitkan dengan tantangan presiden era reformasi yang beliau hadapi. Ada faktor pembeda berupa kewenangan konstitusi (*constitutional power*), dukungan politik (*political support*) dan kontrol atas kekuasaan, yang harus dianalisa sebelum membandingkan efektivitas pemerintahan antara beberapa orde di tanah air. Argumen inilah yang akan saya elaborasi secara lebih detail pada bab ini. Bab yang khusus saya dedikasikan untuk membantah pandangan yang mengatakan pemerintahan ini lebih tidak efektif. Tentu saja, sebagaimana bab sebelumnya, di samping berpendapat berdasarkan analisa fakta, saya juga akan menghadirkan beberapa hasil penelitian, yang menunjukkan dengan jelas indeks efektivitas pemerintahan di era reformasi, utamanya Presiden SBY, tidak dapat dikatakan lebih rendah.

Efektivitas Presiden Reformasi

Presiden era reformasi, pasca 1998, adalah Presiden BJ Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri dan

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Setiap presiden tentu mempunyai tantangan yang berbeda di era kepemimpinannya.

Presiden Habibie punya tantangan berat memulai era reformasi, sekaligus transisi paling awal dari kepemimpinan Presiden Soeharto. Beliau sempat menganalogikan posisinya sebagai pilot pesawat di saat penerbangan mengalami situasi sulit, mengalami turbulensi. Yang paling diutamakan adalah keselamatan penumpang, yaitu rakyat Indonesia secara keseluruhan. Dengan kepemimpinan Presiden Habibie, pesawat Indonesia relatif selamat melalui badai, meskipun sempat kehilangan provinsi Timor-Timur.

Di era Presiden Habibie lah dimulai proses demokratisasi. Kebebasan Pers dipancarkan oleh Menteri Penerangan Yunus Yosfiah. Menteri Yunus, yang sebenarnya berlatar belakang militer tersebut, mencabut kerumitan perizinan pers, dan menyebabkan menjamurnya kelahiran media cetak dan elektronik. Ia mencabut persyaratan perizinan pers yang rumit dengan menghilangkan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Di sisi lain, reformasi hukum dan perundang-undangan dikokohkan oleh Menteri Kehakiman, Profesor Muladi yang menghadirkan beberapa perundangan yang menjamin semakin kokohnya iklim demokratis.

Presiden Abdurrahman Wahid di sisi lain, adalah presiden pertama yang terpilih secara demokratis pasca reformasi. Berbeda dengan Presiden Habibie yang terus di persoalkan legitimasinya, karena melanjutkan kepemimpinan Presiden Soeharto, legitimasi Presiden Abdurrahman Wahid sempat sangat kuat. Hal itu seiring dengan demokratisnya proses dan hasil Pemilu Legislatif 1999, serta dihormatinya hasil pemilihan presiden oleh MPR di tahun yang sama. Proses demokratisasi terus didorong oleh Presiden Gus Dur. Penghormatan atas pluralisme dan kebhinekaan betul-betul dikuatkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid hingga beliau jatuh di tahun 2001.

Dengan segala dinamikanya, Presiden Megawati menggenapkan pemerintahan Gus Dur, dan bertahan hingga 2004. Meskipun kemudian tidak dapat memenangkan pemilihan presiden, baik di 2004, maupun di 2009, Presiden Megawati melengkapi demokrasi Indonesia. Dalam sejarah bangsa, kita tidak hanya mempunyai Presiden Gus Dur yang tuna netra, Indonesia melalui Megawati Soekarnoputri dengan jelas membuktikan tidak ada halangan bagi perempuan untuk menjadi Presiden di bumi pertiwi.

Yang pasti, jika efektivitas pemerintahan dinilai dari satu faktor yang sama, yaitu menyelesaikan

lengkap lima tahun masa pemerintahan, maka Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hingga buku ini diterbitkan, adalah satu-satunya presiden era reformasi yang berhasil menyelesaikan lima tahun masa jabatannya (2004 – 2009), dan sekarang sedang menjalani masa jabatan kedua (2009 – 2014).

Tentu ke depan, sebaiknya presiden hanya bisa dijatuhkan karena alasan melanggar pasal-pasal pemakzulan (*impeachment articles*), serta melalui mekanisme pemakzulan, yang telah diatur rinci di dalam UUD 1945. Kecuali melanggar pasal pemakzulan, tidak boleh presiden dijatuhkan karena alasan lainnya. Apalagi karena alasan politis, atau bahkan perbedaan pandangan dalam menilai kualitas kerja presiden. Salah satu ciri negara sistem presidensial yang demokratis adalah: tidak ada jatuh banggunya pemerintahan karena alasan politis. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang memang memungkinkan kepala pemerintahan, perdana menteri, dijatuhkan karena tidak lagi mempunyai dukungan politik mayoritas di parlemen.

Di era reformasi, selain Presiden SBY, semua presiden lainnya, memerintah kurang dari 5 tahun. Presiden Habibie hanya bertahan 1 tahun. Beliau dengan jiwa besar mengundurkan diri dari pencalonan presiden di tahun 1999 karena laporan

pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR. Suatu jiwa kenegarawanan yang langka dan patut dijadikan suri-tauladan.

Presiden Gus Dur, yang mengawali pemerintahannya dengan luapan optimisme publik, akhirnya tidak dapat mengelola dinamika politik reformasi yang sangat tinggi, dan mesti turun dari jabatannya setelah kurang dari 2 tahun memerintah (1999 – 2001). Presiden Megawati yang melanjutkan Gus Dur memang berhasil bertahan dalam sisa 3 tahun pemerintahan (2001 – 2004). Namun, beliau kemudian tidak berkesempatan mempunyai masa jabatan kepresidenan yang utuh 5 tahun, karena tidak terpilih dalam Pilpres 2004 maupun 2009.

Akhirnya sejarah mencatat, di era reformasi, Presiden SBY adalah presiden yang pertamakali dipilih langsung oleh rakyat, dan presiden pertama pula yang berhasil menyelesaikan lima tahun masa tugasnya (2004 – 2009). Dari segi efektivitas, pemerintahan yang dapat bertahan menyelesaikan masa jabatannya adalah presiden yang lebih efektif. Argumennya sederhana: untuk bisa efektif menjalankan roda pemerintahan, presiden harus dapat bertahan dan tidak jatuh di tengah masa jabatannya. Bagaimana mungkin seorang presiden akan efektif memerintah, jika tidak dapat menyelesaikan tugasnya hingga akhir masa jabatannya?

Jika Presiden SBY adalah presiden yang efektif di antara presiden reformasi, bagaimana jika dibandingkan dengan Presiden Soeharto. Dari segi bertahan di masa jabatannya, Presiden Soeharto memerintah mulai tahun 1967 hingga 1998, lebih kurang 32 tahun. Apakah itu berarti Presiden Soeharto otomatis lebih efektif jika dibandingkan dengan Presiden SBY?

Jawaban saya, tidak otomatis demikian. Salah satunya, karena aturan konstitusi di era Presiden Soeharto masih tidak jelas, sehingga memungkinkan jabatan presiden dipilih berulang kali. Sedangkan Presiden SBY tidak bisa mencalonkan diri lagi dalam Pilpres 2014, karena UUD 1945 telah dengan tegas mengatur bahwa seorang presiden hanya dapat memerintah untuk maksimal dua periode kepresidenan, atau 10 tahun. Maka, mengatakan Presiden Soeharto otomatis lebih efektif, hanya semata karena beliau telah memerintah lebih dari 32 tahun, tentulah tidak tepat. Apalagi, dalam konteks demokrasi, masa jabatan yang terlalu lama, hingga berpuluh tahun, bukanlah menguatkan pesan efektivitas, tetapi justru lebih menegaskan sifat dan ciri pemerintahan otoritarian.

Sistem Presidensial yang Efektif

Sistem presidensial yang efektif dipengaruhi paling tidak oleh tiga faktor: kepribadian presiden (*personality*); kewenangan konstitusi (*constitutional power*) dan dukungan politik (*political support*). Mari kita uraikan satu-persatu ketiga hal tersebut.

Saya tidak menguasai teori dan ilmu kepribadian, sehingga tidak tepat menganalisis sisi *personality* seorang presiden. Terlebih saya tidak mengenal secara langsung Presiden Soeharto, sebagaimana saya mengenal Presiden SBY secara pribadi. Bagi orang-orang yang lebih mengenal dekat Presiden Soeharto, tentu beliau mempunyai kelebihan sebagaimana tercermin dalam tulisan yang dirangkum oleh para sobat tersebut dalam buku berjudul, “Pak Harto, *The Untold Stories*”.²⁰ Maka, tentang kepribadian ini saya tidak akan mengulas panjang-lebar. Izinkan saya hanya menyampaikan dua hal saja: pertama, membantah dengan logika sederhana orang-orang yang mempertanyakan kepemimpinan (*leadership*) Presiden SBY. Kedua, menghadirkan pada kesempatan ini, satu kolom singkat saya terkait Presiden SBY.

20 Mahpud dkk, *Pak Harto the Untold Stories* (Gramedia, 2011).

Terkait dengan kepemimpinan, Presiden SBY adalah orang yang mempunyai karir lengkap di militer hingga menyandang Jenderal berbintang empat. Beliau lulus Akademi Militer di tahun 1973 dengan penghargaan Adhi Makayasa, sebagai murid lulusan terbaik, dilengkapi penghargaan Tri Sakti Wiratama yang merupakan prestasi tertinggi gabungan mental, fisik, dan intelektualitas.²¹ Jenjang karir beliau yang penting antara lain Kasdam Jaya

21 Lebih lengkap, http://id.wikipedia.org/wiki/Susilo_Bambang_Yudhoyono, diakses pada tanggal 19 Juli 2011: "Tahun 1973, ia lulus dari Akademi Militer Indonesia (Akabri: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dengan penghargaan Adhi Makayasa sebagai murid lulusan terbaik dan Tri Sakti Wiratama yang merupakan prestasi tertinggi gabungan mental, fisik, dan intelek. Periode 1974-1976, ia memulai karier di Dan Tonpan Yonif Linud 330 Kostrad. Pada tahun 1976, ia belajar di *Airborne School* dan *US Army Rangers, American Language Course* (Lackland-Texas), *Airbone and Ranger Course* (Fort Benning) Amerika Serikat.

Kariernya berlanjut pada periode 1976-1977 di Dan Tonpan Yonif 305 Kostrad, Dan Tn Mo 81 Yonif Linud 330 Kostrad (1977), Pasi-2/Ops Mabrigif Linud 17 Kujang I Kostrad (1977-1978, Dan Kipan Yonif Linud 330 Kostrad (1979-1981, Paban Muda Sops SUAD (1981-1982. Periode 1982-1984, ia belajar di *Infantry Officer Advanced Course* (Fort Benning) Amerika Serikat.

Tahun 1983, ia belajar pada *On the job training in 82-nd Airbone Division* (Fort Bragg) Amerika Serikat, *Jungle Warfare School* (Panama, Kursus Senjata Antitank di Belgia dan Jerman pada tahun 1984, Kursus Komando Batalyon (1985) dan meniti karier di Komandan Sekolah Pelatih Infanteri (1983-1985), Dan Yonif 744 Dam IX/Udayana (1986-1988), dan Paban Madyalat Sops Dam IX/Udayana (1988).

Periode 1988-1989, ia belajar di Sekolah Komando Angkatan Darat dan melanjutkan ke *US Command and General Staff College* (Fort Leavenworth) Kansas Amerika Serikat pada tahun 1991. Periode (1989-1993), ia bekerja sebagai Dosen Seskoad Korpri Pangab, Dan Brigif Linud 17 Kujang 1 Kostrad (1993-1994, Asops Kodam Jaya (1994-1995) dan Danrem 072/Pamongkas Kodam IV/Diponegoro (1995) serta *Chief Military Observer United Nation Peace Forces* (UNPF) di Bosnia-Herzegovina (1995-1996). Lulusan *Master of Art* (MA) dari Management Webster University Missouri ini juga meniti karier di Kasdam Jaya (1996), dan Pangdam II/Sriwijaya sekaligus Ketua Bakorstanasda. Pada tahun 1997, ia diangkat sebagai Kepala Staf Teritorial (Kaster) TNI dengan pangkat Letnan Jenderal. Ia pensiun dari kemiliteran pada 1 April 2001 oleh karena pengangkatannya sebagai menteri."

(1996), dan Pangdam II/Sriwijaya sekaligus Ketua Bakorstanasda. Pada tahun 1997, SBY diangkat sebagai Kepala Staf Teritorial (Kaster) TNI dengan pangkat Letnan Jenderal.

Semua jenjang karir kepemimpinan yang lengkap di atas, ditambah posisi Mentamben dan Menkopolsoskam pada era Presiden Gus Dur, serta Menkopolkam pada era Presiden Megawati, menunjukkan dengan terang-benderang bahwa argumen Presiden SBY tidak mempunyai kepemimpinan terbantah dengan sendirinya. Tidak akan mungkin seseorang yang tidak mempunyai kapasitas pemimpin mempunyai karir kepemimpinan yang sedemikian lengkap. Fakta sejarah yang tak terbantahkan itu justru menunjukkan Presiden SBY adalah pemimpin yang memulai karir kepemimpinannya secara berjenjang di setiap level kemiliteran dan kementerian.

Puncaknya adalah ketika rakyat memilih beliau sebagai Presiden Republik Indonesia melalui dua pemilihan presiden langsung di tahun 2004 dan 2009. Pihak-pihak yang mengingkari kepemimpinan Presiden SBY tentunya tidak bisa membantah bukti sejarah yang terang-benderang tersebut. Termasuk persoalan yang selalu didengungkan soal ketegasan dan dianggap lamban. Tidak akan ada pemimpin yang terus menanjak karirnya hingga mencapai puncak kepresidenan – serta terpilih kembali sebagai

Presiden dengan suara mayoritas mutlak dalam satu putaran Pilpres 2009, jika ia tidak mempunyai ketegasan dan terlambat dalam memimpin. Bahwasanya dalam mengambil beberapa keputusan, Presiden SBY mempertimbangkan banyak faktor secara utuh, dan karenanya membutuhkan waktu, adalah suatu hal yang wajar, dan karenanya tidak dapat dikatakan lamban ataupun tidak tegas.

Pengalaman saya berinteraksi dengan Presiden SBY menunjukkan tidak sedikit keputusan dalam waktu yang sangat cepat, terutama jika memang situasi dan kondisinya mensyaratkan demikian. Tetapi, tidak jarang pula suatu keputusan tidak diambil. Jikapun pilihan tidak memutuskan itu yang dilakukan, saya memahami bahwa Presiden SBY melakukannya semata-mata justru karena pertimbangan, tidak mengambil keputusan itulah justru keputusan yang dinilai terbaik. Memutuskan untuk tidak memutuskan juga adalah keputusan. Sebagaimana memilih untuk tidak memilih (golput) dalam Pemilu adalah juga merupakan pilihan.

Tentang anggapan Presiden SBY tidak tegas ini, ayah saya dalam satu percakapan memberikan komentar menarik, “Jikalaupun benar bahwa Presiden SBY tidak tegas – padahal tidaklah benar demikian – maka sikap untuk konsisten tidak tegas itu sendiri, di tengah desakan beberapa kalangan kepada beliau untuk berubah sikap, sebenarnya adalah bentuk ketegasan”.

Presiden SBY tidak hanya mempunyai sisi kemiliteran. Beliau adalah pribadi yang lengkap, mempunyai dasar intelektualitas yang kuat, pun jiwa berkesenian yang tinggi. Sehingga dalam diri Presiden SBY terangkum sikap Jenderal militer, Doktor intelektual, dan seniman pencipta lagu dan puisi. Singkatnya, Presiden adalah pribadi yang *multi talented*. Untuk melengkapi soal kepribadian Presiden SBY ini, di bawah ini adalah artikel saya yang pernah dimuat harian *Banjarmasin Post*.

SBY PRESIDEN KITA²²

Cikeas hari terakhir di bulan Februari 2011, tanggal 28. Pertemuan dengan Presiden SBY sejak jam 11 berakhir jam 2:30, diselingi dengan makan siang nasi kotak Padang. Presiden terlihat menikmati nasi kotakan itu. Sebelum ke luar ruangan, saya menyempatkan diri menghampiri Presiden dan menyampaikan satu informasi penting. Presiden serius memperhatikan. Menjelang saya pamit, Presiden kembali menyampaikan pesannya yang beberapa kali diulangi dalam rapat hari itu. “Ingat ya! Denny harus terus kuat. Tegar.” Lalu, dari ucapan Presiden meluncur lagi beberapa pesan.

22 Denny Indrayana, *SBY Presiden Kita*, Banjarmasin Post, 2 Maret 2011.

Terkait harapan pribadi Beliau untuk saya ke depan. Tapi pesan-pesan pribadi itu biarlah saya simpan, karena tidak elok untuk dituliskan di sini. Saya tersenyum, dan menjawab, “Terimakasih Bapak Presiden. Mohon do’a dan dukungannya terus.”

Hari itu, di awal, di tengah, di akhir dan setelah rapat, Presiden SBY berulang kali memberikan semangat agar saya terus maju dan tidak kendur dalam melaksanakan tugas. Situasi terakhir yang dihadapi Satgas Pemberantasan Mafia Hukum (Satgas) dan serangan balik, fitnah dan propaganda negatif yang gencar dilancarkan – utamanya kepada saya, Mas Achmad Santosa dan Yunus Husein – jelas mendapat perhatian Presiden. Beberapa komunikasi saya dengan Beliau, baik secara langsung maupun melalui telepon dan pesan singkat (sms), menyiratkan dukungan Presiden kepada Satgas dan khususnya kepada saya pribadi.

Menjadi Staf Khusus Presiden SBY memang pengalaman yang sangat berharga. Sering Beliau katakan, “Denny sangat beruntung. Sekarang berada di pusat pemerintahan. Ini laboratorium yang sangat lengkap untuk belajar.” Presiden benar. Sejak bergabung pada September 2008, saya banyak belajar bagaimana penuh tantangannya memimpin negara yang majemuk, dalam sistem yang demokratis, dan penegakan hukum yang problematik.

Dalam iklim yang sangat demokratis, menjadi pejabat negara akan sangat berbeda dengan situasi yang otoritarian. Kehidupan politik yang demokratis meniscayakan penyelenggara negara akan selalu berada di bawah kontrol, baik secara konstitusional maupun kontrol sosial. Kontrol konstitusional adalah sistem *checks and balances* di antara penyelenggara negara. Dalam hal ini UUD 1945 setelah perubahan memberikan kontrol yang lebih ketat kepada Presiden. Presiden pasca amandemen konstitusi, kekuasaannya lebih dibatasi. DPR lebih kuat. UUD 1945 bergeser dari *executive heavy constitution* menjadi DPR *heavy constitution*.

Selain itu sistem politik yang demokratis menghadirkan sistem kepartaian yang lebih beragam kepentingan. Hal sangat berbeda jika dibandingkan dengan era Orde Baru. Presiden Soeharto mendapatkan dukungan mayoritas mutlak dari Golkar. Berbeda dengan Presiden SBY yang mendapatkan dukungan Partai Demokrat sekitar 7 persen pada periode 2004 – 2009, dan 20 persen pada periode 2009 – 2014.

Tidak hanya dibatasi kekuasaannya lebih ketat oleh UUD, dengan dukungan Parpol yang tidak sampai seperlima dari seluruh kekuatan partai di DPR; Presiden di era demokratis juga dikontrol secara sosial. Maknanya, kontrol masyarakat madani sangat

kuat, utamanya dari lembaga swadaya masyarakat, ormas, akademisi dan *last but not least* – kontrol media massa.

Dengan kewenangan yang makin dibatasi dan kontrol dari segala arah itulah, Presiden SBY menyelesaikan periode pertamanya. Saya meyakini Beliau pun akan menyelesaikan periode kedua, meskipun dengan tantangan yang tetap tidak ringan. Faktor Presiden yang akan berganti di tahun 2014, ternyata membuat suasana persaingan politik dan pertandingan Pemilu menjadi hadir jauh lebih awal.

Akibatnya, dalam periode terakhir ini, Presiden SBY terus dipaksa membagi sebagian besar konsentrasi Beliau untuk masalah politik. Dalam suasana demikianlah saya melihat Presiden SBY tetap tenang, tidak emosional, berkonsentrasi penuh dan tidak buru-buru dalam mengambil setiap keputusan penting dan genting.

Presiden SBY adalah pekerja keras. Seorang wartawan senior dalam perjalanan ke luar negeri mengatakan, “Dengan Bapak Presiden SBY kami harus lari-lari. Presiden sangat gesit”. Sambil dia membandingkan pengalamannya dengan presiden sebelumnya yang sangat santai jika berkunjung ke luar negeri. Saya sendiri mengalami. Di Washington DC, rapat persiapan untuk KTT keesokan harinya baru dimulai

Presiden jam 11 malam. Padahal seharian itu Presiden tidak berhenti bekerja maraton, dan Beliau toh tetap meminta diadakan rapat persiapan, meski waktu sudah menjelang tengah malam.

Pada kesempatan lain, saya makan siang dengan Presiden di Istana Negara. “Denny untuk memberikan sambutan kuliah perdana Universitas Pertahanan tadi, saya membaca lebih kurang 30 buku, semuanya masih ada di meja saya. Beberapa yang telah saya baca, saya lihat lagi daftar isinya untuk menyegarkan ingatan. Bagian yang lebih penting, saya baca lebih seksama.” Saya yang malam sebelumnya masih bekerja dengan Presiden bertanya, “Bapak Presiden mulai jam berapa? Berapa lama?” Presiden menjawab, “Saya mulai sekitar jam 11 malam dan selesai dalam 2-3 jam”. Otak saya otomatis berhitung, berarti Presiden baru tidur jam 1 atau 2 dinihari.

Setelah makan siang tersebut, saya bertanya ke Ajudan Presiden. “Jam berapa Presiden tadi malam tidur?” dijawab ajudan, “Jam 2 kurang”. Saya bergumam, “Berarti Presiden tidur sekitar tiga jam lebih ya? Bangun jam 5-an?” “Oh, tidak juga” jawab ajudan.

“Jam setengah 5, Presiden telah berdiri di depan saya, sehingga saya terkejut dan bangun. Presiden meminta saya mengikuti Beliau ke ruang tengah,

memeriksa kesiapan ruangan yang akan menjadi tempat acara tadi pagi”. Saya menggeleng-gelengkan kepala, membayangkan Presiden hanya tidur kurang dari 3 jam.

Mengikuti Presiden SBY bekerja memang membuat saya sering menggelengkan kepala. Nyaris tidak ada waktu istirahat. Dalam pertemuan pada akhir Februari itu, Presiden bercerita dalam kunjungan baru saja ke Brunei Darussalam, Putera Mahkota Brunei bertanya, “Mr. President, kalau istirahat, liburan kemana?” Presiden SBY bertanya, “Maksudnya apa?” Sang Putera Mahkota menjelaskan, “Apakah liburan ke Eropa atau Amerika”. Rupanya, Putera Mahkota beranjak dari pengalaman Sultan Hasanal Bolkiah yang rutin berlibur ke manca negara. Presiden SBY tersenyum.

Saya memahami senyum Presiden tersebut karena, bahkan hari Sabtu dan Minggu adalah hari kerja bagi Beliau. Dalam satu kesempatan Presiden mengingatkan, “Ingat ya, setelah hari Jumat adalah Senin. Tidak ada Sabtu dan Minggu”. Maksud Beliau, bersiaplah untuk bekerja tanpa mengenal hari dan jam. Tentunya karena tugas Presiden memang tidak mengenal waktu, dan setiap saat kami harus selalu siap membantu tugas kepresidenan.

Indonesia beruntung. SBY, Presiden kita, sangat sehat dan kuat, meski sudah berumur 61 tahun. Hari

Senin di akhir bulan Februari 2011 itu, Presiden memulai pertemuan kami dengan menyampaikan, “Alhamdulillah, barusan saya diperiksa tekanan darah. Tensinya 120/80.” Itu tensi darah yang sangat bagus, normal. Di tengah kerja keras Presiden, kontrol tajam dari segala arah, apresiasi yang minim, saya belajar banyak akan arti kepemimpinan, ketepatan dan keteguhan dalam mengambil keputusan.

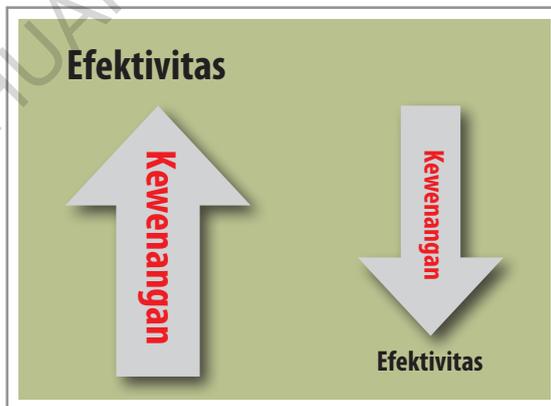
Dalam banyak kesempatan, saya dan istri sering berdoa, semoga SBY, Presiden kita, tetap sehat, kuat dan terus sabar memimpin bangsa Indonesia yang majemuk dengan berbagai keinginan, serta berbagai persoalan yang selalu datang menantang. Haram manyarah waja sampai kaputing. Doa and do the best. *Keep on fighting for the better* Indonesia. (*)

Artikel saya di atas, sedikit banyak telah menyiratkan tantangan presiden di era reformasi. Tentu berbeda jika dibandingkan dengan presiden yang hidup di era yang lebih otoritarian. Untuk lebih memperjelas faktor pembedanya, maka kita uraikan satu-per-satu.

Kewenangan Konstitusional

Dalam sistem pemerintahan apapun, sumber utama kewenangan kepala negara dan kepala pemerintahan diatur di dalam konstitusi. Tidak terkecuali di dalam sistem presidensial. Kewenangan presiden, kuat atau lemahnya kekuasaannya bersumber dari aturan di dalam konstitusi. Aturan kewenangan konstitusional kepresidenan itu pasti berkorelasi dengan efektivitas pemerintahan. Kewenangan konstitusional presiden yang makin besar, maka peluang efektivitas pemerintahannya akan makin tinggi, dan sebaliknya. Grafik 6 berikut menggambarkan pola pikir yang saya maksud.

Grafik 6
Korelasi Kewenangan Konstitusional
dan Efektivitas Pemerintahan



Sekarang kita pertajam ulasan tentang kewenangan konstitusional presiden. Untuk alasan menguatkan analisis, sengaja diulas pemerintahan Presiden Soeharto dan Presiden SBY. Satu dan lain hal, karena Presiden Soeharto memerintah di era UUD 1945 sebelum perubahan. Sedangkan Presiden SBY menjabat setelah semua proses empat perubahan UUD 1945 selesai dilakukan sejak tahun 1999 hingga 2002.

Presiden Habibie berakhir pemerintahannya setelah Perubahan Pertama UUD 1945 dilakukan di tahun 1999. Presiden Gus Dur memerintah (1999 – 2001) di saat keempat perubahan UUD belum selesai dilakukan, demikian juga Presiden Megawati. Sehingga membandingkan kewenangan konstitusional ketiga presiden tersebut menjadi tidak tepat, karena berada dalam proses perubahan kewenangan konstitusional presiden yang belum tuntas.

Dari sisi konstitusi, Presiden Soeharto menikmati kewenangan konstitusional dari apa yang sering diklasifikasikan sebagai *executive heavy constitution*. Sebaliknya, Presiden SBY memerintah berdasarkan konstitusi hasil perubahan yang telah membatasi banyak kewenangan presiden. Karena, pada kenyataannya, salah satu semangat dasar dari perubahan UUD 1945 di tahun 1999 – 2002 adalah pembatasan kekuasaan presiden.²³

23 Denny Indrayana, *note 4*, hal. 176 – 180.

Berikut adalah uraian lebih detail terkait perubahan UUD 1945 yang membatasi kekuasaan dan kekuatan presiden adalah:

1. Masa jabatan maksimal dua kali.

Dimulai dengan Ketetapan MPR Nomor XIII Tahun 1998, pembatasan masa jabatan Presiden akhirnya dimasukkan ke dalam Perubahan Pertama UUD 1945 di tahun 1999. Pengaturan yang lebih tegas itu mengakhiri perdebatan sebelumnya yang aturannya terlalu longgar, sehingga memungkinkan Presiden Soeharto dipilih kembali dalam 7 kali periode pemerintahan. Pembatasan masa jabatan presiden ini merupakan salah satu hasil penting dalam upaya mereformasi konstitusi Indonesia.²⁴

2. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan memegang undang-undang tidak lagi dipegang oleh Presiden. Kewenangan legislasi ada pada DPR, meskipun RUU dapat menjadi UU dengan persetujuan bersama Presiden. Lebih jauh, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga mempunyai kewenangan legislasi meskipun

24 Ibid 178.

lebih terbatas dan sifatnya lebih rekomendatif. Kualitas UU yang dibuat Presiden dan DPR-pun dapat diuji konstusionalitasnya, dan mungkin dibatalkan daya ikat dan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Persetujuan presiden atas perjanjian internasional dibatasi dengan aturan UU.

Sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945, tidak ada ketentuan yang mengharuskan Presiden meminta persetujuan DPR dalam membuat perjanjian internasional. Setelah Perubahan Ketiga mekanisme persetujuan DPR itu mulai diatur.

4. Presiden mengangkat ataupun menerima duta besar dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Sebelum Perubahan Pertama, Presiden mempunyai kewenangan besar untuk mengangkat dan memberhentikan duta besar, ataupun menerima duta besar dari negara sahabat. Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan itu dibatasi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

5. Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung; serta memberikan amnesti dan abolisi dengan pertimbangan DPR.

Setelah Perubahan Pertama, kekuasaan presiden di bidang hukum dalam hal pemberian *pardons*, juga dibatasi. Sebelum perubahan, Presiden lebih bebas memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Setelah perubahan, kekuasaan demikian dibatasi dengan memperhatikan pertimbangan MA untuk grasi dan rehabilitasi, serta pertimbangan DPR untuk amnesti dan abolisi.

6. Kewenangan Presiden untuk memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan dibatasi dengan UU.

Sebelum Perubahan Pertama, presiden lebih bebas untuk memberikan gelar, tanda jasa dan kehormatan. Namun, setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan presiden yang sebenarnya relatif tidak problematik itupun, dibatasi dengan undang-undang.

7. Kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri dibatasi dengan UU.

Sebelum perubahan, pengangkatan dan pemberhentian menteri adalah hak prerogatif mutlak presiden, tanpa pengaturan tertulis. Namun setelah perubahan UUD 1945, hak prerogatif tersebut dibatasi oleh undang-

undang. Demikian pula yang terkait dengan pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian, diatur dengan undang-undang.

Di luar batasan langsung kepada kewenangan presiden tersebut, UUD 1945 hasil perubahan juga menghadirkan sistem saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*) yang lebih kokoh. Dari cabang legislatif, dalam melaksanakan tugas kepresidenannya, presiden dikontrol utamanya oleh DPR, meskipun lebih terbatas dikontrol oleh DPD, bahkan dikontrol pula oleh MPR, utamanya dalam proses pemakzulan presiden.

Dari sisi kontrol oleh cabang yudikatif, dalam proses legislasi, undang-undang yang dibuat Presiden (dengan DPR), konstitusionalitasnya dikontrol oleh Mahkamah Konstitusi. Peraturan perundangan di bawah undang-undang yang dibuat presiden (peraturan pemerintah dan peraturan presiden) dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Dalam hal rekrutmen personil yudikatif, kekuasaan presiden untuk rekrutmen hakim agung juga lebih dikontrol. UUD 1945 hasil perubahan lebih memberikan kewenangan itu kepada lembaga baru, Komisi Yudisial – selain juga melibatkan presiden dan DPR.

Dalam hal kepemiluan, lembaga Pemilu yang sebelumnya berada di bawah kontrol presiden, karena dilaksanakan oleh Departemen Dalam

Negeri, berubah menjadi lembaga Pemilu yang independen, di luar kekuasaan presiden. Tentang peningkatan prinsip independensi diberikan pula kepada Bank Indonesia dan BPK. Sehingga, proses rekrutmen semua lembaga itu tidak lagi lebih dikuasai oleh Presiden, tetapi mekanismenya ada yang melibatkan panitia seleksi dan konfirmasi politik dari DPR.

Apa yang dipaparkan di atas adalah pembatasan kewenangan presiden secara horisontal. Yaitu mekanisme saling kontrol di antara lembaga negara pada level nasional. Di samping horisontal, secara vertikal, kekuasaan presiden juga dibatasi, seiring dengan makin banyaknya kewenangan pemerintah nasional yang diserahkan kepada pemerintah daerah. UUD 1945 setelah perubahan jelas menjamin dilaksanakannya otonomi yang seluas-luasnya. Berkebalikan dengan Orde Baru yang sangat sentralistis. Konsekuensinya, dengan otonomi daerah yang lebih kuat, kewenangan konstitusional presiden atas daerah lebih terbatas. Sebaliknya, pemimpin di daerah, gubernur, bupati, walikota, termasuk pula parlemen di daerah, yang kemudian mendapatkan kewenangan konstitusional lebih besar untuk membangun daerahnya.

Belum lagi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang menyebabkan presiden era reformasi, tidak lagi bisa mempunyai kontrol lebih

atas siapa yang menjadi gubernur, bupati dan walikota. Lebih jauh, dengan sistem pemilihan kepada daerah langsung, sangat mungkin terjadi kepala daerah berasal dari partai yang berbeda dengan partai pendukung presiden, dan karenanya dapat lebih mempersulit ruang kontrol politik kepada pejabat pada level daerah. Tentu saja ada pengecualian, tetap ada kepala daerah yang meskipun berbeda partai dengan Presiden SBY, misalnya, tetap menghormati beliau sebagai pemimpin nasional, dan karenanya program nasional tetap berjalan efektif di daerah yang dipimpinnya.

Di luar UUD 1945, kewenangan presiden untuk melakukan pengangkatan dan pemberhentian (*appointment and removal*) pejabat negara strategis juga dibatasi oleh undang-undang. Misalnya, pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, Kapolri dan Gubernur Bank Indonesia semuanya membutuhkan persetujuan DPR. Pembatasan kewenangan *appointment and removal* ini berpengaruh cukup besar pada ruang kendali presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tentu saja dibandingkan presiden sebelum era reformasi, yang kewenangan pengangkatan dan pemberhentiannya relatif tanpa kontrol, presiden era reformasi mempunyai tantangan lebih besar untuk menjadi lebih efektif.

Lebih jauh, lembaga negara sekarang lebih banyak yang bersifat independen (*independent agency*) dan bukan hanya lembaga eksekutif (*executive agency*). Sehingga mekanisme rekrutmennya tidak lagi ditentukan oleh presiden saja tetapi menggunakan panitia seleksi serta *fit and proper test* di DPR. Contoh lembaga negara yang rekrutmennya demikian dan diatur dengan undang-undang antara lain adalah: KPK, Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia dan Komisi Informasi.

Terkait dengan kewenangan untuk pengangkatan dan pemberhentian (*appointment and removal*) tersebut, yang sering diargumenkan sebagai kewenangan tanpa batas adalah “hak prerogatif”. Faktanya, hak prerogatif presiden pun di era reformasi mengalami pembatasan. Lebih jauh tentang konsep “hak prerogatif”, berikut adalah kolom saya yang membahas hal tersebut.

Hak Prerogatif Presiden²⁵

Hak Prerogatif Presiden. Apakah sebenarnya maknanya? Kita sering mendengarnya, mengucapkannya, tapi mungkin perlu lebih konsisten melaksanakannya. Akhir-akhir ini, seiring dengan padatnya agenda ketatanegaraan, hak prerogatif presiden kembali mengemuka dalam berbagai diskusi. Isu kocok ulang (*reshuffle*) kabinet menjelang satu tahun pemerintahan SBY – Boediono; pemilihan Jaksa Agung; bahkan pemilihan Pimpinan KPK, Panglima TNI dan Kapolri; termasuk beberapa agenda kenegaraan yang memunculkan lagi perdebatan terkait pelaksanaan hak prerogatif presiden.

Pada dasarnya hak prerogatif presiden adalah hak yang melekat langsung hanya kepada presiden baik dalam kapasitas sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Hak itu mutlak dan dimonopoli oleh Presiden. Pada saat mengeksekusi hak tersebut, Presiden tidak boleh diganggu dengan cara apapun. Meskipun dalam praktiknya selalu saja ada berbagai upaya untuk mempengaruhi Presiden dalam mengambil keputusan terkait hak prerogatifnya. Sejauh manakah pengaruh tersebut dapat dibenarkan?

²⁵ Denny Indrayana, *Hak Prerogatif Presiden*, Seputar Indonesia, 20 Oktober 2010.

Setiap pengambilan keputusan tentu saja membuka ruang untuk menerima masukan dan saran. Dalam konsteks negara demokrasi tidak boleh ada pengambilan keputusan yang sama sekali nihil dari ruang diskursus publik. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan hak prerogatif presiden. Masukan dan diskusi publik terkait pemilihan anggota kabinet dan Jaksa Agung, misalnya, tentulah dimungkinkan. Itulah sebabnya, Presiden SBY dalam memilih anggota kabinetnya, baik KIB Pertama maupun KIB II, melakukannya dengan semacam *fit and proper test* di Cikeas.

Kita tentu ingat betapa hingar-bingarnya proses seleksi anggota kabinet kala itu. Pemberitaan media cetak dan elektronik dipenuhi berbagai macam dugaan komposisi kabinet. Lobi-lobi politik dilakukan. Hampir semua elemen masyarakat, termasuk ormas dan *civil society* ikut bersuara. Presiden sendiri, dengan niatan mencontohkan etika politik yang seharusnya, di samping mendengarkan dan mencermati masukan dari berbagai kalangan tersebut, juga mendengarkan dengan sepuh hati masukan dari Wakil Presiden Boediono. Akhirnya, bagaimanapun masukan dari berbagai sumber tersebut, hasil akhirnya, Presiden SBY sendiri yang kemudian mengambil keputusan. Tentu saja tidak semua puas, namun itulah arti, makna dan konsekuensi pelaksanaan hak prerogatif presiden.

Ruang diskursus publik kembali dibuka oleh Presiden SBY terkait dengan pemilihan Jaksa Agung dan Kapolri. Presiden sudah menyampaikan rencana pergantian kedua posisi strategis tersebut lebih kurang 2 bulan sebelum terpilihnya Kapolri dan Jaksa Agung yang baru. Padahal Presiden SBY bisa saja relatif menyimpan rencana tersebut, dan tidak memberitahu khalayak luas. Tidak ada perintah dalam peraturan manapun Presiden harus menyampaikan rencana pergantian tersebut. Namun untuk membuka ruang seleksi yang lebih partisipatoris dan demokratis, Presiden SBY tetap memilih untuk menyampaikan rencana pergantian tersebut ke seluruh rakyat Indonesia.

Tentu saja, derajat pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam pemilihan Kapolri dan Jaksa Agung berbeda tingkatannya. Dalam hal penyusunan kabinet, dan pemilihan Jaksa Agung, hak prerogatif presiden jelas lebih kokoh. Berbeda halnya dengan pemilihan Panglima TNI, dan Kapolri, apalagi pimpinan KPK. Dalam hal seleksi Panglima TNI dan Kapolri, hak prerogatif presiden dibatasi persetujuan DPR. Ini berbeda dengan proses seleksi di masa Orde Baru yang mutlak di tangan presiden. UU TNI dan UU Kepolisian mensyaratkan calon Panglima TNI dan Kapolri harus mendapatkan persetujuan DPR. Kata persetujuan di sana menunjukkan yang

dilakukan bukanlah seleksi, tetapi menyetujui atau menolak calon dari presiden. Sehingga Presiden SBY biasanya mengajukan satu nama saja untuk disetujui. Tentang pengajuan hanya satu nama calon Panglima TNI memang diatur dalam UU TNI; berbeda halnya dengan pengajuan calon Kapolri yang tidak diatur secara tegas hanya satu nama saja. Dalam hal pemilihan Panglima TNI dan Kapolri, nyatalah bahwa hak prerogatif presiden terbatas hanya untuk mengajukan calon saja ke DPR. Siapa yang diajukan presiden ke DPR tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Namun persetujuan calon presiden tersebut, tetap merupakan “hak prerogatif DPR”.

Hak prerogatif presiden lebih tidak muncul dalam proses seleksi calon pimpinan KPK. Preferensi presiden hanya dapat hadir dari hasil rekrutmen yang dilakukan oleh panitia seleksi. Selebihnya proses dan mekanisme seleksi pimpinan KPK, termasuk melibatkan DPR yang ikut memilih – tidak hanya menyetujui – calon yang diajukan presiden. Semua mekanisme seleksi yang terinci tersebut diatur dengan jelas di dalam UU KPK.

Dari paparan di atas, perlu ditegaskan bahwa hak prerogatif presiden tidak hanya mencakup “siapa” yang dipilih menduduki jabatan tertentu, namun

juga terkait “kapan” hak prerogatif itu dilaksanakan. Dalam hal kocok ulang kabinet, misalnya, tidak hanya siapa yang akan digantikan, tetapi kapan penggantian dilakukan; bahkan, apakah akan ada atau tidak reshuffle, adalah hak mutlak presiden untuk memutuskannya. Meski tentu saja Presiden juga memperhatikan kalender ketatanegaraan, dan tidak dapat keluar dari jadwal yang sudah ada. Misalnya, dalam hal pemilihan Panglima TNI dan Kapolri, presiden tetap memperhatikan masa pensiun panglima atau kapolri yang menjabat. Sebelum pejabat aktif memasuki masa pensiun, pejabat yang menggantikannya harus sudah terpilih. Sehingga proses seleksinya harus dihitung cermat agar pejabat baru sudah dilantik sebelum pensiunnya pejabat lama.

Yang sangat penting kita hindari adalah memengaruhi pelaksanaan hak prerogatif presiden dengan cara-cara yang curang. Dalam hal pemilihan Panglima TNI yang baru saja diselesaikan, prosesnya relatif mulus dan tidak bermasalah. Namun, hal berbeda terjadi dalam pemilihan Kapolri dan Jaksa Agung. Calon Kapolri yang muncul kelihatannya bersaing dengan sangat ketat. Muncul isu-isu bahkan fitnah yang mengurangi bobot *fairness* pemilihan Kapolri. Misalnya, ada berita yang sengaja

dihembuskan bahwa salah satu calon Kapolri mempunyai hubungan keluarga dengan Presiden SBY. Berita yang nyata-nyata tidak benar tersebut, tentu saja tidak dapat ditolerir karena bukan saja merupakan fitnah, namun lebih jauh menunjukkan adanya persaingan yang tidak sehat dalam proses pemilihan kapolri yang baru. Oleh karenanya, saya dan Presiden SBY segera membantah fitnah yang keji tersebut. Presiden bahkan berulang kali menegaskan agar tidak ada *move* politik yang dapat mengotori proses seleksi Kapolri.

Saya yakin dan percaya bahwa Presiden SBY telah menimbang dengan sangat matang calon Kapolri dan Jaksa Agung terbaik. Ia pasti orang yang sangat mumpuni untuk menjawab tantangan kepolisian dan kejaksaan yang sangat tidak ringan. Kriteria integritas moral, kapasitas intelektual, akseptabilitas dan loyalitas kepada bangsa dan negara adalah persyaratan yang tidak mungkin ditawar lagi. Oleh karena itu, mari kita semua memberi ruang yang cukup kepada Presiden SBY untuk mengeksekusi hak prerogatifnya, utamanya kali ini dalam memilih Kapolri dan Jaksa Agung yang baru. Tetap, doa *and do the best. Keep fighting for the better* Indonesia. (*)

Dengan uraian terkait hak prerogatif presiden di atas semakin jelas pembatasan kewenangan konstitusional presiden tersebut berbanding terbalik, berbeda seratus delapan puluh derajat, dengan kewenangan konstitusional presiden sebelum reformasi. Karena, pembatasan dan pengurangan kewenangan konstitusional presiden itu memang respon langsung atas kewenangan konstitusional presiden sebelum reformasi yang dinilai terlalu besar dan tanpa kontrol. Karenanya dengan mudah dapat disimpulkan bahwa kewenangan konstitusional presiden era reformasi, setelah perubahan UUD 1945, jelas lebih kecil dan terbatas dibandingkan presiden sebelum reformasi. Atau jika dipersonifikasikan, kewenangan konstitusional Presiden Habibie, Gus Dur, Megawati, dan utamanya Presiden SBY jauh lebih terbatas dibandingkan kewenangan konstitusional Presiden Soeharto.

Dukungan Politik

Yang dimaksud dengan faktor dukungan politik di sini lebih spesifik lagi adalah dukungan partai politik. Tidak terlalu sulit untuk menyimpulkan bahwa Presiden Soeharto mempunyai dukungan politik lebih besar dari Golkar dibandingkan dukungan partai politik yang dimiliki Presiden Habibie, Presiden Gus Dur, Presiden Megawati ataupun Presiden SBY.

Presiden Soeharto jelas tidak memerlukan koalisi dalam pemerintahannya, maupun di parlemen. DPR dikuasai mayoritas mutlak oleh Golkar yang rata-rata menguasai 69% kursi selama pemerintahan Orde Baru. Dengan dukungan politik mayoritas mutlak demikian, Presiden Soeharto tidak mengalami kesulitan sama sekali untuk menguasai parlemen. Apalagi, dengan UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kewenangan konstitusional sangat besar kepada presiden, ditambah kursi di DPR dikuasai mayoritas mutlak oleh Golkar, maka tidak aneh fungsi kontrol DPR atas presiden tidak berjalan. Itulah sebabnya, Presiden Soeharto menjadi kekuatan politik yang dominan dan tak tergoyahkan selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru.

Tabel 4
Hasil-hasil Pemilu Orde Baru 1971-1997²⁵

Tahun	Golkar		PPP		PDI	
	% total jumlah kursi	% total jumlah suara	% total jumlah kursi	% total jumlah suara	% total jumlah kursi	% total jumlah suara
1971	66	59	27	26	8	9
1977	64	56	28	27	8	8
1982	60	64	24	28	6	8
1987	75	73	15	16	10	11
1992	70	68	16	17	14	15
1997	76	75	21	22	3	3

Tabel 4 di atas menunjukkan hasil Pemilu di era Orde Baru, dan perolehan kursi di DPR yang selalu secara mutlak dikuasai oleh Golkar.

Presiden-presiden era reformasi tidak mempunyai kemewahan dukungan partai politik sebagaimana dinikmati oleh Presiden Soeharto. Presiden Habibie sekalipun yang juga berasal dari Golkar, pada ujungnya laporan pertanggungjawabannya tidak diterima oleh MPR, termasuk fraksi Golkar. Presiden Gus Dur ketika memerintah akhirnya hanya mendapatkan dukungan inti dari Partai Kebangkitan Bangsa, yang ketika itu menguasai 51 (11,03%) kursi di DPR.

Poros Tengah, aliansi politik yang awalnya solid mengusung Presiden Gus Dur akhirnya terpecah, dan Presiden Gus Dur jatuh setelah memerintah kurang dari dua tahun. Bahkan Presiden Megawati yang partainya, PDI Perjuangan, memenangkan Pemilu 1999, tidak juga menguasai mayoritas sederhana kursi DPR. PDI Perjuangan dengan kemenangannya di Pemilu pertama setelah reformasi itu hanya memiliki 153 (33%) kursi DPR.

Hal yang sama dialami Presiden SBY. Dalam Pemilu 2004, Partai Demokrat, mendapat 7,45% suara atau 57 kursi (10,36%) kursi DPR. Sedangkan di tahun 2009, Partai Demokrat, mendapat 20,4%

26 Denny Indrayana, *note 4*, hal. 114.

suara atau 148 (26,4%) kursi DPR. Padahal modal politik utama Presiden SBY tentu saja adalah Partai Demokrat. Partai politik lain, yang berkoalisi sekalipun, tidak dapat dikategorikan sebagai kawan politik yang pasti akan selalu mendukung Presiden SBY.

Dengan fakta hasil Pemilu 2004 dan 2009 tersebut, jelas terlihat bahwa Presiden SBY tidak mempunyai dukungan partai politik yang menghasilkan dukungan suara mayoritas sederhana, apalagi mayoritas mutlak, dari DPR. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ketiadaan dukungan mayoritas di parlemen demikian akan berujung pada terdepaknya perdana menteri dari posisinya karena mosi tidak percaya. Dalam sistem pemerintahan presidensial, ketiadaan dukungan mayoritas dari parlemen memang tidak otomatis membuat presiden dimakzulkan dari posisinya. Namun, tanpa dukungan mayoritas di parlemen, efektivitas pemerintahan akan jauh lebih menantang. Karena berarti yang tercipta adalah pemerintahan terbelah, dan presiden minoritas (*minority president*).

Koalisi adalah Keniscayaan

Dalam kondisi dukungan partai politik yang tidak menembus mayoritas di parlemen demikian,

maka koalisi dengan partai politik yang lain, adalah keniscayaan. Koalisi karenanya bukan lagi ciri khas sistem pemerintahan parlementer, dan haram diterapkan dalam sistem presidensial. Koalisi menjadi barang wajib dalam sistem presidensial, apalagi yang berpijak pada sistem multipartai yang tidak sederhana. Karena, dalam sistem kepartaian demikian akan sulit sekali ada partai yang bisa menguasai mayoritas suara parlemen. Padahal efektivitas pemerintahan pasti akan sangat dipengaruhi oleh dukungan politik dari parlemen. Maka, membangun koalisi yang solid adalah salah satu strategi presiden untuk tetap memerintah secara efektif. Dalam rangka membangun koalisi yang solid demikian, maka salah satu yang dilakukan adalah dengan melakukan pembagian kekuasaan (*power sharing*) di antara anggota koalisi, salah satunya dengan membentuk kabinet pemerintahan yang mencerminkan kekuatan koalisi.

Atas pembentukan kabinet yang terdiri dari partai politik anggota koalisi demikian, ada pula yang tidak sependapat. Kelompok demikian berpendapat, Presiden SBY harus membentuk *zaken kabinet*. Yaitu kabinet tanpa representasi partai politik, semua menteri hanya dari latar belakang profesional saja. Karena presiden yang dipilih langsung rakyat tidak perlu mendapatkan dukungan Parpol, yang memilihnya adalah rakyat, demikian menurut alur

pikir pendapat ini. Alur pendapat demikian sekali lagi terdengar heroik, tapi justru bukan solusi. Presiden yang tidak mempunyai dukungan politik mayoritas harus melakukan koalisi dengan partai politik. Di negara manapun koalisi itu diwujudkan dengan duduk bersama dalam pemerintahan pada level kementerian, atau posisi pemerintahan lainnya yang mungkin untuk dikerjasamakan oleh koalisi.

Maka, dalam sistem pemerintahan multipartai, adalah wajar jika ada menteri yang merupakan perwakilan partai politik yang berkoalisi. Tentu dengan syarat dasar, setiap menteri yang duduk pada posisinya adalah orang yang berintegritas-moral dan mempunyai kapasitas-intelektual yang tidak diragukan, tidak peduli apakah berasal dari Parpol atau non-Parpol. Justru menjadi tidak adil, jika koalisi terbentuk, tetapi kerjasama itu tidak diwujudkan dalam bentuk kabinet yang mencerminkan partai politik yang berkoalisi.

Terkait dengan kabinet yang disusun oleh Presiden SBY, beliau juga tetap membatasi kementerian-kementerian teknis untuk tidak diduduki oleh wakil Parpol. Yang paling nyata adalah kementerian keuangan yang pasti diberikan kepada profesional tanpa latar belakang partai politik. Di sisi lain, Presiden SBY tentu mempertimbangkan perwakilan partai-partai yang mendukungnya dalam pertarungan Pilpres, perwakilan gender,

perwakilan etnis, perwakilan wilayah, yang semua itu adalah kebiasaan umum dan standar dilakukan oleh presiden di belahan dunia manapun.

Tetapi, membangun koalisi yang solid, meskipun dengan memperhatikan adonan politik, gender, representasi wilayah dan lain-lain, tetap saja bukan tanpa tantangan. Perbedaan visi dan kepentingan politik seringkali menyebabkan lahirnya kesulitan koalisi, bukannya kesolidan koalisi. Terkait dengan persoalan koalisi tersebut, berikut adalah kolom saya di harian *Seputar Indonesia*.

Mengacau Koalisi, Menuai Oposisi²⁷

Tidak ada resep baku tentang cara memasak makanan enak. Apalagi masakan menu politik-ketatanegaraan. Juru masak yang berfikir bahwa pemerintahan hanya ada dua: presidensial dan parlementer, adalah juru masak yang kuno. Sistem pemerintahan sudah berkembang amat pesat. Telah ada adonan perpaduan antara presidensial dan parlementer, yaitu semi-presidensial, ataupun semi-parlementer. Akibatnya, koki masak yang berfikir koalisi dan oposisi hanya ada dalam sistem parlementer, harus belajar memasak lagi.

²⁷ Denny Indrayana, *Mengacau Koalisi Menuai Oposisi*, Seputar Indonesia, 5 Maret 2011.

Saat-saat ini, Presiden SBY kembali harus menunjukkan kepiawaiannya dalam memasak koalisi presidensial. UUD 1945 – utamanya setelah amandemen – lebih mengarah ke sistem presidensial. Namun, dengan karakteristik parlementer yang tidak sedikit. Fakta sejarah kekinian menunjukkan bahwa ada sembilan partai politik kita di DPR, tanpa ada yang mampu menguasai suara mayoritas. Maka, siapapun presidennya, harus melakukan racikan bumbu koalisi yang tepat agar dapat memimpin pemerintahan secara efektif.

Koalisi Minus Soliditas

Presiden pasca reformasi akan menghadapi trisula tantangan: pertama, kewenangan konstitusional yang semakin terbatas, dan parlemen yang semakin kuat; kedua, dukungan partai politik yang sulit mencapai mayoritas; dan ketiga, kontrol masyarakat madani yang semakin tinggi.

Tulisan ini akan lebih fokus untuk mengulas tantangan kedua. Dukungan partai politik yang mayoritas baik di pemerintahan dan parlemen adalah keniscayaan bagi sistem presidensial yang efektif. Presiden di era Orde Baru tidak mempunyai masalah *political support*, karena Golkar selalu menjadi partai pendukung pemerintah yang mempunyai kursi mayoritas mutlak

di parlemen. Sehingga, Presiden Soeharto tidak perlu dipusingkan dengan keniscayaan meramu adonan koalisi pemerintahannya. Jalannya pemerintahan dan kontrol parlemen berada di bawah kendali penuh Presiden – apalagi UUD 1945 kala itu juga *executive heavy constitution*. Konsekuensinya, kontrol kepada presiden menjadi sangat lemah.

Pemerintahan pasca reformasi, dengan multi-partai yang tak sederhana, tidak mempunyai fasilitas dukungan DPR yang berlimpah sebagaimana dimiliki Presiden era Orde Baru. Pada era demokratis sekarang, di satu sisi kewenangan presiden sangat dibatasi, di sisi lain kewenangan kontrol DPR menjadi jauh lebih kuat. Di tambah lagi, presiden tidak didukung oleh satu partai yang menguasai mayoritas kursi DPR – jangankan mayoritas mutlak sebagaimana era orde baru, mayoritas sederhana saja tidak terjadi.

Harap dicatat, pada era Presiden SBY 2004 – 2009, Partai Demokrat yang menjadi pendukung utama Presiden hanya memiliki 55 kursi dari total 550, atau hanya 10 persen kekuatan DPR. Pada periode kedua 2009 – 2014, meski ada perbaikan, Demokrat tetap hanya menguasai 148 dari total 560, atau 26,43% – masih jauh untuk mencapai penguasaan mayoritas kursi di DPR. Padahal, meskipun didukung pemilih

lebih dari 60% di Pemilu 2004 dan 2009, Presiden SBY tetap membutuhkan dukungan politik yang mayoritas. Karena, untuk efektifnya jalannya pemerintahan, Presiden lebih membutuhkan *political support* ketimbang *electoral support*.

Karena itu untuk menjawab tantangan kedua tentang minimnya dukungan politik, tidak ada jalan lain, Presiden harus meramu masakan koalisi yang tepat. Maka dilakukanlah upaya-upaya seperti penandatanganan perjanjian koalisi dan pembentukan Sekretariat Gabungan koalisi. Namun, dalam perjalanannya komitmen koalisi ternyata sangat labil dan jauh dari solid.

Dalam buku *The Coalitional Presidency* (1989) dijelaskan bahwa ada tiga jenis koalisi: koalisi ideologis (*consensus coalition*), koalisi strategis (*conglomerate coalition*) dan koalisi pragmatis (*exclusive coalition*). Koalisi ideologis adalah yang paling solid karena bersatunya partai-partai disebabkan kesamaan ideologi, persamaan visi-misi. Koalisi strategis kualitas soliditasnya hanya moderat, karena bersatunya partai-partai hanya semata-mata didasarkan pada kesamaan calon presiden yang mereka jagokan. Sedangkan koalisi pragmatis soliditasnya paling lemah, karena ikatan koalisi hanya berdasarkan kesamaan isu yang mereka usung.

Bercermin dari klasifikasi koalisi yang ada di buku “Presidensial Koalisi” di atas, menjadi tidak aneh kalau koalisi pemerintahan sekarang menjadi sangat rapuh. Karena, koalisi terkini jelas bukan jenis *consensus coalition*, karena ideologi dan visi-misi partai di dalam koalisi cenderung beragam. Bukan pula *conglomerate coalition*, karena di dalam koalisi ada Partai Golkar yang mempunyai Capres berbeda, dan bersaing dalam Pilpres 2009. Jadi, koalisi sekarang lebih masuk kategori *exclusive coalition*, yang sangat tidak solid karena tergantung kesamaan isu yang diusung. Absennya soliditas tersebut terbukti dengan berbedanya posisi anggota koalisi dalam voting hak angket Century dan hak angket mafia pajak.

Upaya keras yang sedang diikhtiarkan Presiden SBY kali ini adalah mencoba memasukkan bumbu soliditas yang sering absen dalam masakan koalisi. Tapi pilihan bumbu masakan yang dimiliki Presiden tetap terbatas. Maka, bumbu pamungkas *reshuffle* lah yang digunakan untuk mensolidkan barisan koalisi. Karena, meskipun kewenangan Presiden dalam *appointment and removal* lebih terbatas, pengangkatan dan pemberhentian menteri tetap merupakan hak prerogatif Presiden.

Karena pada hakekatnya koalisi yang terbangun sekarang masih jauh dari koalisi ideologis-visi-misi, tetapi masih hanya pada level koalisi-kursi. Saya meyakini, *power sharing* kursi menteri masih merupakan tawaran yang bergengsi bagi para partai koalisi. Dalam kenyataannya, kehilangan posisi menteri atau keluar dari koalisi sebenarnya bukan merupakan opsi, sehingga tidak ada Parpol yang berinisiatif untuk itu. Parpol-Parpol lebih memilih pasif, harap-harap cemas menunggu keputusan Presiden SBY sebagai pemimpin koalisi.

Koalisi Antikorupsi

Ke depan, semua anggota koalisi, harus konsekuen dengan perjanjian koalisi yang diteken yaitu untuk menyukseskan Presiden SBY – Boediono dan bekerjasama baik di eksekutif maupun legislatif. Perbedaan pendapat bisa diperdebatkan hingga tuntas di internal Setgab. Namun, jika keputusan telah dijatuhkan maka semua anggota koalisi harus konsekuen dan melaksanakan keputusan koalisi. Jika ada anggota koalisi yang tetap ngotot berbeda pendapat, karena perbedaannya sangat prinsip, maka anggota koalisi demikian seharusnya keluar dari koalisi dan menjadi oposisi.

Salah satu perbedaan prinsip yang tidak bisa ditoleransi adalah visi antikorupsi, misi antimafia.

Di antara kesulitan memasak adonan koalisi, maka fase memasukkan bumbu antikorupsi ini adalah yang paling sulit. Bercermin dari kasus-kasus yang ditangani KPK, maka rata-rata partai besar di DPR mempunyai kader yang telah atau sedang menjalani proses hukum akibat melakukan korupsi. Hal itu sejalan dengan berbagai jajak pendapat yang menempatkan Parpol dan parlemen sebagai wilayah terkorup yang tentunya harus terus dibersihkan.

Dalam kondisi demikian, membangun koalisi yang tidak hanya efektif tetapi juga antikorupsi menjadi sangat sulit, amat rumit. Namun, koalisi efektif antikorupsi bukan hanya suatu kebutuhan, tetapi juga adalah suatu kewajiban. Karenanya, dorongan ke arah koalisi antikorupsi itu harus terus dilakukan.

Saat ini tentu masih jauh dari kenyataan, namun kita harus terus mengupayakan. Yaitu dengan terus menyederhanakan sistem kepartaian, dan terus melakukan pembersihan tubuh partai dari anasir-anasir korupsi. Harus diikhtiarkan Indonesia ke depan adalah negara demokratis dengan koalisi kepartaian antikorupsi yang mendukung sistem presidensial yang lebih efektif.

Sehingga koalisi tidak selalu pecah setiap menjalankan agenda antikorupsi dan antimafia, karena yang

tersenggol dampaknya adalah teman koalisi sendiri. Yang pasti, hukum alam mengajarkan, siapa yang menabur kacau koalisi, maka seharusnya partainya menuai posisi oposisi. Sebagaimana pepatah, siapa menabur angin, dia menuai badai. Doa and do the best. *Keep on fighting for the better* Indonesia (*)

Meski sudah dipaparkan di atas, untuk lebih jelasnya, saya akan uraikan teori dan konsep terkait koalisi secara lebih detail. Koalisi paling tidak dapat dibagi berdasarkan ukuran besar-kecilnya; serta berdasarkan soliditasnya. Untuk koalisi berdasarkan besar-kecilnya, ada tiga jenis koalisi, yaitu: koalisi kekecilan (*undersized coalition*), koalisi kebesaran (*oversized coalition*) dan koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*).

Terlalu besar dan terlalu kecil tersebut diukur dari penguasaan koalisi kepada kursi di parlemen. Koalisi yang kekecilan, penguasaannya berada jauh dari setengah kursi parlemen, dan karenanya tidak ada gunanya, serta tidak akan sukses mendukung jalannya pemerintahan. Koalisi demikian seharusnya tidak terjadi dalam realitas, dan hanya ada dalam tataran teori, semata untuk membantu kategorisasi, dan memudahkan analisis.

Koalisi kebesaran adalah koalisi yang terlalu gemuk, dan karenanya juga berpotensi tidak efektif.

Kalau dihitung dari penguasaan kursi, koalisi kebesaran justru lebih dari mayoritas mutlak. Koalisi semacam ini juga problematik. Kalau koalisi kebesaran solid akan memandulkan fungsi kontrol parlemen. Sedangkan kalau tidak solid, karena berbagai kepentingan yang terlalu beragam, juga tidak ada gunanya. Meskipun, persoalan koalisi yang tidak solid, tentu bukan semata masalah koalisi kebesaran. Seluruh jenis koalisi pasti akan bermasalah efektivitasnya jika tidak solid.

Yang relatif ideal adalah koalisi pas-terbatas. Ibarat ukuran tubuh, dia tidak terlalu kurus ataupun terlalu gemuk. Kalau diukur jadi ukuran jumlah kursi di parlemen, maka jumlahnya di antara mayoritas sederhana dan mayoritas mutlak. Misalnya, jika ada 500 kursi di DPR, koalisi pas terbatas berkisar antara 300 hingga 325 kursi DPR.

Jenis koalisi berdasarkan jumlah penguasaan kursi di parlemen tersebut, akan lebih lengkap jika dipadukan dengan jenis koalisi berdasarkan soliditas dan alasan partai koalisi bergabung. Koalisi yang paling solid adalah koalisi ideologis (*consensus coalition*). Yaitu koalisi yang bergabung karena alasan ideologis, karena kesamaan *platform* dan visi-misi perjuangan. Koalisi yang ditengah-tengah tingkat soliditasnya adalah koalisi strategis (*conglomerate coalition*). Yaitu gabungan kerjasama antara partai politik untuk tujuan strategi

pemenangan Pemilu. Contohnya, koalisi strategis untuk memenangkan Pemilu presiden, dengan mengusung kandidat presiden yang sama. Karena itu, ketika Pemilu selesai, koalisi sejenis itu rentan untuk pecah, karena tidak ada lagi agenda dan strategi politik yang mengikatnya.

Koalisi yang paling rapuh tingkat soliditasnya adalah koalisi pragmatis (*exclusive coalition*). Koalisi ini hanya terbentuk karena alasan-alasan politik pragmatis semata. Tidak ada ikatan strategis apalagi ideologis. Maka ikatannya hanyalah isu dan kepentingan politik. Pada isu dan kepentingan politik yang sama, koalisi akan bersatu. Namun, pada isu dan kepentingan yang berbeda, koalisi akan bercerai. Maka koalisi pragmatis akan hidup-dan-mati, tergantung isu dan kepentingan politik yang mereka hadapi.

Berdasarkan jenis koalisi terbatas di atas, maka yang paling ideal adalah perpaduan antara koalisi pas-terbatas yang juga koalisi ideologis. Dari segi penguasaan kursi ukurannya ideal, tetap membuka ruang kontrol, dan dari segi soliditas, kekompakannya tentu sangat diperlukan untuk mendukung program kerja pemerintah.

Koalisi Rakyat Vs Koalisi Partai

Ada argumen yang mengatakan Presiden sebaiknya berkoalisi dengan rakyat dan tidak berkoalisi dengan partai. Pandangan demikian terkesan ada benarnya, tapi sebenarnya tidak sepenuhnya tepat. Bahwasanya presiden harus selalu sejalan dengan aspirasi dan kepentingan rakyatnya, pastilah benar. Tetapi kemudian menafikan arti pentingnya berkoalisi dengan partai adalah kekeliruan. Dalam sistem demokrasi perwakilan, kepentingan politik rakyat telah diwakili oleh partai politik yang duduk di lembaga perwakilan. Maka, berkoalisi dengan partai yang dipilih oleh rakyat, berarti pula berkoalisi dengan rakyat yang memilihnya.

Persoalan adanya jarak aspirasi antara rakyat yang memilih dan anggota lembaga perwakilan, hal itulah yang harus dibenahi. Jika jarak kepentingan, antara rakyat dengan wakilnya di parlemen, semakin besar, maka tentu saja presiden harus lebih serius membaca aspirasi rakyat. Karena, bagaimanapun, mandat presiden yang hakiki berasal dari rakyat pemilihnya, pemegang kedaulatan utama. Namun demikian, secara politis, tetap saja presiden tidak dapat menafikan arti pentingnya koalisi dengan partai politik.

Apalagi dalam konteks ketatanegaraan di tanah air, konstitusi secara jelas mengatur DPR (dan secara terbatas DPD) mempunyai kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Maka, jika tidak berkoalisi dengan partai politik yang duduk di DPR, maka seorang presiden pasti akan kesulitan menjalankan roda pemerintahannya. Contohnya, tanpa koalisi dan dukungan politik yang cukup dari partai di DPR, kebijakan perundangan yang diinginkan presiden terkait dengan kesejahteraan guru, melalui undang-undang guru, tidak akan terwujud.

Tanpa koalisi yang cukup dengan partai di DPR, setiap saat presiden bisa diganggu dengan pembentukan berbagai panitia khusus ataupun panitia kerja yang belum tentu bermanfaat, karena niatnya belum tentu mencari solusi persoalan, tapi mungkin saja untuk memermalukan secara politik. Tanpa koalisi serta dukungan politik yang cukup dari partai di DPR, rancangan undang-undang APBN, ataupun politik dan kebijakan anggaran presiden yang penting bagi kebutuhan masyarakat luas, mungkin saja tidak disetujui oleh DPR. Karenanya, koalisi dengan partai politik yang duduk di DPR adalah suatu keniscayaan bagi presiden yang dukungan politik awalnya tidak menguasai suara mayoritas di parlemen. Terlebih untuk sistem presidensial yang berdiri di atas sistem multipartai yang tidak sederhana.

Ada lagi pendapat yang mengatakan, Presiden SBY tidak memerlukan koalisi dengan partai politik, karena telah dipilih oleh 60,62% suara rakyat di tahun 2004 dan 60,80% suara pemilih di tahun 2009. Pendapat demikian sekali lagi sekilas terkesan benar, padahal tidak memahami bahwa ada perbedaan mendasar antara dukungan pemilih (*electoral support*) dengan dukungan pemerintahan (*governing support*). Adalah benar bahwa Presiden SBY dipilih lebih dari 60% suara baik pada Pilpres 2004 maupun Pilpres 2009, namun itu adalah dukungan pemilih yang penting untuk menjadikan beliau sebagai Presiden. Namun, dukungan pemilih itu tidak sama dengan dukungan pemerintahan.

Untuk dukungan memerintah sehari-hari, dukungan dari pemilih saja tidak akan cukup. Presiden harus mendapatkan dukungan pemerintahan dari parlemen. Bukan hanya presiden, setiap kepala pemerintahan dalam sistem apapun, tetap membutuhkan dukungan dari partai-partai yang menguasai kursi mayoritas di parlemen agar dapat memerintah dengan efektif. Maka menyatakan berkoalisi saja dengan pemilih, tanpa berkoalisi dengan Parpol, adalah argumen yang seakan heroik, tapi sebenarnya tidak menyelesaikan persoalan.

Dalam analisis itulah saya memberikan tanggapan atas beberapa pandangan, termasuk artikel Anies Baswedan di harian *Kompas*, "Peringatan Bagi

Pemimpin”.²⁸ Dalam kolomnya, Anies mengatakan Presiden SBY mempunyai modal politik yang sangat besar karena dipilih rakyat hingga lebih dari 60% baik pada Pilpres 2004 dan 2009. Anies menyayangkan modal politik yang besar itu tidak dimanfaatkan secara maksimal. Di satu sisi Anies benar tentang modal politik itu, tetapi sebagaimana dipaparkan di atas, *electoral support* demikian tidak otomatis dapat ditransformasikan menjadi efektivitas pemerintahan.

Modal politik dari pemilih tersebut memberikan modal legitimasi politik yang kuat, tetapi tidak otomatis menjadi modal pemerintahan yang kuat. Karena untuk modal pemerintahan yang kuat, presiden tidak cukup hanya dipilih mayoritas pemilih, tetapi juga membutuhkan kewenangan konstitusional (*constitutional power*) yang kuat serta dukungan politik (*political support*) yang besar. Padahal Presiden SBY adalah presiden di era reformasi yang kewenangan konstitusionalnya diperkecil dan dikontrol dari segala lini, ditambah dukungan dari Partai Demokrat yang tidak menguasai mayoritas DPR. Karena itu, untuk menjadi pemerintahan efektif, Presiden SBY mempunyai tantangan dan dinamika politik yang harus beliau kelola secara lebih cerdas. Di antaranya dengan berupaya membangun koalisi di pemerintahan dan parlemen yang solid. Faktanya,

28 Anies Baswedan, *Peringatan Bagi Pemimpin*, Kompas, 25 Juli 2011.

koalisi yang dibangun Presiden SBY, tidaklah selalu solid mendukung kebijakan pemerintahan. Tidak jarang anggota koalisi justru berada di depan menjadi oposisi terhadap kebijakan Presiden SBY.

Mengingat tingginya dinamika dan tantangan seorang presiden di era reformasi, yang harus berjuang untuk mendapatkan dukungan partai politik, di tengah lebih terbatasnya kewenangan konstitusional, maka menjadi menarik untuk mendiskusikan pentingnya mendorong hadirnya calon presiden di luar partai politik, alias calon presiden perseorangan. Capres perseorangan tentu akan lebih mewarnai dan meningkatkan derajat demokrasi di tanah air, karena membuka pintu lebih lebar bagi mekanisme rekrutmen calon presiden, yang tidak semata dimonopoli oleh partai politik. Namun, demokratisasi rekrutmen Capres perseorangan itu tetap mengundang problematika jika dipandang dari sisi penciptaan efektivitas pemerintahan.

Seorang presiden yang didukung partai politik sekalipun menghadapi masalah dukungan politik, bagaimana pula presiden yang sedari awal tidak didukung oleh partai politik. Tentunya, efektivitas pemerintahan presiden perseorangan demikian akan lebih menantang dan problematik. Terkait dengan tantangan presiden perseorangan demikian, berikut adalah kolom saya di harian *Seputar Indonesia*.

Tantangan Capres Perseorangan²⁹

Pemilihan Presiden 2014 masih beberapa tahun lagi. Namun, diskusi tentang calon presiden sudah mulai hangat. Salah satu yang mulai ramai diperdebatkan adalah soal calon presiden (Capres) perseorangan. Diskusi kembali mencuat utamanya setelah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kembali mengkampanyekan perlunya perubahan UUD 1945. Dalam naskah perubahan konstitusi yang dipersiapkan DPD, konsep Capres perseorangan dengan jelas diajukan. Pasal 6A UUD 1945 diusulkan DPD berubah menjadi, “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden berasal dari usulan partai politik peserta pemilihan umum atau perseorangan”.

Saya menyetujui penggunaan istilah “perseorangan” tersebut ketimbang “independen”. Karena istilah independen bisa menimbulkan salah pemahaman, bahwa Capres Parpol tidak boleh independen atau Capres perseorangan pasti tidak mempunyai kepentingan. Padahal posisi lembaga kepresidenan itu sendiri adalah perjumpaan dari banyak kepentingan. Jadi membayangkan seorang presiden yang independen dari kepentingan – termasuk kepentingan politik adalah suatu kemustahilan.

29 Denny Indrayana, *Tantangan Capres Perseorangan*, Seputar Indonesia, 2 April 2011.

Capres perseorangan adalah frasa yang lebih tepat – dan istilah itu pula yang secara resmi digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terkait Capres perseorangan (Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008 tanggal 13 Februari 2009). Karena sebenarnya yang dimaksud adalah proses pencalonan presiden selain dari partai politik. Karenanya ada pula yang menyebutnya Capres non-Parpol.

Pendikotomian dengan Capres dari Parpol memang tidak terhindarkan. Dan memang, meningkatnya *public distrust* kepada Parpol adalah salah satu faktor yang makin menguatkan aspirasi perlunya Capres perseorangan. Survei nasional Lembaga Survei Indonesia tahun 2007 menunjukkan dukungan responden hingga 68,8 persen atas hadirnya Capres perseorangan; berbanding 20,2 persen yang tidak setuju.

Tantangan Konstitusi

Kekuatan utama dari calon perseorangan adalah pada pembukaan kesempatan lebih luas bagi hadirnya calon presiden – tidak semata bersumber dari Parpol. Namun, kekuatan itu akan menghadapi beberapa tantangan. Salah satunya adalah aturan konstitusi.

Putusan MK di atas, menjelang Pilpres 2009, menegaskan bahwa Capres perseorangan tidak

dimungkinkan tanpa adanya perubahan UUD 1945. Putusan MK demikian memang tidak mengejutkan, karena norma dalam Pasal 6A terkait pencalonan presiden memang sudah sangat jelas bahwa hanya Parpol atau gabungan Parpol yang dapat mengajukan Capres. Sehingga, Capres perseorangan mungkin diterapkan melalui perjuangan *constitutional review* bukan melalui jalan *judicial review*. Artinya, forumnya adalah perubahan konstitusi di MPR, dan bukan pengujian konstiusionalitas UU Pilpres di MK.

Memang ada yang berpendapat bahwa tidak ada larangan jelas dalam teks Pasal 6A UUD 1945 atas pencapresan perseorangan. Namun, argumen demikian telah dielaborasi dan diperdebatkan di hadapan MK. Dan, putusan MK jelas, bahwa Pasal 6A mempunyai kejelasan makna yang tidak memungkinkan Capres perseorangan. Saya mendengar, para penyokong Capres perseorangan berpikir akan mengajukan ulang uji materi UU Pilpres.

Secara teoritik, kemungkinan pengajuan lagi demikian memang dimungkinkan oleh Peraturan MK, dengan catatan menggunakan alasan konstiusional yang berbeda. Namun, jika tujuannya sama yaitu dibukanya pintu Capres perseorangan, saya meyakini alasan dan argumen konstiusional telah disampaikan di

hadapan MK. Sehingga uji material ulang demikian kemungkinan akan ditolak kembali. Maka, nasib Capres perseorangan akan sangat tergantung dengan berhasil-tidaknya perubahan konstitusi yang diajukan DPD. Teori *constitution-making* dengan jelas mesyaratkan, pembuatan ataupun perubahan konstitusi tidak semata bergantung pada materi konstitusi yang diusulkan – namun tergantung pula pada *golden moment* perubahan konstitusi. Dalam mekanisme perubahan UUD 1945 momentum emas itu akan sangat ditentukan oleh dorongan publik dan kesepakatan partai politik.

Saya tidak melihat momentum itu hadir saat ini. Belum ada dorongan kuat dari publik terkait perubahan UUD 1945. Berbeda dengan masa 1999-2002, ketika perubahan konstitusi dilakukan. Pada saat mana salah satu tuntutan reformasi adalah perubahan UUD. Demikian pula dengan syarat dukungan elit politik. Yang bersemangat melakukan perubahan UUD 1945, dengan konsep perubahan yang menyeluruh. Konsep perubahan demikian beresiko, satu-dua konsep usulan perubahan didukung oleh satu-dua Parpol, dan pada saat yang sama satu-dua konsep ditolak Parpol yang sama.

Tantangan akan makin besar dari Parpol ketika konsep yang diajukan adalah dimungkinkannya

Capres perseorangan. Bagaimanapun, aturan sekarang lebih menguntungkan bagi Parpol yang secara sah diberikan hak monopoli pencalonan presiden oleh konstitusi. Tanpa ada desakan yang sangat kuat dari publik dan konstituen Parpol, maka sangat sulit membayangkan ada Parpol yang bersedia melepaskan hak monopoli konstitusional pencalonan presiden tersebut.

Maka, dengan tetap menghormati para pihak yang memperjuangkan calon presiden perseorangan, saya berpendapat perjuangan demikian masih penuh tantangan yang panjang dan berliku.

Tantangan Implementasi

Jikapun tantangan konstitusi tersebut dapat dilampaui, Capres perseorangan bukanlah tanpa masalah. Problem bukan hanya milik Capres Parpol, tetapi juga dimiliki Capres perseorangan. Maka, tantangan selanjutnya adalah pada level implementasi.

Tantangan implementasi yang paling sederhana adalah terkait masalah teknis. Terkait, apa syarat pencalonan Capres perseorangan. Kalau Capres Parpol berdasarkan dukungan suara atau kursi Parpol; maka Capres perseorangan harus memiliki persyaratan yang ekuivalen dengan syarat tersebut.

Tentu saja konsep persyaratan bagi calon kepala daerah perseorangan dapat dijadikan acuan bagi Capres perseorangan, meski dengan penyesuaian yang tepat. Selanjutnya, dengan adanya Capres perseorangan, KPU akan dihadapkan dengan proses verifikasi dan tantangan kerja yang lebih tinggi.

Tantangan selanjutnya adalah dukungan politik bagi Capres perseorangan ketika terpilih. Saya meyakini ada perbedaan yang mendasar antara dukungan pemilih (*electoral support*) dengan dukungan pemerintahan (*governing support*). Seorang Capres perseorangan dapat saja dipilih mayoritas mutlak rakyat, namun belum tentu ia akan mendapatkan dukungan politik mayoritas pada saat menjalankan roda pemerintahan. Bagaimanapun *checks and balances* akan lebih dilakukan oleh DPR – dan itu berarti presiden akan dikontrol oleh partai politik. Sehingga, Capres perseorangan pada gilirannya tetap saja akan membutuhkan dukungan Parpol.

Artinya, walaupun tidak didukung Parpol ketika mencalonkan diri, presiden perseorangan terpilih akan segera mencari dukungan Parpol untuk dapat memerintah secara efektif dan produktif. Presiden perseorangan terpilih yang tetap tidak mendapatkan dukungan Parpol dan semata berpegang pada

dukungan pemilihnya akan berpotensi terus diguncang roda pemerintahannya. Tanpa dukungan mayoritas parlemen, presiden yang didukung Parpol atau koalisi Parpol saja tetap mengalami kesulitan untuk memerintah – apalagi Capres perseorangan yang tidak segera didukung mayoritas Parpol di DPR.

Ke depan, Parpol memang harus diperbaiki secara kuantitas dan kualitas. Kuantitas harus makin sedikit, agar presidensial kita berpondasi kepartaian sederhana. Sedangkan Kualitasnya harus lebih antikorupsi-antimafia. Sementara reformasi kepartaian itu terus dilakukan dan berproses, saya berpendapat, untuk jangka pendek, jalan tengah yang paling mungkin adalah mencari figur pemimpin Parpol ataupun tokoh perseorangan yang layak menjadi presiden, namun pencalonannya tetap harus mendapatkan dukungan mayoritas partai politik. Tawaran demikian, bagi sebagian pejuang pasti tidak ideal. Doa *and do the best. Keep on fighting for the better Indonesia* (*)

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. kewenangan konstitusional presiden di era reformasi jelas lebih terbatas dan lebih dikontrol dibandingkan presiden sebelum era reformasi;

2. dukungan dari partai politik yang dimiliki oleh presiden reformasi pun lebih sedikit dibandingkan dukungan partai politik sebelum reformasi. Tidak cukup itu saja, dinamika politik era reformasi lebih tinggi, sehingga seni memerintahnya tentu saja berbeda jika dibandingkan dengan seni memerintah di era sebelum reformasi.

Presiden di era reformasi menghadapi tantangan kewenangan konstitusional yang lebih sedikit, dukungan partai politik yang lebih kecil serta dinamika politik yang lebih tinggi. Lebih jauh, pengawasan yang dihadapi oleh presiden era reformasi tidak hanya kontrol konstitusional, yaitu pengawasan berdasarkan konstitusi, tetapi juga kontrol sosial yang lebih kuat, yaitu pengawasan oleh masyarakat madani secara luas. Di antaranya kontrol oleh media massa, lembaga swadaya masyarakat dan para pengamat yang tanpa henti terus memberikan masukan kritisnya.

Era reformasi menghadirkan iklim yang lebih bebas untuk menyatakan pendapat. Maka tidak mengherankan jika setiap elemen masyarakat menjadi lebih kritis kepada pemerintah, utamanya presiden. Sebagai simbol kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden di era reformasi menjadi sasaran utama kritik atas berbagai masalah kebangsaan.

Untuk media massa, ada beberapa penelitian yang secara jelas menggambarkan kehidupan pers di era reformasi jauh lebih bebas dibandingkan pers di masa sebelum reformasi. Indeks kebebasan pers yang dikeluarkan oleh *Freedom House* dengan jelas menunjukkan bahwa kebebasan pers di masa reformasi lebih baik.³⁰ Tentu saja bukan berarti tanpa masalah. Kekerasan fisik kepada jurnalis masih muncul di beberapa kasus. Kasus yang berdasarkan pada ancaman gugatan perdata ataupun dakwaan pencemaran nama baik masih pula muncul. Namun, saya meyakini para jurnalis tetap menolak untuk kembali ke era sebelum reformasi yang tidak hanya represif, tetapi juga membelenggu kehidupan pers. Kalau ada insan jurnalis yang lebih memilih kembali ke era sebelum reformasi, itu sangat aneh. Faktanya pun, saya belum mendengar ada seorang jurnalis yang lebih memilih bekerja di era otoritarian.

Selanjutnya kebebasan dan sikap kritis oleh kelompok lembaga swadaya masyarakat dan pengamat sebenarnya seiring-sejalan dengan makin bebasnya kebebasan pers. Pertama, suasana politik era reformasi memang memberikan ruang lebih bebas untuk menyampaikan kritik kepada penyelenggara

30 Bab II telah menjelaskan hal ini, disertai hasil kajian *Freedom House* yang menunjukkan kebebasan pers Indonesia yang terus membaik.

negara, tidak terkecuali kepada presiden. Kedua, media massa yang bebas, menjadi sarana yang cocok bagi sikap kritis kelompok masyarakat tersebut untuk diberitakan kepada khalayak luas.

Tetap Ada Perbaikan

Meskipun dengan kewenangan konstitusional presiden yang makin sedikit, kontrol konstitusional yang semakin besar, dukungan politik yang makin kecil, tidak berarti presiden era reformasi kinerjanya lebih buruk. Tetap saja ada capaian yang secara *fair* harus dicatat sebagai prestasi di tengah hujan kritik yang terus mendera.

Berikut adalah hasil kajian *Human Development Index*, *Global Competitiveness Index* dan akhirnya *Failed States Index*. Ketiga kajian tersebut, akan dipaparkan dan dianalisis berikut ini. Paparan dan analisa jelas menunjukkan, oleh pihak ketiga yang lebih netral, Indonesia pasca reformasi mempunyai kecenderungan yang terus membaik, utamanya pada tiga bidang yang indeks penilaiannya dilakukan penelitian tersebut. Hal demikian membuktikan, presiden era reformasi tetap dapat menunjukkan kinerjanya yang efektif. Apalagi, ketiga indeks tersebut berkait erat dengan bidang ekonomi yang menjadi perhatian para kritikus, karena berhubungan dengan kesejahteraan rakyat. Diargumentasikan, dengan tantangan presiden

reformasi yang tidak ringan, bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat tetap mengalami perbaikan yang seharusnya diapresiasi. Berikut adalah uraian satu-persatu dari ketiga indeks tersebut.

Indeks Pembangunan Manusia

Lembaga PBB, *United Nations Development Programme* secara rutin mengeluarkan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index, HDI*). Dari rilis tersebut terlihat jelas, bahwa HDI Indonesia terus meningkat dan mengalami perbaikan. Tabel 5 secara rinci menunjukkan kecenderungan yang semakin baik tersebut.

Tabel 5
Human Development Index Indonesia
1980 – 2010

Tahun	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indeks	0,391	0,458	0,500	0,561	0,568	0,580	0,588	0,593	0,600

Terlihat bahwa HDI di tahun 2010 adalah 0,600. HDI tertinggi dalam sejarah republik, setelah sebelumnya di tahun 2000 ada pada skala 0,500. Kecenderungan yang terus meningkat itu memang terjadi sejak tahun 1980, sebagaimana data yang dirilis oleh UNDP. Namun perlu diingat

bahwa era 1980 sampai akhir 1990-an adalah era kepemimpinan yang mempunyai kewenangan konstitusional sangat besar, dengan kontrol lebih kecil, serta dukungan politik yang mayoritas mutlak kepada Presiden. Dengan demikian, fakta bahwa kenaikan antara sebelum dan sesudah reformasi tetap terjadi, dalam skala yang relatif sama, justru menunjukkan bahwa kepresidenan pasca reformasi tidak kalah efektif, meski dengan kewenangan dan dukungan politik yang lebih terbatas, padahal kontrol lebih kuat dari berbagai kalangan.

Grafik 7
Skor HDI Indonesia 1980-2010



Tabel 5 dan grafik 7 menunjukkan visualisasi lebih jelas bahwa dengan kewenangan lebih terbatas presiden era reformasi tidak kalah efektifnya.

Mengingat pemerintahan era reformasi adalah rezim yang lebih demokratis, maka capaian yang dilakukan seharusnya lebih diberikan nilai positif, utamanya jika dibandingkan dengan rezim yang lebih otoritarian dan problematik.

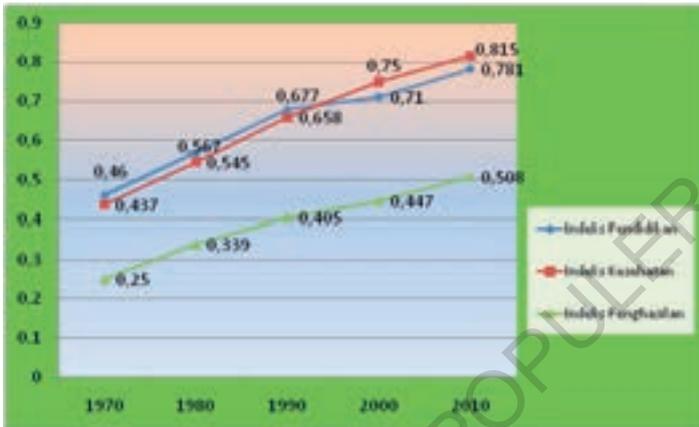
Bahkan jika HDI diurai menjadi indeks pendidikan, kesehatan dan penghasilan. Ketiga komponen HDI itupun terus mengalami perbaikan dan karenanya merupakan prestasi yang sangat layak mendapatkan apresiasi. Tabel 6 menunjukkan dengan lebih rinci bagaimana ketiga komponen HDI itu terus meningkat dalam rentang waktu 1970 hingga 2010.

Tabel 6
Tiga Komponen HDI

No	HDI Komponen	Tahun				
		1970	1980	1990	2000	2010
1	Indeks Pendidikan	0,460	0,567	0,677	0,710	0,781
2	Indeks Kesehatan	0,437	0,545	0,658	0,750	0,815
3	Indeks Penghasilan	0,250	0,339	0,405	0,447	0,508

Secara jelas terlihat indeks pendidikan membaik dari skala 0,460 di tahun 1970 menjadi 0,781 di tahun 2010. Demikian pula halnya dengan indeks kesehatan yang membaik dari 0,437 menjadi 0,815 serta indeks penghasilan yang juga meningkat dari 0,250 menjadi 0,508.

Grafik 8
Tiga Komponen HDI



Sama halnya dengan analisis HDI, cara menganalisis tiga komponen HDI di atas juga harus dilakukan dengan mempertimbangkan atmosfer pemerintahan pada saat mana kajian dilakukan. Dengan menimbang situasi pemerintahan, khususnya kekuasaan presiden lebih besar dan tanpa kontrol, maka capaian HDI presiden era reformasi, yang mempunyai tantangan kewenangan mengecil dan kontrol yang lebih tinggi, seharusnya wajar untuk mendapatkan apresiasi lebih.

Selain HDI, indikator ekonomi lainnya pun menunjukkan perbaikan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada 2010 mencapai 6,1 persen atau melebihi target yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2010 sebesar 5,8%. Atas pertumbuhan

ekonomi tersebut, hampir semua institusi keuangan internasional sepakat mengatakan bahwa Indonesia adalah salah satu tujuan investasi terbaik di dunia serta menjadi salah satu *emerging market* dengan *outlook* ekonomi terbaik di dunia selain Cina dan India. Pada Januari 2010, *the Fitch Ratings* meningkatkan rating Indonesia menjadi satu tingkat dibawah level layak investasi (*investment grade*), hal yang sama juga dilakukan oleh *Standard & Poor's* pada Maret 2010 yang menaikkan rating utang Indonesia menjadi BB, bahkan pada awal april 2011 rating Indonesia kembali dinaikkan menjadi BB+ atau setingkat dibawah *level investment grade*.³¹

Terkait utang Negara, memang benar bahwa utang Indonesia mengalami peningkatan, namun secara rasio terhadap PDB (produk domestik bruto) angkanya semakin mengecil dan jauh lebih baik dibanding rasio negara-negara lain. Data dari Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa pertumbuhan *Debt to GDP Ratio* Indonesia pada 7 tahun terakhir mengalami perkembangan yang signifikan yaitu 72,9 di tahun 2003 menjadi 26,4 ditahun 2010. Menurut data *Economist Intelligence Unit*, posisi *Debt to GDP Ratio Indonesia* di awal tahun 2011 yaitu 25,5 adalah terendah sejak sebelum era reformasi dan lebih bagus daripada

31 Data dapat diakses disitus resmi Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Negara Kemenkeu RI, <http://www.dmo.or.id>, edisi Juli 2011.

Jepang 198,8; Turki 50,7; Filipina 62,2; Itali 121,3; Inggris 82,8; dan Amerika Serikat 60,3.³²

Indikator lain yang menggembirakan adalah Produk Domestik Bruto atau GDP Indonesia sejak tahun 2003 hingga 2010 mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan, bahkan dapat dikatakan pertumbuhan terbaik sepanjang sejarah RI yaitu pada level Rp 2.013 triliun pada tahun 2003 kemudian berturut-turut naik menjadi Rp 6.423 triliun pada tahun 2010.

Penerimaan negara juga mengalami pertumbuhan dan bahkan tidak pernah mengalami penurunan sejak 2003 hingga 2010. Pada tahun 2003, penerimaan negara pada kisaran Rp 341 triliun dan kemudian berturut-turut mengalami pertumbuhan hingga tahun 2010 pada kisaran Rp 995 triliun. Begitupun dengan cadangan devisa negara, dimana pada tahun 2003 masih pada kisaran Rp 36,3 triliun menjadi kisaran Rp 96,2 triliun pada tahun 2010.

Pada intinya adalah tidak dapat dinafikan bahwa pertumbuhan ekonomi dengan berbagai indikatornya menunjukkan bahwa Indonesia pada posisi gemilang dan semakin optimistis dalam percaturan ekonomi global dimasa yang akan datang. Dari setiap indikator tersebut tidak ada satupun yang menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia mengalami penurunan, meskipun harus

32 Sumber: situs resmi Ditjen Pengelolaan Utang Negara Kemenkeu RI, www.dmo.or.id, edisi Januari 2011.

diakui masih ada pekerjaan rumah seperti halnya pemerataan hasil pembangunan ekonomi.

Indeks Persaingan Global ³³

Berikutnya, mari kita kaji indeks persaingan (*Global Competitiveness Index*) yang juga menunjukkan perbaikan. Data yang ada sejak 2004 hingga 2011, dengan jelas menggambarkan kecenderungan terus membaiknya daya saing Indonesia.

Tabel 7
Indeks Kompetisi Global Indonesia 2004 – 2011

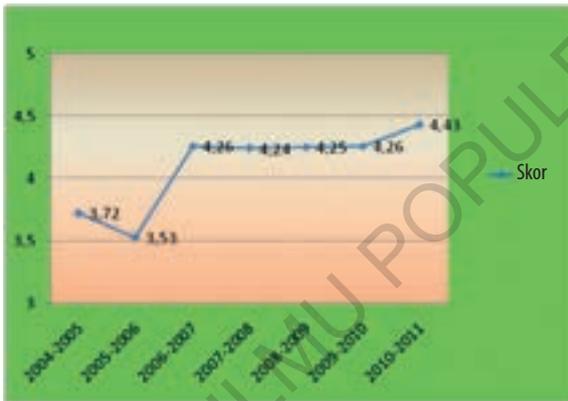
No	Tahun	Skor	Peringkat
1	2004-2005	3,72	69
2	2005-2006	3,53	74
3	2006-2007	4,26	50
4	2007-2008	4,24	54
5	2008-2009	4,25	55
6	2009-2010	4,26	54
7	2010-2011	4,43	44

Tabel 7 menunjukkan bahwa skor dan peringkat Indonesia pada 3,72 dan 69 di tahun 2004-2005 dan

³³ Indeks ini dipersiapkan oleh *World Economic Forum*, dapat diakses pada situs <http://www.weforum.org>.

membalik signifikan menjadi 4,43 dan 44 di tahun 2010-2011. Perlu dicatat bahwa, untuk indeks kompetisi ini, skor yang makin tinggi berarti makin baik, sedangkan peringkat yang makin atas berarti makin berprestasi.

Grafik 9
Skor Indeks Kompetisi Global Indonesia 2004 – 2011



Grafik 10
Peringkat Indeks Kompetisi Global Indonesia 2004 – 2011



Indeks Negara Gagal

Selanjutnya akan kita lengkapi analisis keberhasilan era reformasi dengan membahas indeks negara gagal (*failed states index*) yang dirilis oleh *Fund for Peace* (FP), lembaga independen non-profit yang berbasis di Washington DC, setiap tahun, sejak 2005 hingga 2011.³⁴ Berbeda dengan beberapa kalangan yang menyatakan Indonesia sedang menuju negara gagal, hasil kajian ilmiah yang dilakukan FP menunjukkan Indonesia justru menjauh dari negara gagal.

Penelitian ini sangat serius, menggunakan dua belas indikator sekaligus, di antaranya: turunnya kemiskinan, pelayanan publik dan hak asasi manusia. Kecenderungan indeks yang dirilis oleh FP menunjukkan Indonesia justru terus membaik, makin menjauh dari negara gagal. Tabel 8 menunjukkan bahwa, meski sempat memburuk dari tahun 2005 ke 2006, dari posisi 47 turun ke 32, posisi Indonesia setiap tahun selanjutnya terus membaik, yaitu pada posisi 55 di tahun 2007, menjadi posisi 64 di tahun 2011, yang merupakan posisi terbaik dalam sejarah survei ini diadakan. Sejalan dengan itu, skor Indonesia

34 Data indeks negara gagal ini dipersiapkan oleh *Fund for Peace*, <http://www.fundforpeace.org>. Metodologinya menggunakan *Conflict Assesment System Tool* (CAST). Sebuah metodologi yang telah dikembangkan dan teruji sejak beberapa dekade terakhir.

juga terus membaik, dengan skor 87,0 di tahun 2005 menjadi 81,6 di tahun 2011. Skor tahun 2011 itu pun adalah nilai terbaik dalam tujuh tahun survei yang dirilis FP. Perlu dijelaskan, berdasarkan indeks ini suatu negara makin mendekati gagal jika berada pada posisi makin bawah dan skor makin tinggi.

Tabel 8
Indeks Negara Gagal 2005 – 2011

Indikator	Tahun						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Peringkat	47	32	55	60	62	61	64
Tekanan Demography	8,6	7,5	7	7	7,3	7,2	7,4
Pengungsian dan IDPs (Internally Displaced Persons)	7	8,2	7,5	7,3	6,7	6,5	6,6
Group Grievance	6,3	6,3	6,0	5,9	6,3	6,3	6,6
Human Flight and Brain Drain	8,9	8,3	7,5	7,5	7,2	7,3	6,9
Kesenjangan Pembangunan Ekonomi	9	8	8	8	8,1	7,9	7,5
Kemiskinan dan Penurunan Ekonomi	4	6,8	6,5	6,3	6,9	6,7	6,4
Legitimasi Negara	9,2	6,7	6,5	6,8	6,7	6,9	6,7
Pelayanan Publik	4	7,2	7	6,7	6,7	6,7	6,5
HAM dan Rule of Law	8,6	7,5	7	6,8	6,7	6,5	6,3
Aparat Keamanan	7,6	7,5	7,3	7,1	7,3	7,3	7,1
Elit Faksionalisasi	8,8	7,9	7,2	7	7,3	7,1	7,0
Intervensi Eksternal	5	7,3	6,9	6,9	6,9	6,7	6,5
Total Skor	87	89,2	84,4	83,3	84,1	83,1	81,6
Jumlah Negara	76	146	177	177	177	177	177

Data penelitian ini dengan jelas membantah asumsi beberapa kalangan bahwa Indonesia menuju negara gagal. Data itu pula, yang dikutip oleh Gumilar Rusliwa Somantri, rektor Universitas Indonesia, dalam artikelnya “Menyoal Negara Gagal” di harian *Kompas*. Gumilar berargumen bahwa posisi dan

skor Indonesia justru semakin membaik, artinya semakin jauh dari negara gagal.³⁵

Grafik 11
Skor Indeks Negara Gagal Indonesia 2005-2011



Grafik 12
Peringkat Indeks Negara Gagal Indonesia 2005 – 2011



35 Gumilar Rusliwa Somantri, *Menyoal Negara Gagal*, Kompas, 20 Juli 2011.

Tabel 8, Grafik 11 dan 12 secara jelas menunjukkan kecenderungan Indonesia yang semakin jauh dari negara gagal.

Ketiga indeks di atas, HDI, indeks persaingan usaha dan indeks negara gagal secara jelas menunjukkan bahwa perbaikan terus terjadi di tengah lebih minimnya kewenangan, serta lebih kecilnya dukungan politik dimiliki oleh presiden. Dengan demikian seharusnya, tidaklah tepat mengatakan pemerintahan ini tidak lebih efektif. Untuk lebih menegaskan efektivitas presiden era reformasi yang tetap baik tersebut, berikut saya akan paparkan hasil penelitian yang mendukung argumen tersebut.

Tabel 9
Fungsi Pemerintahan³⁶

No	Negara ASEAN	Skor Demokrasi Kategori <i>Functioning of Government</i>			Skor
		2006	2008	2010	
1	Indonesia	7.14	6.79	7.5	+0.36
2	Singapura	7.5	7.5	7.5	0
3	Malaysia	5.71	6.07	6.79	+1.08
4	Thailand	6.43	6.79	6.07	-0.36
5	Philippines	5.36	5	5	-0.36
6	Vietnam	4.29	4.29	4.29	0
7	Laos	3.21	3.21	3.21	0
8	Myanmar	1.79	1.79	1.79	0

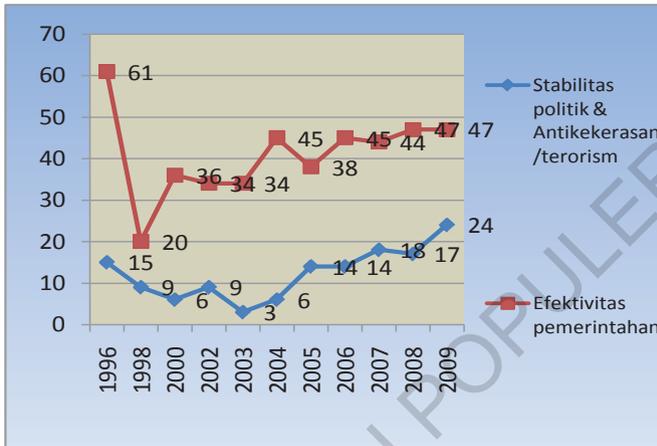
³⁶ *Economist Intelligence Unit (www.eiu.com)*

Fungsi pemerintahan yang digambarkan di atas menunjukkan bagaimana skor 7,5 Indonesia berada di peringkat pertama bersama dengan Singapura di antara negara-negara ASEAN. Fungsi pemerintahan disini adalah salah satu indikator dalam indeks demokrasi yang diteliti oleh Economist Intelligence Unit. Kecenderungan skor Indonesia meningkat 0,36, yang merupakan kenaikan terbaik kedua se-ASEAN. Sedangkan Singapura, meski menduduki peringkat pertama bersama Indonesia namun trennya stagnan, tidak ada perubahan. Jangan dilupakan pula bahwa kompleksitas Indonesia sebagai negara besar, dengan jumlah penduduk yang jauh lebih banyak dari Singapura. Sehingga skor fungsi pemerintahan Indonesia yang tertinggi se-ASEAN, sama dengan Singapura yang merupakan negeri lebih kecil, menunjukkan jalannya pemerintahan Indonesia sebenarnya jauh lebih efektif. Tentang efektivitas pemerintahan tersebut, Tabel 10 juga menunjukkan kecenderungan peringkat yang terus membaik, khususnya pasca reformasi.

Tabel 10
Stabilitas Politik & Anti-kekerasan
Efektivitas Pemerintahan

Indikator	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stabilitas Politik dan Anti-kekerasan	15/180	9	6	9	3	6	14	14	18	17	24/213
Efektivitas Pemerintahan	61/152	20	36	34	34	45	38	45	46	47	47/211

Grafik 13
Stabilitas Politik & Antikekerasan
Efektivitas Pemerintahan



Data efektivitas pemerintahan di atas didasarkan pada *worldwide governance indicators*. Grafik 13 menunjukkan dengan jelas perbaikan efektivitas pemerintahan tersebut. Dua penelitian di atas, fungsi pemerintahan dari *Economist Intelligence Unit* maupun efektivitas pemerintahan *Worldwide Governance Indicator* dengan jelas menunjukkan pemerintahan berjalan dengan baik dan efektif.

Ramuan Sistem Presidensial

Presidensial yang efektif akan lebih mungkin terjadi jika ada kewenangan konstitusional, ditambah dukungan politik, dengan tetap tidak menghilangkan kontrol atas kekuasaan presiden.

Ke depan, ramuan sistem presidensial tentu harus terus diperbaiki. Efektivitas pemerintahan sebaiknya memperhatikan rumusan, berikut:

Grafik 14
Rumus Sistem Presidensial Efektif

$$\mathbf{PE = KK + DP + K}$$

PE : Presidential efektif

KK: Kewenangan konstitusional

DP: Dukungan politik

K : Kontrol

Ramuan demikian, tentu lebih dalam bentuk formulasi demikian untuk dirumuskan, namun praktiknya tentu lebih dinamis dan kompleks, yang setiap masalah akan membutuhkan rumusan solusi yang berbeda. Berikut adalah tawaran ramuan sistem presidensial yang saya tuliskan dalam kolom di harian *Seputar Indonesia*.

Meramu Keseimbangan Presidensial³⁷

Sistem presidensial yang efektif adalah sistem presidensial yang meramu secara seimbang berbagai

³⁷ Denny Indrayana, *Meramu Keseimbangan Presidensial*, Seputar Indonesia 23 April 2011.

macam syarat dasar pemerintahan presidensial. Karena keseimbangan adalah kunci dari keadilan. Namun, hikayat presidensial membuktikan pekerjaan meramu itu bukan perkara mudah. Sejak sistem presidensial lahir di Amerika Serikat pada akhir abad ke-18, kisah presidensial penuh dengan romantika pasang-surut keberhasilan dan juga kegagalan (Linz: 1994).

Ramuan ideal tidak mudah didapatkan. Ibaratnya, jika kita ingin membeli rumah, maka idealnya rumah idaman ukurannya besar, lokasinya strategis, fasilitasnya lengkap tetapi harganya murah. Namun kondisi ideal demikian dalam realitasnya sangat sulit didapatkan. Demikian pula dalam meramu sistem presidensial. Realitasnya, adonan yang ideal lebih sulit diciptakan.

Sistem presidensial yang ideal dan seimbang mensyaratkan legitimasi yang kuat; kewenangan konstitusional yang memadai; dukungan politik yang cukup; sekaligus kontrol yang efektif. Legitimasi yang kuat hadir dari model pemilihan presiden yang adil dan demokratis. Pemilihan presiden langsung diargumentasikan lebih menghadirkan legitimasi di hadapan rakyat yang dapat langsung memberikan suaranya. Namun, opsi pemilihan oleh parlemen tetap muncul sebagai alternatif.

Bahkan di Amerika Serikat, model pemilihan presidennya tidaklah murni langsung. Pemenang Pilpres tidaklah ditentukan oleh suara terbanyak (*popular votes*), tetapi oleh *electoral college*, yaitu perwakilan yang bertugas memilih presiden mewakili negara bagiannya. Sehingga pemenang Pilpres bisa jadi tidak memenangkan suara terbanyak, tetapi mendapatkan mayoritas *electoral college*. Maka perdebatan tentang mempertahankan dan meninggalkan *electoral college* tak pernah berujung, utamanya setelah Pilpres di tahun 2000, ketika Al Gore yang mendapatkan suara terbanyak harus kalah dari George W. Bush.

Indonesia telah berpengalaman dengan sistem pemilihan presiden tidak langsung melalui MPR, ataupun secara langsung di tahun 2004 dan 2009. Saya berpandangan, pemilihan presiden langsung lebih mematangkan kehidupan demokrasi kita, tentu dengan perbaikan yang harus dilakukan terus-menerus agar penyelenggaraannya semakin profesional, serta prosesnya terus semakin adil dan demokratis. Salah satu yang perlu diatur dengan lebih baik adalah pendanaan para calon presiden. Dana kampanye harus diatur semakin transparan dan akuntabel.

Ramuan kedua dalam sistem presidensial adalah kewenangan konstitusional yang memadai. Presiden

adalah kepala negara dan kepala pemerintahan. Maka kewenangan yang diberikan oleh konstitusi serta aturan turunannya harus tetap cukup bagi presiden untuk dapat memerintah secara efektif. Di semua negara dengan sistem pemerintahan presidensial, kewenangan presiden memang sangat kuat. Presiden adalah orang terkuat, orang nomor satu, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka, presiden yang dilucuti kekuasaannya akan kesulitan untuk memerintah, sebagaimana dialami oleh para presiden di Amerika Latin (Mainwaring: 1990).

Meski perlu dicatat pula kewenangan yang cukup bukan berarti berlebihan. Indonesia pernah mempunyai konstitusi yang *executive heavy*, yaitu sebelum perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 – 2002. Saat itu kewenangan presiden dikatakan “tidak tak terbatas”, tetapi faktualnya kekuasaan presiden terlalu kuat. Yang paling problematik bukan semata pada kewenangan yang besar, namun masa jabatan presiden yang tidak terbatas. Ketiadaan pembatasan masa jabatan, menyebabkan kekuasaan presiden menjadi terakumulasi dan terus menguat. Karenanya secara konseptual, masa jabatan presiden harus dibatasi dengan tiga cara: tidak ada masa jabatan kedua (*no re-election*); tidak boleh ada masa jabatan yang berlanjut (*no immediate re-election*); dan maksimal dua kali masa jabatan (*only one re-election*) (Lijphart: 1999).

Setelah mempunyai legitimasi yang kuat dan kewenangan konstitusional yang cukup, presiden tetap membutuhkan dukungan politik yang memadai. Sistem presidensial memang memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif, namun pemisahan itu bukan berarti presiden tidak memerlukan dukungan dari parlemen, sebagaimana disyaratkan dalam sistem parlementer. Sistem presidensial tetap perlu menghindari pemerintahan terbelah (*divided government*) yang tajam. Yaitu presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas partai di parlemen. Pemerintahan terbelah demikian tidak mungkin terjadi di dalam sistem parlementer. Karena tanpa dukungan mayoritas anggota parlemen, perdana menteri pasti akan jatuh. Namun, dalam sistem presidensial, tanpa dukungan mayoritas anggota parlemen, presiden belum tentu jatuh, namun pemerintahannya pastinya sangat sulit untuk efektif.

Untuk menciptakan dukungan politik yang memadai, sistem presidensial harus didesain agar didukung dengan sistem pemerintahan yang lebih sederhana. Amerika Serikat diuntungkan karena hanya ada dua partainya yang dominan dalam pemerintahan (*two recognized parties*), sehingga sistem presidensialnya mudah terbagi antara partai pemerintah (*the rulling party*) dan partai non-pemerintah (*the opposing party*). Model Amerika

Latin, adalah contoh buruk ketika kewenangan konstitusional presiden dilemahkan berpadu dengan sistem multipartai yang tidak sederhana (Mainwaring: 1990). Di tanah air, posisi partai oposisi sebagai pilihan yang tidak kalah penting, harus semakin dibudayakan.

Penyederhanaan partai adalah keniscayaan. Untuk itu, konsep ambang batas perolehan kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) harus makin ditingkatkan. Agar partai yang mempunyai kursi di parlemen semakin sedikit. Selanjutnya, ambang batas persyaratan calon presiden (*presidential threshold*) juga harus makin dinaikkan. Dengan demikian, kemungkinan terciptanya pemerintahan yang terbelah, akan semakin kecil. Persoalan timbul jika calon presiden perseorangan disetujui. Presiden perseorangan terpilih pasti akan menjadi *minority president*, yaitu presiden yang tidak mempunyai dukungan partai memadai di parlemen. Maka, syarat ambang batas calon presiden perseorangan harus betul-betul ketat, sehingga walaupun dukungan dari partai sangat lemah, dukungan dari pemilihnya harus sangatlah kuat agar presiden perseorangan yang terpilih tetap efektif memerintah dan dapat bertahan.

Terakhir, di samping legitimasi yang kuat, kewenangan konstitusi yang cukup, dukungan

politik yang memadai, kontrol yang ketat tetap harus diberikan kepada presiden. Karena, kewenangan konstitusi yang kuat, dukungan politik yang terlalu mayoritas sehingga kontrol parlemen sangat lemah menghadirkan presiden yang otoriter. Sebaliknya, presiden dengan kewenangan konstitusi yang terus dikurangi, dukungan politik yang terlalu kecil sehingga kontrol parlemen terlalu kuat, tidak hanya akan sulit untuk memerintah, bahkan akan sulit untuk bertahan hingga akhir masa jabatan. Kontrol yang efektif jelas bukan terlalu lemah ataupun terlalu kuat sehingga menimbulkan kebuntuan jalannya roda pemerintahan (*gridlock*).

Ramuan presidensial Indonesia ke depan sudah relatif sudah baik dalam hal legitimasi pemilihan presiden langsung, yang menyisakan persoalan kepemiluan yang harus diselenggarakan semakin demokratis. Yang harus dicegah adalah kecenderungan untuk terus membatasi dan melucuti kewenangan presiden. Demikian pula soal dukungan politik yang harus didesain cukup bagi presiden memerintah serta kontrol yang tetap efektif, mensyaratkan percepatan reformasi sistem Parpol yang ramping dari segi kuantitas serta antikorupsi dari segi kualitas.

Ramuan seimbang presidensial demikian pasti tidak mudah. Adalah langka sistem presidensial mempunyai fasilitas lengkap legitimasi yang kokoh, kewenangan konstitusional yang memadai, dukungan politik yang cukup, sekaligus kontrol yang efektif. Namun, desain regulasi harus mengarah bagi terciptanya sistem presidensial dengan ramuan yang ideal, yaitu presidensial yang seimbang, presidensial yang adil. Terus berdoa *and do the best. Keep on fighting for the better Indonesia.* (*)

Dengan tantangan yang tidak ringan, presiden di era reformasi, termasuk Presiden SBY, terbukti tetap menorehkan capaian yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Tentu adapula tantangan yang lebih berat, misalnya, yang sering dikritisi di bidang pemberantasan korupsi. Tidak bisa dibantah, korupsi adalah salah satu masalah terberat yang belum bisa diatasi sepenuhnya di era reformasi. Namun demikian, paparan pada Bab IV berikut akan juga menunjukkan bahwa, di tengah persoalan korupsi yang tidak ringan, tetap ada pula capaian yang harus kita apresiasi, dan karenanya membuka ruang untuk optimistis dalam ikhtiar pemberantasan korupsi. (*)

Bagian IV
INDONESIA BUKAN SURGA
KORUPTOR

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

INDONESIA BUKAN SURGA KORUPTOR

Pada bab ini persoalan terkait korupsi akan dikupas lebih lengkap. Tanpa bermaksud sama sekali menyatakan persoalan korupsi sudah selesai, bagian ini tetap mengatakan bahwa Indonesia pasca reformasi adalah Indonesia yang lebih antikorupsi. Indonesia yang semakin keras dan semakin gigih bertarung melawan koruptor.

Saya menolak pesimisme dalam agenda pemberantasan korupsi. Tidak boleh dinafikan bahwa korupsi masih menjadi salah satu permasalahan utama bangsa ini. Tiap hari kita disuguhkan kasus-kasus korupsi yang terus menyita perhatian. Tiada henti, tanpa putus. Pemberitaan demikian tentu penting sebagai wujud kebebasan pers, sekaligus kontrol dan pengingat, bahwa upaya pemberantasan korupsi masih jauh dari selesai.

Namun, apakah benar kita tidak ada pergerakan bahkan mundur dalam pemberantasan korupsi? Untuk maksud tetap menjaga optimisme, izinkan saya menyampaikan pandangan yang melawan arus deras pesimisme demikian.

Sebab, kepesimisan yang terus digaungkan bisa menyebabkan keputusan. Padahal dalam memberantas korupsi, pesimisme dan putus asa justru adalah musuh yang harus ditaklukkan.

Bahkan, melihat kasus korupsi yang terus hadir silih berganti, tidak harus selalu dilihat dari sisi *bad news*. Karena, *good news*-nya berarti upaya pemberantasan korupsi telah berhasil mengungkap kasus-kasus yang sebelumnya berada di ruang gelap. Dulu, tidak ada pejabat tinggi eksekutif, gubernur, bupati, walikota yang dijerat kasus korupsi. Di legislatif, puluhan anggota DPR dan ratusan DPRD, sedang dan telah menjalani proses hukum. Demikian pula di yudikatif, hakim, jaksa, polisi, advokat, kurator telah pula tertangkap tangan kasus suap-korupsi. Untuk pejabat negara, Presiden SBY telah memberikan lebih dari 163 persetujuan pemeriksaan terkait kasus korupsi.

Adalah *bad news* bahwa, menurut perhitungan ICW, dalam 10 tahun terakhir ada 45 orang yang terkait kasus korupsi melarikan diri ke luar negeri. Tetapi *good news*-nya, itu berarti, Indonesia dengan KPK-nya, dengan ICW-nya dengan kontrol publik yang semakin kuat, bukan lagi surga bagi koruptor. *Good news*-nya, upaya pemberantasan korupsi telah menghadirkan iklim takut, sehingga beberapa terduga koruptor lebih memilih bersembunyi di luar negeri.

Di era dahulu, bagi Ibu Nunun Nurbaeti Daradjatun, yang merupakan istri mantan Wakapolri, tidak perlu harus menjadi buron internasional dan lari ke luar negeri. Cukup tinggal santai saja di Jakarta, kemungkinan besar tidak akan ada penegak hukum yang berani menyentuhnya. Dahulu, bagi Muhammad Nazaruddin, yang sempat menduduki posisi strategis Bendahara Umum partai pemerintah, lari ke luar negeri tidak perlu sempat hinggap di pikirannya. Penegak hukum di zaman dahulu tak akan dapat menyentuh posisi pejabat partai sedemikian strategis. Tetapi sekarang, baik Nunun maupun Nazaruddin, dan beberapa orang terkait kasus korupsi lainnya, harus memilih lari bersembunyi di Singapura, ataupun di negara lain entah di mana. Bagi para terduga kasus korupsi itu, Singapura lebih merupakan surga tempat mereka bersembunyi, bukan lagi Indonesia. Mengapa demikian? Jawaban singkatnya, karena upaya pemberantasan korupsi kita tidak berjalan di tempat. Karena agenda pemberantasan korupsi kita membawa optimisme dan *good news*, tidak hanya pesimisme dan *bad news*.

Pertama, Indonesia pasca reformasi adalah Indonesia yang lebih demokratis. Negara yang lebih demokratis adalah negara yang lebih antikorupsi. Karena korupsi akan lebih subur di sistem bernegara yang otoriter. Sistem demokratis adalah sistem yang

lebih transparan, akuntabel dan partisipatif. Itulah tiga syarat hadirnya *good governance*.

Kedua, regulasi antikorupsi kita terus membaik. Regulasi yang terkait dengan antikorupsi juga mengalami banyak kemajuan. Undang-undang Antikorupsi kita telah dua kali mengalami perbaikan sejak reformasi dimulai. Terakhir sedang dilakukan harmonisasi dengan Konvensi Antikorupsi PBB yang telah kita ratifikasi. RUU Antikorupsi yang terakhir memang sempat mendapatkan sorotan dari berbagai kalangan, tapi sorotan kritis demikian justru menunjukkan bagaimana perbedaan pendapat terbuka lebar di era reformasi. Hal yang sangat ditabukan di era dahulu yang otoritarian. Selain UU Antikorupsi, kita mempunyai UU KPK, UU Pengadilan Tipikor, UU Anti Pencucian Uang, UU Perlindungan Saksi dan Korban, UU Keterbukaan Informasi Publik, bahkan peraturan-peraturan strategis antikorupsi di bawah UU, misalnya: Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2009 tentang Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI.

Ketiga, institusi antikorupsi pasca reformasi jelas lebih lengkap dan berdaya. Sudah pasti KPK, Pengadilan Tipikor, Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan, Komisi Informasi, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban serta Mahkamah

Konstitusi adalah beberapa lembaga kunci dalam upaya pemberantasan korupsi.

Keempat, pers yang makin bebas pasca reformasi adalah salah satu elemen vital yang menguatkan upaya pemberantasan korupsi. Pemberitaan kasus korupsi yang terus hadir membuat kita tetap disadarkan bahwa korupsi masih harus terus diberantas.

Last but not least, **kelima**, partisipasi publik dalam agenda pemberantasan korupsi jelas lebih tinggi dibandingkan di era otoritarian. Kontrol dari masyarakat madani seperti ICW, Pusat kajian Anti (Pukat) Korupsi UGM, Masyarakat Transparansi Indonesia dan lembaga swadaya masyarakat lainnya, jelas mempunyai kontribusi signifikan dalam mengefektifkan ikhtiar pemberantasan korupsi. Paparan berikut akan menguraikan lebih detail kelima faktor di atas, satu per satu.

Indonesia Lebih Demokratis

Bahwa negara lebih demokratis berarti lebih antikorupsi mudah dilogika dari rumusan korupsi itu sendiri. $Corruption (C) = Authority (A) + Monopoly (M) - Transparency (T)$. Maknanya, korupsi

lahir dari kewenangan yang terpusat, dimonopoli, tanpa kontrol, apalagi keterbukaan. Dalam sistem bernegara demikian, korupsi akan tumbuh subur, koruptor akan lebih makmur.

Negara dengan kekuasaan tanpa kontrol dan minus transparansi adalah ciri dasar negara otoritarian. Negara demokratis menolak pemusatan kekuasaan, akan mengembangkan mekanisme saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*) yang efektif, dan mengadopsi sistem kerja yang lebih transparan. Indonesia pasca reformasi secara jelas telah mengembangkan sistem bernegara yang lebih demokratis. Dimulai dengan reformasi konstitusi yang menghasilkan empat perubahan konstitusi yang mereinkarnasi UUD 1945 menjadi konstitusi yang lebih demokratis. Mekanisme saling kontrol jelas diperbaiki, perlindungan hak asasi manusia jelas ditingkatkan.³⁸ Dilanjutkan dengan berbagai aturan yang menegaskan kebebasan berpendapat, kebebasan pers, hingga hadirnya UU Keterbukaan Informasi, UU Nomor 14 Tahun 2008.

Tentang Indonesia yang menjadi negara lebih demokratis tersebut, telah diuraikan pada Bab II, Reformasi Tidak Mati Suri. Kajian *Economist Intelligence Unit* menunjukkan dengan jelas kecenderungan Indonesia yang makin demokratis. Tentu bukan tanpa masalah. Tantangan menjaga

38 Lihat Bab III Tantangan Presiden Reformasi.

pluralisme misalnya antar agama, kembali mengemuka. Khususnya dengan munculnya beberapa masalah hukum keagamaan, tidak terkecuali persoalan Ahmadiyah. Namun, secara umum, dibandingkan dengan kondisi sebelum reformasi, Indonesia kini tetaplah negara yang lebih demokratis.

Regulasi yang Membaik

Tidak sulit membuktikan bahwa aturan antikorupsi pasca reformasi jauh lebih baik dibandingkan dengan sebelum reformasi. Seluruh level aturan dari UUD hingga aturan-aturan di bawahnya terus diperbaiki untuk meningkatkan kualitas regulasi antikorupsi.

Di level UUD 1945, kata “korupsi” masuk ke dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Jika terbukti, korupsi merupakan salah satu alasan seorang presiden bisa dimakzulkan. Bersama-sama dengan pasal pemakzulan (*impeachment articles*) lainnya yang sudah standar diatur dalam konstitusi: penghianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi dan perbuatan tercela. Bahkan di Amerika Serikat sendiri, aturan darimana pasal pemakzulan diadopsi, soal korupsi ini tidak secara tegas dijadikan dasar pemakzulan presiden.

Pada level undang-undang, tentu UU Antikorupsi adalah induk dari semua aturan antikorupsi. Setelah mencabut UU Antikorupsi lama, UU Nomor 31 Tahun 1999 telah diperbaiki dengan UU Nomor 20 Tahun 2001. Selanjutnya, Indonesia telah pula meratifikasi Konvensi PBB Antikorupsi (*United Nations Convention Against Corruption*) dengan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Conventions Against Corruption* 2003. UU Antikorupsi dilengkapi dengan UU KPK, UU Antipencucian Uang, UU Pengadilan Tipikor, UU Keterbukaan Informasi Publik dan lain-lain.

Keberadaan beberapa regulasi itu menghadirkan sistem bernegara yang lebih transparan dan akuntabel. Misalnya, UU KPK menegaskan perlunya pelaporan harta kekayaan pejabat negara. Mekanisme yang sebelumnya dikerjakan oleh KPKPN (Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara) akhirnya dilakukan oleh KPK, setelah KPKPN “dikuidasi” melalui perubahan UU. Mekanisme pelaporan ini, meski masih menyimpan beberapa persoalan, misalnya terkait ketiadaan sanksi tegas jika tidak melaporkan, tetap merupakan sistem antikorupsi yang lebih baik. Tabel 11 menunjukkan perkembangan LHKPN yang terus meningkat dari waktu-ke-waktu. Kabar baik bagi penciptaan pemerintahan dan pejabat negara yang lebih bersih, dan karenanya antikorupsi.

Tabel 11 ³⁸
Penyampaian LHKPN

LAPORAN LHKPN			
Year	Jumlah LHKPN yang dilaporkan	Jumlah LHKPN yang wajib lapor	Kepatuhan
2001	9.833	23.656	41,56%
2002	18.098	47.025	38,48
2003	32.002	75.917	42,15%
2004	43.668	88.823	49,16%
2005	52.137	102.229	51%
2006	65.448	116.669	56,09%
2007	76.116	84.813	89,74%
2008	95.359	110.892	85,99%
2009	104.329	128.030	81,48%
2010	118.340	144.557	81,86%

Namun, pelaporan yang terus meningkat saja hanyalah permulaan paling awal. Tanpa adanya sanksi yang tegas jika tidak melakukan pelaporan, serta tindak lanjut proses hukum jika ada keanehan jumlah kekayaan, maka kuantitas LHKPN yang terus meningkat tidak akan berkontribusi langsung kepada kualitas pemberantasan antikorupsi.

³⁹ Sumber: Laporan Tahunan KPK 2010.

Untuk itu, informasi kekayaan yang ada dalam laporan LHKPN harus dikombinasikan dengan konsep antikorupsi lainnya, misalnya sistem pembuktian terbalik. Mekanisme itu ada secara sangat terbatas dalam UU Antikorupsi. Aturan yang lebih jelas diatur dalam UU Pencucian Uang yang terbaru, UU Nomor 8 tahun 2010. Pasal 77 mengatur bahwa, untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan merupakan hasil tindak pidana. Pengaturan tentang pembuktian terbalik tersebut telah diterapkan dalam kasus Bahasyim Assifie, dan cukup berhasil.⁴⁰ Seharusnya mekanisme pembalikan beban pembuktian yang sama diterapkan pula pada kasus-kasus korupsi lainnya. Misalnya dalam dugaan kasus kepemilikan rekening bermasalah, ataupun daftar pemberian hibah yang cenderung menjadi modus pencucian ataupun pengelabuan harta hasil korupsi.

Selain pembuktian terbalik yang telah diadopsi dan diterapkan, dengan catatan harus ditingkatkan kualitas regulasi dan efektivitas implementasinya, aturan keterbukaan informasi adalah sistem

⁴⁰ Bahasyim Assifie, 58 tahun, tidak hanya dihukum sepuluh tahun penjara dan denda Rp 250 juta karena terbukti menerima gratifikasi dan melakukan tindak pidana pencucian uang. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan juga memerintahkan harta senilai Rp 60,9 miliar dan US\$ 681.147 miliknya disita negara. Ketua Majelis Hakim Didik Setyo Handono menyebutkan harta tersebut diduga sebagai hasil korupsi dan pencucian uang Bahasyim selama menjadi pegawai di Direktorat Jenderal Pajak.

antikorupsi lain yang telah kita adopsi. UU Keterbukaan Informasi Publik tentu mempunyai andil yang besar kepada masih terbukanya ruang gelap yang lebih korup. Keterbukaan membawa sinar terang dan suasana kerja yang lebih transparan, sehingga perilaku korup akan lebih sulit, karena lebih mudah terlacak.

Tentu perbaikan regulasi antikorupsi bukan berarti aturan antikoruptor kita sudah sempurna. Tidak ada sistem ataupun hukum yang sempurna. Selalu saja ada kekurangan dan karenanya upaya perbaikan harus terus-menerus dilakukan. Termasuk dalam regulasi antikorupsi, di samping soal pembuktian terbalik yang harus disempurnakan, pengaturan tentang perampasan aset yang masih belum ada, dan karenanya diperlukan.

Pada level di bawah undang-undang, pengaturan tentang pengurangan hukuman melalui remisi, pembebasan bersyarat dan asimilasi perlu diatur lebih ketat. Bahkan ada baiknya untuk tidak diberikan kepada pelaku korupsi, kecuali untuk mereka yang bekerjasama (*justice collaborator*). Yaitu yang memberikan informasi strategis bagi terungkap dan tertangkapnya pelaku utama dalam suatu kasus korupsi. Tekait dukungan kepada *justice collaborator* itulah, Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum mendukung pemberian keringanan hukum dan insentif lainnya kepada Agus Condro. Karena Agus

adalah salah satu contoh paling baik dari pelaku yang bekerjasama, sehingga kasus korupsi cek pelawat terkait pemilihan Deputi Senior Gubernur Bank Indonesia dapat terungkap lebih tuntas.

Institusi Antikorupsi Lebih Baik

Indonesia lebih demokratis, lebih antikorupsi. Regulasi antikorupsi lebih baik. Demikian pula halnya dengan institusi antikorupsi yang semakin kuat dan semakin efektif memberantas korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi tentu harus dimasukkan dalam daftar, bersama dengan Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Informasi, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban serta Mahkamah Konstitusi. Enam lembaga itu sangat penting dalam pilar utama kelembagaan antikorupsi. Saya sebut “utama”, karena tentunya masih banyak lembaga antikorupsi lainnya yang juga mempunyai peran dan kontribusi strategis dalam sistem antikorupsi di tanah air.

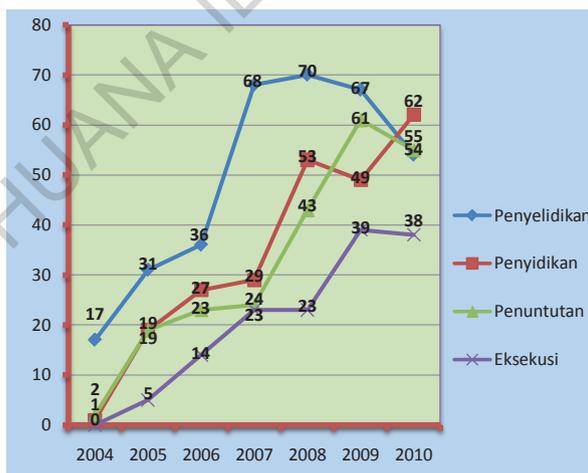
KPK telah terbukti merupakan garda depan dalam upaya menjerat para koruptor. Kewenangan khusus yang mereka miliki berdasarkan UU KPK membuat upaya pemberantasan korupsi berjalan tidak dengan cara normal, tetapi dengan cara yang

lebih luar biasa. Tabel 12 menunjukkan bagaimana kinerja KPK dalam pemberantasan korupsi.

Tabel 12⁴¹
Kinerja KPK 2004-2010

Tahun	Penyelidikan	Penyidikan	Penuntutan	Eksekusi
2004	17	1	2	0
2005	31	19	19	5
2006	36	27	23	14
2007	68	29	24	23
2008	70	53	43	23
2009	67	49	61	39
2010	54	62	55	38

Grafik 15
Kinerja KPK 2004-2010



41 Data tabel 12, 13, 14, 15, dan grafik 16 bersumber dari Laporan Tahunan KPK 2010.

Jika dilihat dari tren, kinerja KPK cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Meski terjadi penurunan di tahun 2010, secara umum KPK masih tetap sebagai institusi antikorupsi terbaik di Indonesia. Jangan lupakan pula, di akhir tahun 2009 dua orang pimpinan KPK (Bibit S. Rianto dan Chandra M. Hamzah) diberhentikan sementara karena harus menghadapi upaya kriminalisasi dari para koruptor. Ditambah pula, sang ketua KPK Antasari Azhar terbukti dibelit kasus pembunuhan yang membuatnya harus diberhentikan tetap.

Perkara yang ditangani oleh KPK didominasi oleh sektor infrastruktur yaitu pengadaan barang

Tabel 13
Jenis Perkara yang Ditangani KPK

Tahun	Jenis Perkara				
	Pengadaan Barang/Jasa	Perijinan	Penyuapan	Pungutan	Penyalahgunaan Anggaran
2004	2	0	0	0	0
2005	12	0	7	0	0
2006	8	5	2	7	5
2007	14	1	4	2	3
2008	18	3	13	3	10
2009	16	1	12	0	8
2010	16	0	19	0	5
Jumlah	86	10	57	12	31

dan jasa. Hal tersebut dikarenakan sektor ini memiliki komposisi anggaran dalam jumlah yang sangat besar. Ke depan, diharapkan korupsi sektor ini dapat dicegah, salah satu upaya preventif adalah dengan *e-procurement*, transparansi siklus anggaran, dari mulai perencanaan sampai dengan pencairan anggaran. Tabel 13 menunjukkan varian kasus yang ditangani oleh KPK.

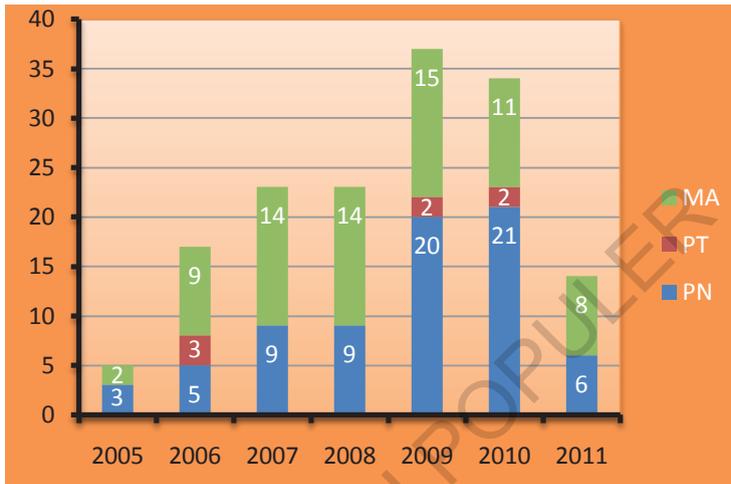
Tabel 14
Pelaku Tipikor yang Ditangani KPK

Pelaku	Tahun							Total
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Anggota DPR/ DPRD	0	0	0	2	6	8	27	43
Kepala Lembaga/ Kementerian	0	1	1	0	1	1	2	6
Duta Besar	0	0	0	2	1	0	1	4
Komisioner	0	3	2	1	0	0	0	7
Gubernur	1	0	2	0	2	2	1	8
Walikota/Bupati	0	0	3	6	5	4	4	22
Eselon I,II dan III	2	9	15	10	22	14	12	84
Hakim	0	0	0	0	0	0	1	1
Swasta	1	4	5	3	12	11	8	44
Lain-lain	0	6	1	2	4	4	9	26

Kinerja KPK sebagai garda terdepan dalam pemberantasan korupsi, menunjukkan kinerja yang makin baik. Tabel 14 menunjukkan banyak pelaku korupsi yang dulu kebal hukum dan tidak tersentuh, tidak dapat berlindung dari upaya penindakan yang dilakukan KPK. Tercatat mulai tahun 2007, KPK pun dapat melakukan proses hukum terhadap anggota DPR, dan kuantitasnya semakin meningkat sampai di tahun 2010. Di satu sisi, hal tersebut memang menjadi catatan buruk, karena anggota DPR yang sejatinya adalah wakil rakyat justru terlibat dalam tindak pidana. Namun, di sisi lain, hal tersebut membuktikan bahwa saat ini tidak ada seorang pun yang tidak tersentuh hukum.

Bersama dengan Pengadilan Tipikor, KPK adalah dua serangkai yang menjadi momok bagi para koruptor di tanah air. Tidak ada satupun koruptor yang bisa lepas dari jerat perkara korupsi yang dituntut KPK dan akhirnya divonis pengadilan Tipikor. Meski, berdasarkan UU Pengadilan Tipikor, sentralisasi pengadilan tidak lagi hanya ada di Jakarta, tetapi mulai menyebar di daerah. Penyebaran itu, serta penuntutannya yang tidak lagi dimonopoli oleh KPK, menimbulkan kekhawatiran bahwa rekor tak ada lolosnya koruptor dari pengadilan tipikor akan terpecahkan. Grafik 16 menunjukkan bagaimana kinerja positif pengadilan Tipikor.

Grafik 16
Kasus di Pengadilan Tipikor



Hal menggembirakan juga terlihat dari penyelamatan keuangan negara (*asset recovery*). Dari tahun 2005-2010, nilainya terus meningkat, baik dari hasil gratifikasi maupun dari kasus korupsi. Meski terjadi penurunan sejak tahun 2008, patut dicatat bahwa pengusutan kasu korupsi tidak selalu berhubungan dengan keuangan negara. Untuk kasus penyusutan, tidak selalu ada kerugian negara karena dana yang digunakan untuk menyuap terkadang berasal dari penyandang dana (*cukong*). Tabel 15 menunjukkan bagaimana upaya keras KPK menyelamatkan keuangan negara.

Tabel 15
Data Keuangan Negara yang Berhasil Dikembalikan

Tahun	JUMLAH PENGEMBALIAN UANG NEGERA	
	Dari Kasus Korupsi	Dari Gratifikasi
2005	6.943.820.000	15.346.167
2006	12.771.271.205	219.250.985
2007	42.367.181.017	2.891.593.968
2008	407.890.880.495	3.909.252.922
2009	132.698.259.000	1.288.339.128
2010	151.296.672.531	1.798.049.921

Sejalan dengan banyaknya kasus yang ditangani KPK dan divonis bersalah di Pengadilan Tipikor, kekayaan negara yang berhasil diselamatkan juga mengalami peningkatan. Tabel 15 ini menunjukkan kecenderungan peningkatan keuangan negara yang berhasil dikembalikan tersebut.

Data tabel dan grafik di atas dengan jelas menunjukkan bagaimana KPK bekerja keras untuk memberantas korupsi di tanah air. Dari jenis perkara, pelaku yang terjerat hingga aset negara yang berhasil diselamatkan semuanya menunjukkan kinerja KPK yang menyentuh kasus-kasus korupsi besar, yang sebelumnya tidak tersentuh oleh penegakan hukum.

PPATK di sisi lain adalah partner kerja yang juga sangat strategis dalam pemberantasan korupsi. Setelah berdiri sejak tahun 2002, PPATK telah menerbitkan banyak Laporan Hasil Analisis (LHA) dan Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM) yang tentunya berjalan seiring dengan semangat antikorupsi. Tabel 16 menunjukkan meningkatnya LHA dan LTKM dari PPATK tersebut.

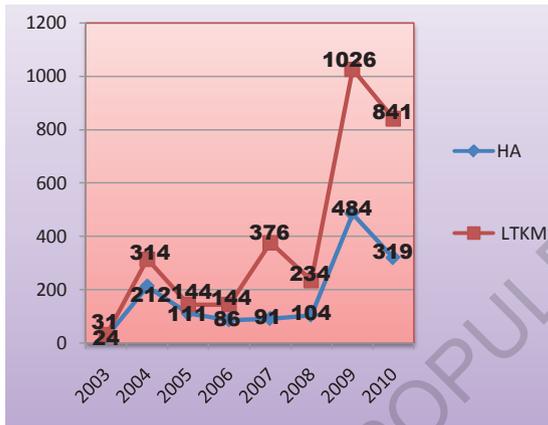
Tabel 16 dan grafik 17 di atas menunjukkan bagaimana Laporan Hasil Analisis (LHA) dan Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM)

Tabel 16⁴²
LHA & LTKM

Tahun	Jumlah	
	LHA	LTKM
2003	24	31
2004	212	314
2005	111	144
2006	86	144
2007	91	376
2008	104	234
2009	484	1026
2010	319	841

42 Data tabel 16 dan grafik 17 bersumber dari Laporan Tahunan PPATK 2010.

Grafik 17
LHA & LTKM



yang dihasilkan PPATK terus meningkat. Data-data tersebut adalah ‘harta karun’ informasi yang sangat penting untuk upaya pencegahan dan penindakan pemberantasan korupsi. Tidak aneh, LHA dan LTKM dari PPATK seringkali menjadi pintu masuk bagi pengungkapan kasus-kasus korupsi besar.

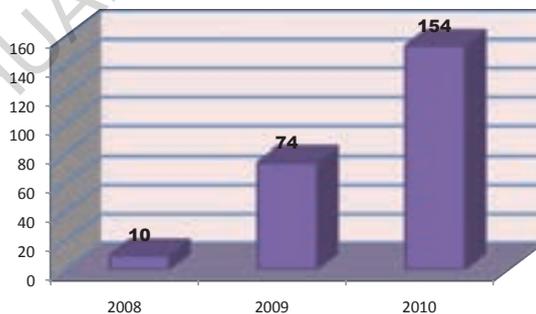
Dalam dugaan kasus korupsi terkait kepemilikan rekening gendut oleh beberapa perwira polisi yang sempat mengemuka, data kepemilikan rekening dari PPATK seharusnya bisa diakses setelah Majelis Sidang Komisioner Komisi Informasi Pusat (KIP), memberikan vonis bahwa rekening tersebut bukanlah informasi rahasia.⁴³ Vonis demikian tentu saja

43 Putusan Majelis Komisioner Komisi Informasi Pusat Nomor 002/X/KIP-PS-A/2010 tanggal 8 Februari 2011.

sangat penting meskipun belum juga memberikan titik terang atas penanganan kasus rekening gendut tersebut. Karena, putusan tersebut belum juga dilaksanakan oleh pihak kepolisian. Tetapi paling tidak kehadiran Komisi Informasi makin menguatkan sistem antikorupsi yang terus kita lengkapi.

Institusi antikorupsi lain yang juga sangat penting dan strategis adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang terus memerlukan dukungan dan penyempurnaan agar perannya lebih kuat dan efektif dalam sistem antikorupsi. LPSK telah menerima banyak permintaan pelaporan yang dari waktu-ke-waktu juga mengalami peningkatan. Tabel 17 menunjukkan kecenderungan meningkatnya permohonan perlindungan tersebut.

Tabel 17⁴⁴
Permohonan Perlindungan LPSK



⁴⁴ Data tabel 17 bersumber dari laporan tahunan LPSK

Dengan perannya untuk melakukan *witness protection*, LPSK tentu saja adalah lembaga yang sangat penting dalam upaya pemberantasan korupsi. Tanpa ada sistem perlindungan *whistle blower* yang baik, maka upaya pemberantasan korupsi tidak akan pernah berhasil menyentuh pelaku utama. Maka, LPSK yang makin berdaya dan efektif harus terus didukung, salah satunya dengan menyokong upaya revisi UU Perlindungan Saksi dan Korban.

Pilar terakhir yang akan dibahas di sini, tetapi tidak kalah penting, adalah Mahkamah Konstitusi. Meskipun tidak secara khusus mempunyai kewenangan yang bersinggungan langsung dengan upaya pemberantasan korupsi, tidak dapat dibantah bahwa peran MK sangat penting dalam percaturan antikorupsi. Utamanya dengan kewenangannya untuk menguji konstitusionalitas UU, MK telah memperkuat, atau paling tidak mencegah serangan balik koruptor.

UU KPK termasuk salah satu UU yang sangat sering diuji di hadapan MK. Tercatat sampai diterbitkannya buku ini, UU KPK telah 13 kali diajukan uji materinya ke hadapan MK. Untungnya, dengan semangat antikorupsi yang kokoh, upaya untuk melemahkan KPK tersebut tidak kunjung berhasil. Dalam beberapa putusannya, MK justru menyelamatkan KPK. Misalnya dalam pengujian UU KPK yang diajukan oleh Chandra M. Hamzah

dan Bibit Samad Riyanto, terkait pemberhentian tetap pimpinan KPK yang menjadi terdakwa, MK memutuskan posisi terdakwa tidak berarti langsung diberhentikan tetap.⁴⁵ Putusan demikian menutup kesempatan KPK mudah diintervensi melalui kasus kriminalisasi kepada pimpinannya.

Demikian pula, dengan putusan MK yang membawa konsekuensi masa jabatan Busyro Muqoddas menjadi empat tahun.⁴⁶ Meskipun secara teori dan logika hukum, ada beberapa catatan atas putusan MK terkait masa jabatan Busyro Muqoddas tersebut, tetap saja putusan demikian sangat penting dalam menjaga semangat tinggi pemberantasan korupsi. Saya berpendapat, putusan itu lebih sebagai bentuk penghormatan kepada pribadi Busyro. Jika yang disoal adalah figur lain yang problematik dalam agenda pemberantasan korupsi, saya tidak yakin para pemohon kasus tersebut Teten Masduki, Zainal Arifin Mochtar, Feri Amsari, dan Ardisal, setuju masa jabatan komisioner pengganti adalah juga empat tahun. Meskipun beberapa putusannya menimbulkan perdebatan, saya tetap menilai MK merupakan salah satu pilar yang sangat strategis dalam ikhtiar pemberantasan korupsi di tanah air. Maka, komposisi hakim konstitusi harus terus dijaga agar tidak terkontaminasi virus korupsi. Karenanya,

45 Putusan MK No 133/PUU-VII/2009, tanggal 25 November 2009.

46 Putusan MK No 5/PUU-IX/2011, tanggal 20 Juni 2011.

sistem kerja antikorupsi harus terus dikuatkan di MK, agar praktik mafia peradilan yang menggerogoti banyak institusi penegak hukum tidak pula menular ke MK. Beberapa kasus yang sekarang mulai muncul di MK harus menjadi alarm penyadar agar sistem antikorupsi MK terus diperbaiki.

Pers Antikorupsi

Kebebasan pers mempunyai peran yang tak terbantahkan dalam upaya pemberantasan korupsi. Tanpa pemberitaan media (*media coverage*), suatu kasus korupsi kemungkinan sulit diungkap. Atau, walaupun terungkap, tidak dapat dikontrol bersama oleh publik melalui pemberitaan media. Padahal dalam sistem penegakan hukum yang masih didominasi oleh praktik mafia peradilan, kontrol publik adalah suatu keniscayaan.

Kebebasan pers yang datang seiring dengan iklim yang lebih demokratis pasca reformasi, pasti membawa efek bagi peran lebih efektif media dalam pemberantasan korupsi. Tentu jika di dalam tubuh media sendiri, semangat antikorupsi itu tetap terjaga dari kemungkinan kontaminasi kepentingan yang korup. Karena itu, pemberitaan media harus dijamin tetap obyektif dan fair. Salah satunya dengan terus menjaga keberagaman isi

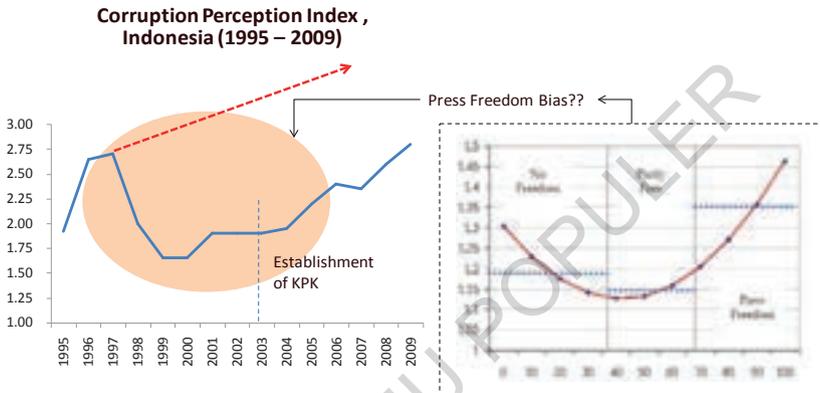
(*diversity of content*) dan keberagaman pemilik (*diversity of ownership*).

Dengan pemberitaan media yang terus-menerus, kontrol publik atas upaya pemberantasan korupsi tetap terjaga. Namun di sisi lain, pemberitaan yang tiada henti untuk kasus korupsi menimbulkan kesan bahwa korupsi makin merajalela. Korupsi memang masih menjadi salah satu persoalan utama bangsa ini. Namun, bukan berarti sebelum reformasi korupsi tidak separah sekarang.

Kebebasan pers yang sekarang lebih tinggi, menimbulkan kesan bahwa dulu tidak ada korupsi. Yang benar, dulu korupsi pastilah ada, namun terbatasnya kebebasan pers menyebabkan pemberitaan media kala itu menjadi sangat terbatas. Bahwasanya korupsi sebelum reformasi juga merajalela dapat dilihat dari kajian *Transparency International* yang memberikan indeks persepsi korupsi buruk bagi rezim sebelum reformasi. Wijayanto, Deputi Rektor Universitas Paramadina, yang juga sangat aktif mengembangkan bahan ajar antikorupsi, dalam tesis masternya membuktikan korelasi yang sangat kuat antara kebebasan pers dengan indeks persepsi korupsi yang dirilis *Transparency International* (TI). Grafik 18 menunjukkan korelasi tersebut. Makin tinggi tingkat kebebasan pers Indonesia, makin tinggi pula indeks persepsi korupsi yang dikeluarkan TI.

Grafik 18
Korelasi Kebebasan Pers & IPK

Press Freedom Bias?



Source: TI, Freedom House, and "Korupsi Mengorupsi Indonesia", Wijayanto & Ridwan Zachrie

Ke depan, perlindungan bagi pekerja media yang melakukan tugas jurnalistik harus semakin ditingkatkan dari ancaman internal maupun eksternal. Secara internal, intervensi pemilik terhadap isi berita yang telah dilarang harus berujung pada sanksi tegas yang dijatuhkan Dewan Pers serta Komisi Penyiaran Indonesia. Secara internal pula, profesionalitas kerja media mau-tidak-mau harus semakin ditingkatkan, terlebih untuk pemberitaan kasus korupsi. Penulisan dari

narasumber saja tidaklah cukup. Media harus lebih mampu untuk tidak hanya memuat *news talk*, tetapi juga melakukan investigasi (*investigative report*). Secara eksternal, perlindungan kepada jurnalis yang meliput kasus korupsi harus terus dikuatkan. Serangan kriminalisasi ataupun serangan fisik yang sering muncul harus semakin diminimalkan.

Partisipasi Publik

Sama halnya dengan pers yang lebih berperan serta, iklim yang demokratis membuka peluang lebih besar bagi masyarakat luas untuk lebih aktif dalam upaya pemberantasan korupsi. Lembaga swadaya masyarakat sejenis ICW, Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM, Masyarakat Transparansi Indonesia dan lembaga antikorupsi sejenis lainnya, berperan sangat penting dalam penciptaan Indonesia yang lebih antikorupsi. Di era sebelum reformasi, LSM sejenis tidak akan mungkin muncul, apalagi aktif melakukan advokasi kasus korupsi. Sikap kritis kepada penguasa merupakan barang haram, dan berujung dengan pemenjaraan. Saat ini, sikap kritis kepada penyelenggara negara adalah ciri utama LSM. Sikap kritis LSM bertaut baik dengan kebebasan pers. Media tanpa henti menayangkan

kajian dan komentar pegiat LSM yang menjadi alat kontrol yang efektif bagi para penyelenggara negara untuk tidak korupsi. Termasuk kontrol dan masukan kepada presiden agar terus sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi. Tentang relasi presiden dan gerakan antikorupsi tersebut akan saya paparkan lebih jauh di bawah ini.

Komitmen Presiden Antikorupsi

Dengan memperhatikan lima faktor yang mendukung situasi lebih antikorupsi di atas tidak mengherankan jika agenda pemberantasan korupsi tidak dapat dihalangi oleh siapapun. Setiap pemikiran untuk tidak menjadikan korupsi sebagai agenda utama kebangsaan akan berhadapan langsung dengan aspirasi publik yang tak terbendung. Karena itu, pejabat negara manapun pasti akan memasukkan pemberantasan korupsi ke dalam agenda kerja yang harus dilakukan. Komitmen antikorupsi itulah yang terus saya lihat dan rasakan selama berinteraksi dan berdiskusi dengan Presiden SBY. Di tengah berbagai macam problematika kebangsaan yang datang silih-berganti, Presiden SBY terus meletakkan pemberantasan korupsi sebagai agenda utama yang harus didukung dan diprioritaskan.

Komitmen antikorupsi Presiden SBY itu saya pahami diragukan oleh sebagian kalangan, namun hal demikian karena sebagian ikhtiar yang Presiden lakukan tidak diketahui secara baik oleh publik. Maka, dalam berbagai kesempatan diskusi, saya terus berupaya menjelaskan bagaimana Presiden SBY menegaskan ikhtiar pemberantasan korupsi. Selain dalam forum diskusi, saya juga menuliskannya dalam beberapa kolom di media massa. Berikut adalah beberapa kolom saya yang menjelaskan komitmen presiden atas agenda antikorupsi tersebut.

Komitmen Pemberantasan Korupsi⁴⁷

Akhir-akhir ini ada kekhawatiran agenda pemberantasan korupsi menurun dan KPK dilemahkan. Lebih jauh, beberapa kelompok bahkan meragukan komitmen Presiden dalam memberantas korupsi. Tentu saja pelemahan pemberantasan korupsi tidak boleh terjadi, serta keraguan atas komitmen Presiden harus diluruskan. Bahwasanya ada upaya para koruptor menyerang balik (*corruptors fight back*) adalah suatu keniscayaan. Para koruptor tentu tidak akan tinggal diam ketika

⁴⁷ Denny Indrayana, *Komitmen Pemberantasan Korupsi*, Seputar Indonesia, 28 Agustus 2010.

kenikmatannya terganggu. Presiden SBY sendiri dalam batas kewenangannya terus berupaya mempertahankan KPK yang kuat dan efektif.

Ketika KPK mengalami krisis kepemimpinan – hanya tersisa dua pimpinan, karena Antasari Azhar diberhentikan tetap, sedangkan Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah diberhentikan sementara – Presiden segera mengambil langkah cepat. Kondisi kekosongan pimpinan KPK tersebut dianggap sebagai kondisi kegentingan yang memaksa, maka diterbitkanlah Perpu pimpinan KPK, yang memungkinkan hadirnya tiga pimpinan KPK sementara: Tumpak Hatorangan Panggabean, Mas Achmad Santosa dan Waluyo. Saya berpendapat, kehadiran ketiga pimpinan sementara tersebut telah menyelamatkan KPK dari lubang jarum. Ketiganya telah berhasil menjalankan roda organisasi KPK yang sempat oleng.

Perpu tentang KPK hampir saja kembali dikeluarkan Presiden SBY, jika saja RUU Pengadilan Tipikor tidak berhasil dituntaskan pembahasannya di DPR. Keberadaan pengadilan tipikor sangatlah penting sebagai tandem kerja KPK. Untungnya DPR dan Pemerintah berhasil menyelesaikan UU Pengadilan Tipikor, sehingga perpu pengadilan tipikor tidak diperlukan. Namun, kita harus ingat, dalam pembahasan RUU Pengadilan Tipikor tersebut sempat muncul ide agar kewenangan

strategis KPK untuk melakukan penyadapan dan penuntutan dihilangkan. Menghadapi upaya demikian, dalam rapat kabinet terbatas, Presiden SBY memerintahkan Menkumham Andi Mattalata untuk tidak menyetujui pengurangan kewenangan KPK tersebut. Presiden menegaskan kewenangan penyadapan dan penuntutan masih sangat dibutuhkan untuk efektifnya kerja KPK, dan efektifnya upaya pemberantasan korupsi.

Ketika masalah hukum menjerat Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah, Presiden pun tidak tinggal diam. Pembentukan Tim 8 adalah salah satu contoh konkrit upaya Presiden untuk menyelamatkan KPK dan agenda pemberantasan korupsi. Hanya ada satu-dua masalah hukum yang amat spesial, dimana Presiden mengambil kebijakan pembentukan tim independen. Ujung kerja Tim 8 adalah usulan agar kasus Bibit dan Chandra tidak dilanjutkan ke pengadilan, dan itulah yang kemudian disampaikan Presiden melalui pidatonya. Meski, patut disayangkan, persoalan Bibit dan Chandra hingga kini belum juga tuntas karena dipraperadilan oleh Anggodo dan sedang dalam proses Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung. Namun, proses peradilan memang berada di luar kewenangan Presiden untuk mempengaruhinya. Sangat jelas, UUD 1945 menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Tentang prinsip tidak pernah ada intervensi Presiden ini perlu saya tegaskan. Saya yakin, setiap panel KPK yang menyelesaikan pekerjaannya mengalami sendiri bahwa Presiden memberi ruang kerja seluas-luasnya tanpa titipan nama siapapun. Saya sendiri pernah dikhawatirkan menjadi titipan Presiden ketika menjadi Sekretaris Tim 8. Namun Presiden SBY tidak pernah menitipkan satu kalimat, satu kata bahkan satu titik-koma-pun dalam laporan yang ditulis Tim 8. Saya diberikan kebebasan untuk bekerja secara profesional.

Demikian pula halnya dalam pemberian grasi kepada Syaukani Hasan Rais yang melalui proses panjang. Ketika pertama kali diajukan, Presiden SBY dengan tegas menolaknya, karena yang mengajukan adalah terpidana korupsi. Penolakan tegas dilakukan Presiden bahkan meskipun ada pertimbangan MA yang menyetujui pemberian grasi tersebut. Selama enam tahun usia pemerintahan SBY, tidak pernah sekalipun Presiden memberikan grasi kepada terpidana korupsi. Baru pada kesempatan selanjutnya, setelah Menteri Hukum dan HAM menjelaskan, kondisi Syaukani yang sakit parah, Presiden akhirnya menyetujuinya. Jadi jelaslah pemberian grasi kepada Syaukani bukan karena dia terpidana korupsi, yang nyata-nyata ditolak Presiden – tetapi karena yang bersangkutan sakit stroke global, menyebabkan

lumpuh, penglihatan terganggu, bahkan BAB dan BAK-pun hanya ditempat tidur. Ketika minggu lalu saya mengecek langsung kondisi Syaukani, Prof. Dr. Yusuf Misbach menjelaskan kondisi Syaukani secara medis tidak dapat disembuhkan.

Dalam ilmu hukum, hukuman pidana tidak dapat dilaksanakan jika tersangka, terdakwa ataupun terpidana meninggal dunia, hilang ingatan ataupun sakit parah yang permanen – karena berarti yang bersangkutan tidak dapat lagi bertindak dan bertanggung jawab di hadapan hukum. Saya telah mempelajari, dan tidak menemukan satupun negara yang mempunyai aturan untuk tetap menghukum orang yang mengalami kondisi semacam Syaukani. Terkait pemberian keringanan dan pembebasan hukuman semacam grasi Syaukani, perlu pula dijelaskan, bahwa hal demikian memang sedang menjadi kebijakan pemerintahan Presiden SBY. Menjelang grasi Syaukani, grasi kepada manula yang juga sakit-sakitan diberikan kepada Nenek Salbiah di Batam. Kebijakannya adalah: bagi kelompok anak-anak, manula, cacat berat dan berekonomi lemah, akan mendapatkan prioritas untuk mendapatkan pengurangan dan keringanan hukuman dari Presiden.

Komitmen Presiden SBY yang antikorupsi tidak saya ragukan. Itulah salah satu alasan utama ketika saya menerima kepercayaan untuk membantu beliau sebagai Staf Khusus Presiden. Ikhtiar memberantas korupsi pasti tidak mudah, karena mendeklarasikan perang melawan korupsi, berarti adalah pilihan perjuangan yang akan penuh dengan tantangan, utamanya tantangan politik. Karena, mudah dipahami bahwa wilayah politik praktis kita masih sangat parah terkontaminasi korupsi. Maka, memberantas korupsi, berarti juga deklarasi perang terhadap dunia politik yang korup. Maka, goyangan politik akan selalu hadir sebagai konsekuensi niscaya dari deklarasi antikorupsi. Presiden SBY saya tahu memahami resiko politik tersebut, dan terus maju menegaskan komitmen antikorupsinya. Tentu dengan resiko politik yang tidak ringan, karena dukungan politik yang beliau punya tidaklah besar, bukan dukungan politik mayoritas mutlak di parlemen. Problematika dukungan politik presiden dalam memberantas korupsi itulah yang saya paparkan dalam kolom berikut ini.

Presiden Diktator Antikorupsi⁴⁸

Seorang rekan mengirim email berisi tulisan Emha Ainun Nadjib. Judulnya, “Saya AntiDemokrasi”. Sebagaimana tulisan Cak Nun yang lain, kolom inipun menghadirkan pencerahan. Dengan gayanya yang khas, Cak Nun menggugat bagaimana konsep demokrasi justru bisa diplesetkan menjadi anti-Islam. Tulisan ini tentu tidak akan bisa menyaingi kepiawaian Cak Nun dalam berolah logika, dalam merangkai argumentasi.

Tapi saya terinspirasi dengan tulisannya. Apakah mungkin demokrasi bisa juga menghambat gerakan antikorupsi, dan karenanya kita membutuhkan pemerintahan yang otoriter? Tunggu dulu. Jangan langsung mengernyitkan kening dan membantahnya. Mohon berkenan untuk membaca dulu tulisan ini hingga tuntas, sebelum memberikan kesimpulan awal.

Dulu, pemerintahan sebelum reformasi sangat terpusat kepada figur satu orang, kepada kepemimpinan presiden. UUD 1945 sebelum perubahan adalah konstitusi yang dikategorikan *executive heavy*. Hukum dasar yang memberikan kewenangan konstitusional yang sangat besar kepada Presiden, sayangnya dengan sistem saling-

48 Denny Indrayana, *Presiden Diktator Antikorupsi*, Seputar Indonesia, 19 Februari 2011.

kontrol-saling-imbang (*checks and balances*) yang jauh dari memadai. Bahkan masa jabatan presiden pun tidak diatur dengan jelas, sehingga presiden dapat dipilih kembali setiap lima tahun.

Tidak hanya UUD 1945 yang memberikan kewenangan kuat kepada presiden, tetapi sang presiden juga mendapatkan dukungan politik yang berlimpah. Di kala itu, Golkar selalu menguasai parlemen dengan suara mayoritas mutlak. Organisasi massa nyaris tak ada satupun yang bersuara kritis kepada pemerintah. Satu-dua lembaga swadaya pemerintah yang mencoba kritis akan selalu bergerak di bawah tekanan dan ancaman. Kehidupan dan kebebasan pers sangat terkontrol, sarat sensor. Situasinya sangat jauh bila dibandingkan dengan era kebebasan pers masa kini. Pendek kata, sebelum 1998, presiden diberi dukungan yang penuh dari sisi konstitusi (*strong constitutional power*) dan dukungan politik yang hampir mutlak (*absolute political support*).

Hal demikian tentu berbeda sekali dengan situasi pasca reformasi. Kewenangan konstitusional presiden terus dibatasi dalam perubahan UUD 1945. Tidak sedikit pakar yang berpendapat, sekarang konstitusi kita bergeser dari *executive heavy* menjadi DPR *heavy*. Tidak hanya pada level UUD 1945. Pada level undang-undang bahkan peraturan di bawah UU, kewenangan presiden pun terus dibatasi.

Kontrol DPR terus diperkuat. Pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, misalnya, harus dengan persetujuan DPR. Bahkan rekrutmen dubes pun mensyaratkan pertimbangan DPR.

Di era demokrasi saat ini, dukungan politik kepada presiden tidak pernah mencapai mayoritas sederhana – apalagi mayoritas mutlak di DPR. Pada periode pemerintahan Presiden SBY yang pertama (2004 – 2009), presiden hanya mempunyai modal politik utama sebesar 7 persen dari Partai Demokrat. Sedangkan di periode kedua ini (2009 – 2014), Partai Demokrat mengantongi suara lebih dari 20 persen sebagai penyokong utama presiden. Untuk mencapai dukungan politik mayoritas, koalisi di parlemen dan di pemerintahan dicoba dilakukan. Namun, efektivitas koalisi tidak selalu menggembirakan. Tidak jarang gangguan kepada pemerintah justru datang dari rekan koalisi, bukan dari oposisi.

Padahal, dengan dukungan politik parlemen yang jauh di bawah mayoritas tersebut, di iklim demokratis, presiden juga dikontrol oleh banyak kalangan, sebutlah: ormas, lembaga swadaya masyarakat dan pers. Semuanya memberikan kontrol yang tidak jarang sangat kritis kepada pemerintah – utamanya presiden.

Itulah tantangan nyata presiden di era demokratis. Dengan kewenangan konstitusional

yang lebih lemah, dengan dukungan politik yang jauh dari mayoritas sederhana sekalipun, serta dengan kontrol dan kritik yang berdatangan dari manapun; sang presiden tetap harus menjalankan pemerintahan dengan efektif. Padahal, dengan *constitutional power* dan *political support* yang sedemikian lemah, sistem presidensial di Amerika Latin, kebutuhannya bukanlah pemerintahan yang efektif, tetapi pemerintahan yang bertahan – pemerintahan yang tidak jatuh-bangun.

Maka, bayangkanlah bagaimana presiden-presiden di Amerika Latin, yang kewenangan konstitusionalnya sering dikurangi, dan dukungan politiknya sulit mencapai mayoritas, mampu menjalankan tugas berat kenegaraan – termasuk pemberantasan korupsi. Padahal, dalam praktiknya, memberantas korupsi sama dengan mendeklarasikan pertarungan politik. Maknanya, pemerintahan yang efektif memberantas korupsi, harus mampu bertahan dari serangan balik lawan politik, utamanya yang terganggu dengan upaya penegakan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Apalagi, jika para pelaku korupsi itu mempunyai sumber daya, sumber dana atau bahkan media yang dapat dimanfaatkan. Dalam situasi demikian, upaya pemberantasan korupsi tidak jarang akan mendapat *counter attack* yang *massive* dan sistematis. Hal

demikianlah yang sedikit banyak dihadapi KPK yang terus memperjuangkan Indonesia yang antikorupsi. Maka, ada upaya untuk melemahkan KPK atau bahkan mengkriminalkan beberapa pimpinannya. Hal yang sama dihadapi Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. Upaya membasmi mafia, langsung direspons dengan serangan balik oleh para mafioso yang terganggu kenyamanannya. Tak berbeda, upaya serius pemberantasan korupsi oleh presiden, juga akan menghadapi resistensi yang tidak kecil dari para pelaku korupsi.

Meskipun dengan tantangan yang lebih berat demikian, dengan *constitutional power* dan *political support* yang lebih lemah dibandingkan di era sebelum reformasi, silahkan dinilai secara obyektif: rezim manakah yang lebih serius memberantas korupsi di Tanah Air? Yang jelas, menurut Transparansi Internasional, indeks persepsi korupsi tahun 2010 adalah 2,8 – itulah IPK tertinggi yang pernah dicapai republik. Artinya meski dengan kewenangan konstitusional yang lebih terbatas, dengan dukungan politik yang minoritas – pemerintah terus mendorong upaya pemberantasan korupsi.

Tentu saja capaian itu belum memuaskan. IPK 2,8 masih jauh dari sempurna. Wajib diakui bahwa angka itu menunjukkan upaya pemberantasan korupsi masih harus terus dilakukan. Pun, harus fair dikatakan bahwa capaian itu adalah komitmen

bersama kita sebagai bangsa untuk terus memberantas korupsi – oleh pemerintah, KPK, LSM dan semua saja yang mencita-citakan Indonesia yang lebih baik.

Yang pasti, jika ingin pemberantasan korupsi berjalan lebih cepat, lebih efektif, maka pemerintahan harus kuat menghadapi gempuran dari para koruptor. Presiden harus mempunyai kewenangan konstitusional yang kokoh, dan dukungan politik yang mayoritas mutlak – paling tidak mayoritas sederhana. Apakah itu artinya, sang Presiden boleh jadi adalah seorang diktator – yang sulit untuk dikontrol? Tentu tidak!

Membayangkan diktator antikorupsi, adalah kecacatan logika, adalah kesesatan berpikir. Diktator itu mensyaratkan kontrol yang lemah. Padahal tanpa kontrol, kekuasaan akan korup. Maka diktator di manapun akan cenderung korup, dan pada akhirnya dijatuhkan. Kasus aktual di Mesir adalah potret kesekian di mana pemerintahan diktator yang diduga korup, akhirnya kembali dijatuhkan oleh rakyatnya sendiri.

Maka, tanpa ragu sedikitpun, saya akan menolak kembalinya rezim otoriter. Saya akan menolak keras presiden yang diktator. Presiden diktator antikorupsi mustahil akan terjadi. Yang telah terjadi di mana-mana adalah: presiden diktator yang korup. Maka, meskipun prosesnya akan

memerlukan kesabaran dan energi lebih, saya akan terus mendukung presiden non-diktator – terlebih yang dipilih melalui sistem Pemilu langsung yang demokratis. Karena presiden yang demokratis, yang sabar menghadapi hantaman kritik, akan lebih sejalan dengan semangat dan agenda Indonesia ke depan yang antikorupsi. Tetap *doa and do the best*. *Keep on fighting for the better Indonesia*.

Meskipun dukungan politik tidaklah mayoritas di parlemen, dan karenanya resiko politik yang dihadapi akan semakin besar dalam ikhtiar pemberantasan korupsi, Presiden SBY tetap bekerja keras dan bertindak cerdas untuk menegaskan perjuangan tanpa henti melawan korupsi. Salah satu instrumen yang dimiliki Presiden dan terkait langsung dengan agenda pemberantasan korupsi adalah pemberian persetujuan pemeriksaan kepada pejabat negara yang terjerat kasus korupsi. Masalah persetujuan presiden ini terus menuai kritik dan dianggap sebagai salah satu palang penghambat upaya pemberantasan korupsi.

Pendapat demikian, bisa jadi benar, utamanya jika mekanisme persetujuan itu dimiliki presiden yang korup. Karenanya, pemikiran untuk menguji konstitusionalitas persetujuan pemeriksaan tersebut terbuka lebar untuk diuji di hadapan Mahkamah

Konstitusi. Yang jelas, Presiden SBY terus menjaga akuntabilitas pelaksanaan kewenangan persetujuan pemeriksaan yang beliau miliki. Hingga buku ini diterbitkan, persetujuan pemeriksaan pejabat negara yang telah dikeluarkan Presiden SBY selama menjabat adalah 163 izin pemeriksaan. Jumlah itu adalah izin pemeriksaan terbesar dalam sejarah republik. Sejalan dengan makin besar dan gencarnya ikhtiar kita dalam memberantas korupsi. Lebih jauh tentang izin pemeriksaan, berikut adalah kolom saya terkait hal tersebut.

Persetujuan Antikorupsi⁴⁹

Kewenangan Presiden untuk memberikan persetujuan atas pemeriksaan hukum pejabat negara kembali menjadi topik diskusi yang hangat, utamanya di kalangan para pejuang dan pemerhati isu antikorupsi. Izinkan saya pada kesempatan penulisan kolom kali ini menuliskannya dan memberikan beberapa penjelasan dan pendapat terkait isu tersebut.

Pertama-tama, saya menggunakan istilah “persetujuan presiden” dan bukan “izin presiden”, sebagaimana lazim digunakan dalam banyak

⁴⁹ Denny Indrayana, *Persetujuan Antikorupsi*, Seputar Indonesia, 16 April 2011.

pemberitaan. Karena, bagi orang hukum, istilah yang berbeda dapat berbeda makna – bahkan keliru. Penggunaan istilah harus sangat diperhatikan. Meskipun tidak jarang perdebatan yang semata pada persoalan pemakaian istilah menjadi tidak berguna, terlebih jika melupakan inti persoalan yang sesungguhnya.

Istilah “persetujuan presiden” menjadi lebih tepat karena itulah frase yang digunakan dalam hukum positif kita. Tidak hanya satu-dua undang-undang, tetapi beberapa. Di antaranya, UU Pemerintahan Daerah, UU MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU Mahkamah Konstitusi, UU Komisi Yudisial, UU Mahkamah Agung dan beberapa UU lain terkait lembaga negara. Di dalam undang-undang tersebut di atur ketentuan bahwa jika akan ada proses hukum yang terkait pejabat negara, di antaranya kepala daerah dan anggota parlemen maka persetujuan Presiden diperlukan.

Proses hukum yang dimaksud adalah terkait masalah pidana, dalam hal pejabat negara terkait diperlukan keterangannya baik sebagai saksi ataupun tersangka. Agaknya pembuat undang-undang menganggap perlu adanya proses administratif persetujuan dari Presiden selaku kepala negara. Tidak jelas benar kenapa mekanisme persetujuan Presiden

itu diperlukan. Perlu dibuka notulensi pembuatan masing-masing undang-undang tersebut untuk mengetahui *original intent* pembuat peraturan mengapa persetujuan kepala negara dipersyaratkan. Dalam peraturan yang lain, persetujuan Jaksa Agung, misalnya, dipersyaratkan UU Kejaksaan untuk dimulainya proses hukum pidana yang terkait dengan anggota kejaksaan.

Salah satu alasan yang mungkin menjadi alasan persetujuan demikian adalah untuk tertib administrasi. Bahwa selaku pejabat negara, proses hukum yang penting bagi keberlangsungan jalannya roda kehidupan bernegara perlu diketahui oleh kepala negara. Sehingga proses yang diperlukan, dan kewenangan yang diberikan dalam hal persetujuan Presiden memang cenderung administratif – tidak lebih. Meskipun, sebagaimana peraturannya menyatakan pemberian persetujuan, maka tentu terbuka peluang persetujuan tidak diberikan. Pilihan kebijakan untuk memberikan persetujuan atau tidak itulah yang harus diputuskan dengan tepat agar sejalan dengan tujuan proses penegakan hukum yang adil dan antikorupsi.

Presiden tentu bukan penegak hukum. Sehingga proses persetujuan Presiden bagi diperiksanya seorang pejabat negara tentu saja bukan proses

hukum itu sendiri. Karena itulah, undang-undang sudah mengaturnya dengan tepat: tidak menjadikan persetujuan presiden itu sebagai syarat mutlak bagi berjalannya ataupun berhentinya proses penegakan hukum pidana. Dalam hal pemeriksaan kepala daerah, jika persetujuan Presiden tidak diberikan dalam jangka waktu 60 hari, maka proses penegakan hukumnya tidak kemudian berhenti. Undang-undang dengan jelas mengatakan proses hukum pidananya dapat terus dilanjutkan. Demikian pula halnya jika yang dimintakan persetujuan adalah anggota parlemen, maka jika dalam waktu 30 hari persetujuan Presiden tidak diberikan, maka proses hukumnya dapat terus berjalan.

Dengan konsep demikian, jelas pembuat undang-undang memberikan kewenangan persetujuan administratif kepada Presiden, bukan kewenangan eksekusi yang bisa mengintervensi proses penegakan hukum pidana yang sedang berjalan. Karena itu, jikapun ada suatu proses hukum pidana yang tidak berjalan karena alasan menunggu persetujuan Presiden, sebenarnya penegak hukum yang bersangkutan tidak memahami dengan baik aturan yang sudah dengan jelas menyatakan bahwa persetujuan Presiden bukanlah persyaratan mutlak untuk terus atau berhentinya proses penegakan hukum pidana.

Mengapa Presiden dapat tidak menyetujui suatu permohonan persetujuan pemeriksaan pejabat negara? Karena dalam praktiknya, sangat boleh jadi perkara yang diajukan kepada Presiden adalah persoalan politis bukan yuridis. Misalnya, menjelang suatu pemilihan kepala daerah, maka bermunculan kasus-kasus hukum untuk saling menyerang dan menjatuhkan calon kepala daerah. Tidak semua kasus yang muncul itu mempunyai dasar hukum dan bukti yang kuat untuk diproses menjadi kasus pidana, tetapi kepentingan politik telah mempengaruhi proses penegakan hukum.

Seharusnya, untuk kasus-kasus yang bernuansa non-yuridis demikian aparat kepolisian dan kejaksaan lebih jeli dan tidak memprosesnya apalagi mengajukan persetujuan pemeriksaan kepada Presiden. Namun, dalam praktiknya, kasus pidana yang sarat kepentingan politik masih saja muncul, dalam kasus demikian Presiden wajar tidak memberikan persetujuan pemeriksaan atas pejabat negara yang dijerat dengan kasus tidak berdasar tersebut. Tetapi, pilihan kebijakan Presiden untuk tidak memberikan persetujuan – sekali lagi – tidak berarti kasusnya berhenti. Kasusnya dapat berjalan terus, sesuai ketentuan perundangan yang tidak menjadikan persetujuan Presiden sebagai syarat mutlak proses penegakan hukum kepada pejabat negara.

Guna menjaga agar proses pemberian persetujuan Presiden terus akuntabel, maka Sekretaris Kabinet telah membentuk tim yang bertugas membantu Presiden dalam memverifikasi proses persetujuan tersebut. Saya sendiri – sebagaimana telah disampaikan oleh Seskab Dipo Alam – adalah salah satu anggota tim kecil tersebut. Kami bekerja dengan mekanisme yang sangat ketat. Kami memastikan bahwa setiap permohonan persetujuan yang diajukan sudah lengkap secara administrasi, dan siap untuk ditandatangani Presiden.

Meskipun hanya proses administratif, persetujuan Presiden tetap sangat strategis dan menjadi perhatian para pihak, khususnya pejabat negara dan masyarakat luas yang terkait dengan proses hukum pidana yang dimohonkan persetujuannya. Apalagi jika yang dimohonkan persetujuan adalah dugaan kasus korupsi pejabat negara, maka persetujuan Presiden sering disalahartikan sebagai proses penegakan hukum itu sendiri. Suatu sudut pandang yang keliru dan sangat salah kaprah, karena justru meletakkan proses persetujuan Presiden ke dalam proses penegakan hukum yang jelas-jelas merupakan kewenangan penegak hukum yang merdeka, dan tidak boleh dicampuri oleh siapapun – tidak terkecuali oleh Presiden sekalipun.

Poin terakhir, saya mengikuti pendapat yang menyoal konsep persetujuan Presiden tersebut. Saya berpandangan, sebagai suatu konsep undang-undang, tentu saja terbuka peluang kewenangan persetujuan Presiden diuji konstiusionalitasnya ke hadapan Mahkamah Konstitusi. Sudah sejak lama saya mendengar kabar beberapa LSM antikorupsi berencana menguji materi persetujuan Presiden tersebut ke meja merah MK. Namun, hingga sekarang kabar tersebut tidak kunjung direalisasikan. Saya sendiri tidak paham mengapa. Yang jelas, uji materi ke hadapan MK adalah cara yang paling tepat untuk memperdebatkan dasar konstiusional persetujuan Presiden atas pemeriksaan pejabat negara.

Hal lain, utamanya terkait dugaan kasus korupsi pejabat negara, jika ada kasus yang hingga sekarang tidak berjalan dengan alasan belum adanya izin Presiden – padahal bukan syarat mutlak – maka jika kasus korupsinya memang kuat buktinya, di samping perlu dicari di manakah surat permohonan persetujuannya kepada Presiden tertahan, maka peluang KPK untuk mengambil alih kasus terkait harus dibuka lebar. Karena proses hukum antikorupsi yang ditangani KPK memang punya kekhususan dikecualikan dari proses permohonan persetujuan Presiden. Tentu saja karena korupsi dianggap kejahatan luar biasa, dan KPK adalah salah

satu upaya luar biasa kita untuk terus memberantas korupsi. Tetap berdoa *and do the best. Keep on fighting for the better Indonesia.*

Dengan lima faktor pendukung (1) iklim demokrasi yang membaik; (2) regulasi antikorupsi membaik; (3) institusi antikorupsi membaik; (4) pers yang makin bebas memberitakan kasus korupsi; (5) partisipasi publik yang makin tinggi mengontrol agenda pemberantasan korupsi, maka tidak mengherankan upaya pemberantasan korupsi makin gencar dan membawa hasil di tanah air. Lima faktor itu ditambah lagi dengan komitmen dan dukungan ikhtiar yang diberikan Presiden SBY untuk tetap mengedepankan agenda pemberantasan korupsi sebagai prioritas kerja, meskipun menghadapi konsekuensi politik yang tidak ringan. Ke semua hal tersebut adalah ramuan yang cukup untuk menghadirkan kerja keras pemberantasan korupsi, dan pasti pula melahirkan beberapa capaian. Paparan berikut ini akan menunjukkan beberapa capaian antikorupsi berdasarkan hasil penelitian. Meskipun tidak pernah diangkat sebagai pemberitaan utama, karena postulat keliru hanya berita buruk yang bisa menjadi laporan utama, *bad news is good news*, saya tetap menghadirkannya

di bawah ini. Dengan mengetahui capaian berikut, seharusnya kita tidak lagi berpendapat bahwa agenda pemberantasan korupsi telah gagal total. Sebaliknya, Indonesia dengan KPK, ICW, kontrol media dan lain-lain yang terus berjuang gigih, adalah Indonesia yang lebih antikorupsi. Meskipun demikian, paparan tentang capaian ini sama sekali bukan berarti masalah korupsi telah berhasil dituntaskan. Problem korupsi, harus diakui, tetap memerlukan kerja keras dan konsentrasi lebih fokus untuk terus diberantas.

Indonesia lebih Antikorupsi

Pada bagian ini saya akan paparkan beberapa hasil kajian yang menegaskan bahwa upaya pemberantasan korupsi kita tidak berjalan di tempat, apalagi mundur ke belakang. Beberapa capaian pemberantasan korupsi akan satu-demi-satu dihadirkan berdasarkan penelitian pihak ketiga yang kredibel dan mempunyai reputasi di bidangnya. Akan ada kajian terkait *global integrity*, *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), *worldwide governance indicator*, *global corruption barometer* dan indeks persepsi korupsi.

Global Integrity ⁵⁰

Survei *global integrity* dilakukan rutin. Dari enam kategori yang diteliti, Indonesia jelas dinyatakan lebih antikorupsi, khususnya dalam kategori Mekanisme Antikorupsi dan *rule of law*.

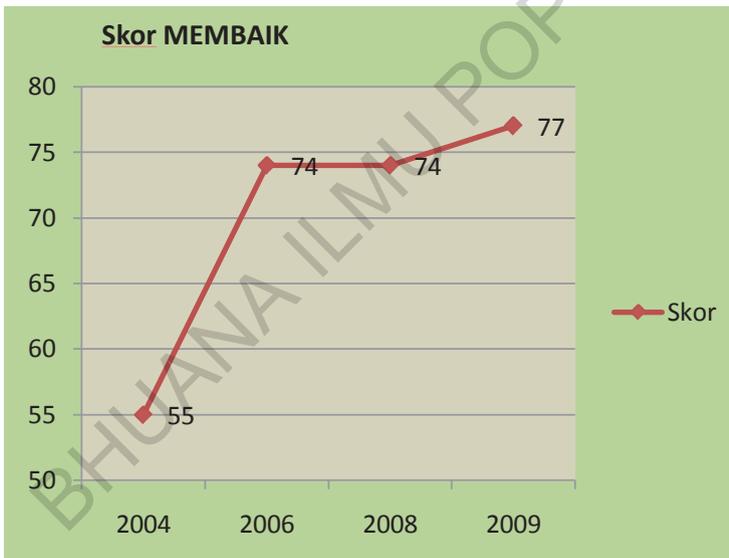
Tabel 18
Survei Global Integrity

No	Kategori	Tahun			
		2004	2006	2008	2009
1	Masyarakat Sipil, Informasi Publik dan Media	71	59	62	60
2	Pemilu dan Proses Politik	73	69	69	73
3	Akuntabilitas Pemerintahan	63	62	70	68
4	Administrasi dan Pelayanan Publik	49	72	56	80
5	Mekanisme Pengawasan dan Pengaturan	85	70	80	84
6	Mekanisme Antikorupsi dan <i>Rule of Law</i>	55	74	74	77
7	Skor Total	66	68	69	74

50 Indeks *Global Integrity* tersebut bisa diakses dari <http://www.globalintegrity.org>. Survei *Global Integrity* memobilisasi jaringan di dalam negeri para peneliti dan wartawan untuk menghasilkan data kuantitatif dan kualitatif terkait kerangka pemberantasan korupsi. Setiap laporan penilaian negara terdiri dari dua elemen dasar, yaitu data kualitatif laporan reporter dan data kuantitatif skor indikator *Integrity*. Tiap negara dinilai oleh peneliti dan *direview* secara panel. Laporan reporter dilaporkan dan ditulis oleh wartawan dalam negeri dan *direview* oleh *peer panel* yang sama.

Di tahun 2004 skor Indonesia adalah 55 dan membaik menjadi 77 di tahun 2009. Secara umum di antara ke enam kategori, di luar antikorupsi, memang ada yang skornya memburuk, meskipun mayoritas tetap membaik. Yang jelas skor total pun menunjukkan perbaikan dari 66 di tahun 2004 menjadi 74 di tahun 2009.

Grafik 19
Skor Antikorupsi Indonesia 2004 – 2009



Hasil survei *Global Integrity* menunjukkan bahwa indikator Mekanisme Antikorupsi mengalami perbaikan yang signifikan, sehingga dari semula di

tahun 2004 Indonesia masuk dalam kategori *Very Weak* (VW) dalam indikator tersebut, di tahun 2009 menjadi *Moderate* (M). Hal tersebut harus terus kita dorong agar Indonesia bisa masuk dalam kategori *Strong* atau bahkan *Very Strong* dalam Mekanisme Antiorupsi dan *Rule of Law* tersebut.

Political and Economic Risk Consultancy

Supaya *fair*, dalam kajian ini saya tunjukkan pula hasil yang dirilis oleh PERC. Menjadi penting karena hasilnya tidak menunjukkan kecenderungan korupsi yang membaik, tetapi naik-turun. Grafik 20 dengan

Grafik 20
Indeks PERC Indonesia 1997-2010



data dari tahun 1997 hingga 2010, menunjukkan skor yang terus bergelombang tersebut, dengan nilai akhir pada skala 9,27 di tahun 2010. Harus diingat bahwa makin tinggi skor, berarti makin buruk. Maka skor 9,27 tentu saja bukan angka yang membanggakan mengingat skala tertinggi, atau terburuk, adalah 10.

World Governance Indicator

Masih terkait korupsi, kajian *worldwide governance indicators* juga menunjukkan kontrol atas korupsi mengalami perbaikan. Tabel 19 secara jelas menunjukkan perbaikan tersebut.

Tabel 19
Kontrol Atas Korupsi

Indikator	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kontrol Atas Korupsi	32/153	13	16	10	16	20	21	25	33	33	28/211

Dari gambaran grafik 21, perlu dicatat, pada tahun 1996, indikator kontrol atas korupsi lebih baik karena jumlah negara yang disurvei lebih sedikit (rata-rata 161 negara yang tersurvei), sedangkan pada tahun 2009, jumlah negara yang disurvei sebanyak 212 negara (selisih negara yang

disurvei rata-rata 51 negara, cukup signifikan dalam penentuan peringkat) dan pada waktu itu tidak ada media yang memberitakan kasus-kasus korupsi.

Grafik 21
Kontrol Atas Korupsi



Indeks Persepsi Korupsi

Jelaslah dari uraian di atas, penelitian PERC adalah satu-satunya yang tidak menunjukkan tren membaik Indonesia dalam upaya pemberantasan korupsi. Penelitian yang lain, semuanya menunjukkan ada kecenderungan Indonesia menjadi semakin bersih dari korupsi. Secara sekilas memang ada satu hasil penelitian yang dilakukan *world justice project* yang menunjukkan Indonesia menjadi negara terkorup secara regional di Asia. Namun,

jika dilihat lebih dalam, skor Indonesia pada kategori antikorupsi, mengalami perbaikan dari 0,44 di tahun 2010 menjadi 0,46 di tahun 2011.⁵¹

Satu yang juga rutin mengeluarkan hasil kajiannya, serta selalu dijadikan rujukan oleh pegiat antikorupsi tentunya adalah *Transparency International* (TI). Data TI diterbitkan sejak tahun 1996. Sejak tahun 1999, IPK Indonesia terus menunjukkan kecenderungan membaik. Yaitu mulai angka 1,7 di tahun 1999 menjadi 2,0 di tahun 2004 dan 2,8 di tahun 2010. Itu artinya dari 1999 – 2004, selama lima tahun hanya ada kenaikan 0,3 poin. Yang terlihat menanjak pesat adalah sejak 2004 – 2010, yaitu dalam enam tahun ada kenaikan 0,8 poin. Tabel 20 akan menunjukkan data lengkap IPK tersebut.

51 Data lebih lengkap bisa dilihat dari <http://www.worldjusticeproject.org> *The WJP Rule of Law Index* didasarkan pada premis bahwa perlu untuk menggunakan sumber data yang berbeda namun saling melengkapi untuk mendapatkan perkiraan terbaik tentang konsep Rule of Law. Saat ini, tidak ada data pembandingan yang sepenuhnya mencakup seluruh dimensi Rule of Law. *The WJP Rule of Law Index* menyorot kesenjangan itu dengan membangun babak baru dari indikator-indikator yang diambil dari dua sumber data baru:

1. Jajak pendapat umum, yang dilakukan oleh lembaga survey lokal terkemuka dengan menggunakan sampel probabilitas dari 1.000 responden di tiga kota terbesar di negara masing-masing.
2. Kuesioner untuk Responden Berkualitas, diisi oleh pakar dalam negeri di bidang hukum perdata dan komersial, hukum pidana, hukum perburuhan, dan kesehatan masyarakat.

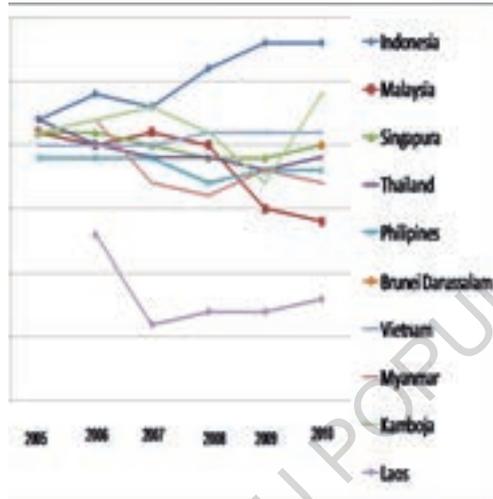
Metodologi WJP menjangkar pendapat ahli dalam polling yang ketat dari masyarakat umum, sehingga mampu memastikan bahwa temuan mencerminkan kondisi yang dialami oleh penduduk, termasuk sektor-sektor marjinal dari masyarakat.

Tabel 20
Indeks Persepsi Korupsi Negara Asean 2004 – 2010⁵²

No	Negara ASEAN	Indeks Persepsi Korupsi							Skor
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1	Indonesia	2,0	2,2	2,4	2,3	2,6	2,8	2,8	+0,8
2	Kamboja	1,7	1,8	1,9	2,0	1,8	1,4	2,1	+0,4
3	Vietnam	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	+0,1
4	Singapura	9,3	9,4	9,4	9,3	9,2	9,2	9,3	0
5	Brunei D	-	-	-	-	-	5,5	5,5	0
6	Thailand	3,6	3,8	3,6	3,5	3,5	3,4	3,5	-0,1
7	Philippines	2,6	2,5	2,5	2,5	2,3	2,4	2,4	-0,2
8	Myanmar	1,7	1,8	1,9	1,4	1,3	1,5	1,4	-0,3
9	Malaysia	5,0	5,1	5,0	5,1	5,1	4,5	4,4	-0,6
10	Laos	-	3,3	3,3	1,9	2,0	2,0	2,1	-1,2

52 Indeks Persepsi Korupsi dapat diakses di situs <http://www.transparency.org>. Transparansi Internasional menggunakan tujuh sumber data berdasarkan analisis dari para ahli semisal African Development Bank, Asian Development Bank, Bertelsmann Foundation, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Global Insight, dan World Bank. Sementara tiga sumber berdasarkan penilaian pebisnis yang masing-masing dilakukan oleh IMD, Political and Economic Risk Consultancy, World Economic Forum. Untuk sumber CPI yang berasal dari unit survei, hanya data dalam dua tahun terakhir yang diikutsetakan karena bersifat *peer review* dan jarang berubah dari tahun ke tahun. Langkah pertama untuk melakukan penghitungan dalam CPI dilakukan dengan menstandarkan data yang diperoleh melalui sumber-sumber yang bersifat individual. Langkah kedua mencakup proses *transformasi beta* pada skor yang telah terstandarisasi. Terakhir, skor CPI ditentukan oleh rata-rata seluruh nilai yang telah terstandarisasi untuk masing-masing negara.

Grafik 22
Skor IPK Negara ASEAN 2004-2010



Kenaikan 0,8 itu memang terkesan kecil. Namun, angka itu harus tetap diapresiasi bahwa ada kecenderungan perbaikan dalam upaya pemberantasan korupsi di tanah air. Apalagi, skor 2,8 itu adalah IPK tertinggi dalam sejarah republik. Melengkapi fakta bahwa di era sekarang upaya pemberantasan korupsi memang sedang diikhtikan lebih serius, dengan KPK berada di garda depannya.

Lebih jauh, meski hanya membaik 0,8 poin, kenaikan demikian adalah perbaikan ke-5 tertinggi di seluruh negara Asia yang disurvei dalam rentang waktu yang sama (2004 – 2010). Bahkan kenaikan 0,8 poin itu adalah perbaikan IPK tertinggi di antara 10 negara ASEAN. Hanya tiga negara yang IPK-nya

membalik. Selain Indonesia, dua negara lainnya adalah Kamboja membaik 0,4 poin dan Vietnam 0,1. Dua negara IPK-nya tetap, yaitu Singapura dan Brunei. Sedangkan lima negara sisanya IPK-nya memburuk, yang berarti mereka menjadi cenderung lebih korup, yaitu: Malaysia, Thailand, Filipina, Myanmar dan Laos.

Di level Asia, kenaikan skor Indonesia 0,8 tersebut menempati peringkat ke-5 setelah: Qatar naik 2,5 (dari 5,2 ke 7,7); Saudi Arabia naik 1,3 (dari 3,4 ke 4,7); Jepang naik 0,9 (dari 6,7 ke 7,8); dan Korea Selatan naik 0,9 (dari 4,5 ke 5,4). Tentu saja kenaikan tertinggi di antara 10 negara ASEAN, dan nomor 5 terbaik di antara negara di Asia adalah suatu capaian yang perlu pula mendapatkan apresiasi.

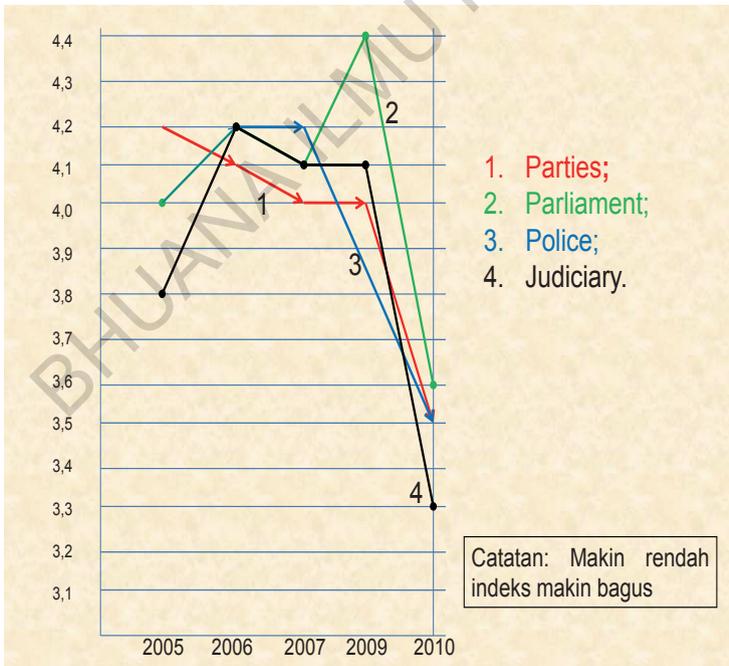
Di samping indeks persepsi korupsi secara umum, berdasarkan data *global corruption barometer 2005 – 2010*, lima institusi atau bidang terkorup adalah partai politik, parlemen, polisi, peradilan, dan dunia bisnis. Kelima wilayah terkorup itu bukan masalah khas Indonesia, tetapi merupakan kecenderungan lembaga terkorup yang sama hampir di semua negara yang diteliti oleh TI.

Yang menarik dan patut dicermati, kelima institusi terkorup tersebut, skornya cenderung mengalami kebaikan. Agaknya dorongan dan kritik yang kuat dari berbagai arah menghembuskan pula angin perbaikan. Tabel 21 menunjukkan data lengkap dan kecenderungan perbaikan tersebut.

Tabel 21
Global Corruption Barometer

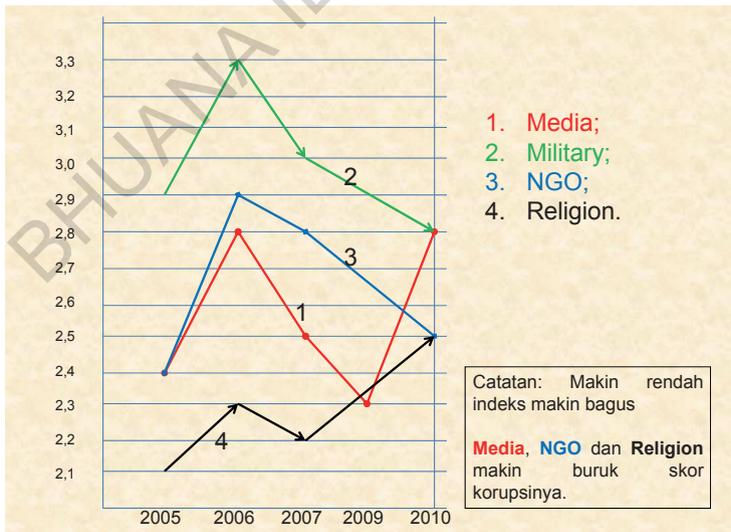
Tahun	2005	2006	2007	2009	2010
Partai	4,2	4,1	4	4	3,5
Parlemen	4	4,2	4,1	4,4	3,6
Polisi	4	4,2	4,2	-	3,5
Peradilan	3,8	4,2	4,1	4,1	3,3
Media	2,4	2,8	2,5	2,3	2,8
Militer	2,9	3,3	3	-	2,8
LSM	2,4	2,9	2,8	-	2,5
Religi	2,1	2,3	2,2	-	2,5

Grafik 23
Global Corruption Barometer



Yang juga menarik untuk dikaji adalah adanya kecenderungan tetap atau bahkan memburuknya indeks korupsi pada bidang media, LSM dan lembaga agama. Tingkat memburuknya memang tidak terlalu parah, namun kecenderungan demikian tetap harus diwaspadai. Terlebih karena ketiganya merupakan lembaga-lembaga pengontrol yang selama ini menjadi *watchdog* dalam agenda pemberantasan korupsi. Tentu menjadi berbahaya jika lembaga pengontrol mempunyai kecenderungan makin korup, sekecil apapun kecenderungan yang negatif tersebut. Grafik 24 menunjukkan visualisasi lebih jelas dari kecenderungan tersebut.

Grafik 24
Global Corruption Barometer



Indonesia Bukan Surga Koruptor

Dengan paparan di atas makin jelas bahwa Indonesia pasca reformasi, bukan lagi Indonesia sebagaimana dulu yang merupakan surga bagi koruptor. Indonesia sekarang adalah Indonesia yang paham benar bahwa korupsi adalah musuh utama proses reformasi dan demokratisasi. Karena itu, era saat ini adalah masa di mana Indonesia tengah dengan sangat serius, bekerja keras memberantas korupsi. Tidak ada dalam sejarah republik ada lembaga sekuat KPK (didukung oleh PPATK, pengadilan tipikor, Komisi Informasi, LPSK dan MK) yang terus tanpa henti menggerakkan upaya pemberantasan korupsi di tanah air. Tidak pula ada pemberitaan antikorupsi yang sebebas dan segenyar sekarang disuarakan oleh pers yang lebih bebas di tengah alam yang lebih demokratis.

Presiden SBY sendiri mendukung penuh ikhtiar penting pemberantasan korupsi tersebut. Misalnya dengan menjaga agar KPK tetap kuat dan berdaya. Kebijakan Presiden SBY yang menerbitkan (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk mengangkat tiga pimpinan KPK sementara, karena KPK tiga pimpinannya terjerat masalah hukum; (2) Menolak usulan pembatalan kewenangan strategis KPK seperti penyadapan dan penuntutan, ketika RUU Pengadilan Tipikor

dibahas di DPR; (3) Memastikan akan menerbitkan Perpu Pengadilan Tipikor jika saja saat itu RUU Pengadilan Tipikor gagal diselesaikan; (4) Membentuk Tim-8 yang menolak kriminalisasi Chandra dan Bibit, dan akhirnya menghentikan mendukung penuh penghentian total kasus hukum yang menjerat kedua pimpinan KPK tersebut, terakhir dengan *deponering*; dan (5) membentuk panitia seleksi dan memberikan ruang gerak kepada panel untuk bekerja profesional dan independen untuk memilih calon pimpinan KPK yang terbaik – semuanya menunjukkan dengan jelas dukungan politik Presiden SBY kepada agenda pemberantasan korupsi di tanah air.

Tidak mengherankan, upaya penindakan kasus korupsi menyentuh wilayah yang selama ini tidak dapat disentuh oleh penegakan hukum, termasuk menjerat pula orang-orang yang dekat secara politik, ataupun secara garis keluarga, dengan Presiden SBY. Tidak pernah dalam sejarah republik sebegitu banyak pejabat negara strategis ditangkap dan dijerat kasus korupsi. Itu semua menunjukkan dengan jelas upaya transformasi Indonesia menuju negara yang lebih demokratis dan lebih antikorupsi.

Namun, pertarungan belum selesai, belum akan segera mencapai ujung. Dan faktanya, setiap perjuangan antikorupsi memang akan panjang, bukan pertarungan lari *sprint* yang lebih pendek dan

sebentar, tapi pasti adalah pertandingan *marathon* yang lebih panjang dan lama. Karena itu, untuk jangka panjang, tidak hanya upaya pemberantasan korupsi melalui strategi penindakan yang harus dilakukan, tetapi justru ikhtiar pencegahan (*preventive*) yang harus lebih diefektifkan. Terkait dengan upaya pencegahan tersebut pada bab terakhir, Bab Kelima, Indonesia Optimistis, saya akan paparkan beberapa langkah strategis yang harus dilakukan untuk menjamin Indonesia ke depan benar-benar Indonesia yang lebih demokratis, lebih bersih, lebih adil dan lebih antikorupsi. Indonesia yang bukan merupakan surga bagi koruptor. (*)

Bagian V

INDONESIA OPTIMISTIS

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

INDONESIA OPTIMISTIS

Sekarang saatnya untuk menutup rangkaian argumen dalam buku ini dalam bab terakhir berikut. Judulnya sengaja kami rumuskan dalam bahasa singkat dan sederhana, “Indonesia Optimistis”. Karena api optimisme itulah yang memang ingin kami kobarkan. Indonesia pasca reformasi punya banyak tantangan, tidak terkecuali masalah korupsi. Tetapi Indonesia punya banyak alasan untuk optimis. Bab II hingga Bab IV di atas dengan jelas menunjukkan bahwa kita punya capaian faktual yang dibuktikan dengan hasil penelitian pihak ketiga, yang insya Allah lebih independen dan obyektif dalam menilai Indonesia.

Tiga pertanyaan dasar yang menjadi pembahasan buku ini semuanya dijawab dengan positif dan optimis. Bahwa, **pertama**, reformasi tidaklah mati suri. Reformasi tidak hanya menghadirkan konstitusi yang lebih demokratis, TNI yang menolak dwifungsi dan lebih profesional – tetapi reformasi jelas menghadirkan Indonesia yang lebih demokratis. Indonesia yang lebih menghargai perbedaan pendapat tanpa tapol/napol, tanpa undang-undang subversi. Indonesia yang lebih menjamin kebebasan pers, sebagai salah satu pilar

utama yang mengawal berjalannya proses Indonesia menuju negara yang lebih baik.

Kedua, bahwa tantangan presiden reformasi yang tidak ringan tetap mempunyai capaian yang menunjukkan efektivitas kerja yang tidak kecil. Meskipun presiden pasca reformasi secara signifikan kewenangan konstitusionalnya, tidak mempunyai dukungan politik yang memadai, serta mendapatkan kontrol ketat dari segala lini, presiden reformasi, utamanya di era Presiden SBY capaian-capaian tetap berhasil ditorehkan. *Human Development Index*, termasuk pada bidang pendidikan, kesehatan dan penghasilan, menunjukkan kecenderungan yang terus membaik. Demikian pula kecenderungan membaik ada pada indeks persaingan (*global competitiveness index*), bahkan indeks negara gagal (*failed states index*). Kesemuanya menunjukkan kondisi Indonesia yang terus membaik, makin jauh dari negara gagal. Capaian-capaian tersebut menunjukkan argumen yang mengatakan presiden era reformasi, utamanya presiden SBY, tidak efektif menjadi tidak berdasar. Justru capaian yang faktual dan berdasar penelitian obyektif demikian menunjukkan di tengah kewenangan yang terbatas, dukungan politik yang kecil serta kontrol yang besar, pemerintahan ini telah bekerja lebih efektif.

Ketiga, bahkan pada bidang antikorupsi yang penuh dengan tantangan lebih berat, Indonesia

telah pula menorehkan capaian. Paling jelas, indeks persepsi korupsi Indonesia telah meningkat meski hanya 0,8 poin pada rentang pemerintahan Presiden SBY. Dari 2,0 di tahun 2004 menjadi 2,8 di tahun 2010. Kenaikan 0,8 tersebut merupakan skor peningkatan yang tertinggi di antara sepuluh negara Asean. Sehingga secara komparatif, peningkatan yang terkesan kecil, hanya 0,8 tersebut, pada kenyataannya adalah capaian signifikan yang harus tetap sama-sama kita syukuri.

Indonesia karenanya tidak punya alasan untuk menolak optimisme. Indonesia justru harus menolak pesimisme. Dengan tetap berpijak pada realitas. Menyadari bahwa tantangan dan persoalan yang menghadang tetap harus dihadapi, dan upaya perbaikan harus terus dilakukan. Reformasi untuk mendorong Indonesia yang demokratis harus terus ditingkatkan. Ancaman pada kebebasan pers, khususnya dari penguasaan kepemilikan yang mengancam keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*) harus dilawan. Apalagi kalau kepemilikan media itu dikuasai semata untuk kepentingan politik saja.

Efektivitas pemerintahan presidensial harus terus ditingkatkan, salah satunya dengan melakukan upaya sangat serius untuk mereformasi partai politik. Reformasi yang mencakup kuantitas maupun kualitas partai politik. Secara kuantitas, partai politik

harus didorong untuk makin sederhana jumlahnya, makin sedikit. Itu artinya, konsep ambang batas kepemilikan kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) memang harus ditingkatkan. Jangan berpikir bahwa kebebasan berorganisasi berarti jumlah parpol dapat sebanyak apapun. Karena kebebasan yang demokratis tidak mengharamkan peraturan. Demokrasi tidak minus regulasi. Maka, penyaringan jumlah partai yang mempunyai kursi di parlemen lewat konsep *parliamentary threshold* adalah suatu ikhtiar yang konstitusional, sebagaimana putusan MK telah jelas mengatakan konsep ambang batas demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Secara kualitas, rekrutmen kader partai politik harus makin banyak menjaring orang baik (*good guys*) dan makin terlarang bagi orang buruk (*bad guys*). Maka, kampanye antipolitikus busuk yang sering dilakukan menjelang pemilu harus lebih diintensifkan dan diefektifkan. Lebih penting lagi, pendanaan partai politik harus dibuat lebih transparan dan akuntabel. Tidak boleh lagi, dana operasional dan dana kampanye partai politik berasal dari sumber-sumber yang koruptif. Dalam kaitan itu regulasi dana kampanye yang lebih lengkap dan memberi sanksi tegas sebaiknya dirumuskan dan dihadirkan. Aturan dana kampanye sebaiknya dibuat dalam undang-undang tersendiri, dan bukan

hanya menjadi bagian kecil dari undang-undang pemilihan. Apalagi jika perumusannya hanya bersifat aksesoris: tidak jelas dan tanpa sanksi tegas yang mengirimkan efek jera bagi pelanggaran pengumpulan dan kampanye yang koruptif.

Tentang dana kampanye yang antikorupsi ini merupakan elemen penting untuk mendorong Indonesia ke depan yang lebih bebas korupsi. Salah satunya dengan menciptakan partai-partai politik yang lebih bebas korupsi. Terkait penciptaan Indonesia yang lebih antikorupsi, saya mengusulkan sepuluh pendekatan dan strategi antikorupsi yang lebih praktis dan aplikatif, yaitu:

Pertama, penerapan pembalikan beban pembuktian yang lebih efektif. Tentang pembuktian terbalik, bahwa yang harus membuktikan kehalalan hartanya adalah terdakwa sudah diatur dalam UU Antikorupsi dan UU Tindak Pidana Pencucian Uang. Tentu ada yang berpendapat formulasinya belum sempurna. Namun, sambil menyempurnakan aturan itu, penggunaannya pada kasus nyata harus makin sering dilakukan.

Kedua, koruptor harus semakin dimiskinkan, maka perampasan aset hasil korupsi harus makin dimaksimalkan. Dalam kaitan itu undang-undang tentang perampasan aset harus segera dihadirkan. Tentu dengan tetap mengedepankan proses hukum. Sehingga yang dirampas adalah benar-

benar *unexplained wealth* yang memang berasal dari hasil korupsi. Perampasan aset hasil korupsi yang memiskinkan koruptor demikian sangat penting untuk memutuskan godaan korupsi karena kemungkinan keuntungan yang diperoleh. Selama masih ada profit, tetap bisa kaya-raya, maka akan terus ada orang yang mencoba korupsi. Maka, pelaku korupsi dan afiliasinya harus dirampas hartanya, harus dimiskinkan. Sehingga pelaku korupsi tidak akan pernah untung, tetapi justru buntung.

Ketiga, pengungkapan kasus korupsi harus makin menerapkan model *modern investigation*, yaitu penyadapan, penyamaran, forensik audit dan lain-lain. KPK sedikit banyak telah melakukan model investigasi demikian, meski masih harus ditingkatkan pelaksanaannya. Polisi juga telah melakukannya, meski baru efektif diterapkan pada kasus terorisme dan tidak dilakukan untuk kasus korupsi.

Keempat, perlindungan dan insentif yang lebih baik bagi pemukul kentongan (*whistle blower*) dan pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*). Kepada pemberi informasi demikian, apalagi pelaku yang mau bekerjasama, perlindungan dari serangan hukum ataupun fisik harus makin baik. Insentif keringanan hukuman dengan model *plea bargain* ada baiknya diadopsi secara lebih tegas dalam

aturan perundangan kita. Pemberian remisi dan sejenisnya juga sebaiknya hanya diberikan kepada *whistle blower* dan *justice collaborator*, tetapi tidak kepada koruptor lainnya.

Kelima, penguatan KPK dan pengadilan tindak pidana korupsi (tipikor). Kedua lembaga ini harus diakui adalah garda terdepan dalam pemberantasan korupsi saat ini. Lembaga penegak hukum konvensional lainnya masih parah terkontaminasi penyakit mafia peradilan. Maka, tidak ada jalan lain selain kita terus menjaga dan mengawal agar KPK tidak terus dilemahkan oleh serangan balik para koruptor. Demikian pula dengan pengadilan tipikor yang jumlahnya makin banyak akan menjadi tantangan lebih berat untuk tetap steril dari penyakit suap-menyuap.

Keenam, penanganan kasus korupsi harus dilakukan dengan strategi *three in one*, bersama-sama dengan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana perpajakan. Hampir dapat dipastikan bahwa pelaku tindak pidana korupsi akan juga mencuci uang hasil jarahan korupsinya serta menggelapkan kewajiban pembayaran pajaknya. Maka, melakukan upaya penindakan dengan strategi tiga tindak pidana tersebut secara simultan akan memperbesar kemungkinan menjaring para pelakunya.

Ketujuh, karena modus korupsi yang paling umum adalah suap-menyuap, maka kriminalisasi *cash payment* harus mulai dilakukan. Larangan pembayaran tunai dalam jumlah tertentu harus segera diatur dalam undang-undang. Pelarangan demikian akan memperkecil suap-menyuap yang selalu dilakukan dengan pembayaran tunai, dan karenanya minim bukti.

Kedelapan, prinsip transparansi yang digariskan oleh UU Keterbukaan Informasi Publik harus diterapkan dengan konsisten, utamanya pada bagian pemberian sanksi bagi yang melanggar. Karena makin transparan suatu sistem kerja, maka makin sulit koruptor menjalankan aksinya.

Kesembilan, sejalan dengan transparansi, perlu segera direalisasikan penerapan *single identity number* (SIN). Nomor identitas tunggal itu sangat penting untuk menjadikan bank data tidak hanya masalah kependudukan, tetap juga melengkapi sistem antisipasi korupsi. Dengan SIN, setiap penduduk nantinya dengan mudah terdeteksi identitasnya baik itu mencakup nomor penduduk, NPWP, kartu jaminan sosial, nomor untuk perbankan, nomor kepemilikan tanah, nomor rekening listrik, dan lain sebagainya. Dengan demikian koruptor yang ingin menyembunyikan hasil korupsinya akan lebih mudah terdeteksi, dan karenanya makin mempersulit pelaku tindak pidana korupsi.

Kesepuluh, semua strategi itu harus diterapkan dalam kerangka pikir “hukum progresif”. Yaitu cara berpikir yang tidak semata “teks” kepastian hukum, tetapi lebih pada “konteks” keadilan dan kemanfaatan hukum. Analoginya adalah, korupsi merupakan penyakit terparah yang harus diberantas bangsa ini. Maka, penyembuhannya harus dilakukan dengan upaya ekstra. Pasien korupsi harus dibawa segera ke rumah sakit tidak dengan mobil biasa, tetapi dengan *ambulance*. Mobil *ambulance* harus mempunyai otorisasi untuk berjalan *zig-zag* di antara kemacetan lalu lintas. Mobil *ambulance* juga harus boleh melintas persimpangan meskipun di saat lampu sedang merah. Semuanya dengan satu tujuan, untuk cepat segera sampai ke rumah sakit dan melakukan tindakan medis yang cepat dan tepat guna Indonesia yang lebih demokratis, lebih bersih, lebih adil dan lebih antikorupsi.

Indonesia demikian bisa kita capai hanya dengan kerja makin keras, lebih keras lagi. Indonesia bisa. Indonesia optimistis! (*)

BHUANA ILMU POPULER

EPILOG

BHUANA ILMU POPULER

BHUANA ILMU POPULER

EPILOG

Pada bagian ini, yang melengkapi argumen penutup buku ini, saya akan menurunkan empat kolom yang relevan. Saya berpendapat, ada beberapa faktor yang menyebabkan capaian pemerintahan selama ini tidak cukup tersampaikan ataupun terberitakan. Di antaranya karena iklim kompetisi pemilihan presiden 2014 telah lebih awal hadir. Bergabung dengan iklim demokratis, yang walaupun membaik dibandingkan era sebelum reformasi, masih harus terus ditata dengan aturan yang pas. Agar demokrasi tidak berjalan di atas kebebasan minus regulasi. Karena kebebasan demikian – tanpa aturan – akan berkembang menjadi kekerasan, menjadi anarkis, yang tidak membawa keadilan kepada siapapun yang menjadi korbannya. Suasana demokratis yang lebih memerlukan penataan dan iklim kompetisi Pilpres 2014 itu pula yang mempengaruhi warna hukum pra-2014. Hal-hal itulah yang menjadi faktor penyebab mengapa kabar baik menjadi lebih minim hadir, dan kabar buruk mendominasi ruang politik publik di tanah air. Uraian lebih lengkap saya hadirkan di bawah ini, yang pada dasarnya adalah artikel yang pernah saya tulis di harian *Seputar Indonesia*.

Kompetisi Prematur 2014⁵³

Manusia adalah tempat salah dan khilaf. Tak terkecuali saya sendiri. Ketika pasangan SBY-Boediono memenangkan Pilpres 2009, saya membayangkan jalannya pemerintahan akan lebih stabil dan nyaman. Ternyata perkiraan saya tidak tepat benar. Paling tidak satu setengah tahun sejak dilantik pada 20 Oktober 2009, pemerintahan SBY-Boediono menghadapi tantangan yang tidak ringan, politik praktis terus bergerak dinamis.

Awalnya, prediksi saya bahwa periode 2009 - 2014 akan bergerak lebih mulus didasari pada beberapa faktor. Pertama, periode pertama 2004 - 2009, dengan segala dinamikanya dapat dilalui dengan baik. Hasil Pilpres 2009 sedikit-banyak menunjukkan bahwa Presiden SBY dianggap rakyat telah berhasil, dan karenanya diberi mandat untuk kembali memimpin. Tidak banyak *incumbent* yang terpilih kembali, apalagi yang menang secara mayoritas mutlak dalam satu putaran.

Padahal di 2004 - 2009, dukungan politik Presiden SBY tidak juga besar. Perlu dijelaskan, modal politik ini berbeda dengan modal pemilih. Dukungan pemilih Presiden SBY, relatif sama, yaitu lebih dari 60 persen, baik di pilpres tahun 2004 maupun

53 Denny Indrayana, *Kompetisi Prematur 2014*, Seputar Indonesia, 19 Maret 2011.

2009. Namun dukungan pemilih berbeda dengan dukungan memerintah. Untuk memerintah, setiap pemerintahan membutuhkan dukungan parlemen - dan karenanya dukungan partai politik.

Pada 2004 - 2009 dukungan politik dan modal awal Presiden SBY tentunya datang dari Partai Demokrat. Di Pemilu 2004, Partai Demokrat mendapatkan lebih dari 7 persen suara, yang berbuah menjadi 55 kursi di DPR. Itu berarti 10 persen kursi DPR yang jumlah totalnya adalah 550 kursi. Adalah suatu hal yang tidak mudah untuk mempertahankan pemerintahan, sekaligus menghasilkan kerja-kerja yang efektif dan produktif dengan modal awal hanya 10 persen demikian. Faktanya, pemerintahan 2004 - 2009 bukan hanya bertahan bahkan menghasilkan beberapa capaian, sehingga Presiden SBY mendapatkan modal untuk terpilih kembali di pilpres 2009.

Berangkat dari perjalanan pemerintahan 2004 - 2009 yang berjalan baik, saya kemudian meyakini periode 2009 - 2014 akan berjalan lebih baik. Modal awal politik Presiden SBY meningkat. Suara Partai Demokrat dalam pileg 2009 meningkat hampir 300 persen, yaitu memperoleh hampir 21 persen suara. Kursi partai Demokrat naik hampir 3 kali lipat dari 55 kursi menjadi 148 kursi DPR. Atau naik menjadi lebih dari 26 persen, dari total 560 kursi. Maka, saya berasumsi efektifitas pemerintahan akan juga

meningkat hampir 3 kali lipat. Apalagi periode 2009 - 2014 adalah periode terakhir Presiden SBY. Pada periode ini, Presiden SBY tinggal bekerja keras, tanpa harus memikirkan kemenangan pilpres 2014, dan karenanya berkonsentrasi penuh untuk meninggalkan warisan sukses bagi pemerintahan pasca 2014.

Namun perkiraan saya meleset. Salah satunya disebabkan soliditas koalisi yang lebih lemah pada periode 2009 - 2014 ini. Pada periode 2004 - 2009 soliditas koalisi relatif lebih kokoh. Ketua Umum Partai Golkar yang juga adalah Wakil Presiden Jusuf Kalla, menyebabkan garis kebijakan pemerintah mendapatkan dukungan penuh Partai Golkar. Sebagai pemenang pemilu 2009, dukungan dari Partai Golkar tersebut sangat membantu soliditas koalisi.

Sayangnya soliditas koalisi itu tidak lagi kokoh pada 2009 - 2014. Partai Golkar meskipun masih berada dalam koalisi, justru menjadi salah satu partai yang paling kritis kepada pemerintah, utamanya pada isu-isu strategis sejenis hak angket Century maupun hak angket pajak. Ketua Umum Partai Golkar yang tidak lagi duduk dalam jajaran pemerintahan ternyata banyak berpengaruh kepada efektivitas koalisi dan lancarnya komunikasi politik di dalam tubuh koalisi.

Soliditas bukan berarti di antara anggota koalisi tidak boleh kritis kepada pemerintah. Sikap kritis dan perbedaan pendapat adalah roh demokrasi, dan karenanya tidak boleh dilarang. Namun, sudah pada

tempatny ada etika dalam berkoalisi. Perbedaan antar anggota koalisi tentu lebih baik dirembukkan di internal koalisi sendiri pada level Sekretariat Gabungan. Namun, begitu diambil keputusan setgab, semua anggota koalisi harus tunduk dan patuh pada putusan tersebut.

Selain memerlukan pembenahan soliditas koalisi, faktor 2014 juga sangat berpengaruh pada dinamika politik praktis. Setelah periode 2004 - 2009, Presiden SBY masih bisa mencalonkan diri kembali, namun tidak demikian halnya di 2014, yang pasti akan ada pergantian Presiden RI. Kepastian demikian agaknya menyebabkan kompetisi menuju RI-1 menjadi muncul lebih awal. Akibatnya, iklim politik menjadi lebih dinamis menyongsong tahun 2014. Sebagian anggota koalisi mulai pecah konsentrasinya, dan lebih fokus untuk persiapan kemenangan pemilu, utamanya pilpres 2014.

Ancang-ancang demikian tentu saja membuat suasana kompetisi pemilu 2014 menjadi hadir terlalu awal. Politik praktis kemudian diwarnai dengan *move-move* kompetisi, meskipun waktu pemilu masih 3 tahun lagi. Suasana kompetisi pemilu akan makin kuat di tahun-tahun ini, dimana pembahasan UU pemilu akan dimulai dan pasti akan lebih mempengaruhi soliditas koalisi.

Dengan suasana kompetisi yang hadir prematur, kesempatan pemerintahan untuk berkonsentrasi

pada pekerjaan di luar politik praktis menjadi semakin berkurang. Dikurangi tahun pemilu pada 2014, maka masa kerja pemerintahan SBY-Boediono tinggal tersisa efektif 2,5 tahun, hingga tahun 2013. Dalam rentang waktu tersebut, faktor soliditas koalisi pasti akan terus mempengaruhi efektivitas pemerintahan.

Ke depan, agar koalisi bisa mengarah pada koalisi ideologis yang solid, dan tidak koalisi pragmatis yang sulit, maka pembenahan dan penyederhanaan partai adalah solusi yang wajib dilakukan. Disiplin partai harus makin dibenahi, agar makin beretika dalam berpolitik. Termasuk dalam memperoleh sumber pendanaan yang digunakan untuk memutar roda partai yang bersangkutan.

Tidak hanya kualitas partai yang harus dibenahi secara mendasar, tetapi kuantitasnya pun harus terus diseleksi ketat. Bagaimanapun saya sependapat bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak akan normal jika berlandaskan sistem multi partai yang tidak sederhana. Jika saat ini ada 9 parpol di DPR, maka hasil pemilu 2014 dan selanjutnya harus didesain untuk menjadi seleksi alam bagi makin berkurangnya partai di DPR. Itu maknanya *parliamentary threshold* memang harus dinaikkan. Sehingga di tahun 2014 parpol di DPR hanya ada 7 atau bahkan 5 partai saja, dan makin berkurang pada Pemilu selanjutnya.

Dengan sistem kepartaian yang lebih sederhana, kemungkinan menghadirkan Presiden yang mendapatkan dukungan mayoritas di DPR akan semakin besar. Itu artinya, presiden akan mendapatkan dukungan politik yang memadai, tanpa harus terlalu bergantung pada soliditas koalisi, dan akhirnya pemerintahan yang efektif akan lebih mungkin terbentuk.

Selain sektor kepartaian, pembenahan pada media juga harus dilakukan. Obyektivitas dan *fairness* media adalah juga persyaratan yang tidak boleh hilang dalam prinsip kebebasan pers. Kepemilikan media, utamanya media cetak nasional dan televisi nasional, harus diatur dengan serius. Tidak ada soal untuk media berpolitik, karena setiap orang pasti berpolitik dengan kadarnya masing-masing. Namun media yang berpolitik tanpa pengaturan yang tepat akan menghadirkan iklim politik yang jauh dari keadilan.

Maka, media yang dimiliki oleh aktor politik harus terus dikontrol pemberitaannya agar tidak disalahgunakan untuk ajang kampanye semata. Karena media, apalagi televisi, frekuensinya adalah domain publik, yang tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan politik pribadi semata. Akhirnya, terus *do'a and do the best, keep on fighting for the better Indonesia*.

Demokrasi Minus Regulasi ⁵⁴

Demokrasi bukanlah kehidupan tanpa regulasi. Aturan main justru adalah keniscayaan untuk berjalan sehatnya kehidupan yang demokratis. Demokrasi adalah kehidupan dengan aturan main yang tepat. Demokrasi dengan regulasi yang terlalu longgar akan cenderung menghadirkan tindakan masyarakat yang anarkis. Sebaliknya, regulasi yang terlalu banyak mengekang, akan mematikan demokrasi dan melahirkan pemerintahan yang otoriter.

Maka negara yang demokratis membutuhkan adonan yang pas antara: kebebasan dan peraturan. Masyarakat yang terlalu bebas tanpa aturan akan cenderung anarkis. Sebaliknya, pemerintahan yang terlalu ketat dengan aturan tanpa kebebasan akan mematikan kehidupan yang demokratis. Maka pemerintah harus toleran dengan kebebasan, sedangkan masyarakat harus memberi ruang bagi peraturan.

Kita pernah mengalami kehidupan berbangsa dengan aturan yang terlalu mengekang, dan agaknya sekarang sedang mengarah kepada kebebasan yang mulai tanpa batas. Kedua-duanya bukanlah kehidupan yang demokratis, dan masing-masing menyimpan problematikanya sendiri.

54 Denny Indrayana, *Demokrasi Minus Regulasi*, Seputar Indonesia, 12 Februari 2011.

Pada kesempatan kali ini mari kita lihat tiga contoh pelaksanaan kebebasan berorganisasi dan menyatakan pendapat, kebebasan beragama, dan kebebasan pers.

Dahulu, pengekangan dalam kebebasan berorganisasi sangat terasa. Asas berorganisasi tidak boleh ada yang lain, kecuali Pancasila. Perbedaan pendapat dikekang dan dilarang. Sedikit saja ada organisasi yang kritis dan menentang pemerintah, maka Undang-undang Subversi dan tuduhan makar diterapkan. Tidak heran penjara diisi dengan tahanan dan narapidana politik (Tapol dan Napol), karena berbeda pendapat, utamanya dengan penguasa, sama dengan tindak pidana.

Saat ini organisasi bebas hadir. Perbedaan pendapat lahir dengan merdeka. Diskusi tidak jarang menjadi debat kusir yang memenuhi pemberitaan media cetak dan elektronik. Tapol dan Napol dibebaskan, utamanya sejak zaman Presiden Habibie. UU Subversi telah dicabut. Pendapat bisa dilontarkan siapa saja, bahkan yang berbau makar, menentang hingga menyerukan penggulingan pemerintah sekalipun. Demonstrasi ada dimana-mana, meskipun lebih banyak demo bayaran, dan demo tandingan, bukan lagi demo perjuangan. Bahkan demonstrasi massal yang berujung dengan kekerasan dan kematian. Lambang negara bisa diperlakukan apa saja. Mulai dari fotonya yang

dicoreng-moreng, dibakar, bahkan disimbolkan sebagai kerbau.

Kebebasan berpendapat dan berorganisasi itupun akhirnya berimbas kepada kebebasan beragama. Dulu kehidupan beragama sangat dibatasi oleh negara. Agama Konghucu tidak dapat hidup bebas. Kebudayaan Tionghoa dikembangkan secara sembunyi-sembunyi. Adalah Presiden Abdurrahman Wahid sebagai Bapak Kebhinnekaan yang membuka keran kebebasan. Saat ini negara memberi ruang kebebasan beragama yang luas. Batasan justru datang dari dalam masyarakat sendiri. Atas nama kebebasan berpendapat dan berorganisasi, kekerasan berkembang dan menciderai keberagaman kita dalam beragama.

Perbedaan pendapat dan pemahaman dalam beragama sudah ada sejak zaman “kuda makan besi”. Namun, perbedaan demikian seharusnya tidak menjadi dasar pembenar bagi kekerasan apalagi pembunuhan. Di negeri yang ber-Bhinneka Tunggal Ika dan ber-Pancasila, keberagaman dalam beragama harus disikapi dengan toleransi yang tinggi, bukan dengan pengerahan massa apalagi pembunuhan yang keji. Maka kepada siapapun yang menggunakan kekerasan, hukum harus ditegakkan. Pelanggaran hukum tidak dapat ditoleransi, meski berlindung dibalik pembelaan agama sekalipun.

Demikian pula halnya dalam kebebasan pers. Dahulu, pers dikekang dengan berbagai aturan, termasuk dengan sistem perizinan yang ketat. Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) adalah alat kontrol pemerintah yang kuat, dengan Departemen Penerangan yang ketat menyensor pemberitaan. Sejak era reformasi, dimulai dengan pelonggaran perizinan oleh Menteri Penerangan Yunus Yosfiah, di masa Presiden Habibie, kebebasan pers berkembang amat pesat. Sekarang, kebebasan pers kita sewajibnya diakui lebih baik dibandingkan di era otoritarian dahulu.

Bukan berarti tidak ada masalah. Bukan sedikit ancaman dihadapi oleh wartawan dalam menjalankan tugas jurnalistiknya. Beberapa bahkan meregang nyawa karena mengungkap kejahatan, utamanya kasus korupsi. Namun, di sisi lain, kehidupan pers mulai pula menghadirkan tantangan. Pengaturan agar bisnis pers tidak dikuasai oleh sekelompok pengusaha atau politisi, dan hanya dimanfaatkan untuk kepentingan politiknya, adalah salah satu contoh tantangan tersebut. Bukan berarti media tidak boleh berpolitik. Setiap kita pasti berpolitik, dengan kadar yang berbeda. Namun, politik-media dan media-politik seharusnya dilaksanakan dengan *fair*, dan tidak melanggar hukum. Menjadi tidak *fair*, jika kebebasan pers kemudian dimanfaatkan oleh sekelompok orang untuk melindungi kepentingan

bisnis dan politiknya saja, terlebih jika kepentingan bisnis dan politik tersebut sebenarnya berpotensi koruptif.

Pergeseran dari ketatnya aturan kepada longgarnya regulasi; serta pergeseran dari minimnya kebebasan menjadi kebebasan yang kebablasan; adalah tantangan demokrasi kita saat ini. Kita tentu tidak ingin demokrasi kita terlalu sarat regulasi, sehingga kembali terjerumus ke jurang kehidupan yang otoriter. Namun, kita tidak boleh juga mengarahkan perahu kebangsaan ini kepada demokrasi yang minus regulasi sehingga kita menjadi masyarakat yang tanpa aturan, menjadi negara yang *bebas-bablas*.

Pada titik mencari adonan yang tepat inilah arti pentingnya membuat regulasi yang pas, dan mempunyai penegakan hukum yang efektif. Pengantar Ilmu Hukum, ilmu yang dipelajari setiap calon sarjana hukum mengajarkan tujuan utama hukum adalah menciptakan *law and order* di dalam kehidupan bermasyarakat.

Regulasi kita saat ini sudah relatif lebih baik dan demokratis. Tentu masih banyak yang perlu dibenahi, karena tidak mungkin ada aturan yang sempurna tanpa cacat. Karenanya, upaya perbaikan terus dilakukan, dan untuk itu apresiasi layak diberikan. Jikalaupun ada regulasi yang antidemokrasi, mekanisme pengujian ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung telah disediakan.

Yang lebih problematik adalah penegakan hukum kita. Selama praktik mafia hukum masih merajalela, maka penegakan hukum yang efektif tidak akan pernah hadir, dan keadilan akan selalu menjadi ajang jual beli. Keadilan yang harusnya hadir bagi yang benar, menjadi mahal dan transaksional, tergantung siapa yang kuat membayar.

Jadi, demokrasi harus hadir dengan regulasi. Tidak boleh dibiarkan demokrasi minus regulasi. Regulasinya sendiri adalah aturan yang pas. Yang menghormati hak asasi dan tidak mentolerir penegakan hukum yang transaksional. Indonesia yang lebih baik mensyaratkan demokrasi dengan regulasi yang pas dan efektif diterapkan, tanpa praktik mafia di dalamnya. Tetap *do a and do the best. Keep on fighting for the better Indonesia.*

Keadilan Tidak untuk Presiden⁵⁵

Hidup adalah keberimbangan. Keadilan adalah keseimbangan. Tanpa keberimbangan, keadilan tak akan pernah hidup. Karena itu, malam tanpa siang tidak akan menjadi hari. Hitam tak mungkin hadir, tanpa putih lahir. Kritik tak boleh menutup pintu bagi hadirnya apresiasi.

⁵⁵ Denny Indrayana, *Keadilan Tidak untuk Presiden*, Seputar Indonesia, 13 Maret 2011.

Keseimbangan dan keadilan artinya: demokrasi bukan hanya kebebasan tanpa batas, tapi juga pengaturan yang tepat dan pas. Demokrasi memberikan penghargaan bagi pemenang pemilu, dan mensyaratkan kelapangan hati bagi pihak yang kalah. Konstitusi tidak hanya mensyaratkan kontrol ketat kepada pemerintah, tetapi juga kewenangan yang cukup agar efektif menjalankan pemerintahan. Karena, sangatlah penting pemerintahan yang buruk harus digulingkan, sebagaimana pentingnya pemerintahan yang baik harus diberi dukungan. Raja alim disembah, raja lalim disanggah.

Kehidupan negara yang demokratis, adil dan sejahtera, hanya akan terjadi jika ada keseimbangan antara elemen-elemen demokrasi. Maka, bebas saja tanpa aturan akan menjadi anarki. Aturan saja tanpa kebebasan akan menjadi tirani. Oleh karena itu perlu kerahasiaan di samping keterbukaan. Maka, undang-undang tidak hanya diperlukan untuk keterbukaan informasi publik, tetapi juga kerahasiaan negara. Bagaimanapun, ketelanjangan tanpa penutupan aurat, bukan kebenaran.

Sebagaimana manusia mempunyai aurat, maka negara juga mempunyai informasi yang layak disimpan – paling tidak sementara. Hal-hal terkait informasi militer, jamak menjadi bagian yang dirahasiakan di semua negara. Namun, tidak demikian dengan kekayaan pejabat negara, yang wajib dideklarasikan

untuk pertanggungjawaban komitmen antikorupsi. Sehingga, langkah menutup-nutupi rekening gendut bukanlah upaya yang patut, karena rekening gendut sama sekali jauh dari makna aurat. Rekening gendut, tanpa bisa dijelaskan secara absah asal-muasalnya, adalah timbunan lemak jahat korupsi yang harus dipertanggungjawabkan di dalam penjara.

Pertanggungjawaban kepada rakyat tidak hanya perlu diberikan oleh pihak yang menjalankan pemerintahan, namun juga kubu yang berada di luar pemerintahan. Koalisi sama pentingnya dengan oposisi. Koalisi *yes*, oposisi *yes*. Karenanya, bukan hanya koalisi pemerintah yang harus bersikap benar dan tahan banting atas kritik pedas, namun kelompok oposisi juga harus memberi apresiasi atas prestasi.

Karena itulah, untuk membangun koalisi yang tepat, Presiden SBY sedang melakukan evaluasi atas perjalanan koalisi selama satu setengah tahun terakhir. Apalagi koalisi pemerintahan sekarang lebih merupakan koalisi pragmatis berdasarkan isu, sehingga rentan dengan perselisihan kepentingan. Koalisi pragmatis tingkat kesolidannya lebih rendah dibandingkan koalisi strategis, yang berdasarkan kesamaan strategi kemenangan calon presiden. Apalagi, koalisi pragmatis akan jauh lebih rentan, jika dibandingkan dengan koalisi ideologis (*Seligman: 1989*).

Sayangnya, Presiden SBY tidak mempunyai kemewahan untuk memilih rekan koalisi. Sebagai pemenang pemilihan presiden, meski dengan suara mayoritas lebih dari 60%, tidak otomatis Presiden SBY menikmati dukungan parlemen dalam jumlah yang sama. Padahal efektivitas pemerintahan tidak hanya mensyaratkan dukungan pemilih (*electoral support*), tetapi juga dukungan pemerintahan (*governing support*). Untuk dukungan pemerintahan, yang paling mempengaruhi adalah sokongan dari parlemen – dalam konteks Indonesia adalah sokongan politik dari DPR, karena DPD masih memiliki kewenangan yang lebih terbatas.

Dengan penguasaan Partai Demokrat yang 148, dari total 560 kursi DPR (26,43%), Presiden SBY membutuhkan kekuatan parpol lain untuk mempunyai dukungan mayoritas di DPR. Tanpa dukungan mayoritas DPR, pemerintah bukan hanya akan kesulitan memenuhi janji-janji kampanyenya, tetapi bahkan rentan untuk digulingkan. Dalam sistem parlementer, tanpa dukungan mayoritas parlemen, perdana menteri otomatis jatuh. Dalam pengalaman presidensial Indonesia, Presiden Gus Dur tidak dapat bertahan, ketika sokongan politik dari parlemen tak lagi ada dalam genggamannya.

Yang pasti, dalam sistem bernegara yang sehat, pemerintahan selain butuh pengawasan, juga butuh dukungan. Sokongan yang *fair*, sama pentingnya,

dengan kontrol yang efektif. Dukungan tentu tidak hanya selalu berbentuk pujian yang ABS, tetapi tidak boleh pula hanya berpijak pada kritik yang tak berdasar, prematur apalagi jauh dari kebenaran.

Karena itulah pemerintah segera mengambil langkah cepat terkait pemberitaan *The Age* dan *Sydney Morning Herald*, yang konon berdasarkan pada kabel kedutaan besar Amerika Serikat, yang kabarnya dibocorkan *Wikileaks*. Kenapa pemerintah bertindak cepat? Karena dalam politik yang benar, integritas adalah harga mati. Politisi tanpa integritas, tidak boleh bertahan menjadi politisi. Pemerintahan tanpa integritas, tidak boleh memerintah.

Oleh karenanya, protes keras dilayangkan kepada Kedutaan besar AS di Indonesia, yang akhirnya menyatakan, “*this publication is extremely irresponsible and we express our deepest regrets to President Yudhoyono and the Indonesian people*” (penerbitan ini sangat tidak bertanggung jawab dan kami menyatakan penyesalan yang sangat dalam kepada Presiden Yudhoyono dan rakyat Indonesia).

Kedubes AS menegaskan, kabel diplomatik “*often raw information. It is preliminary, often incomplete and unsubstantiated*” (seringkali merupakan informasi mentah. Informasi demikian prematur, dan seringkali belum lengkap dan belum dibuktikan kebenarannya). Tentulah, sangat disayangkan informasi yang sangat mentah demikian, ditulis

oleh dua koran di Australia, tanpa investigasi lebih jauh, dan tanpa melakukan konfirmasi sama sekali kepada pihak-pihak yang menjadi korban tuduhan.

Pemerintah Amerika Serikat telah menyatakan penyesalannya yang mendalam – dan menyampaikan permohonan maaf secara lisan. Pertanyaannya, apakah itu cukup? Setelah *ghost story* itu beredar dan merusak integritas korbannya, cukupkah penyesalan dan permintaan maaf saja? Lalu bagaimana pula dengan dua media yang menuliskan data mentah tanpa verifikasi itu? Mengapa pula penulisan berita negatif itu dilakukan media Australia bersamaan dengan kunjungan Wakil Presiden Boediono ke negeri Kanguru?

Sudah bukan pada tempatnya lagi hanya pemerintah yang dinilai akuntabilitasnya, tetapi semua pihak yang punya pengaruh dan kekuasaan. Tidak terkecuali media massa yang mempunyai “pena lebih tajam daripada pedang”. Sudah bukan pada tempatnya lagi media berpedoman pada *bad news is good news*. Seharusnya *bad news is bad news*. *Good news is good news*.

Dalam iklim demokratis, di mana kontrol media sangat penting dan efektif, pemberitaan tidak cukup hanya dilakukan dengan *cover both sides*, bahkan seharusnya *cover all sides*. Karena, pemuatan hak jawab sekalipun, seringkali jauh dari memadai untuk memperbaiki kerusakan yang telah terjadi,

akibat pemberitaan yang ditulis tidak berdasarkan prinsip etika jurnalistik.

Seharusnya, kabel kedubes AS yang diakui mentah, prematur, lalu dibocorkan dan diberitakan tanpa investigasi dan konfirmasi sama sekali adalah pelanggaran kekuasaan media. Jadi siapakah yang melakukan *abuse of power*? Apakah Presiden sebagaimana ditulis *the Age*, atau justru kedua media Australia itu sendiri? Mungkin kedua media itu berpikir, keseimbangan tidak penting, keberimbangan tak diperlukan. Yang penting, berita sensasional diwartakan. Bagi mereka, kritik hanya layak kepada pemerintah, kontrol hanya cocok bagi penguasa, tidak boleh kepada media Australia. Di mata kedua media Australia itu, keadilan tidak untuk Presiden dan rakyat Indonesia. (*)

Warna Hukum Pra-2014⁵⁶

Tahun 2014, adalah tahun yang penting. Ia adalah tahun yang menjadi titik pijak akan kemanakah arah transisi Indonesia. Terus menuju konsolidasi demokrasi, atau berbalik arah, berestorasi kembali menjadi negara otoritarian yang koruptif. Mengapa tahun 2014? Karena itulah tahun dimana Presiden SBY akan mengakhiri masa kepresidenannya.

56 Denny Indrayana, *Warna Hukum Pra-2014*, Seputar Indonesia, 24 Juli 2010.

Setelah itu, Presiden SBY sudah tidak lagi boleh menjadi Presiden. UUD 1945 membatasi masa jabatan presiden hanya maksimal dua kali. Kita akan mempunyai presiden baru.

Pasti ada yang berpendapat, bahwa tidak elok memperbincangkan tentang presiden pasca 2014, ketika kini masih lagi 2010, dan Presiden SBY belum lagi setahun menjabat periode kedua Beliau. Saya sependapat tentang hal tersebut. Namun, dengan tetap elok, dengan tetap santun, dengan tetap menghormati masa kepresidenan SBY, persiapan pasca 2014, tetap penting untuk diantisipasi. Empat tahun bukanlah waktu yang singkat, bukan pula waktu yang lama, untuk melahirkan pemimpin baru yang akan menjadi nakhoda penentu arah perjalanan bangsa sebesar Indonesia.

Namun, saya tidak ingin tergesa-gesa dengan langsung bicara setelah 2014. Itulah sebabnya saya menulis warna hukum pra-2014, bukan pasca 2014. Saya ingin fokus pada warna hukum sebelum 2014, bicara masa hukum kekinian. Saya ingin berbagi pandangan bahwa politik hukum 2010 - 2014 cenderung sarat dengan persiapan pertarungan Pemilu 2014. Siapa yang memegang kendali utama politik hukum pra-2014, berpotensi menjadi pelukis utama pasca-2014.

Bahwasanya warna lukisan hukum ditentukan oleh kanvas politik, adalah postulat yang telah

dibenarkan. Adalah Profesor Moh. Mahfud MD yang telah mempertahankan disertasi doktoralnya terkait pengaruh politik terhadap hukum tersebut. Mahfud menyatakan: konfigurasi politik mempengaruhi produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang demokratis; sedangkan konfigurasi politik yang otoriter, akan pula menghadirkan produk hukum yang otoriter.

Saat ini konfigurasi politik kita sedang ditarik-tarik menuju kepentingan persiapan 2014. Tarikan politik yang absah, namun harus diwaspadai agar tidak membawa kemudharatan bagi bangsa. Di bidang penegakan hukum, tanpa kehati-hatian, hukum bisa disalahgunakan untuk meminimalisir rival politik di 2014. Kita semua harus menjaga, jangan sampai pisau hukum mengampulasi potensi calon pemimpin yang salah. Hukum harus digunakan untuk mendiskualifikasi calon pemimpin yang koruptif, bukan sebaliknya. Tidak boleh hukum justru dimanfaatkan oleh para koruptor, untuk membunuh para calon pemimpin bersih.

Di tengah maraknya praktik mafia peradilan, pembelokan tugas utama hukum demikian bisa saja terjadi. Lihatlah dalam beberapa Pilkada, tidak tertutup kemungkinan, pemenang Pilkada adalah para perilaku korupsi, atau jejaring koruptor, yang

ingin terus melanggengkan praktik korupsinya. Maka, penegakan hukum antikorupsi di daerah, tidak jarang di pengaruhi konfigurasi politik pertarungan Pilkada. Beberapa izin pemeriksaan pejabat daerah, yang dimintakan kepada Presiden SBY, yang meningkat menjelang Pilkada, adalah salah satu indikator bagaimana penegakan hukum di daerah dipengaruhi kepentingan pemilu daerah.

Memang, tidak semua pengaruh politik kepada penegakan hukum itu buruk. Sebagaimana postulat Profesor Mahfud di atas, sepanjang pengaruh itu datang dari konfigurasi politik yang positif, penegakan hukumnya pun akan mengarah ke jalan yang bermanfaat. Artinya, kalau kepentingan politik hukumnya adalah antikorupsi, maka yang lahir adalah pedang hukum yang tajam memberantas koruptor. Jadi, kita harus sama-sama menjaga agar pertarungan politik pra-2014 mendiskualifikasi sebanyak mungkin koruptor.

Karena, perlu terus disadari bahwa pertarungan melawan koruptor belumlah akan berakhir. Upaya pemberantasan korupsi justru sedang mendapat serangan balik dengan berbagai macam cara. Tidak terkecuali melalui proses pemilu. Kesalahan mengantisipasi bisa berakibat, pemilu kita justru akan dibajak oleh para koruptor. Pada kondisi demikian, pemilu amat mungkin sarat dengan *money politics*, dan pemenangnya justru adalah

orang yang melanggengkan perilaku koruptif. Saya mencatat, terbajaknya pemilu oleh aktor koruptif itu telah terjadi di beberapa pilkada.

Warna hukum pra-2014 juga akan ditentukan oleh pertarungan politik legislasi kepemiluan di DPR. Paket undang-undang politik pemilu adalah salah satu yang harus kita cermati bersama. Satu hal, sebagaimana terus diulang oleh Presiden SBY, seharusnya paradigma politik hukum kepemiluan kita tidak selalu berubah. Maka, perubahan UU kepemiluan, selain harus lebih cepat rampung, harus dijaga tidak menjadi ajang jual-beli kepentingan sesaat, yang menguntungkan kandidat korup menjelang Pemilu 2014.

Penjagaan demikian tentulah tidak mudah dilakukan. Sudah jamak terjadi, proses legislasi kepemiluan akan sangat ditentukan kepentingan para aktor yang akan bertarung. Jika kubu pertarungan dibagi dua, pro dan antikorupsi, maka kemenangan atau kekalahan gerakan antikorupsi pasca-2014 akan mudah diduga dari warna akhir UU kepemiluan. Jika UU itu relatif koruptif, maka perjuangan antikorupsi akan semakin berat.

Salah satu ukuran utama UU kepemiluan pro atau antikorupsi adalah, seberapa kokoh aturan tentang dana kampanye. Harus jujur diakui, pengaturan tentang dana kampanye sangat lemah, dan amat layak dirombak total sebagai prasyarat

didiskualifikasinya kandidat yang koruptif. Benar, proses pemilu modern relatif lebih mahal, namun bukan berarti aturan dana kampanye dibuat sedemikian longgar sehingga politik uang dapat bebas terjadi tanpa ada sanksi hukum yang tegas.

Saya mengusulkan ada UU tersendiri yang mengatur tentang dana kampanye. Aturan dana kampanye terlalu penting untuk hanya diatur dalam satu-dua pasal yang hanya terselip di dalam suatu undang-undang pemilu. Di dalam UU khusus dana kampanye itu diatur antara lain:; seberapa besar kontribusi negara; berapa besar sumbangan maksimal; siapa saja yang boleh dan dilarang menyumbang; bagaimana dan siapa yang bisa melakukan audit; pembatasan penggunaan dana kampanye; batas maksimal pengeluaran kampanye yang dapat dilakukan; dan sanksi hukum jika terjadi pelanggaran.

Tentang batas maksimal penggunaan atau pengeluaran dana kampanye adalah hal baru yang perlu diatur. Selama ini yang diatur adalah batas maksimal uang masuk, bukan uang keluar. Menurut saya, adalah penting untuk juga mengatur batas maksimal uang keluar. Lebih jauh, perlu juga diatur untuk keperluan apa dana kampanye boleh digunakan, serta untuk kebutuhan apa dilarang untuk dikeluarkan. Pengaturan demikian penting untuk memberikan ruang kompetisi yang seimbang

antar kandidat. Sehingga pemenangnya tidak terlalu ditentukan oleh “*kekuatan logistik*”, tetapi juga dipengaruhi “*kekuatan logika*”. Agar yang terpilih, tidak hanya kuat secara “*pendapatan*”, tetapi juga kuat dari sisi mengolah “*pendapat*”.

Akhirnya, periode 2010 - 2014, adalah periode penting pembuatan lukisan hukum yang akan mempengaruhi perjalanan bangsa ini ke depan. Presiden SBY telah bekerja keras untuk mendorong proses demokrasi kita, dan saya yakin akan terus menuntaskan peletakan dasar demokrasi itu hingga 2014. Penegakan hukum dan proses legislasi 2010 - 2014 adalah dua tugas berat yang harus kita kawal agar Indonesia ke depan terus makin demokratis, dan tidak berbalik arah kembali menjadi otoriter, apalagi makin koruptif. *Do'a and do the best. Keep fighting for the better Indonesia. (*)*

BHUANA ILMU POPULER

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball, *Modern Politics and Government* (1994).
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999).
- Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974).
- Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994).
- Cheryl Saunders, *It's Your Constitution: Governing Australia Today* (2003).
- Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960).
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (2007).
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform: An Evaluation of Constitution-Making in Transition 1999 – 2002* (2008).
- Edmund Lindop, *Presidents versus Congress* (1994)
- Gary W. Cox dan Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government* (1991).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (1997).
- Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952).
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999).

- Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003).
- Ishmael Jones, *The Human Factor: Inside the CIA's Disfunctional Intelligence Culture* (2008).
- Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967).
- J. Denis Derbyshire dan Ian Derbishire, *Spotlight on World Political Systems: An Introduction to Comparative Government* (1991).
- Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003).
- John R. Labovitz, *Presidential Impeachment* (1979).
- Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994).
- Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989).
- Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President* (1997).
- Mahpudi dkk, Pak Harto *the Untold Stories* (2011).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (2007).
- Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1999).
- Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).

ARTIKEL

Anies Baswedan, Peringatan Bagi Pemimpin, Kompas, 25 Juli 2011.

Burhanuddin Muhtadi, Defisit Demokrasi, Kompas, 12 Mei 2011.

Denny Indrayana, Demokrasi Minus Regulasi, Seputar Indonesia, 12 Februari 2011.

Denny Indrayana, Hak Prerogatif Presiden, Seputar Indonesia, 20 Oktober 2010.

Denny Indrayana, Keadilan Tidak untuk Presiden, Seputar Indonesia, 13 Maret 2011.

Denny Indrayana, Komitmen Pemberantasan Korupsi, Seputar Indonesia, 28 Agustus 2010.

Denny Indrayana, Kompetisi Prematur 2014, Seputar Indonesia, 19 Maret 2011.

Denny Indrayana, Mengacau Koalisi Menuai Oposisi, Seputar Indonesia, 5 Maret 2011.

Denny Indrayana, Meramu Keseimbangan Presidensial, Seputar Indonesia 23 April 2011.

Denny Indrayana, Persetujuan Antikorupsi, Seputar Indonesia, 16 April 2011.

Denny Indrayana, Presiden dan DPR Sekutu atau Seteru, Kompas 20 Februari 2006.

Denny Indrayana, Presiden Diktator Antikorupsi, Seputar Indonesia, 19 Februari 2011.

Denny Indrayana, Reformasi Tidak Mati Suri, *Seputar Indonesia*, 21 Mei 2011.

Denny Indrayana, Tantangan Capres Perseorangan, *Seputar Indonesia*, 2 April 2011.

Denny Indrayana, Warna Hukum Pra-2014, *Seputar Indonesia*, 24 Juli 2010.

Lupakan Romantisisme Orde Baru, *Koran Tempo*, 19 Mei 2011.

Gumilar Rusliwa Somantri, Menyoal Negara Gagal, *Kompas*, 20 Juli 2011.

INTERNET

Fund for Peace, <http://www.fundforpeace.org>

Global Integrity, <http://www.globalintegrity.org>

Reporters Sans Frontieres, <http://www.rsf.org>

Susilo Bambang Yudhoyono http://id.wikipedia.org/wiki/Susilo_Bambang_Yudhoyono

Transparency International, <http://www.transparency.org>

World Economic Forum, <http://www.weforum.org>

World Justice Project, <http://www.worldjusticeproject.org>

Worldwide Governance Indicators <http://www.worldbank.org>

Situs resmi Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Negara
Kementerian Keuangan RI, <http://www.dmo.or.id>

Sekilas Penulis



(Foto: Wienda Parwitasari)

DENNY Indrayana lahir di Kota-baru, Pulau Laut, Kalimantan Selatan pada 11 Desember 1972. Dia besar dan menyelesaikan pendidikan hingga sekolah menengah atas di Banjarbaru, masih di provinsi yang sama. Dalam rentang waktu itu, Denny sempat dua tahun bermukim di Manokwari, Papua mengikuti sang ayah yang bertugas di sana.

Memilih ilmu hukum sebagai bidang yang akan digelutinya Denny melanjutkan pendidikan ke Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 1991 dan meraih gelar sarjana pada 1995. Pada 1996, Denny berangkat ke Amerika Serikat untuk melanjutkan studi Master Hukum (LL.M.) di *University of Minnesota*, dan lulus pada 1997. Kemudian, pada 2002, dia terbang ke Australia untuk menuntut ilmu di *School of Law, University of Melbourne*, dan berhasil menambah gelar akademis Ph.D. di belakang namanya pada 2005.

Dalam dunia kerja, pada 1997 Denny memulainya dengan menjadi *legal consultant* pada sebuah

kantor hukum di Jakarta, sebelum memutuskan untuk pindah dan menetap di Yogyakarta pada tahun 2000. Rencana besar untuk menjadi seorang pengajar mendorong dia meninggalkan Jakarta. Di Yogyakarta, Denny memulai karier sebagai dosen di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2000) sebelum kemudian diterima sebagai pegawai negeri sipil di Fakultas Hukum UGM pada 2001. Hingga sekarang, Denny masih tetap tercatat sebagai dosen di sana.

Dari kampus menuju istana. Inilah sebuah lompatan besar yang dibuat anak Banjar ini. Pada 2008 hingga 2009, Denny diangkat sebagai Staf Khusus Presiden Bidang Hukum. Kemudian, jabatannya pada 2009 diperluas menjadi Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, HAM & Pemberantasan KKN.

Selain Staf Khusus Presiden beberapa jabatan penting pernah diemban Denny. Pada 2009, saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Tim 8 untuk menyelesaikan kasus yang membelit dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi: Bibit Samad Riyanto dan Chandra M Hamzah, dia ditunjuk sebagai Sekretaris. Demikian juga, saat Presiden membentuk Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum, Denny ditunjuk sebagai Sekretaris.

Puncak pencapaian karier akademis Denny diperolehnya pada September 2010, saat Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, almamater sekaligus tempatnya mengajar menetapkan Denny sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara. Gelar ini diperoleh seiring aktivitasnya dalam melahirkan karya ilmiah dengan memberikan presentasi makalah serta menulis pada jurnal ilmiah di dalam dan luar negeri.

Buku yang telah ditulisnya meliputi 1) *Indonesian Constitutional Reform 1999 – 2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Kompas – Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008); 2) *Negeri Para Mafioso* (Kompas, 2008); 3) *Negara antara Ada dan Tiada* (Kompas, 2008); dan 4) *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Mizan, 2007).

Atas kerja dan prestasinya, Denny pernah mendapat beberapa penghargaan dari dalam maupun luar negeri. Dia menerima beasiswa untuk menyelesaikan program doktoral dari *Australian Development Scholarship*, Australia. Di negeri Kanguru ini, pada 2009 dia dianugerahi *Australian Alumni Award* di bidang *Sustainable Economic and Social Development*. Selain itu dua tahun berturut-turut pada 2009 dan 2010, Denny dipilih menjadi *legal icon* oleh Majalah Gatra.