

**Konsentrasi Kekuasaan pada Presiden:
Telaah atas Hubungan Tatakerja Antar-lembaga Negara Selama Orde Baru¹
Oleh Mohammad Fajrul Falaakh**

Pengantar

Melakukan kajian kritis atas hubungan tatakerja antar-lembaga negara selama Orde Baru, dan menyajikannya dalam kesempatan terbatas, bukanlah pekerjaan yang mudah. Sebab, kajian seperti itu harus memusatkan diri pada (1) kedudukan dan susunan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat; (2) pemilihan umum (pemilu); (3) kepartaian; (4) organisasi kemasyarakatan; dan (5) referendum. Luasnya persoalan yang dikaji itu juga tercermin dari sejumlah peraturan perundang-undangan, yang dijadikan *institutional arrangement* dalam kehidupan politik Indonesia semasa Orde Baru. Ini bukan hanya terkait dengan Ketetapan MPR tentang hubungan tatakerja dimaksud, melainkan juga terkait dengan undang-undang lain termasuk "Paket 5-UU Politik" yang dikaji di sini.

Tentang susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat, misalnya, telah diatur dalam UU No. 16/1969 (LN No. 59/1969, TLN No. 2915). UU ini telah diubah sebanyak tiga kali, yaitu oleh UU No. 5/1975 (LN No. 39/1975, TLN No. 3064), UU No. 2/1985 (LN No. 2/1985, TLN No. 3282), dan UU No. 5/1995. Berbagai UU tersebut masih harus dikaitkan dengan PP No. 36/1985 dan PP No. 20/1995. Dalam versi satu naskah, soal susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat ini diatur dalam 48 pasal UU dan 47 pasal PP. Kesemuanya dimaksudkan sebagai pelaksanaan dari UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1).

Peraturan perundang-undangan mengenai pemilu meliputi UU No. 15/1969 (LN No. 58/1969, TLN No. 2914) yang kemudian diubah dengan UU No. 4/1975 (LN No. 38/1975, TLN No. 3063), UU No. 2/1980 (LN No. 24/1980, TLN No. 3163) dan UU No. 1/1985 (LN No. 1/1985, TLN No. 3281). Ini semua diatur lebih lanjut dengan PP No. 35/1985 yang diubah dengan PP No. 10/1995. Dalam versi satu naskah, masalah pemilu ini diatur dalam 37 pasal UU dan 176 pasal Peraturan Pemerintah. Semua ini juga dimaksudkan untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam konstitusi Indonesia.

Mengenai kepartaian, sejauh ini hanya diatur dalam UU No. 3/1975 (LN No. 32/1975, TLN No. 3062) dan UU No. 3/1985 (LN No. 12/1985, TLN No. 3285). Sebagai sarana rakyat untuk berserikat dalam menyalurkan aspirasi politiknya, sekaligus untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, aturan tentang kepartaian ini hanya terdiri atas 18 pasal.

Selanjutnya, tentang organisasi kemasyarakatan (ormas), diatur dalam UU No. 8/1985 (LN No. 44/1985, TLN No. 3298). Aturan terdiri atas 20 pasal ini menyangkut hak demokratik warganegara untuk berserikat dan berkumpul, yang dijamin oleh konstitusi.

Soal referendum diatur dalam Tap No. IV/MPR/1985 dan UU No. 5/1985 (LN No. 29/1985, TLN No. 3288). Ini menyangkut pelaksanaan kewenangan MPR untuk mengubah UUD 1945 (Pasal 37) dan kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat. Prinsipnya ialah, jika MPR hendak mengubah UUD 1945 maka MPR harus menanyakan pendapat rakyat secara langsung melalui referendum.

¹ Berasal dari bahan *Semiloka Pendidikan Politik di lingkungan Perguruan Tinggi NU*, diselenggarakan oleh Lembaga Pendidikan Maarif di STAI-NU Surakarta, 27 Juni s/d 1 Juli 1998.

Batasan

Memperhatikan luasnya masalah dan banyaknya aturan hukum yang harus ditelusuri, tulisan ini membatasi diri pada sebuah tesis bahwa “pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat terkonsentrasi pada Presiden.” Tesis ini didasarkan pada asumsi politik, bahwa dalam rezim otoriter selalu berlangsung konsentrasi kekuasaan pada satu pihak sehingga prinsip kedaulatan rakyat mengalami penyempitan dan termanipulasi. “Paket 5-UU-Politik” yang dimaksud di atas secara umum merupakan bentuk *institutional arrangement* yang, antara lain, membuktikan dengan jelas tesis dan asumsi tersebut.

Pokok bahasan tersebut juga dipengaruhi oleh berbagai kajian politik yang menyebut fenomena negara dalam Orde Baru sebagai *strong state* (negara kuat), dan dengan sendirinya mengimplikasikan lemahnya rakyat. Dari studi hukum, penggunaan asumsi-asumsi politik sering dilakukan oleh perspektif *political jurisprudence*. Perspektif kajian hukum ini mewaspadai kuatnya kepentingan kekuasaan dalam berbagai aturan hukum. Sebagai akibatnya, hukum yang dibuat lebih merupakan instrumen untuk memperkukuh dan melayani kekuasaan (*rule by law*), daripada sebagai sarana untuk mengendalikan dan membatasi kekuasaan (*rule of law*) serta perwujudan cita-cita hukum tentang *constitutionalism*.

Untuk membahas tesis di atas, tulisan ini tidak mengkaji “Paket 5-UU-Politik” secara terpisah-pisah. Merangkum telaah kritis atas “Paket 5-UU-Politik” tersebut dalam kajian dari tingkat masyarakat madani ke tingkat partai, tulisan ini hendak menunjukkan bahwa di lembaga-lembaga negara pun terjadi konsentrasi yang berujung kepada Presiden. Ini merupakan hambatan untuk mewujudkan distribusi kekuasaan yang merupakan keharusan demokrasi.

Wilayah Masyarakat Madani

Masyarakat madani (versi Melayu dari *civil society* atau masyarakat sipil, yang di-Arabkan sebagai *mujtama' al-madaniy*) adalah wilayah kegiatan kemasyarakatan yang sifatnya sukarela dan digeluti oleh masyarakat dalam berbagai bentuk pengorganisasian sosial (seperti organisasi atau kelompok keagamaan, pengajian, majelis taklim, gereja, yayasan, kelompok studi, ormas, dan lain-lain).

Untuk soal ini, rezim Orde Baru telah menerapkan “politik perijinan dan pengawasan” yang sering kali mengabaikan kebebasan warga. Bahkan, melalui kebijakan *corporatism* kekuasaan Orde Baru telah merasuk sebegitu rupa sehingga membelah masyarakat secara vertikal (tegak lurus) sesuai dengan profesi atau keayaannya. Maka profesi ulama dikendalikan melalui MUI (Majelis Ulama Indonesia) dan pemuda melalui KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), meskipun keduanya tak sepenuhnya berhasil. Kelompok bisnis diorganisir melalui KADIN (Kamar Dagang dan Industri Indonesia) atau HIPMI (Himpunan Pengusaha Muda Indonesia), buruh lewat SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) dan petani melalui HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia). Ini semua lantas “dikantungi” dalam keanggotaan Golongan Karya di MPR, di mana mereka menyatu/bergabung dalam FKP (Fraksi Karya Pembangunan) yang juga mewadahi anggota FKP di DPR.

Akibatnya, ormas keagamaan seperti NU dilemahkan, bahkan “diobrak-abrik” (HKBP, Huria Kristen Batak Protestan), sehingga praktik kehidupan beragama tak sepi dari pengaruh pemerintah. Organisasi kepemudaan yang mandiri pun tak berkembang secara leluasa, sedangkan ormas berbasis buruh dan petani yang dibentuk secara sukarela oleh masyarakat, harus hilang dari

peredaran selama Orde Baru. Dalam ruang lingkup yang lebih luas, kendali semacam itu dimulai dari pembentukan organisasi hingga perlunya restu penguasa atas susunan kepengurusan ormas.

Sekilas Soal Kepartaian

Di tingkat kepartaian, yang berada pada *political society*, kedudukan dan peran pemerintah selama Orde Baru begitu kuat. Peserta pemilu dibatasi tiga (UU Kepartaian Pasal 1 yo. UU Pemilu Pasal 13a). Secara normatif pemerintah adalah pengawas partai (pembina politik) yang dapat membekukan suatu partai politik (UU Kepartaian Pasal 13). Pada soal tertentu, misalnya untuk tingkat daerah, kewenangan itu didelegasikan oleh Presiden kepada pejabat di bawahnya. Ini termasuk ijin bagi Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi anggota parpol atau Golkar, yang pada dasarnya terikat asas monoloyalitas kepada pemerintah dan bergabung dalam Korpri (lih. juga UU No. 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian).

Meskipun pembekuan itu baru dilakukan setelah pemerintah mendengarkan pendapat pimpinan partai yang akan dibubarkan dan pandangan MA (Mahkamah Agung), seperti ditentukan dalam UU Kepartaian Pasal 14, tapi tetap tampak bahwa pemerintah selaku eksekutif bertindak sebagai hakim (yudikatif) dalam pembubaran partai. Selain itu, mengingat Pimpinan MA dipilih dan diangkat oleh Presiden (walaupun usulan calonnya berasal dari DPR), praktis fungsi yudikatif untuk soal politik memusat pada Presiden.

Padahal melalui berbagai cara yang rumit dan halus atau kasar, sering kali pemerintah juga melakukan intervensi ke dalam tubuh partai politik. Kongres PDI di Medan (1996) dan “penyerbuan 27 Juli 1996” ke kantor PDI di bawah Megawati, misalnya, merupakan contoh intervensi pemerintah yang dampaknya meluas dan hingga kini belum selesai dijernihkan, apa lagi dipulihkan. Contoh lain adalah upaya “pihak eksternal” untuk “menghabisi” Gus Dur, baik untuk menghadapi Mukhtamar NU 1994 maupun sesudah ia berhasil menghadang “pengganyangan sistematis” tersebut.

Intervensi memang tak berlaku untuk Golkar, karena (Presiden) Soeharto adalah Ketua Dewan Pembina yang memiliki hak veto (klausul tentang kewenangan istimewa ini diusulkan ketika Amir Murtono menjadi Ketua Umum Golkar). Penyatuan (*manunggal*) antara pemerintah dengan partai, namun dengan dalih Soeharto sebagai pribadi, telah menyulitkan Golkar untuk mengikuti perkembangan politik secara terbuka, demokratis dan murni dari diri sendiri. Pendek kata, kultur menunggu “restu” atau “perkenan” dan “petunjuk” dari atas merupakan kenyataan yang mencolok dalam diri Golkar selama ini.

Karena itu dapat dimengerti jika PPP dan PDI pun makin tak leluasa dalam kiprah politiknya. Apa lagi karena penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Pemerintah di bawah Presiden (UU Pemilu Pasal 8), bukan oleh badan yang independen, dan sejak Pemilu 1971 Golkar selalu memperoleh suara di atas 60 persen –berarti gabungan perolehan suara PPP dan PDI tak mampu mengungguli perolehan Golkar. Jika ABRI juga tak bertindak adil atau tidak berdiri di atas semua pihak, terutama karena harus menunggu isyarat dari Panglima Tertinggi ABRI (yang tak lain adalah Presiden sendiri), maka dominasi pemerintah (Presiden) dalam kehidupan kepartaian ini juga tercermin di MPR dan DPR.

Lembaga-lembaga Negara

Untuk tingkat lembaga-lembaga negara (*state organs*), hukum konstitusi Indonesia dalam UUD 1945 hanya menentukan bahwa DPR merupakan suatu lembaga yang mengawasi jalannya

pemerintahan sehari-hari. Untuk itu, DPR dilengkapi dengan berbagai hak dan kewenangan. Dinyatakan pula bahwa kedudukan DPR adalah kuat serta tidak dapat dibubarkan oleh Pemerintah/Presiden.

Kedudukan lembaga perwakilan seperti itu, berbeda dari sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem yang terakhir, Presiden dapat membubarkan parlemen sesuai persyaratan tertentu -- misalnya atas permintaan Perdana Menteri yang memimpin kabinet dan (biasanya) memimpin partai yang dominan di parlemen. Menurut UUD 1945, DPR bahkan dapat mengundang Sidang Istimewa MPR jika presiden dipandang telah melanggar haluan negara (yaitu UUD 1945 dan/atau Tap MPR).

Kenyataannya, sejak UU No. 16/1969 berlaku, keanggotaan DPR juga diisi oleh ABRI dalam fraksi tersendiri. Pengisiannya dilakukan melalui pengangkatan oleh Presiden. Meskipun daftar usulan calon anggota berasal dari Panglima ABRI, namun keputusan akhir berada di tangan Presiden. Jika kedudukan penting Presiden dalam bidang militer, yaitu sebagai Pangti ABRI, harus tercermin pula di DPR dan/atau MPR, mengapa penyusun UUD 1945 tidak sejak awal mencantumkannya dalam pasal-pasal tentang DPR dan/atau MPR?

Militer yang dikategorikan sebagai golongan, ternyata juga tidak disatukan dalam “golongan-golongan” (100 orang) yang tergabung dalam FKP di MPR, melainkan mengelompok tersendiri dalam Fraksi ABRI di MPR. Utusan golongan-golongan ini, terdiri atas penghibur (*entertainer*) hingga ulama dan menteri-menteri, ditentukan pula oleh Presiden. Sering terjadi, penunjukan utusan dari ormas juga tidak mengindahkan urutan kedudukan calon tersebut dalam struktur organisasi asalnya. Maka lengkaplah strategi korporatis dijalankan oleh Orde Baru selama ini.

Reformasi Belum Selesai

Begitulah penampakan umum konsentrasi kekuasaan pada presiden, sebagai hasil dari telaah atas hubungan tatakerja antar-lembaga negara, sebagaimana terumuskan dalam “Paket 5-UU-Politik”. Tanpa selalu merujuk kepada pasal-pasal secara khusus dapat diketahui, bagaimana perwujudan prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi --melalui ormas, partai politik dan lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat-- akhirnya bermuara pada Presiden. Ini merupakan agenda penting dalam reformasi hukum dan politik, sehingga demokrasi dapat diwujudkan dalam kehidupan politik nasional.

Uraian di muka juga menunjukkan, bahwa hubungan tatakerja antar-lembaga negara selama Orde Baru bukan hanya mencerminkan watak *a heavy-executive constitution* yang menjadi ciri UUD 1945, melainkan lebih dari itu. Akan menarik untuk melihat, bagaimana hubungan tatakerja tersebut akan diubah dalam Sidang Istimewa MPR bulan Nopember 1998.

Jenderal Besar Soeharto memang telah *lengser* dari kursi kepresidenan Indonesia, pada tanggal 21 Mei 1998. Namun kajian ini menunjukkan apa yang diterima sebagai *lungsuran* (bekas, warisan) sistem politik --yang masih diteruskan oleh BJ Habibie, dan harus dihadapi oleh bangsa Indonesia. Reformasi memang belum selesai, dan perjuangan menuju demokratisasi memang masih panjang. Sementara itu, masalah politik ini diperumit dengan kondisi perekonomian nasional yang makin terpuruk dan mengembalikan Indonesia pada status negara miskin.