

SISTEM KETATANEGARAAN BERDASARKAN UUD 1945*

Susi Dwi Harijanti**

A. Pendahuluan

Penulis sengaja melakukan perubahan terhadap judul yang disediakan oleh Panitia. Semula, Panitia memberikan judul “Sistem Ketatanegaraan **Menurut** UUD 1945”. Judul tersebut diubah menjadi “Sistem Ketatanegaraan Indonesia **Berdasarkan** UUD 1945”. Sebutan “menurut undang-undang” atau “menurut UUD” menunjukkan suatu obyek diatur dan ditentukan secara “*expressis verbis*” dalam peraturan yang bersangkutan.¹ Sebaliknya, sebutan “berdasarkan hukum” atau “berdasarkan UUD” menunjukkan suatu obyek tidak diatur secara *expressis verbis*, melainkan mewakili dasar umum dalam peraturan yang bersangkutan. Dapat pula suatu sebutan itu karena dasar-dasar yang disebutkan itu, akan menunjuk suatu doktrin atau konsep atau teori tertentu.² Salah satu contoh paling nyata yaitu mengenai sistem pemerintahan Indonesia. UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut, namun dari norma-norma konstitusi serta didasarkan pada doktrin atau konsep-konsep, diketahui bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial.

Salah satu hasil nyata Reformasi adalah terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan melalui serangkaian perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002. Terdapat beberapa alasan mengapa dilakukan perubahan UUD 1945:³

* Disampaikan dalam Acara “Sosialisasi Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Forum Silaturahmi Keraton Nusantara (FSKN)”, yang diselenggarakan oleh Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Cisarua, 9 Mei 2017.

** S.H. (Unpad), LLM (Melb), PhD (Melb). Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

¹ Bagir Manan, “Sistem Pemerintahan RI Berdasarkan UUD 1945”, Makalah, 2010, hlm 1.

² *Ibid.*

³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 11-29.

Pertama; struktur UUD 1945 menyebabkan terjadinya *executive heavy* karena menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar pada pemegang cabang kekuasaan eksekutif.⁴ Hal ini dapat dilihat dari berbagai ketentuan UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief of executive*). Bahkan, cakupan kekuasaan ini makin besar, karena Presiden juga berperan penting dalam pembentukan undang-undang. Pada masa sebelum terjadi perubahan, Penjelasan UUD 1945 makin memperkuat kedudukan Presiden dengan penambahan kualifikasi jabatan sebagai Mandataris MPR.

Kedua, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindarkan "*concentration of powers*", penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.⁵

Ketiga, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme.⁶

Keempat, perintah pembentukan undang-undang organik tidak disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani.⁷ Salah satu contoh paling nyata adalah ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada UU Pemerintahan daerah yang sangat sentralistik, seperti UU No. 5 Tahun 1974, namun ada pula yang sangat desentralistik, seperti UU No. 22 Tahun 1999.

Kelima, adanya Penjelasan yang seringkali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Batang Tubuh.⁸ Hal ini terlihat jelas manakala Presiden diberi kualifikasi tambahan sebagai Mandataris MPR, yang menjadikan Presiden makin kuat. Selain itu, terdapat praktik ketatanegaraan yang lebih didasarkan pada Penjelasan daripada ketentuan dalam Batang-

⁴ *Ibid*, hlm 11-12.

⁵ *Ibid*, hlm 13-14.

⁶ *Ibid*, hlm 14-15.

⁷ *Ibid*, hlm 16.

⁸ *Ibid*, hlm 16-29.

Tubuh, seperti pemaknaan "kekuasaan MPR tak terbatas" yang menyebabkan munculnya tafsiran bahwa MPR dapat membuat berbagai ketetapan dengan muatan yang tidak terbatas.⁹

Tulisan ini menjelaskan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 dengan dasar argumentasi bahwa Perubahan UUD 1945 secara formal memperkuat sistem ketatanegaraan, namun praktik berkonstitusi justru menunjukkan gejala memperlemah sistem ketatanegaraan tersebut. Untuk menjelaskan argumentasi tersebut, tulisan ini terbagi ke dalam beberapa bagian, meliputi bagian B berisi paparan mengenai konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan negara, termasuk perubahan-perubahan yang terjadi dalam UUD 1945. Selanjutnya, Bagian C menjelaskan kelembagaan negara di Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, yang diikuti oleh paparan yang menganalisis hubungan negara dan warga negara pada Bagian D. Tulisan ini diakhiri oleh Penutup pada Bagian E.

B. Konstitusi dan Penyelenggaraan Negara

Secara teori, konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung sudut pandang yang digunakan. Hal ini, antara lain, disebabkan konstitusi menjadi obyek kajian berbagai ilmu, misalnya hukum, dan politik. Cheryl Saunders – Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne – mengatakan "*a constitution is more than a social contract...it is rather an expression of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of the nation*".¹⁰ Dalam pandangan yang hampir serupa, Prof. Muna Ndulo menyebutkan:

"Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan

⁹ Bagir Manan, "Lembaga-lembaga Negara Di dalam dan Di luar UUD 1945", Makalah, 2016, hlm 2.

¹⁰ Cheryl Saunders, 'Women and Constitution Making', Makalah pada Konferensi Internasional mengenai Women, peace building and Constitution Making, Sri Lanka, Mei 2002, <<http://www.law.unimelb.edu.au/icil/topics/linkstipapers/womenconstitution.html>>, hlm 4, diunduh 23 Oktober 2002.

kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bias meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai”.¹¹

Ahli lain, Donald L. Horowitz menjelaskan konstitusi mempunyai dua karakteristik utama: “*mechanical and ideological-aspirational*”.¹² Dikatakan mekanik karena konstitusi mengatur organ-organ atau alat-alat kelengkapan negara, cara bekerjanya organ-organ tersebut, tugas serta wewenang yang dimiliki oleh alat-alat kelengkapan negara, termasuk cara mengatasi penyalahgunaan wewenang. Karakter aspirasi ideologi berarti suatu konstitusi memuat tujuan-tujuan bersama yang hendak dicapai oleh sebuah negara. Tujuan-tujuan tersebut tercantum secara eksplisit atau dapat tersirat dalam pasal-pasal. Horowitz menyebutnya sebagai “*semi-sacred character*”.

Berkenaan dengan pengertian konstitusi, K.C. Wheare menyatakan:

*“The word ‘constitution’ is commonly used in at least two senses in any ordinary discussion of political affairs. First of all it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government. These rules are partly legal, in the sense that courts of law will recognize and apply them, and partly non-legal, taking the form of usages, understandings, customs, or conventions which courts do not recognize as law but which are not less effective in regulating the government than the rules of law.... However, the word ‘constitution’ is used in a narrower sense than this. It is used to describe not the whole collection of rules, legal and non-legal, but rather a selection of them which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents. What is more, this selection is almost invariably a selection of legal rules.... ‘The Constitution...is a selection of the legal rules which govern the government of that country and which have been embodied in a document’.”*¹³

Dari pendapat Wheare di atas, konstitusi dibagi menjadi dua arti, yaitu arti sempit dan arti luas. Konstitusi arti sempit adalah kumpulan aturan hukum yang tersusun dalam sebuah naskah untuk mengatur pemerintahan

¹¹ Term of Reference Focus Group Discussion Re-Amendemen Konstitusi, Nasional Demokrat-PSKN FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 12 Januari 2011, hlm 1.

¹² Donald L. Horowitz, ‘Constitution-Making: A Process Filled With Constraint’, <Lecture 1 Constitutional Process in Divided Societies 032408. pdf>, hlm 8, diunduh 2 September 2009.

¹³ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1966, hlm 1-2.

suatu negara, yang dikenal sebagai undang-undang dasar. Adapun konstitusi dalam arti luas berupa kumpulan aturan hukum dan non-hukum yang menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Aturan-aturan non-hukum tersebut berupa praktik ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan, dan lain-lain.

Konstitusi, dengan demikian, secara umum diartikan sebagai aturan-aturan dasar yang mengatur organisasi negara dengan segala seluk beluknya sebagaimana dijelaskan oleh Horowitz di atas. Hal-hal yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dikenal sebagai “materi muatan” yang dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, misalnya, perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara; susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; serta pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.¹⁴ Dalam praktik, dijumpai pula materi muatan lainnya, seperti prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Konstitusi Filipina dan Konstitusi India.

Sebagai aturan hukum, umumnya konstitusi diletakkan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di suatu negara (*the supreme of the land*). Hal ini dapat dilihat, misalnya di Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Filipina, dan lain-lain. Konsekuensinya, untuk menjamin dan melindungi kedudukan ini, maka dikenal adanya mekanisme pengujian untuk memastikan peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan dengan konstitusi, baik bertentangan dalam hal norma materi muatan maupun bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan.

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bagian Pendahuluan, Perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh berbagai kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945. Rangkaian perubahan yang terjadi selama kurun waktu 1999-2002

¹⁴ HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2016, hlm 44.

memperlihatkan perubahan mendasar materi-materi muatan yang terdapat dalam UUD 1945. Secara umum, perubahan meliputi:¹⁵

- (1) Perubahan paradigma;
- (2) Menyempurnakan ketentuan yang sudah ada;
- (3) Meniadakan ketentuan yang menimbulkan kerancuan, atau dianggap tidak bermanfaat;
- (4) Menambah ketentuan atau mengganti ketentuan lama; dan
- (5) Menegaskan hal-hal yang tidak dapat diubah.

Selain itu, perubahan juga mencakup perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perimbangan kekuasaan, dan materi yang baru sama sekali.¹⁶

Perubahan paradigma dengan tujuan membangun paradig baru terefleksi dalam pasal-pasal mengenai pemerintahan daerah yang menegaskan prinsip otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan status dan kedudukan MPR dari semula sebagai lembaga negara tertinggi menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga-lembaga lain, juga dikategorikan sebagai perubahan paradigma.

Penyempurnaan ketentuan yang sudah ada terlihat pada norma mengenai pemilu untuk pengisian jabatan DPR. Ketentuan-ketentuan mengenai pembentukan MK, DPD, KY merupakan contoh perubahan yang memasukkan materi baru, sedangkan norma mengenai perimbangan kekuasaan dapat dilihat pada aturan mengenai kekuasaan konstitusional Presiden dalam memberikan grasi, amnesti, dan rehabilitasi. Hal serupa dapat ditemukan dalam ketentuan mengenai perlunya pertimbangan ataupun pendapat DPR untuk hal-hal tertentu, misalnya mengangkat duta dan konsul. Perubahan yang berkenaan dengan pembatasan kekuasaan, antara lain, ditemukan dalam Pasal 7 yang membatasi masa jabatan Presiden dan Wakil

¹⁵ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualitas*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 73.

¹⁶ *Ibid*, hlm 213.

Presiden maksimal dua kali masa jabatan. Penggantian ketentuan lama ditemukan dalam penghapusan Penjelasan.

Penambahan ketentuan yang sudah ada terlihat pada Bab mengenai HAM. Perubahan materi muatan HAM terlihat masif karena UUD 1945 sebelum perubahan tidak memuat rincian hak-hak asasi manusia. Dalam berbagai tulisan para ahli dinyatakan bahwa penambahan rincian tersebut dilakukan dengan cara memasukkan berbagai hak yang dimuat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) 1948.¹⁷ Penambahan ini sekaligus memperlihatkan respons Indonesia terhadap tuntutan adanya perlindungan HAM melalui proteksi konstitusi (*constitutional protection*) guna memperkuat konstitusionalisme di Indonesia.

Hal yang paling menarik dari aspek materi muatan sebagai akibat perubahan UUD 1945 adalah dimasukkannya ketentuan baru mengenai pembatasan materi muatan perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan: “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Dalam Teori Konstitusi, ketentuan semacam ini dikenal sebagai ‘*unamendable provision*’.

C. Kelembagaan Negara

1. Jenis dan perkembangan

Sebagaimana telah disebutkan di atas, konstitusi atau undang-undang dasar terutama diartikan sebagai tempat mengatur susunan organisasi negara yang mencakup alat-alat perlengkapan negara, cara mengisi alat-alat perlengkapan negara, tugas dan wewenang alat perlengkapan negara, serta hubungan antar alat-alat perlengkapan negara. Kehadiran berbagai alat perlengkapan negara tersebut dipandang penting karena tujuan-tujuan dan fungsi-fungsi negara akan direalisasikan oleh lembaga-lembaga tersebut.

¹⁷ Lihat, misal, Tim Lindsey, “Constitutional reform in Indonesia: Muddling towards democracy” dalam Tim Lindsey (ed), *Indonesia: Law and Society* (2nd edition), The Federation Press, Annandale NSW, 2008, hlm 29.

Secara tradisional, konstitusi negara-negara modern mengatur tiga cabang kekuasaan, meliputi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun, dalam perkembangan beberapa dekade terakhir, muncul berbagai lembaga yang mempunyai fungsi dan karakter yang berbeda dengan ketiga cabang kekuasaan tradisional. Selain dipengaruhi oleh gerakan demokratisasi, munculnya beragam lembaga baru disebabkan perubahan paradigma tata pemerintahan atau *governance* yang terjadi pada akhir tahun 1990-an.

Di banyak negara, lembaga-lembaga negara tidak lagi terbatas pada tiga cabang kekuasaan tradisional. Indonesia, bahkan, sejak UUD 1945 diberlakukan sejak tanggal 18 Agustus 1945 tidak semata-mata mengenal legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan mengatur pula Dewan Pertimbangan Agung serta Badan Pemeriksa Keuangan. Setelah Perubahan, lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 bertambah, meliputi Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan dan diganti oleh sebuah badan pertimbangan yang dibentuk oleh Presiden yang dikenal dengan sebutan Dewan Pertimbangan Presiden. Selain itu, UUD 1945 mengamanatkan dibentuknya sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional serta sebuah bank sentral.

Secara teoritis jenis-jenis lembaga negara dapat ditemukan atas dasar pendekatan fungsi, pendekatan dasar hukum pembentukan, dan lain-lain. Dalam kaitan ini, Penulis lebih memilih menggunakan pendekatan fungsi karena lebih mencerminkan makna lembaga negara. Atas dasar tersebut, lembaga negara dibagi menjadi beberapa jenis, meliputi: (a) lembaga-lembaga yang memiliki fungsi ketatanegaraan yang dikenal dengan sebutan alat-alat kelengkapan negara (*state's organs*); (b) lembaga-lembaga yang memiliki fungsi administrasi (*administrative agencies*); lembaga-lembaga yang memiliki fungsi pendukung (*auxiliary*

agencies atau *auxiliary bodies*); serta lembaga-lembaga yang berfungsi sementara (*ad hoc*).

Berbeda dengan pada masa sebelum Perubahan UUD 1945 dimana pengertian lembaga negara lebih menunjukkan pada pengertian sebagai alat kelengkapan negara (*state's organs*) yang diwujudkan menjadi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, perubahan-perubahan di masa Reformasi menunjukkan pengertian yang berbeda. Tidak terdapat lagi sebutan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi. Lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 disebut sebagai lembaga negara, meskipun dari fungsi tidak melaksanakan fungsi ketatanegaraan, melainkan fungsi pendukung (*auxiliary function*). Bahkan, lembaga-lembaga yang disebut sebagai “komisi” atau sebutan lain dikualifikasi pula sebagai lembaga negara, semata-mata karena undang-undang yang membentuknya memberikan kualifikasi tersebut. Padahal dilihat dari fungsi, badan-badan tersebut bukanlah alat kelengkapan negara karena tidak bertindak untuk dan atas nama negara.

Sebagai respons, Bagir Manan menyatakan sebaiknya menggunakan kualifikasi badan yang bersifat ketatanegaraan dan badan yang tidak bersifat ketatanegaraan.¹⁸ Kualifikasi tersebut didasarkan pada fungsi, tugas dan wewenang sebagaimana diatur secara substantif dalam UUD 1945 atau undang-undang mengenai badan tersebut.¹⁹ Atas dasar pendekatan fungsi tersebut, lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 tidak dengan serta dikualifikasi sebagai alat kelengkapan negara.

Dalam praktik terdapat bermacam kerancuan atau anomali akibat perubahan pengertian lembaga negara yang mengakibatkan kerancuan pada berbagai aspek dalam kelembagaan negara, terutama hubungan

¹⁸ Bagir Manan, “Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung (dan Mahkamah Konstitusi) Dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan)”, Makalah, 2006, hlm 3.

¹⁹ *Ibid.*

antar lembaga. Pada saat awal berdirinya Komisi Yudisial terdapat anggapan bahwa Komisi ini mempunyai kedudukan yang setara dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi karena diatur dalam Bab Kekuasaan Kehakiman. Akibatnya, sering terjadi “*tension*” antara ketiga lembaga tersebut.

“Ketegangan” juga seringkali terjadi antara cabang legislatif dengan eksekutif, atau antara cabang kekuasaan legislatif dengan lembaga lainnya. Akibat Perubahan UUD 1945, DPR seringkali memperlihatkan dirinya sebagai lembaga yang sangat dominan dalam penyelenggaraan negara. Untuk “melancarkan” hubungan dengan DPR, Presiden memilih menteri-menteri dari berbagai partai politik sehingga menimbulkan apa yang disebut sebagai “Kabinet Koalisi”, suatu praktik menyimpang dari sistem presidensial yang menghendaki pembentukan kabinet ahli atau *zaken cabinet*. Selain itu, contoh terakhir dapat dilihat adanya keinginan beberapa fraksi DPR yang akan menggunakan hak angket terhadap KPK dengan alasan dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan.

2. Hubungan kelembagaan dan persoalan dalam praktik

Salah satu aspek berkenaan dengan kelembagaan negara adalah aspek hubungan. Hubungan ini akan ditentukan oleh kualifikasi sebagai badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menjelaskan:

“Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administratiefrechtelijk*). Tetapi tidak sebaliknya. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara. Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu “pelimpahan” dari pemegang kekuasaan asli (original power) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat

derivatif belaka (tidak original). Misalnya kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara dibidang pemerintahan (eksekutif)".²⁰

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam praktik dijumpai beraneka ragam hubungan antar kelembagaan negara, antara lain:²¹

- (a) Hubungan kerjasama atau hubungan kolegial sebagaimana diperlihatkan melalui hubungan kerjasama antara DPR dan Presiden dalam hal pembentukan undang-undang.
- (b) Hubungan pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan parlementer dimana cabang kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan legislatif.
- (c) Hubungan *checks and balances*

Sebagaimana telah disebutkan di atas, berbagai kerancuan pengertian menimbulkan persoalan-persoalan yang cukup mengganggu hubungan antar lembaga. DPR muncul sebagai penyelenggara negara yang sangat dominan melalui berbagai hak yang dimilikinya. Atas dasar alasan melaksanakan fungsi anggaran (hak *budget*), DPR ikut menentukan besaran anggaran secara detail yang mengakibatkan terbukanya kesempatan melakukan korupsi. Fungsi lain yang acapkali digunakan untuk "mengganggu" cabang kekuasaan lain, adalah fungsi pengawasan. Kewenangan lain yang juga makin memperkuat dominasi serta pengaruh adalah kewenangan ikut serta menentukan pejabat-pejabat publik melalui mekanisme "*fit and proper test*". Pengisian Hakim Konstitusi, misalnya, seringkali diwarnai pengaruh politik untuk menentukan calon yang dikehendaki atas dasar preferensi politik. Hal serupa terjadi dalam pengisian Hakim Agung.

Keseluruhan persoalan di atas terjadi akibat sistem politik yang tidak sehat yang mengakibatkan berkurangnya kualitas para anggota DPR. Para anggota seakan-akan mengalami "*political shock*" karena

²⁰ *Ibid*, hlm 2.

²¹ Bagir Manan, "Lembaga-lembaga Negara Didalam dan Diluar UUD 1945", Makalah, 2016, hlm 11.

memiliki kewenangan yang sangat besar, namun tidak tahu bagaimana mengelola kewenangan tersebut untuk menjalankan fungsi-fungsi yang berwujud dalam berbagai hak atas dasar prinsip-prinsip konstitusional serta negara hukum yang demokratis.

D. Hubungan Negara dan Warga Negara

Dalam konteks negara dan warga negara, hubungan beranjak dari makna warga negara yang menunjuk pada “keanggotaan” seseorang dalam negara tersebut yang menimbulkan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik. Apa yang menjadi hak bagi seseorang merupakan kewajiban bagi negara untuk memenuhinya, sebaliknya negara berhak untuk meminta seseorang melaksanakan kewajibannya.

‘Are You Being Served: State, Citizen, Governance’ merupakan salah satu buku menarik yang menggambarkan hubungan negara dan warga negara. Buku ini diterbitkan pada tahun 2001 dengan editor Glyn Davis dan Patrick Wellar.²² Para kontributor artikel dalam buku ini menjelaskan bahwa perubahan paradigma *governance* yang terjadi pada akhir 1990-an mengakibatkan relasi antara negara atau pemerintah dengan warga negara mengalami perubahan. Harapan masyarakat dalam menerima pelayanan yang diselenggarakan oleh negara atau pemerintah bergeser. Semula sebagai penerima yang bersifat pasif menjadi penerima yang aktif dalam arti dapat melakukan “gugatan” jika pelayanan tidak memadai. Perubahan lain berkenaan dengan penyelenggara pelayanan publik. Sebelum tahun 1990-an, pelayanan publik dilakukan oleh institusi atau lembaga pemerintah. Dengan alasan efisiensi, negara atau pemerintah melakukan privatisasi pelayanan publik.

Ditinjau dari hubungan antara rakyat dengan negara, salah satu fungsi mendasar negara modern adalah memberikan pelayanan (*the service state*). Pelayanan merupakan salah satu bentuk pekerjaan konkrit pemerintah

²² Glyn Davis dan Patrick Wellar (eds), *Are You Being Served: State Citizens, Governance*, Sydney, Allen and Unwin, 2001.

terhadap rakyat.²³ Bahkan secara eksplisit Bagir Manan menyatakan ‘pelayanan itu sendiri dipertalikan dengan kesejahteraan umum, bukan sekedar sebutan *the service state* atau *verzorgingsstaat*’.²⁴ Pelayanan dapat terselenggara dengan baik apabila pemerintah mengetahui secara pasti kebutuhan rakyat yang dilayaninya. Selain itu, rakyat juga menyadari hak-hak yang dimilikinya sehingga apabila merasa tidak puas atas pelayanan yang diterima mereka dapat “menuntut” pemerintah. Dalam suatu negara yang berdasarkan prinsip negara hukum yang demokratis, bahkan setiap orang dapat “memperkarakan” negara atau pemerintah. Pengertian “memperkarakan” tidak semata-mata berhubungan dengan pengadilan, melainkan termasuk pula melalui mekanisme non-yudisial, misalnya melalui penyampaian keberatan atau keluhan kepada lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan di bidang tersebut, misalnya Ombudsman.

Hubungan negara dengan para warga negaranya berwujud dalam bentuk hak-hak asasi atau hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian terdahulu, UUD 1945 memuat jaminan hak asasi yang lebih lengkap yang meliputi hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial serta budaya atau yang dikenal pula sebagai hak-hak substantif. Hak konstitusi ini bukan saja terdapat dalam Bab X dan XA, melainkan juga dalam Bab Pemerintahan Daerah yang menjamin hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Meskipun tidak dijamin secara eksplisit dalam UUD 1945, hak-hak prosedural dijamin sebagai “*statutory rights*” dalam berbagai undang-undang, misalnya UU Pelayanan Publik dan UU Ombudsman Republik Indonesia.

Berbagai jaminan hak-hak asasi tersebut dalam rangka kewajiban-kewajiban melakukan pemajuan, perlindungan serta pemenuhan. Kewajiban melakukan penghormatan membawa negara atau pemerintah tidak dapat

²³ Bagir Manan, “Tugas Sosial Pemerintahan Daerah”, Makalah, 2009, hlm 3.

²⁴ Bagir Manan, “Pembangunan Hukum di Bidang Pelayanan”, Makalah disampaikan pada Dialog Perencanaan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 27 September 2012, hlm 10.

secara sewenang-wenang mencampuri baik secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya, berkenaan dengan hak atas pendidikan. Kewajiban menghormati menyebabkan negara atau pemerintah dilarang melakukan tindakan yang menghalang-halangi pelaksanaan hak atas pendidikan. Kewajiban melakukan proteksi berarti negara atau pemerintah harus mengambil langkah-langkah atau tindakan-tindakan yang mencegah pihak ketiga melakukan pelanggaran, seperti membiarkan pihak swasta menerapkan ketentuan uang sekolah yang sangat tinggi. Kewajiban melakukan pemenuhan mengharuskan negara atau pemerintah melakukan tindakan-tindakan tertentu agar hak mendapatkan sekolah gratis untuk tingkat pendidikan dasar dapat dinikmati oleh semua orang.

Dalam praktik berbagai jaminan konstitusi dan undang-undang tidak dengan serta menyebabkan pemenuhan berjalan sebagaimana diharapkan. Berbagai hak dasar, terutama hak-hak ekonomi, sosial dan budaya belum terwujud. Hak atas pendidikan misalnya, meskipun UUD 1945 telah menentukan 20% APBN untuk keperluan pendidikan, akan tetapi masih banyak rakyat yang belum menikmati secara wajar, terutama daerah-daerah terpencil. Hak administrasi yang baik, yang antara lain terwujud dalam pemberian KTP elektronik belum dinikmati oleh banyak orang akibat dana yang dikorupsi. Hak atas perumahan yang layak masih dinikmati oleh kalangan dengan tingkat ekonomi menengah ke atas. Demikian pula hak atas lingkungan hidup yang sehat masih terkendala oleh lemahnya negara menegakkan aturan-aturan yang melindungi masyarakat dari pencemaran lingkungan.

E. Penutup

Perubahan UUD 1945 telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara fundamental. Berbagai kelemahan mendasar yang dimiliki oleh UUD 1945 telah disempurnakan melalui empat kali amandemen. Dalam tataran implementasi, perubahan yang diharapkan masih jauh dari harapan.

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur terkendala berbagai faktor.

Bagir Manan berpendapat segala anomali penyelenggaraan negara selama masa Reformasi disebabkan oleh empat hal utama:²⁵

Pertama; sejumlah materi muatan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak berjalan sesuai dengan konsepsi dasar Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini tampak jelas dalam sistem pemerintahan. Meskipun UUD 1945 tetap mempertahankan Presiden sebagai yang memimpin dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara, tetapi terjadi pergeseran akibat perubahan-perubahan, baik yang mengatur Presiden maupun DPR.

Kedua; kelemahan bersumber pada undang-undang, terutama undang-undang organik. Seharusnya, sebagai pelaksana dasar, asas, dan substansi UUD 1945, undang-undang sejalan dengan dasar, asas dan prinsip yang terdapat dalam UUD 1945. Namun, yang terjadi tidak selalu demikian. Kebutuhan memperoleh, memelihara dan mempertahankan kekuasaan atau memfasilitasi berbagai kepentingan hampir selalu dikedepankan. Akibatnya, acapkali suatu undang-undang secara *ideel* dan substantif bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Akibatnya, cukup banyak undang-undang atau ketentuan tertentu dalam suatu undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi diputus tidak mempunyai kekuatan mengikat dengan alasan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Ketiga; tingkah laku politik atau praktik politik. Sebagai akibat sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum yang menyebabkan susunan kekuatan politik di badan perwakilan rakyat terpecah, sudah sejak pencalonan, Presiden "wajib" membangun koalisi dengan partai-partai. Kabinet terdiri dari wakil-wakil resmi partai (mewakili partai). Presiden sendiri menyebut pemerintahannya adalah pemerintahan koalisi yang tidak lain dari kabinet partai (*party cabinet*).

²⁵ Bagir Manan, "Menemukan Kembali Undang-Undang Dasar 1945", Pidato Mengakhiri Jabatan Guru Besar, Bandung, 6 Oktober 2011, hlm 18-22.

Keempat; tingkah laku sosial. Tingkah laku sosial, antara lain, tercermin melalui infra struktur politik, khususnya partai politik. Fungsi partai politik, melalui elit politik, sangat kecil bersangkutan dengan kepentingan rakyat banyak. Tingkah laku partai politik semata-mata menjamin kepuasan elit politik, seperti tercermin dalam tingkah laku anggota badan perwakilan rakyat. Hal ini mengingatkan pada masa tahun 1950-1959 saat berlakunya UUDS 1950 dimana tingkah laku partai politik kurang menunjukkan tanggung jawab yang mengakibatkan menurunnya kualitas demokrasi konstitusional.²⁶

Atas dasar hal-hal tersebut di atas, menjadi penting dilakukan reformasi di bidang infra struktur politik, terutama partai politik. Salah satu alasan utama: partai politik mempunyai fungsi fundamental mengisi berbagai jabatan publik pada tataran supra struktur politik atau lembaga-lembaga negara. Berbagai kegaduhan yang terjadi dalam internal lembaga-lembaga negara, misalnya DPR dan DPD serta dalam hubungan eksternal dengan lembaga lain sebagaimana terlihat dalam kasus DPR-KPK, menunjukkan menurunnya kualitas sumber daya partai politik mengelola penyelenggaraan negara. Hal ini sekaligus menunjukkan persoalan yang sangat serius berkenaan dengan sistem rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik. Jika pembaharuan gagal dilakukan, maka akan berakibat pada makin melemahnya sistem ketatanegaraan yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum, dan konstitusionalisme.

²⁶ Lihat, antara lain, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1968.