

Implikasi Pergeseran Sistem Politik terhadap Hukum dan Birokrasi di Indonesia

Political System Shifting and its Implication to Legal and Bureaucratic System in Indonesia

Suryo Gilang Romadlon

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jln. Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat
E-mail: suryogilang@gmail.com

Naskah diterima: 20/08/2016 revisi: 09/11/2016 disetujui: 21/11/2016

Abstrak

Pasca reformasi, koalisi merupakan langkah efektif dalam menghimpun kekuatan yang bermuara pada perolehan kekuasaan. Frasa "*gabungan partai politik*" dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah indikator yuridis bahwa koalisi cara yang efektif, sah dan konstitusional. Seluruh rangkaian historis mengenai koalisi partai politik di Indonesia maka dapat disimpulkan bahwa koalisi yang dibangun di Indonesia adalah koalisi berbasis kepentingan, bukan ideologi. Koalisi hanya sekedar menjadi cara pemenuhan "*threshold*" belaka. Partai politik hanya berfikir bagaimana syarat "*gabungan partai politik*" terpenuhi ketika mengusung pasangan calon. Hal yang demikianlah sebenarnya yang menjadi permasalahan. Sistem koalisi di Indonesia berada pada titik paradoksal. Seperti pasca Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, pertentangan KMP dan KIH begitu terlihat kental dan seolah tidak ada titik temu, akan tetapi hal tersebut tidak terjadi di daerah-daerah. Pada 9 Desember 2015 sejumlah daerah melaksanakan Pilkada serentak, akan tetapi rivalitas antara KMP versus KIH tidak terjadi di level daerah. Berdasarkan data KPU dapat dicermati di beberapa daerah yang pasangan calonnya diusung dari gabungan partai KMP dan KIH di pusat. Hal demikian semakin menunjukkan apa yang menjadi dasar koalisi partai politik di Indonesia. Koalisi menjadi tidak linear dari pusat dan daerah dan secara otomatis pula muncul pertanyaan lantas dimana konsistensi perwujudan visi misi

parpol dengan praktik yang demikian. Menjadi nyata bahwa “kepentingan” adalah faktor utama dari koalisi yang dibangun. Kemudian permasalahan kedua adalah sulitnya menemukan kesepahaman antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Penulis mengamati dan meneliti bagaimana sesungguhnya sistem politik di Indonesia dapat mempengaruhi hubungan birokratis antara pusat dan daerah.

Kata Kunci : Koalisi, Hubungan Birokratis, Pusat dan Daerah

Abstract

Coalition can be the effective way to collect the power for struggle in the competitive politics. In Indonesia, after the reform era, the coalition system being the most popular system that granted by the constitution. Phrase “coalition of political parties” in the article number 6A point (2) UUD 1945 shows us that the coalition system is the constitutional and the fix way. From all the historical story about the coalition of political parties in Indonesia, we can make a conclusion that the coalition system wich is exist in Indonesia is just coalition made by interest, not ideology. Coalition only to reach the “threshold”. Political parties only thinking about how to complete the mission to propose the candidate. Surely, That’s all the problem. We can see that the coalition system in Indonesia just make some paradox. For example, in presidential election 2014, in one hand we can see the batle between “KMP” and “KIH”, but in the other hand, we cand find a different situation in local politic competition. On 9 December 2015, The simultaneous regional election was completed held, and I saw that the battle between KMP and KIH wasn’t happened in that moment. Based on the fact from KPU, we can find in some region, the inconsistence coalition was built by the political parties which is member of KMP join with member of KIH. That condition shows us that the coalition system in Indonesia is just based on interest. There is no linear/consistence coalition between central and local, so automatically we can find a question, “where is the platform, vision and mission of political party in Indonesia? And How about the impact to the bureaucratic system between central and local government?. Finally, The Author is trying to answer the questions in this paper.

Keywords : Coalition, Bureaucratic Relation, Central and Local Government

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca reformasi, konfigurasi politik di Indonesia menjadi berubah-ubah secara dinamis. Perkembangan politik semakin berliku-liku sesuai dengan kepentingan elit di masanya. Partai politik memegang peranan yang sangat signifikan dalam hal

membangun sistem kenegaraan yang sehat. Sebuah tata pemerintahan yang baik akan tercipta, jika atmosfer politik turut mendukung sebagai sebuah komponen yang baik pula.

Ibarat putaran roda, siklus pergantian penguasa di negeri ini pun sudah terjadi. Peralihan dari penguasa menjadi oposisi ataupun sebaliknya. Seharusnya hal tersebut dapat diartikan bahwa memang saat ini suasana perpolitikan nasional sangat dinamis. Bagaimana tidak, Partai Politik sebagai perangkat demokrasi kemudian terlibat dalam kontestasi perebutan kekuasaan dalam sebuah “ring” dan regulasi yang sudah ditentukan. Kontestasi yang secara otomatis menuntut Partai Politik untuk terus berstrategi.

Koalisi, barangkali cara yang dianggap efektif guna menghimpun kekuatan yang berujung perebutan kekuasaan. Di Indonesia pasca reformasi, sistem koalisi menjadi tren yang efektif digunakan karena memang pada dasarnya sudah disahkan dalam Konstitusi. Frasa “*gabungan partai politik*” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 begitu menunjukkan bahwa koalisi memang merupakan cara yang sah dan konstitusional.

Apabila menilik pada era awal reformasi, fenomena “Poros Tengah” di MPR yang digawangi oleh Amien Rais. Saat itu kekuatan koalisi yang bernama “Poros Tengah” mampu menghantarkan Gus Dur sampai ke istana. ‘Poros Tengah’ yang notabene merupakan gabungan partai-partai “medioker” mampu menumbangkan partai-partai besar kala itu. Kemudian di era Pemerintahan Presiden SBY, terbentuknya koalisi besar pendukung pemerintah, Partai Demokrat waktu itu didukung oleh Partai Golkar, PKB, PKS dan PAN membentuk koalisi politik bahkan sampai dengan membentuk Sekretariat Gabungan (Setgab). Setgab menjadi sebuah laboratorium strategi yang mana kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Presiden saat itu berasal dari setgab. Terakhir, yang terjadi pasca Pemilihan Umum Presiden 2014, sangat penuh dinamika dan intrik. Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang berisi partai-partai pendukung pemerintahan Jokowi-JK dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang merupakan gabungan partai-partai koalisi. Parlemen menjadi sangat sibuk dengan hiruk pikuk perdebatan kedua belah pihak. Mulai dari format pemilihan pimpinan di DPR, ataupun persoalan dukungan dan kritikan terhadap setiap kebijakan Presiden.

Apabila diperhatikan dengan seksama kesemua rangkaian historis mengenai koalisi partai politik di Indonesia maka dapat disimpulkan bahwa koalisi yang dibangun di Indonesia adalah koalisi berbasis kepentingan, bukan ideologi.

Koalisi hanya sekedar menjadi cara pemenuhan “*threshold*” belaka. Partai politik hanya berfikir bagaimana syarat “*gabungan partai politik*” terpenuhi ketika mengusung pasangan calon. Hal yang demikianlah sebenarnya yang menjadi permasalahan. Sistem koalisi di Indonesia justru menimbulkan paradoksal. Di sisi elit, pertentangan KMP dan KIH begitu terlihat kental dan seolah tidak ada titik temu, akan tetapi hal tersebut tidak terjadi di daerah-daerah.

Pada 9 Desember 2015 telah dilaksanakan Pilkada serentak, dan dapat diamati bahwa fenomena duel sengit KMP versus KIH tidak terjadi di level daerah. Berdasarkan data KPU di beberapa daerah yang pasangan calonnya diusung dari gabungan partai KMP dan KIH di pusat. Sebagai contoh di Kota Semarang misalnya, salah satu calon diusung dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), di Kota Magelang salah satu calon diusung dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), kemudian yang menarik adalah koalisi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di Kota Surabaya.

Hal demikian semakin menunjukkan apa yang menjadi dasar koalisi partai politik di Indonesia. Koalisi menjadi tidak linear dari pusat dan daerah dan secara otomatis pula muncul pertanyaan lantas dimana konsistensi perwujudan visi misi parpol dengan praktik yang demikian. Menjadi nyata bahwa “kepentingan” adalah faktor utama dari koalisi yang dibangun. Lantas yang menjadi permasalahan kedua adalah sulitnya menemukan kesepahaman antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Inkonsistensi koalisi ini yang menjadikan adanya perbedaan sudut pandang, misalnya Gubernur Provinsi A dan Walikota di bagian provinsi tersebut, walaupun berasal dari partai yang sama, namun tidak diusung oleh partai koalisi yang sama, dan sudah barang tentu pula dalam pembentukan kebijakan politik pasti akan mengutamakan kepentingan koalisinya terlebih dahulu.

Namun demikian, ini adalah konsekuensi dari pilihan sistem yang sudah disepakati, demokrasi memang tidak pernah diamini bersamaan oleh seluruh masyarakat, karena demokrasi memang memiliki ruang hidupnya masing-masing. Oleh karena itu, paradoks ini mungkin tidak hanya terjadi hari ini saja, tapi di masa datang juga. Maka dari itu, Penulis mencoba mengamati dan meneliti bagaimana sesungguhnya sistem politik di Indonesia ini sudah memasuki era oligarki yang kemudian bagaimana pengaruhnya terhadap hubungan birokratis antara pusat dan daerah.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dalam setiap penelitian, karena dibuat untuk memecahkan masalah pokok yang timbul secara jelas dan sistematis sehingga penelitian akan lebih terarah pada sasaran yang akan dicapai. Perumusan masalah dibuat untuk lebih menegaskan masalah yang akan diteliti, sehingga dapat ditemukan suatu pemecahan masalah yang tepat dan mencapai tujuan.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Mengapa pergeseran sistem politik di Indonesia bisa terjadi?
- b. Bagaimanakah pengaruh pergeseran sistem politik tersebut terhadap hukum dan juga pola hubungan birokratis antara pusat dan daerah?

C. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di dalam usaha mencari kebenaran yang ilmiah, metode penelitian menjadi bagian yang cukup penting dalam menyusun suatu penelitian. Suatu penelitian ilmiah dapat dipercaya kebenarannya apabila disusun dengan suatu metode yang tepat. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.¹

Dengan demikian pengertian metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut serta baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

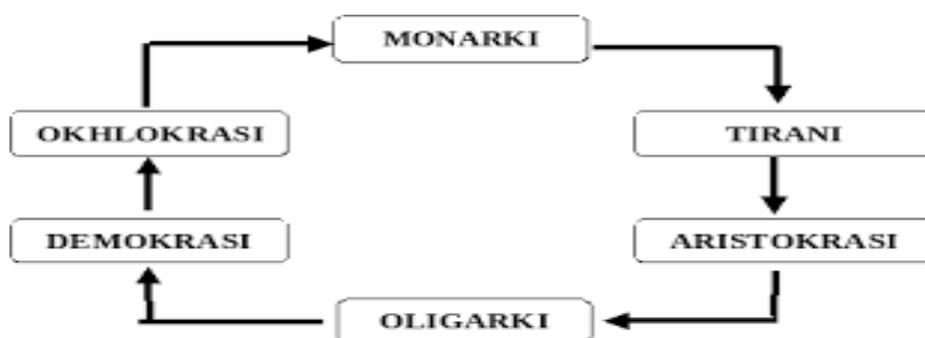
Penelitian hukum normatif yang membatasi penelitiannya kepada kajian yang metode kepustakaan. Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini mencakup penelitian inventarisasi hukum positif, asas-asas hukum, sistematika peraturan perundang-undangan, sinkronisasi, harmonisasi suatu perundang-undangan, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Oleh karena itu titik berat akan lebih banyak menelaah dan mengkaji data sekunder yang diperoleh dari penelitian

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, 1984, h. 42

dan teori-teori para ahli sehingga tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesis². Sedangkan jika di lihat dari sifatnya, penelitian hukum ini bersifat preskriptif³, karena penelitian ini mengkaji permasalahan norma-norma hukum.

PEMBAHASAN

Penulis sependapat dengan pandangan Moh. Mahfud MD⁴ tentang oligarki di Indonesia. Untuk itu penulis mensinergikan pendapat dimaksud dengan Teori siklus Polybios yang salah satunya menyebutkan oligarki sebagai sistem politik, dengan uraian sebagai berikut:



Gambar 1

Monarki adalah bentuk pemerintahan yang pada mulanya mendirikan kekuasaan atas rakyat dengan baik dan dipercaya. Namun pada perkembangannya para penguasa yang dalam hal ini raja, tidak lagi menjalankan pemerintahan untuk kepentingan umum, bahkan cenderung sewenang-wenang, hal yang demikian bergeser menjadi Tirani. Dalam situasi pemerintahan tirani yang sewenang-wenang muncullah kaum bangsawan yang bersekongkol untuk melawan. Mereka bersatu untuk mengadakan pemberontakan sehingga kekuasaan beralih kepada mereka. Pemerintahan selanjutnya dipegang oleh beberapa orang dan memperhatikan kepentingan umum. Pemerintahan tersebut berubah dari Tirani ke Aristokrasi. Kemudian setelah para aristokrat mengambil alih kekuasaan maka lama kelamaan akan berkumpul para aristokrat tersebut dalam kelompok-kelompok penguasa, saat

² Amirudin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 120-132.

³ Yang dimaksud bersifat preskriptif yaitu membatasi penelitian pada tataran tujuan hukum, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Lih. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h.22.

⁴ dalam perkuliahan tanggal 29 November 2015 di Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa saat ini Indonesia sedang berada dalam era politik oligarki, yang mana kekuasaan dipegang oleh kelompok-kelompok elit tertentu.

itulah aristokrasi beralih ke sistem Oligarki. Dalam pemerintahan oligarki yang tidak ada keadilan, rakyat berontak mengambil alih kekuasaan untuk memperbaiki nasib. Rakyat menjalankan kekuasaan negara demi kepentingan rakyat. Akibatnya, pemerintah bergeser menjadi demokrasi. Namun, pemerintahan demokrasi yang awalnya baik lama kelamaan banyak diwarnai kekacauan, kebobrokan, dan korupsi sehingga hukum sulit ditegakkan. Masing-masing pihak ingin mengatur sendiri. Keadaan itu mengakibatkan bergesernya demokrasi menjadi okhlokraasi. Dari pemerintahan okhlokraasi ini kemudian muncul seorang yang kuat dan berani yang dengan kekerasan dapat memegang pemerintahan. Dengan demikian, pemerintahan kembali dipegang oleh satu tangan lagi dalam bentuk monarki.⁵

Demokrasi

Salah satu konsep demokrasi yang mempengaruhi sistem demokrasi di Indonesia adalah demokrasi konstitusional. Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.

Ada dua macam teori demokrasi yang dapat dipilih dalam hal ini. Yang pertama adalah teori demokrasi prosedural menurut Robert A. Dahl. Bagi Dahl kehidupan berdemokrasi tidak cukup digerakan dengan prosedur atau metode semata. Demokrasi harus mengandung dua dimensi terbaik dalam hal kontestasi dan partisipasi. Menurut Dahl, sistem yang demokratis memiliki tujuh indikator:

- a. Setiap warga negara mempunyai persamaan hak memilih dalam pemilu (aspek partisipasi).
- b. Setiap warga negara mempunyai persamaan hak dipilih dalam pemilu (aspek kompetisi).
- c. Pemilihan pejabat publik diselenggarakan melalui pemilu yang teratur, fair, dan bebas.
- d. Kontrol kebijakan dilakukan oleh pejabat publik terpilih.
- e. Jaminan kebebasan dasar dan politik.

⁵ Budiyo, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Erlangga, Jakarta, 2003, h. 36.

- f. Adanya saluran informasi alternatif yang tidak dimonopoli pemerintah atau kelompok tertentu.
- g. Adanya jaminan membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi, termasuk parpol dan kelompok kepentingan.

Kemudian, menurut Dahl syarat terbentuknya sistem demokratis yang ideal ini meliputi huruf hal:

- a. Persamaan hak pilih
- b. Partisipasi efektif
- c. Pembeberan kebenaran
- d. Kontrol terakhir terhadap agenda dilakukan masyarakat
- e. Pencakupan masyarakat hukum adalah orang dewasa.

Penekanan demokrasi prosedural (pelaksanaan elektoral semata) membuahkan kritik dari Terry Karl tentang “Kekeliruan Elektoral”. Menurut Terry Karl, demokrasi prosedural mengistimewakan pelaksanaan pemilu di atas dimensi-dimensi yang lain, dan mengabaikan kemungkinan yang ditimbulkan oleh pemilu multi partai dalam menyisihkan hak masyarakat tertentu untuk bersaing dalam memperebutkan kekuasaan. Kritik ini menimbulkan konsepsi demokrasi yang diperluas. Larry Diamond menyebutkan sepuluh komponen khusus demokrasi diperluas tersebut sbb:

- a. Adanya kesempatan pada kelompok minoritas untuk mengungkap kepentingannya.
- b. Setiap warga negara mempunyai kedaulatan setara dihadapan hukum
- c. Kebebasan membentuk parpol dan mengikuti pemilu.
- d. Kebebasan bagi warga negara untuk membentuk dan bergabung dalam perkumpulan.
- e. Kebebasan bagi warga negara untuk membentuk dan bergabung dengan berbagai perkumpulan dan gerakan independen.
- f. Tersedianya sumber informasi alternatif.
- g. Setiap individu memiliki kebebasan beragama, berpendapat, berserikat, dan berdemonstrasi.
- h. Setiap warga negara mempunyai kedaulatan setara dihadapan hukum.
- i. Kebebasan individu dan kelompok dilindungi secara efektif oleh sebuah peradilan independen dan tidak diskriminatif.

- j. *Rule of law* melindungi warga negara dari penahanan yang tidak sah, pengucilan, teror, penyiksaan dan campur tangan yang tidak sepatutnya dalam kehidupan pribadi baik oleh warga negara maupun kekuatan negara.

Teori yang kedua adalah teori demokrasi substantif. Menurut Habermas (filosof Jerman) bahwa demokrasi sebaiknya tidak dilihat dari sisi prosedural semata, melainkan harus dilihat dari sisi substansi berupa jiwa, kultur, atau ideologi demokratis yang mewarnai pengorganisasian internal parpol, lembaga-lembaga pemerintahan, serta perkumpulan-perkumpulan masyarakat. Demokrasi akan terwujud apabila rakyat bersepakat mengenai makna demokrasi, paham dengan bekerjanya demokrasi dan kegunaan demokrasi bagi kehidupan bersama. Menurut Habermas masyarakat demokratis adalah masyarakat yang memiliki otonomi dan kedewasaan. Otonomi kolektif masyarakat berhubungan dengan pencapaian konsensus bebas dominasi dalam sebuah masyarakat komunikatif. Habermas juga menyinggung pentingnya ruang publik (*public sphere*) dalam masyarakat komunikatif dan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses politik dan menentukan jalannya kekuasaan. Habermas juga menekankan pentingnya upaya dialog, musyawarah-mufakat dan menyerap aspirasi masyarakat dalam berdemokrasi.⁶

Selanjutnya ada model demokrasi yang seiring dengan konsep demokrasi substantif adalah demokrasi deliberatif atau kelanjutan dari teori demokrasi substantif ala Habermas. Demokrasi deliberatif adalah model demokrasi yang legitimitas hukumnya diperoleh dari diskursus yang terjadi dalam dinamika masyarakat sipil antara berbagai pihak yang berkepentingan dan dalam kedudukan yang setara. Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Adapun indikatornya adalah:

- a. Undang-Undang yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dengan diskursus-diskursus baik formal maupun informal dalam dinamika masyarakat sipil;
- b. Demokrasi deliberatif memberikan semacam ruang di luar kekuasaan administratif negara dan kekuasaan ekonomi korporasi-korporasi nasional ataupun internasional. Ruang itu adalah kekuasaan komunikatif melalui jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil.⁷

⁶ Syafrudin MA, *Teori-teori Demokrasi dan dinamikanya*, Modul perkuliahan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNILA, 2009.

⁷ Habermas dalam Reza Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, h. 124.

Akan tetapi harus ada yang diingat mengenai konstitusi dan demokrasi, bahwa tidak ada di dunia ini konstitusi yang sempurna dan dapat disetujui isinya oleh semua orang. Di dalam negara demokrasi, perbedaan dan kontroversi adalah keniscayaan, sekurang-kurangnya hampir dapat dipastikan adanya pandangan yang berbeda, namun memang dari perbedaan-perbedaan pandangan itulah demokrasi menjadi penyaring untuk mencapai hasil melalui prosedur hukum yang sah.⁸

Seiring berjalannya waktu, demokrasi di Indonesia mengalami transisi dan transformasi. Gelombang demokratisasi yang berhembus di Indonesia dengan puncaknya ditandai oleh turunnya rezim orde baru dan dimulainya orde reformasi pada 1999. Hal tersebut telah membawa Indonesia memasuki tahapan sejarah yang disebut sebagai “era transisi menuju demokrasi”. Era transisi dipandang sebagai era yang merupakan titik awal atau selang waktu antara rezim otoritarian dengan rezim demokratis. Hal itu kemudian akan diikuti dengan pembentukan lembaga-lembaga politik dan aturan politik yang baru dalam kerangka yang demokratis.⁹

Dalam masa transisi demokrasi inilah aturan hukum pun terus berkembang mengikuti gejolak di masyarakat, termasuk pengaturan tentang Pilkada di Indonesia. Kepekaan aturan menjadi beriringan dengan perkembangan kehidupan sosial. Pilkada pasca reformasi menjadi foto dari wajah demokrasi yang telah memperbaharui diri.

Pergeseran Sistem Politik di Indonesia

Apa yang terjadi saat ini di Indonesia adalah bukti nyata bahwa telah terjadi pergeseran sistem politik. Menilik dari teori Polybios tersebut maka nyata-lah bahwa kekuasaan di Indonesia hanya menjadi milik kelompok-kelompok tertentu saja. Oligarki politik tampak benderang ketika gelaran pilkada saat ini sedang berlangsung. Dominasi kelompok menjadi warna yang terlihat jelas dan kelompok yang dimaksud bukan lagi soal KMP dan KIH saja. Praktik oligarki politik di daerah sudah tidak lagi memandang apa yang terjadi di pusat. Kelompok politik hanya didasari kepentingan semata bahkan jangankan “ideologi” atau “visi-misi partai”, yang dijadikan dasar koalisi hanyalah hitungan untung rugi politis.

Jika politik Indonesia saat ini seperti benang kusut, hal itu tiada lain karena ketercerabutan kerja politik dari prinsip-prinsip asasinya. Orientasi politik berhenti

⁸ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, hlm.115.

⁹ O'Donnell dalam Maruarar Siahaan, *Jurnal Konstitusi :Pilkada dalam masa demokrasi transisional*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, h.8

sebagai arena perebutan kekuasaan, dengan mengabaikan aksioma intinya sebagai wahana perwujudan kebijakan hidup bersama.¹⁰

Selama ini memang begitu terlena dengan euphoria demokrasi, padahal tanpa disadari bahwa saat ini apakah memang berada di era demokratis atau tidak masih menjadi tanda tanya. Awalnya, demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan Pemerintah negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat¹¹.

Selain itu, sistem demokrasi yang telah dikukuhkan melalui amandemen konstitusi haruslah diikuti dengan moralitas atau semangat untuk mewujudkannya oleh penyelenggara negara.¹² Kemudian dalam praktek demokrasi modern, ada nilai kebebasan dan kesedarajatan yang bermuara pada konsep representasi. Teori demokrasi memperkenalkan suatu asumsi bahwa hanya pemerintahan yang representatif yang memiliki legitimasi untuk berkuasa. Ini berkaitan dengan klaim bahwa jajaran elit pemerintah harus bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat.¹³

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenal sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam UUD 1945 secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan UUD 1945 mengenal Sistem Pemerintahan Negara yaitu:

- a. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Negara indonesia berdasarkan atas Hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*).
- b. Sistem Konstitusional. Pemerintahan berdasarkan atas sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).¹⁴

Padmo Wahjono menjelaskan kesamaan dengan pendapat di atas, adapun unsur-unsur terpenting dalam demokrasi adalah:

¹⁰ Yudi Latief, *Menuju Revolusi Demokratik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, h. 110-111

¹¹ Deliar Noer dalam Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2003 h. 2.

¹² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009, h.380

¹³ M Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya, 2002 h. 49

¹⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, h.106

- a. Setiap demokrasi, kedudukan warga negaranya sama, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tanpa kecuali;
- b. Setiap demokrasi, memberikan kebebasan dalam penyaluran aspirasi rakyat. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya diatur dengan Undang-Undang.¹⁵

Akan tetapi harus ada yang diingat mengenai konstitusi dan demokrasi, bahwa tidak ada di dunia ini konstitusi yang sempurna dan dapat disetujui isinya oleh semua orang. Di dalam negara demokrasi, perbedaan dan kontroversi adalah keniscayaan, sekurang-kurangnya hampir dapat dipastikan adanya pandangan yang berbeda, namun memang dari perbedaan-perbedaan pandangan itulah demokrasi menjadi penyaring untuk mencapai hasil melalui prosedur hukum yang sah.¹⁶

Lambat laun sebenarnya demokrasi di Indonesia, terutama dalam pemilihan kepala daerah menuntun masuk ke dalam era kapitalisme politik. Kapitalisme politik, dalam kerangka menyempurnakan kapitalisme ekonomi, kemungkinan akan menemui momentumnya, dan di kemudian hari tidak mustahil akan menjadi problem baru. Hal ini senada dengan teori 'MPM' atau *Money-Power-More Money*. Teori ini mengingatkan akan arti pentingnya pengaruh kapital dalam proyek demokrasi yang ujung-ujungnya kelas menengah yang diuntungkan. Di titik itulah kewaspadaan publik tetap harus terjaga, agar Pilkada yang agak berbau kapitalistik ini tidak menimbulkan eksek melunturnya *interest* kepala daerah ke publik.

Mekanisme rekrutmen kepala daerah merupakan salah satu dimensi dalam meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Penerapan mekanisme pemilihan langsung tidak dengan sendirinya akan menjamin terjadinya peningkatan kualitas demokrasi. Karena itu, penerapan mekanisme pemilihan langsung harus didukung perubahan konteks. Konteks ini meliputi:

- a. Budaya politik masyarakat, dalam artian perlu ada pelembagaan demokrasi sebagai aturan main yang disepakati semua pihak melalui pendidikan politik sehingga masyarakat tidak sekedar menjadi alat mobilisasi bagi kepentingan elit. Di sisi lain masyarakat pun harus mulai dibangkitkan kesadaran dan efikasi politiknya sehingga kepentingan publik tidak lagi dimanipulasi menjadi segelintir elit.

¹⁵ Padmo Wahjono dalam Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD/45 dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006, h. 93

¹⁶ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, h.115.

- b. Pola pengorganisasian partai politik cenderung sentralistis dalam struktur internalnya, yang tampak dari maraknya politik “restu” dari DPP dalam penentuan calon kepala daerah. Konteks ini perlu diubah untuk membentuk partai politik lokal sebagai sarana artikulasi isu-isu di tingkat lokal sekaligus sarana rekrutmen politik yang mandiri sehingga mampu memunculkan figure-figur kepala daerah yang aspiratif.
- c. Politik aliran dalam dinamika politik lokal akan mengarah kepada disintegrasi dan instabilitas. Perubahan mekanisme dari perwakilan menjadi langsung akan berimbas pada perubahan pola hubungan pusat dan daerah juga hubungan eksekutif dan legislatif di daerah. Selanjutnya perubahan fundamental ini akan mengarah kepada perubahan landasan politik dan perkembangan dari daerah yang bersangkutan. Dengan pemilihan langsung, kepala daerah akan terikat secara moral, ideologis, dan politik terhadap apapun yang menjadi tuntutan masyarakat lokal, tanpa memperhatikan konteks nasional.

Secara sosiologis, masyarakat pemilih di daerah masih terfragmentasi ke dalam politik aliran, sehingga pemilihan langsung berpotensi memicu disintegrasi di tingkat lokal. Seperti dalam beberapa kasus pemilihan kepala desa, pemilihan langsung bukan menjadi sarana untuk menciptakan stabilitas, tetapi bisa menjadi sumber utama instabilitas yang berkepanjangan di daerah, baik sebelum maupun pasca pemilihan.

Pola rekrutmen politik juga tidak mampu menyeleksi pemain-pemain politik baru yang lebih baik sehingga sangat banyak muncul politisi yang tidak kapabel bahkan tidak kalah korupnya dengan pemain-pemain lama. Ada kesan bahwa pola rekrutmen politik hanya membuka pintu bagi mereka yang pada masa lalu tidak sempat melakukan korupsi karena tidak punya peluang.¹⁷

Pemilihan kepala daerah secara langsung akan punya makna dan efektif dalam mengembalikan legitimasi politik jika didukung oleh prakondisi-prakondisi sebagai berikut:

- a. Secara prosedural demokratis; mekanismenya demokratis (termasuk penetapan syarat-syarat calon, mekanisme pencalonan, penghitungan suara yang transparan dan adil); aturan main dalam bentuk perundang-undangan yang demokratis (disepakati seluruh pihak); revisi sistem pemilu secara distrik, sehingga keterwakilan lebih terjamin; pola pengorganisasian parpol yang desentralistis; isu-isu lokal dalam kampanye pemilu lokal.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h.182

- b. Secara substantif demokratis; ada ruang publik yang terbuka dan inklusif bagi partisipasi public; ada penguatan institusi demokrasi lokal (partai politik, pers, dan LSM yang independen), ada dinamika politik lokal yang konkrit dan murni.¹⁸

Di sisi lain, sebenarnya Pilkada langsung memang bisa melahirkan problem kelembagaan baru yang disuatu titik nanti bisa menodai demokrasi lokal. Itu terjadi karena kepala daerah yang dihasilkan dari sistem Pilkada langsung posisinya akan semakin kuat, begitu pula dalam hal legitimasinya¹⁹.

Peta transisi demokrasi Indonesia masih dipenuhi kondisi paradoksial dan *chaotic*. Imaji transisi demokrasi adalah imaji yang belum sepenuhnya *establish*. Kemudian dikonstruksi oleh para elite politik yang karena kredibilitasnya di mata media telah diberi peran sebagai pemberi makna utama akan sebuah realitas politik. Demokrasi yang divisualkan dalam bentuk intrik, koalisi, mobilisasi, negosiasi dan konsolidasi hanya sekedar mengisi euphoria kebebasan masa transisi. Jika wajah reformasi hanya seperti itu, justru mengancam proses reformasi itu sendiri. Keadaan ini diperparah dengan lemahnya sistem hukum, birokrat dan penegak hukum. Akibatnya krisis ekonomi dan politik saling berkelindan hingga pemulihan kepercayaan publik terhadap sistem kenegaraan berjalan di tempat.²⁰ Perlu adanya keseimbangan antara mereka yang berkuasa dengan yang dikuasai. Di dalamnya ada partisipasi aktif segenap layanan masyarakat hingga terjadi sebuah dialektika yang sehat dan cerdas.²¹

Pengaruh terhadap Birokrasi Pusat dan Daerah

Pergeseran sistem politik yang telah dijelaskan sebelumnya memiliki implikasi terhadap hubungan birokrasi antara pemerintah pusat dan daerah, tidak linearnya induk politik antara pusat dengan daerah seringkali menghambat koordinasi antara pusat dan daerah. Bagaimana tidak, informasi yang diperintahkan pusat bisa saja tidak dilaksanakan bahkan diabaikan oleh daerah karena hanya motif-motif politis akibat tidak linearnya antara pemerintah pusat dan daerah.

Hal tersebut di atas bisa jadi bereffek kepada penerapan nilai dasar desentralisasi. Desentralisasi seyogyanya diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-

¹⁸ Dede Mariana dan Caroline P, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Bandung, Graha Ilmu, 2007 h. 34-35

¹⁹ Amirudin dan A. Zaini Bistri, *Pilkada Langsung (Problem dan Prospek)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, h 29-31.

²⁰ H. Ali Masykur Musa, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Konstitusi Press, 2009, h.35

²¹ Faisal Baasir, *Etika Politik, pandangan seorang politisi muslim*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2003, h..4

urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Dikaitkan dengan nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat karena *externalities* (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara. Peran Pusat dalam kerangka otonomi daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (*capacity building*) agar daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya daerah berwenang membuat kebijakan daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi:

- a). Hubungan wewenang;
- b). Keuangan;
- c). Pelayanan umum;
- d). Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Paham kerakyatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik menjadi ciri atau karakter susunan pemerintahan Indonesia dalam menghargai pluralitas atau golongan-golongan yang beraneka ragam. Hak melakukan pemerintahan sendiri yang dilakukan menurut dasar “memandang dan

mengingati dasar dan permusyawaratan dalam sistem pemusyawaratan negara, menurut Bagir Manan hanya mungkin terlaksana kalau daerah mempunyai hak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganyadalam arti penuh (termasuk asas-asasnya) maupun sebagian (hanya terbatas pada cara-cara penyelenggaraannya).²²

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal yang pada gilirannya secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*.

Sedangkan tujuan kesejahteraan akan memposisikan Pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Pelayanan yang disediakan Pemerintah daerah kepada masyarakat ada yang bersifat regulative (public regulations) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dan sebagainya. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan *public goods* yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dan sebagainya. Apapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemda haruslah menjawab kebutuhan warganya. Tanpa itu, Pemda akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Untuk itulah maka seluas apapun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh Daerah, kewenangan itu tetap ada batas-batasnya, yaitu rambu-rambu berupa pedoman dan arahan, serta kendali dari Pemerintah Pusat, baik berupa UU, PP, atau kebijakan lainnya.

KESIMPULAN

Pergeseran sistem politik saat ini memasuki era oligarki memberikan eksese kepada pola hubungan birokrasi pusat dan daerah. Tidak linearnya induk politik antara pusat dan daerah hendaknya tidak menyeret para birokrat untuk masuk ke dalam politik praktis demi kekuasaan. Birokrat seharusnya berada dalam jalur

²² Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu*, In-Trans Publishing, Malang, 2009, h. 20

yang benar sesuai dengan perintah konstitusi, Undang-Undang dan ketentuan yang menyertainya. Sesuai dengan semangat reformasi birokrasi, maka saat ini birokrat harus memegang teguh asas dan prinsip yang telah ditanamkan, professional, bersih dan tidak berpihak. Penegakan moralitas atau etika akan berdampak penting bagi kehidupan bangsa dan bernegara, yaitu dimana kepentingan-kepentingan umum dapat terealisasi dan kepentingan personal juga terlahir, diperlukan adanya pranata politik yang berwibawa. Dengan demikian apabila birokrat di Indonesia telah berhasil membebaskan diri dari kepentingan-kepentingan politik penguasa yang kerap kali berubah ubah secara cepat karena sebab-sebab politis, maka sebenarnya pergeseran sistem politik di Indonesia tidak akan berakibat secara signifikan antara pemerintah pusat dan daerah karena sudah adanya kesamaan niat yang baik dari keduanya guna membangun pola birokrasi yang bersih dan dinamis. Solusi yang menjadi jalan keluar dari permasalahan yang telah diuraikan adalah reformasi birokrasi. Birokrat yang dalam hal ini menjalankan roda pemerintahan seharusnya dapat bersikap professional dan bebas dari kepentingan-kepentingan politik penguasa semata. Pembentukan karakter birokrat yang professional, bersih dan netral inilah yang dapat membebaskan birokrat dari tekanan penguasa.

Birokrasi adalah ujung tombak dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Dalam praktek, peran birokrasi sangatlah besar, sehingga ada yang menyejajarkan kekuasaan birokrasi dengan tiga kekuasaan kenegaraan (eksekutif, yudisial, legislatif) dan menyebut birokrasi sebagai kekuasaan ke empat. Sebagai ujung tombak kekuasaan pemerintahan, pada birokrasilah bertemu secara nyata penggunaan kekuasaan pemerintahan dengan warga masyarakat yang terhadapnya kekuasaan tersebut ditujukan. Kedudukan birokrasi sebagai sebuah keniscayaan dalam sistem penyelenggaraan kenegaraan, dapat menjadi pedang bermata dua. Birokrasi dapat menjadi dewa penolong bagi warga masyarakat yang membutuhkan pelayanannya. Namun, birokrasi bisa menjadi monster yang kejam, yang setiap saat dapat merampas hak-hak warga masyarakat. Dalam tataran praksis, birokrasi memiliki nilai signifikansi yang tinggi bagi brealisasi realisasi negara hukum demokrasi. Adanya kebutuhan untuk melakukan suatu *bureaucratic reform*, tidak dapat dipungkiri lagi. Perubahan visi birokrasi dari “yang dilayani,” menjadi yang melayani” masih sebatas ucapan. Namun demikian upaya tersebut telah berjalan, semoga saja tidak lama lagi akan membuahkan hasil yang bermanfaat bagi pola birokrasi pusat dan daerah tanpa terpengaruh dengan adanya pergeseran sistem politik di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin dan A. Zaini Bistri, 2005, *Pilkada Langsung (Problem dan Prospek)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amirudin & Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada,
- Budiyanto, 2003, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Jakarta, Erlangga
- Dede Mariana dan Caroline P, 2007, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Bandung, Graha Ilmu.
- Deliar Noer dalam Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta.
- Faisal Baasir, 2003, *Etika Politik, pandangan seorang politisi muslim*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- H. Ali Masykur Musa, 2009, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu*, Malang, In-Trans Publishing,
- Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Mahfud MD., 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- _____, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers.
- _____, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- M Ryaas Rasyid, 2002, *Makna Pemerintahan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya.
- Padmo Wahjono dalam Subandi Al Marsudi, 2006, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana,.
- Reza Wattimena, 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Kanisius.
- Soerjono Soekanto, 1984, Jakarta, *Pengantar Penelitian Hukum*,.
- Yudi Latief, 2009, *Menuju Revolusi Demokratik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.