

# NETRALISASI POLITIK DAN HUKUM PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI WUJUD DEMOKRASI DI INDONESIA

Oleh : Ahyar, S.H.,M.H<sup>1</sup>

## I. Pendahuluan

Politik memang sebuah dunia yang tidak pernah sepi dari perbincangan. Istilah kata itu sendiri sudah sekian lama memancing debat dalam sejarah pemikiran manusia. Dalam menjalankan peradaban manusia, politik, politisi, praktik, dan pemikiran politik juga telah memancing minat dari para pakar pemikir dan ilmuwan politik. Tidak sedikit karya yang lahir, tidak terhitung tokoh yang muncul, semuanya mengalir bersamaan dengan kegemilangan dan kemunduran sebuah zaman.

Dalam perjalanan waktu itu, berbagai pertanyaan muncul,

berbagai persoalan mencuat kepermuakaan, dan berbagai jawaban dicoba diajukan. Politik dianggap sebagai wilayah kotor, padat kepentingan, penuh persaingan, penuh intrik, penuh konflik, penuh kebohongan, dan hipokrisi. Menurut mereka, manipulasi dan ketidakjujuran adalah asam garamnya dunia politik. Apa yang dikatakan seorang politisi belum tentu sesuai dengan apa yang dirasakan atau dipikirkannya dalam hati. Seorang politisi biasa berpura-pura tersenyum ramah kepada orang yang dibencinya. Pada saat yang tidak lama kemudian berubah menjadi pendukungnya yang sangat setia. Bukankah

<sup>1</sup> Ahli Peneliti Muda pada Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI

dengan begitu politik memang sebuah dunia yang tidak pernah sepi sendiri.

Di antara sekian persoalan yang mengiringi perjalanan sejarah pemikiran politik, dan di antara sejarah yang mengiringi perjalanan sebuah bangsa, persoalan-persoalan yang berdemensi politik pun muncul. Pada saat bersamaan muncul pula sejumlah figur yang mencoba membangun wacana untuk merespon persoalan politik yang dihadapi bangsanya. Diantara persoalan-persoalan itu, ada gugatan-gugatan seperti tercermin dari pertanyaan-pertanyaan yang sebenarnya sudah menjadi klasik. Pertanyaan itu misalnya, benarkah merupakan hal yang utopis mengharapkan bahwa politik harus dipandu dengan moral? atau, sebaliknya, persentuhan yang intens antara politik dan moral justru menjadi sebuah keniscayaan, terutama dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat yang belum juga menunjukkan tanda-tanda kematangan dalam berpolitik

## II. Pembaharuan Etika Politik

Suatu negara kebangsaan kerap dihadapkan pada dilema antara membangun integrasi dan mengembangkan demokrasi. Idealnya kedua hal tersebut dapat berjalan seiring tanpa harus saling mengganggu. Tetapi dalam kenyataannya kerap terjadi upaya memperkuat ikatan kebangsaan melalui apa yang disebut integrasi harus berhadapan secara diametral dengan upaya memberi otonomi kepada berbagai kelompok di dalam masyarakat, untuk mengagresikan dan mengartikulasikan kehendak-kehendak politiknya melalui apa yang disebut demokrasi.

Paradoks ini memang bukan barang baru. Ia malah lebih sering terlihat inheren dalam proses membangun tatanan politik yang dipenuhi idealitas demokrasi seraya tetap mempertahankan kohesi sosial masyarakatnya. Setiap proses politik ke arah itu pasti menimbulkan krisis-krisis yang menuntut kehati-hatian dalam melanjutkan proses-proses selanjutnya. Karenanya hal tersebut

tidak saja melibatkan teori-teori politik, tetapi juga itikad baik, etika politik dan rasa solidaritas sebagai bangsa (*nation*).

Perlu diingat, berbagai kesemrawutan kehidupan bangsa ini selain disebabkan oleh persoalan-persoalan mekanisme politik, seperti tidak diterapkannya konsep negara modern dan demokratis secara konsisten, dan tidak diberdayakannya kekuatan publik (masyarakat sipil), faktor kultural juga sangat berpengaruh. Etika kehidupan berbangsa sebenarnya menjadi bagian dari etika komunal (kehidupan bersama) yang tumbuh lewat proses kultural (tidak melalui proses-proses politik formal).

Ada semacam aturan tak tertulis yang agak abstrak dan secara umum diakui, juga menjadi standar moral bagi kehidupan berbangsa, berupa konsepsi tentang baik-buruk dan nilai-nilai kemanusiaan (*human interest*) yang harus dipelihara. Bentuk-bentuk penyelewengan yang terangkum dalam kata KKN juga tak bisa dilepaskan dari etika atau standar moral kehidupan berbangsa. Terlebih

lagi kalau persoalan itu sudah dikaitkan dengan acuan agama. Nilai-nilai religius yang mendasar masyarakat Indonesia pada dasarnya juga “mengharamkan” praktik-praktik pelanggaran etika tersebut (baca: KKN).

Menurut Bertens, kata etika bisa dipakai dalam tiga arti. *Pertama*, etika bisa dipakai dalam arti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. *Kedua*, etika berarti juga kumpulan asas atau nilai moral. Yang dimaksudkan di sini adalah kode etik. *Ketiga*, etika mempunyai arti lagi sebagai ilmu tentang yang baik atau yang buruk.

Melihat penyakit bangsa dalam bentuk KKN yang begitu parah, ternyata reformasi yang sudah berjalan lima tahun ini baik di bidang politik, ekonomi dan hukum semata belumlah mencukupi dan masih dibutuhkan lagi untuk melakukan reformasi di bidang mental, utamanya untuk memperkuat dan memperkokoh etika bangsa. Sebab, tidak ada bangsa di dunia

yang maju tanpa etika. Satu bangsa akan tegak jika tegak pula akhlaknya. Sebaliknya, suatu bangsa akan runtuh jika runtuh pula akhlaknya. Sebagaimana diungkapkan Akbar Tanjung dalam satu pemikirannya bahwa, *"Betapapun baiknya sistem, jika mentalitas atau etika orang-orangnya buruk, maka sistem itu juga tidak akan berjalan dengan maksimal.* Bahkan seringkali sistem itu akan disiasatnya secara semena-mena untuk tujuan-tujuan kesenangan pribadi jangka pendek. Sebaliknya, dalam sistem yang buruk orang yang baik bisa berubah menjadi buruk karena pengaruh sistem itu. Oleh karena itu pembangunan sistem haruslah dilakukan secara simultan dengan pembangunan manusianya, terutama pembangunan manusianya, terutama pembangunan akhlaknya". ( **Ridwan dan Muhadjirin, 2003 :203** )

Namun penanaman kesadaran etis ini tidak berada di ruang hampa, sebaliknya ia menjadi bagian penting dari sebuah keseluruhan sistem kehidupan berbangsa. Tataran praksis mekanisme politik seperti demo-

kratisasi dan kontrol terhadap kekuasaan haruslah dicarikan sumber nilai (sandarannya) pada wilayah kognitif manusianya. Di sinilah etika menempati posisi pentingnya. Kita memerlukan format politik baru yang demokratis yang memungkinkan berjalannya mekanisme saling kontrol dan pengawasan, tetapi kita juga memerlukan etika politik yang demokratis dan terbuka. Kita memerlukan sistem ekonomi yang memungkinkan berkembangnya etika keadilan, tetapi juga memerlukan berkembangnya etika ekonomi yang tidak kapitalistik dan monopolistik.

Etika politik, meskipun wujudnya sangat abstrak, menjadi harapan (benteng) terakhir bagi upaya membendung ekspansi "kehendak untuk berkuasa" (*the will to power*) yang ada dalam diri manusia. Masalahnya, bukan barang baru kalau para politikus kita cenderung *kebablasan* (kelewat batas) dalam melakukan manuver-manuver politik. Bahkan manuver-manuver politik dengan *vested interest* yang cukup tinggi itu sering mencitrakan politik sebagai wilayah

yang steril dari kebenaran-kebenaran etika dan moralitas. Kalau sudah begini, kompetensi politik menjadi tidak sehat, tidak demokratis, tidak fair, dan bahkan cenderung inkonstitusional.

Dengan etika politik yang kuat, maka kompetisi politik akan berlangsung secara sehat, demokratis, fair, dan konstitusional berdasarkan *rule of the game* yang disepakati bersama. Kompetisi politik haruslah berdasarkan etika dan berlangsung secara damai, demokratis, fair, beradab, konstitusional. Di luar cara-cara itu harus dihindari karena bukan hanya tidak etis, melainkan juga tidak beradab (*uncivilized*), tidak fair, tidak konstitusional dan tidak sesuai dengan *rule of the game*.

Untuk sampai kepada tahapan kompetisi politik yang beradab kelihatan masih membutuhkan waktu panjang. Masih banyak di antara politisi di republik ini yang belum mampu bersikap demokratis secara sejati. Politisi di republik ini masih suka memandang kelompok lain yang berbeda aspirasi politik sebagai lawan atau bahkan musuh

dalam pengertian yang sebenarnya. Mereka belum bisa membedakan secara tegas antara apa yang disebut dengan *politik opponent* dan *political enemy*. Kata-kata *opponent* (lawan) dan *enemy* (musuh) sebenarnya memang memiliki perbedaan mendasar. Secara etimologis kata itu memang memiliki makna yang berbeda. Lawan di atas ring (politik) belum tentu lawan dalam kehidupan yang sebenarnya. Sebagai lawan politik seseorang harus tetap menghormati aturan permainan (baca: etika politik) karena mereka berada dalam koridor konstitusi dan kepentingan bangsa yang lebih besar. Logika seperti itu tidak berlaku ketika orang sudah dianggap sebagai musuh, karena musuh semestinya harus dikalahkan dan dimusnahkan.

Dalam kondisi seperti itulah maka kompetisi politik menjadi begitu mencekam dan dramatis, bahkan seringkali melibatkan massa di akar rumput (*grass root*). Politik dipandang sebagai *political struggle* atau *power struggle* semata dengan pendekatan *zero sum game*. Padahal politik adalah sebuah seni, yakni "seni me-

mainkan kemungkinan” (*the art of the possible*) yang tidak menafikan pendekatan *win win solution* dalam kerangka *sharing of power* yang adil dan proporsional. Politik itu tidak bisa mutlak-mutlakan, apalagi harga mati. Dan lagi, apa yang disebut dengan kompetisi politik bukan hanya menyangkut kekuasaan politik semata, melainkan juga menyangkut cita-cita atau idealisme.

Selain soal politik, situasi rawan konflik atau pun perpecahan juga sangat dipengaruhi oleh ketiadaan sikap kearifan dan sikap kenegarawanan, utamanya solidaritas kebangsaan, di kalangan elite bangsa. Menenerima pandangan naturalis bahwa kemejemukan adalah sesuatu yang telah *given* (begitu adanya). Sesuatu yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Sesuatu yang telah *given* itu mestinya tidak menjadi penyebab munculnya gejala perpecahan dalam masyarakat. Oleh karena itu, fenomena perpecahan dan konflik-konflik horizontal seperti yang terjadi akhir-akhir ini tentu sangat menyentuh kesadaran kolektif bangsa.

Dalam suasana kemajemukan bangsa seperti itu, maka solidaritas bangsa menjadi faktor yang sangat penting dan strategis untuk menjaga kerukunan dan integrasi bangsa. Untuk itu maka semangat kebangsaan yang penuh rasa solidaritas serta mengayomi semua golongan, menjadi sangat diperlukan. Masalahnya, dalam konteks politik seperti sekarang sulit sekali mencapai bentuk-bentuk kesepakatan tersebut. Situasi tarik-menarik tetap mewarnai solidaritas kehidupan berbangsa sampai saat ini.

### III. Pembaharuan Kehidupan Politik Biokrasi

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional saat ini sudah selayaknya pemerintah memegang peranan utama, yaitu memimpin secara aktif untuk memberikan motivasi dan pengarahannya proses pembaharuan, pembangunan dan pengembangan kearah modernisasi masyarakat, bangsa dan negara yang sesuai dengan kepribadian nasional. Hal ini didasarkan pada konstitusi yang ada, yaitu UUD 1945 yang menekankan

bahwa pemerintah negara harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan harus pula memajukan kesejahteraan umum.

Manajemen tata kehidupan politik yang demokratis atas dasar sama rasa, sama kuasa dan sama rata hendaknya secara bertahap sesuai dengan situasi dan kondisi harus diarahkan kepada pertama, adanya distribution of power yang selaras dan seimbang antara infra struktur dan supra struktur; kedua, adanya distribution of power antar golongan sosial politik di dalam infra struktur; ketiga, adanya distribution of power antara lembaga-lembaga negara yang ada (legeslatif, yudikatif dan eksekutif).

Terlepas dari batasan-batasan tentang politik yang telah dirumuskan oleh beberapa ahli dan para pakar politik. Politik adalah pembangunan dan pen-dayagunaan power yang dilaksanakan secara demokratis. Dengan demikian maka menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan etik politik dan teknik politik. Sedangkan yang dimaksud kekuatan power

adalah daya tahan dan daya juang yang meliputi kekuasaan, kekuatan dan kekayaan dengan didasarkan kepada demokrasi pancasila yang kita anut.

Oleh karena itu, demokrasi Pancasila jelas memiliki pengertian lebih luas dibandingkan dengan demokrasi Liberal ataupun demokrasi lainnya. Karena Demokrasi Pancasila selain memiliki arti formal (demokrasi politik) seperti; hak-hak bagi warga negaranya yang mencakup status, kedudukan hukum, memilih, dipilih dan berserikat, juga mengandung pengertian material (demokrasi ekonomi) serta dalam arti fungsional (demokrasi social budaya). Artinya, Demokrasi Pancasila sebagaimana termuat dalam UUD 1945 juga memberikan hak-hak di bidang ekonomi dan social budaya.

Suatu pemberian hak-hak demokrasi demikian saja, tanpa suatu keserasian penggunaannya, tidak akan memberikan stabilitas yang diharapkan. Hal ini terbukti dari kehidupan kenegaraan kita pada waktu yang lalu dimasa Orrde Baru. Penggunaan hak-hak demokrasi pada

masa lalu telah mengakibatkan berbagai ketidakstabilan, yang akibatnya sangat dirasakan menghambat pembangunan di bidang-bidang lain, terutama adalah di bidang politik

Fenomena demikian itu disebabkan belum adanya keserasian dalam pelaksanaan demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi budaya. Selain itu, walaupun merupakan unsur modal yang penting, penitikberatan hak demokrasi baru dikonsentrasikan pada demokrasi politik, terlepas dari luas-sempitnya pelaksanaannya. Karena itu, yang penting kini adalah penelahaan bagaimana politik sebagai teknik dapat diterapkan sebaik-baiknya dalam rangka pelaksanaan demokrasi ekonomi dan demokrasi budaya.

Sejarah kehidupan kenegaraan di Indonesia selama ini telah ditandai dengan berbagai instabilitas atau kegoncangan diberbagai bidang kehidupan sosial, budaya dan politik, misalnya didalam sistem ketatanegaraan dimana Wakil Presiden mengelurkan suatu Keputusan Wakil Presiden, Presiden mencabut Keputusan Presiden

sebelumnya yang menurut kalangan legeslatif itu tidak perlu dilakukan (Media Indonesia, 2005). Begitupun dalam penegakan hukum dimana aparat penegak hukum terlibat kolusi dan korupsi dalam melakukan penegakan hukum Hal ini menunjukkan belum terdapat suatu konsensus yang mantap dalam persoalan yang dihadapi secara nasional. Sebagai akibat fenomena ini, maka pengisian pembagunna atau pencapaian cita-cita rakyat untuk menikmati kesejahteraan, ketenteraman dan keadilan rasanya masih jauh dari jangkauan dan harapan masyarakat

Memang apabila kita perhatikan bahwa, ketidakstabilan ini mempunyai sumber-sumber yang sangat dalam berakar pada struktur dan kehidupan masyarakat, yang tidak dapat dilepaskan dari posisi sosio-ekonomis, sosio-kultural dan sejarah kepemimpinan politik di Indonesia sendiri. Menurut Prof.Dr. Suhardiman, penyebab ketidakstabilan itu diantaranya karena adanya faktor-faktor berikut (Suhardiman, 1996: 127):

1. Adanya perbedaan pandangan di bidang ideologi politik, yang sebenarnya telah terjadi jauh sebelum Proklamasi, masih dirasakan kelanjutannya.
2. Belum adanya perincian penentuan arah yang mantap kemana masyarakat akan dibawa, sehingga dengan demikian tidak terdapat nilai-nilai pengukur berbagai fenomena dan masalah yang timbul dalam masyarakat
3. Pelaksanaan hak asasi oleh negara di satu pihak dan penggunaannya oleh anggota masyarakat di lain pihak yang belum sebagaimana mestinya, dan last but not least adanya usaha intervensi, suversi dan penetrasi politik, ekonomi maupun budaya dari luar
4. Melihat bentuknya, berbagai ketidakstabilan ini terlihat pada ketidakstabilan normatif, struktural dan mental (moral). Di bidang normatif misalnya, belum terdapatnya ukuran-ukuran yang konsisten dan permanen, bagaimana menanamkan kehidupan politik ataupun penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih

Di jaman Orde Baru misalnya, beokrasi merupakan salah satu pilar kekuatan. Hal ini terjadi karena tidak ada atauran yang melarang secara tegas para biokrat yang berpolitik. Bagi biokrat yang ingin menjadi anggota dan/atau pengurus parpol atau Golkar cukup memberitahukan atau minta ijin kepada pejabat yang berwenang

Ijin bagi biokrat untuk berpolitik membawa dampak negatif terhadap biokrasi, kerana terimbas dan dibebani kepentingan-kepentingan politik. Parpol dan Golkar saling berebut menguasai dan menjadikan birokrasi pemerintahan sebagai building block untuk membina, mengembangkan dan membesarkan golongannya. Kondisi ini didukung oleh tipe biokrasi Indonesia yang bersifat Paternalistik.

Tipe biokrasi seperti di atas memungkinkan pimpinan biokrasi yang biasanya adalah juga seorang elit politik memimpin biokrasi dan membina hubungan dengan anak buahnya berlandaskan kepentingan golongan. Kolusi dan nepotisme untuk memasukkan orang-orang separtai

atau golongan dalam rekrutmen pegawai juga sering terjadi. Warna politik pimpinan menentukan warna biokrasi yang dipimpinnya. Hal ini menjadikan biokrasi tidak netral, terpecah-pecah dan terkotak-kotak dalam berbagai konflik kepentingan.

Biokrasi yang tidak netral juga berpengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas pelayanan kepada publik. Pelayanan yang diberikan biokrat tidak objektif, tidak adil dan cenderung membeda-bedakan aliran politik yang diikuti oleh anggota masyarakat, sehingga seringkali menimbulkan ketidakstabilan, ketidakpuasan, keluhan, kesenjangan dan kritikan dari masyarakat terhadap biokrasi pemerintahan.

Sebagaimana juga diungkapkan Akbar Tanjung dalam satu tulisannya bahwa, kelemahan sistem penyelenggaraan negara pada masa jaman Orde baru adalah terletak pada tidak adanya kontrol atau pengawasan, sehingga kekuasaan terpusat pada satu tangan, atau satu orang, yakni Presiden Soeharto. Karena kekuasaan itu tidak bisa dikontrol dan diawasi

oleh rakyat, maka yang terjadi bukanlah kemakmuran dan kesejahteraan, bukan pula keadilan dan kebenaran yang ditegakkan, melainkan kemiskinan dan kesenjangan yang dirasakan oleh rakyat. Ini semua terjadi lantaran kekuasaan berjalan sendiri tanpa ada yang mengontrol dan mengawasi (Ridwan dan Muhadin, 2003 : 186).

Setelah runtuhnya sistem pengendalian partisipasi yang dijalankan dengan cara respresif pada kurun waktu panjang selama berlakunya rezim Orde baru, terjadi fenomena melemahnya peranan negara dalam mengelola kehidupan masyarakat. Sikap antusias masyarakat dalam mengambil alih peran negara tersebut tampaknya menjadi ujian tersendiri di tengah segala keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Hal ini berkembang di tengah upaya konsolidasi kekuatan negara ke arah demokratisasi yang masih dipertanyakan arahnya, mengingat masih kuatnya tarik-menarik antar berbagai kepentingan.

Jatuhnya rezim pemerintahan Orde Baru tersebut yang ditandai dengan pernyataan pengunduran diri Presiden Soeharto,

dan pengangkatan Wakil Presiden BJ. Habibie sebagai Presiden RI, manadai adanya pergantian era yang kemudian disebut dengan Era Repormasi. Mahasiswa dan masyarakat yang telah berhasil mendesak pucuk pimpinan biokrasi untuk turun, menuntut pula agar biokrasi netral dan bersih dari pengaruh golongan dan kepentingan politik.

Biokrasi merupakan Lembaga eksekutif yang seharusnya lepas dari semua ikatan dan pengaruh golongan dan kepentingan politik, sehingga dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik. Dengan adanya netralitas biokrasi diharapkan dapat mewujudkan biokrasi yang kuat yang tidak terpengaruh oleh pergantian pimpinan politik, dan tidak terimplikasi oleh berbagai gejolak dan fiksi yang timbul di lingkungan elit kekuasaan dan masyarakat, sebagaimana dimintakan Presiden Suslio Bambang Yudhoyono kepada seluruh aparat pemerintahan untuk bersikap netral dan tidak melakukan politisasi biokrasi dalam pemilihan kepala daerah (Media Indonesia tgl 18 Pebruari 2005: 16 )

Dalam rangka mrwujudkan pemerintahan (biokrasi) yang bersih dan netral sesuai dengan tuntutan reformasi yang diturangi oleh para mahasiwa, maka dilakukan perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang merupakan amana TAP MPR NO. X/MPR/1909 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasaional sebagai haluan negara dan TAP MPR No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nopotrisme

Alasan dibentuknya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dapat dilihat dalam Ketetapan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR mengenai RUU tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pada tanggal 25 Agustus 1999, sebagaimana dikutip oleh Dian Cahyaningsih dari Risalah undang-undang tersebut, yaitu, "Sebelum dan selama Pemerintahan Orde Baru, Birokrasi Pemerintahan dengan hampir

seluruh jajaran PNS, baik di tingkat pusat maupun daerah telah terimbas dan dibebani oleh kepentingan-kepentingan politik, sehingga tidak dapat bersikap netral dalam menjalankan tugas dan fungsinya. PNS dijadikan oleh penguasa untuk memperkuat posisi politiknya dengan merekrut aparat birokrasi menjadi anggota dan/atau pengurus Parpol. Hal ini dimungkinkan karena tidak adanya pengaturan yang tegas, bahwa PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus Parpol”.

Dari sejarah netralitas Birokrasi Pemerintahan dapat ditarik pelajaran, bahwa birokrasi yang telah terimbas dan dibebani oleh kepentingan-kepentingan politik menyebabkan birokrasi terpecah-pecah, tidak dapat bersikap netral, tidak adil, dan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional, efektif dan efisien. Oleh karena itu melalui UU No. 43 Tahun 1999 ada semangat dari Pemerintah Transisi untuk menetapkan kebijaksanaan menjadikan birokrasi bersih dan netral dari pengaruh semua Parpol yang ada.

Untuk dapat melihat dan mengetahui secara jelas politik hukum yang terkandung dalam UU No. 43 Tahun 1999 yaitu untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dan netral. pendapat dari Satjipto Rahardjo yang merinci beberapa persoalan yang diperbincangkan dalam Politik Hukum dapat dijadikan acuan (Syahrani, 1991: 192) yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan Sistem Hukum yang ada ?
- b. Cara-cara apakah yang manakah yang paling baik untuk dipakai buat mencapai tujuan tersebut?
- c. Kapankah waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan ?
- d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut?

Tujuan UU No. 43 Tahun 1999 dalam kaitannya untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dari intervensi Parpol

dan netral terhadap pegnaruh semua Parpol adalah:

- a. Agar pegawai negeri yang berkedudukan sebagai unsur aparatur negara dapat bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan, Pasal 3 ayat (1)
- b. Pegawai negeri dapat bersikap netral dan tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, Pasal 3 ayat (2)
- c. Pegawai negeri dapat melaksanakan kewajibannya dengan baik untuk setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, negara dan pemerintah dan menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, Pasal 4. Tujuan ini juga dapat dimaksudkan agar tumpang tindih antara loyalitas kepada Parpol dengan loyalitas terhadap bangsa, negara dan pemerintah seperti yang pernah terjadi sebelumnya tidak terulang lagi.
- d. Untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, Penjelasan bagian Umum angka 6

- e. Pegawai negeri dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, Penjelasan Bagian Umum angka 6.

Tujuan Birokrasi Pemerintahan seperti di atas, hanya dapat dicapai apabila ada jaminan bahwa Birokrasi Pemerintahan benar-benar dapat bersikap netral terhadap semua Parpol yang ada. Untuk itu pegawai negeri sebagai birokrat dilarang untuk ikut aktif terlibat dalam politik praktis. Dalam Pasal 3 ayat (3) UU No.43 Tahun 1999, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus Parpol. Pegawai negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus Parpol harus diberhentikan sebagai pegawai negeri yang dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat, Penjelasan Bagian Umum angka 6

Untuk menjaga netralitas birokrasi, antisipasi terhadap masuknya intervensi dan pengaruh Parpol ke dalam jajaran birokrasi melalui politisi yaitu masuknya elite politik ke birokrasi juga harus dilakukan. Di

dalam UU No. 43 Tahun 1999 antisipasi ini secara tidak langsung dapat dilihat dalam:

- a. Pasal 1 angka 6 jo Bagian Umum angka 8 Penjelasan UU No. 43 Tahun 1999 yang memberikan ketentuan, bahwa jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional merupakan jabatan karir yang hanya dapat diisi atau diduduki PNS dan/atau pegawai negeri yang telah beralih status sebagai PNS dan bukan untuk pihak-pihak di luar PNS terutama elite politik.
- b. Pasal 2 ayat (3) UU No. 43 Tahun 1999 memberikan hak kepada pejabat yang berwenang untuk dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Dengan adanya ketentuan ini, maka political appointee (pengangkatan politis) bagi elit politik yang tenaga, pikiran dan keahliannya sangat dibutuhkan untuk membentuk pemerintah dan birokrasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dapat dilakukan dengan aman tanpa harus mengancam netralitas

birokrasi. Hal ini disebabkan pegawai tidak tetap, tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri dan diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan, dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi sehingga tidak merusak tatanan jajaran birokrasi, Penjelasan Pasal 2 aya (3).

- c. Pasal 25 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 yang menyatakan, bahwa Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS kepada pejabat pembina kepegawaian pada masing-masing instansi baik di Pusat maupun di Daerah. Pejabat Pembina kepegawaian tersebut sekarang ini tidak lagi dijabat oleh Menteri untuk Departemen atau Gubernur untuk Daerah Provinsi, tetapi dijabat oleh Pejabat Karir Tertinggi dalam suatu instansi misalnya Sekjen untuk Departemen, dan Sekretaris Daerah untuk Daerah.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi Menteri dan/atau Gubernur menyahgunakan jabatannya untuk melakukan politisasi birokrasi.

Sedangkan khusus mengenai pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekjen Departemen atau Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Direktur Jenderal dan jabatan yang setingkat, menjadi wewenang Presiden dan tidak dapat didelegasikan atau diserahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.

Hal ini mengingat, bahwa jabatan-jabatan tersebut adalah jabatan karir tertinggi dalam birokrasi pemerintahan yang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentiannya harus dilakukan secara selektif, sehingga sudah sepatutnya menjadi wewenang Presiden.

Masalah netralitas birokrasi merupakan hal baru yang belum pernah diatur sebelumnya, oleh karena itu ada kemungkinan Produk Hukum yang mengatur masalah tersebut,

yaitu Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 belumlah sempurna dan masih perlu diadakan penyempurnaan dan perubahan (amandemen), sehingga pada akhirnya nanti dapat digunakan untuk mencapai tujuan secara optimal. Hal ini pun sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo, yaitu bahwa: "Hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai masyarakatnya. Dengan demikian hukum mempunyai dinamika. Politik Hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan dinamika yang demikian itu, karena ia diarahkan kepada *ius constituendum*, hukum yang dicita-citakan (syahril, 1991 :191)

#### IV. Pembaharuan Kehidupan Politik Hukum

Seperti diketahui, politik hukum dapat dipahami sebagai kebijakan dan produk politik. Begitu pun mengenai sistem hukum mempunyai dua pengertian yakni dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas meliputi empat komponen yaitu materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum, dan

budaya hukum. Sedang dalam arti yang sempit hanya terbatas pada materi hukum itu sendiri. Bagir Manan berpendapat bahwa sistem hukum terutama didapati dari sumber utama asas dan kaidah hukum yang berlaku. Sistem hukum nasional sebagai politik hukum nasional lebih ditekankan pada wawasan dari hukum nasional, bersifat ideologis (Manan, 1986).

Teori ataupun praktek hukum memberikan gambaran, bahwa hukum memang mempunyai peranan penting di dalam menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai kepentingan di dalam masyarakat yang pada hakekatnya akan bermakna untuk memelihara lingkungan kehidupan sosial yang sehat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kadang-kadang sebagian orang memandang hukum kurang penting, mungkin anggapan seperti itu muncul ketika orang lebih mengandalkan kekuatan dan kekuasaan (politik) yang dimiliki guna memenuhi kepentingannya, sehingga ada kalanya orang beranggapan bahwa hukum hanya diper-

untukan bagi masyarakat yang lemah, setidaknya pandangan seperti itu mendapat pembenaran ketika sejenak melihat kenyataan sejarah masa lalu sebelum memasuki abad 20 di mana terjadi penjajahan oleh satu bangsa terhadap bangsa lain, ini menjadi cermin dari ketidakadilan. Hal seperti itu mendorong para pendiri Republik Indonesia dan penyusunan UUD 1945 memandang perlu menentukan bahwa negara Indonesia menjadi sebuah negara yang berdasar atas hukum, tidak atas dasar kekuasaan belaka.

Setelah Perang Dunia Pertama terjadi perubahan paradigma atas peranan hukum dari pemahaman yang agak statis terutama sesuai dengan aliran mazhab sejarah, mengalami perkembangan pemahaman sebagai sarana perubahan atau transformasi sosial, hal ini lahir melalui karya-karya gemilang Roscoe Pound yang memandang hukum sebagai "tool of social engineering" dengan pemikiran untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Perubahan masyarakat bisa berlangsung dengan dua hal,

yaitu secara revolusioner dan evolusioner. Perubahan secara revolusioner dalam hukum tidak memberikan manfaat bahkan mungkin sangat berakibat kepada bahaya-bahaya sosial "social hazard" atau goncangan sosial. Secara umum perubahan hukum lebih dikehendaki bertahap atau evolusioner, hal seperti itu dipandang dapat mengatasi gejolak sosial yang mungkin terjadi.

Oleh karena itu, pemikiran tentang peranan hukum sebagai sarana perubahan dan pembangunan ditempatkan pada tataran persepsi yang menghendaki kesepakatan bersama, sehingga dapat dikenali sifat, hakekat, konsekuensi yang akan timbul, dan tingkat kesadaran dari masing-masing komponen yang terkait dengan hukum. Penempatan hukum sebagai sarana perubahan dan pembangunan berarti merupakan sebuah bukti tentang adanya kesadaran atas pengaruh timbal balik antara hukum dan masyarakat yakni kemana hukum itu diarahkan baik untuk mengubah maupun untuk membangun masyarakat, di sini akan jelas ada indikator-indikator yang digunakan.

Kesepakatan-kesepakatan dengan masyarakat tadi terkait dengan struktur dan kultur. Penyusun sistem hukum yang diharapkan mengatur masyarakat terlebih dahulu dilalui permufakatan cira-cita yang akan dituju. Perumusan hukum hendaknya memperhatikan segi antropologis dan sosiologis serta dinamika dari masyarakat itu sendiri. Namun disadari dengan sifat heterogenitas masyarakat tidak mudah menetapkan suatu politik hukum yang mengakomodasi keseluruhan bentuk struktural dan kultural masyarakat. Dalam masyarakat yang majemuk terdapat perbedaan seperti dalam hal lembaga-lembaga sosial, norma-norma sosial, kelompok-kelompok sosial. Struktur masyarakat tersebut mengandung nilai-nilai yang berbeda-beda pula.

Dalam hubungan antara hukum dan masyarakat terdapat pertentangan-pertentangan yang berawal dari dua anggapan yang saling bertolak belakang, yaitu (Sunaryati Hartono) :

1. Hukum harus mengikuti perubahan masyarakat dan hukum selalu harus sesuai

dengan kesadaran hukum masyarakat, dan

2. Hukum merupakan alat perubahan masyarakat dan karenanya kesadaran hukum masyarakatlah yang harus diubah oleh hukum.

Aliran pertama menentang perundang-undangan sebagai suatu cara pembaharuan hukum, karena menurut pendapat aliran ini hukum tidak mungkin dibuat, melainkan harus tumbuh sendiri dari kesadaran hukum masyarakat. Sedangkan aliran kedua antara lain menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sarana pembaharuan masyarakat di samping lembaga-lembaga hukum yang baru seperti pengadilan, kepolisian, dan lain-lain.

Belakangan tampak perubahan sikap terhadap perundang-undangan yang menunjukkan keseimbangan untuk mengadakan perubahan dan pembaharuan melalui perundang-undangan dan lain-lain sarana hukum, tetapi sadar bahwa dalam usaha seperti itu perlu sangat diperhatikan nilai sosial budaya dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat agar

dalam upaya merubah masyarakat jangan sampai masyarakat itu tercabut dari akar fundamental kehidupannya yang pada gilirannya dapat menimbulkan guncangan sosial. Dari pandangan baru mengenai peranan hukum, masyarakat mulai menyadari betapa hukum mampu menjadi agen sarana pemerataan dan keadilan sosial.

Sesungguhnya dari aspek politik hukum itulah yang digambarkan oleh Amandemen UUD 1945 yang telah menentukan asas persamaan di depan hukum dan asas hak setiap orang atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Untuk mengimbangi asas kekeluargaan dalam perekonomian serta bangun usaha koperasi dan semangat kesetiakawanan ekonomi sebagai bentuk-bentuk usaha yang paling ideal di Indonesia. Begitu juga mengenai prinsip yang menetapkan bahwa segala cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai dan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana juga terdapat dan tercantum dalam Amandemen UUD 1945.

#### IV. Kesimpulan

Sejarah politik Indonesia menunjukkan bahwa gejala sering muncul ketika lembaga-lembaga penyelenggaraan negara kurang berfungsi atau kurang tanggap terhadap sinyal-sinyal perubahan jaman yang terjadi. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia saat ini hanya menjalankan simbol simbol demokrasi saja. Bahkan demokrasi kita juga disiasati secara semena-mena untuk tujuan-tujuan kesenangan pribadi jangka pendek, tanpa memikirkan untuk kedepan bagaimana, sekedar menutup segala tindakannya agar tidak dinilai menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Sudah sepatutnya sesuai era reformasi demokrasi benar benar dijalankan tidak hanya berdasarkan satu keinginan pihak saja yaitu dari keinginan pe-

merintah dan lembaga-lembaga penyelenggara negara.

Kedepan sesuai dengan moto kabinet sekarang yaitu Kabinet Indonesia bersatu, maka upaya netralisasi politik dalam mencapai tujuan bersama bangsa ini sesuai dengan amanat UUD 1945 yaitu mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera, maka kesamaan pandangan, tindakan, persepsi diantara semua elemen bangsa ini baik dari kalangan biokrasi, praktisi maupun politisi harus sesegera mungkin dilaksanakan

Disamping itu, agar tercermin adanya satu kenetralan dimata masyarakat, maka pelaku politik perlu memperhatikan etika berpolitik serta melakukan pembaharuan-pembaharuan sesuai amat reformasi yang telah digulirkan sejak tahun 1998 yang silam.

-----o00o-----

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

Prof.Dr. Sunaryati Hartono, S.H. *"Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional"*.

Ridwan Deden. M dan Muhadjirin M., *"Membangun Konsesus"*, Pemikiran dan Praktik Politik Akbar Tanjung, penerbit Sinar Harapan, Jakarta . 2003.

Prof.Dr. Suhardiman, SE, *Pembangunan Politik Satu Abad, Penyunting, Drs. Valentino Barus Dkk, Penerbit Yayasan Lestari Budaya, Jakarta, 1996.*

Dian Cahyaningsih, *Makalah Lepas Tentang Politik Hukum UU No.43 Tahun 1999.*

*Harian Media Indonesia tgl 18 Pebruari 2005*

-----o00o-----