

Kajian Utama

AGENDA PEMERINTAHAN PASCA PILPRES

Oleh : Nurcahaya Tandang

Lahir 6 April 1964 di Pare-Pare, Sulawesi Selatan. Meraih Sarjana Muda Hukum di UMI Makassar (1985), Sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Hasanuddin (1988) dan Magister Ilmu Politik di Unveissitas Gajah Mada. Sekarang selain sebagai Staf Pengajar di FISIP UNHAS juga menjadi Koordinator Forum Demokrasi Indonesia (FORDEMIS) Sulawesi-Selatan.

Saat ini Mahasiswa Program Doktor Ilmu Politik UGM Yogyakarta

Pendahuluan

Tanggal 5 Juli 2004 merupakan momentum yang paling bersejarah dalam kelangsungan hidup bangsa Indonesia ke depan. Mengapa demikian? Karena pada hari itu untuk yang pertama kali bangsa Indonesia memilih presidennya secara langsung sejak kemerdekaan Indonesia 1945. Unikny lagi pemilihan putaran pertama pilpres (pemilu presiden) ini dinilai pula oleh berbagai pengamat lokal maupun asing sebagai pemilu yang aman. Pertanyaan kemudian yang muncul, apa pentingnya presiden dipilih secara langsung? Dan apa pula hubungannya antara hasil pemilihan dengan kelangsungan hidup bangsa Indonesia ke depan?

Dalam sistem pemerintahan demokrasi presidensiil seperti Indonesia, kedudukan presiden sangat penting, meski kata demokrasi (pemerintahan rakyat)

masih *debatable*.¹ Amerika, hingga saat ini masih dijuluki kampiun demokrasi pun hanya diatur oleh sekelompok kecil yang disebut *elite*. Gaetano Mosca, seorang teoritis elitisme dari Italia mengatakan bahwa *elites would govern all societies as they posses organization and unity of purpose*². Inilah fakta dasar dari setiap sistem pemerintahan dalam sistem peme-

¹ Perdebatan mengenai apa itu demokrasi masih terus berlangsung dalam khasanah ilmu politik.

² Sejumlah nama berikut dikenal sebagai teoritis elitisme: Vilfredo Pareto, Roberto Michel (yang masyhur dengan *The Iron Law of Oligarchy*-nya, Joseph Schumpeter (yang lebih dikenal sebagai seorang ekonom) dan Jose Ortega Y.Gasset. Yang terakhir ini bahkan menyalahkan massa bukan elite sebagai penyebab timbulnya fasisme di Spanyol.

rintahan apapun, apatah lagi yang bernama demokrasi.

Menurut Laswell adalah kenyataan bahwa masyarakat senantiasa terbagi menjadi dua: *elite* (yang memerintah) dan *massa* (yang diperintah). Mulai dari bangsa yang paling terkebelakang hingga negara yang paling maju sekalipun,³ termasuk dalam sistem pemerintahan apa pun. Pemerintah selalu dijalankan oleh sedikit orang⁴, baik atas nama yang sedikit itu, satu orang atau masyarakat luas. Dalam tulisan Robert Dahl, "*Who Governs? mengatakan 'The key political, economic and social decisions...are made by tiny minorities'.*"³

Terlepas dari kontroversi di atas bahwa di negara demokrasi presidensiil, apalagi presidennya dipilih langsung oleh rakyat, kedudukan presiden sangatlah penting. Seperti di beberapa negara modern lainnya, presiden memainkan peran utama. Ia bertindak bukan hanya sebagai pengambil keputusan eksekutif melainkan sebagai *innovator* atau pencipta kebijakan baru untuk menyelesaikan berbagai masalah besar yang dihadapi masyarakat.⁶ Kegagalan seorang presiden dapat mengakibatkan sistem demokrasi itu sendiri terbawa hanyut.

Setelah melalui pemilihan presiden langsung dalam dua kali putaran (*two round system*), sudah dapat diprediksi be-tapa

besar legitimasi kekuasaan presiden Indonesia pasca pilpres 2004. Legitimasi (dukungan) kekuasaan (*power*) yang begitu kuat jangan sampai dinodainya sendiri. Adagium *people voice is god voice* yang masih menjadi justifikasi bagi hasil perolehan suara terbanyak dalam pemilihan demokratis harus dipegang teguh sebagai amanah rakyat dan amanah Tuhan..

Berbagai kelebihan yang dimiliki presiden yang dipilih secara langsung, di antaranya. *Pertama*, kepastian politik lebih terjamin. *Kedua*, partisipasi politik rakyat dilibatkan menentukan secara langsung presidennya. *Ketiga*, secara psikologis membawa rasa tanggung jawab presiden terhadap rakyat semakin besar pula. Dan *keempat*, memberikan kesempatan kepada para kandidat presiden mengkampanyekan visi, misi dan program apa yang akan di-agendakan pasca kemenangannya sebagai presiden. Dengan demikian masyarakat akan semakin cerdas memilih presidennya, tidak lagi didasarkan pada emosional atau *irrational choice* melainkan *rational choice*. Sebaliknya presiden tidak lagi dibebani Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) seperti selama ini, yang bukan tidak mungkin bertentangan dengan visi, misi, sikap, keyakinan politik pribadi serta kebijakan partai sang presiden yang boleh jadi lebih inovatif.

Siapa pun yang menjadi presiden Indonesia ke depan, diharapkan akan mampu menjadi "dokter" bagi "penyakit kronis" bangsa ini baik moril maupun materil. Bangsa kita sedang sakit dan rusak parah bagai layaknya masyarakat jahiliyah di zaman Nabi Muhammad SAW. Agak lebih halus meminjam istilah Huntington menyebutnya *changing societies* (masyarakat yang sedang berubah)⁷, Eep

¹ Nur Rachmat Yuliantoro, *Siapa Yang Memerintah Amerika?* (Yogyakarta: Fisp UGM, 1998)

⁴ Baik dikendalikan di tangan satu orang (*one man show* alias diktator) presiden atau beberapa orang sebagai assistant of president

³ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, (India : Prentice Hall, 1972)

⁶ R. William Liddle, *Pemilihan Presiden Langsung dalam Menata Politik Pasca Reformasi*, (Jakarta : KIPP Jakarta, 2000).

⁷ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (Yale : Yale University Press, 1983)

Saifullah menjuluki republik tanpa publik⁸, Liddle menggambarkan ibarat sampan dalam badai dihempas angin yang berubah-ubah arah,⁹ sedangkan Sorensen menyebutnya demokrasi beku (*frozen democracy*)¹⁰.

Karena itu Indonesia tidak memerlukan obat ala *ponstan* atau *anastecy* yang sekedar menghentikan rasa sakit untuk sementara, tetapi tidak menyembuhkan penyakit itu sendiri. Obat yang diharapkan adalah obat yang dapat mengobati penyebab penyakit hingga ke akar-akarnya. Bahkan jika perlu melakukan amputasi pada bagian-bagian tertentu guna menyetatkan bangsa ini ke depan. Obat yang baik tentu berasal dari dokter yang baik dan profesional bukan dokter yang memburu target komisi dari perusahaan obat tertentu meski kurang cocok dengan penyakitnya, akhirnya semua penyakit diobati dengan *amoxicillin*. Dokternya adalah presiden Indonesia terpilih.

Siapapun yang akan ditakdirkan Tuhan menjadi presiden Indonesia pasca pilpres 2004 harus mempunyai tekad yang kokoh, kuat, punya komitmen dan integritas yang tinggi kepada bangsa dan negara, guna menghadapi permasalahan yang begitu kompleks dan

multi dimensional.¹¹ Ada dua segmen besar yang akan dihadapi presiden Indonesia terpilih: masyarakat Indonesia dan masyarakat internasional. Di dalam negeri akan menghadapi tiga musuh sekaligus yakni kelompok reformasi, kelompok revolusioner dan kelompok *status quo* (konservatif).¹² Sedangkan masyarakat internasional, tekanan internasional dengan era globalisasi sekarang siap menerkam bangsa kita jika tidak memiliki nahkoda yang *brilliant*. Bahkan bukan tidak mungkin bangsa Indonesia akan tergusur menjadi penonton atau budak di negeri sendiri, seperti layaknya suku Aborigin di Australia, suku Indian di Amerika dll.¹³

¹¹ Sikap masyarakat Indonesia menyongsong agenda pemerintahan pasca pilpres dapat dibagi ke dalam tiga golongan; (1) golongan optimistis menilai siapa pun presiden RI 2004-2009 akan mampu mengatasi berbagai problem bangsa yang semakin krusial; (2) Golongan pesimistis menilai siapa pun yang akan menjadi presiden periode ini tidak akan mampu menyelesaikan masalah bangsa, kalau tidak sama dengan yang lalu justru akan memperparah problem bangsa ini, mengingat tidak satu pun pasangan kandidat dalam kampanyenya mengusung tema tentang pembangunan Indonesia seperti tercantum dalam alinea ke-4 UUD 1945, karena itu menurut Baharuddin Aritonang, anggota DPR-MPR kepada Eramuslim 29 Juni 2004, bahwa kondisi politik Indonesia pasca pilpres belum menentu alias masih buram; dan (3) golongan Apatis yang tidak mau peduli siapa pun yang menjadi presiden akan siap menghadapi kenyataan dan bersikap biasa-biasa (pasrah). Kelompok terakhir ini umumnya memilih menjadi golput.

¹² Samuel P.Hungtinton, loc.cit

¹³ Contoh dari kedua suku di atas yang tadinya sebagai owner berubah menjadi worker dan termarginalkan di negerinya sendiri.

⁸ Eep Saifullah, dalam, *Platform Pemenangan Pemilu 2004*, (Jakarta : Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, 2004, hal. 4)

⁹ William Liddle, loc.cit

¹⁰ George Sorensen, 1993, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, (Tanpa Kota : Westview Press, 1993).

Agenda Besar Pemerintahan

Beberapa agenda besar yang harus dikerjakan oleh pasangan pemenang pilpres sebagai pertarungan legitimasi masyarakat bangsa yang disandangnya, di antaranya melanjutkan agenda reformasi, melakukan inovasi perbaikan bangsa dengan hal-hal baru dan tidak jadi soal jika meniru negara lain yang berhasil, bukannya jaim (jaga *image*) meski hancur berantakan.

Hal ini penting, mengingat penataan pemerintahan pasca pilpres 2004 tidak lagi didasarkan pada GBHN melainkan lebih pada visi, misi serta *action plan* dari pasangan presiden terpilih. Terlepas plus-minus dari sistem ini, pemimpin Indonesia pasca pilpres 2004 harus berani merombak, merevisi, mengamputasi berbagai sistem dan agenda yang hanya merugikan bangsa Indonesia. Beberapa agenda besar bangsa yang harus mendapat perlakuan khusus dan prioritas utama, di antaranya:

Reformasi Ekonomi: Perubahan arah ekonomi global tampaknya tidak akan berubah dalam waktu dekat. Untuk kebanyakan bidang ekonomi, perdagangan terbuka dan investasi bukanlah sebuah pilihan, melainkan sebuah keniscayaan, atau keharusan. Liberalisasi akan terus tumbuh semarak secara unilateral, regional, dan global. Menyalurnya aset finansial yang terus meningkat ke dalam investasi adalah tantangan yang sedang dihadapi oleh pemerintahan di seluruh dunia. Berbagai gangguan dan penyimpangan yang membombong bantuan tersebut akan mengguncang perekonomian dalam negeri. Gangguan dan penyimpangan dapat berupa fluktuasi tak terduga dalam siklus

perdagangan global,¹⁴ yang akan mempengaruhi semua harga pasar, termasuk kebutuhan dasar masyarakat. Gangguan lain adalah membuat ketergantungan dan penghambaan bangsa ke pemilik hegemoni ekonomi dunia, membunuh perekonomian rakyat yang tidak mampu berkompetisi dengan produk asing, baik dari kualitas maupun dalam hal harga.

Oleh karena itu siapa pun presiden terpilih mendatang harus merumuskan agenda ekonomi yang mendahulukan kepentingan rakyat (pengusaha kecil) ketimbang konglomerat serta memproteksi perekonomian Indonesia dari berbagai pengaruh ekonomi global yang merusak sistem ekonomi rakyat. Dengan kata lain perdagangan internasional diperlukan, selama tidak merusak dan mengganggu sistem perekonomian rakyat yang akan menyengsarakan rakyat Indonesia. Tidak mengimpor berbagai komoditi dari luar negeri selama *stock* dalam negeri masih tersedia adalah cara terbaik melindungi para pengusaha kecil dalam negeri sambil menjalankan proses intensifikasi dan ekstensifikasi guna memperbaiki mutu hasil-hasil komoditi ekonomi rakyat.

Bukankah sebagian besar pelaku ekonomi rakyat Indonesia dikuasai pengusaha berskala kecil, menengah dan koperasi? Ketiga komponen ini merupakan ujung tombak perekonomian Indonesia. Namun sangat memprihatinkan karena jumlah pengusaha kecil dan menengah relatif banyak dan sebagai penyumbang lebih dari sebagian produksi nasional,

¹⁴ Djisman S.Simanjuntak, "Ekonomi Indonesia: Menunda Reformasi Setahun lagi", dalam Chris and Peter Van Diermen Manning, *Indonesia in Transition, Social Aspects of Reformacy and Crisis*, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2000)

tetapi hanya menguasai sebagian kecil aset produksi.

Berdasarkan data tahun 2000 memperlihatkan 43,25 persen dari produksi nasional dibentuk oleh 0,005 persen dari seluruh perusahaan yang ada di Indonesia. Jumlah tersebut adalah 1.956 pengusaha besar. Sedangkan bagian terbesar, yakni 99,99 persen sisanya, atau sekitar 39,04 juta yang terdiri atas pengusaha kecil dan menengah yang ada di Indonesia hanya menguasai sekitar 56,75 persen dari produksi nasional. Kelompok 0,005 persen adalah kelompok usaha besar dan sangat besar. Sedangkan 99,86 persen adalah kelompok UKM dan usaha kecil sekali (mikro). Sementara itu struktur dunia usaha memperlihatkan skala UKM dan mikro menyumbang lapangan kerja 99,49 persen.¹⁵

Reformasi ekonomi Indonesia ke depan harus berorientasi pada ekonomi rakyat (ekonomi kerakyatan) baik dalam konsep maupun implementasi. Semua kebijakan diabdikan untuk kepentingan ekonomi rakyat, bukannya ekonomi kapitalis yang menguntungkan konglomerat. Tak terkecuali regulasi bidang usaha besar dan sangat besar harus tegas dan berwawasan kebangsaan, disertai sanksi yang berat bagi pihak yang melanggarnya. Dimaksudkan agar para pengusaha besar tidak hanya mengutamakan keuntungan semata (*profit oriented*) lalu dengan sadis menginjak-injak hak azasi ekonomi rakyat kecil.

Melakukan impor seenaknya serta menyimpan dan melarikan modal-modal

mereka di bank-bank asing, baik dalam suasana damai maupun dalam kondisi ketidak-stabilan politik. Tindakan ini jelas-jelas merupakan bentuk pengkhianatan dan tidak loyal terhadap bangsa dan negara serta semakin menghancurkan perputaran harga dan uang /modal dalam negeri. Pemerintah hendaknya membuat aturan ketat terhadap pelaku demikian dan membuat kebijakan ekonomi Indonesia diabdikan untuk kepentingan ekonomi rakyat bukan mematikan ekonomi rakyat.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam merumuskan *platform* ekonomi Indonesia pasca pilpres 2004. *Pertama*, mempercepat pemulihan krisis ekonomi bangsa dengan mengurangi ketergantungan kepada kekuatan luar, melalui pengurangan hutang-hutang luar negeri. *Kedua*, memanfaatkan dan mengelola asset negara secara profesional dan bertanggung jawab untuk kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, mengurangi kesenjangan kehidupan rakyat antar daerah; dan *Keempat*, menumbuhkan, mengembangkan dan memberdayakan kegiatan ekonomi rakyat, terutama kegiatan pertanian, kehutanan dan perikanan dan koperasi.¹⁶

Good Governance dan Clean Government; Pemerintahan yang baik dan bersih dapat diukur dari tingkat penyimpangan yang terjadi di dalam sebuah struktur pemerintahan. Semakin tinggi tingkat penyimpangan dari tanggung jawab pemerintah sebagai pelayan masyarakat, akan berbanding lurus dengan kegagalan sebuah pemerintahan. Untuk menghindari sebuah pemerintahan yang bobrok dan penyalahgunaan kekuasaan, dibutuhkan sebuah pemerintahan yang profesional;

¹⁵ Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, *Platform Pemenangan Pemilu 2004*. (Jakarta : Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, 2004).

¹⁶ Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, *ibid*

kinerja maupun perangkat regulasi dan sanksi yang menyertainya harus ditaati sungguh-sungguh oleh semua aparatur pemerintah. Pemerintahan yang baik (*good governance*) ditandai dengan tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya adalah transparansi, partisipasi dan akuntabilitas¹⁷.

Hampir semua literatur pemerintahan membenarkan bahwa baik buruknya kinerja pemerintahan sangat ditentukan oleh pemimpinnya. Kalau di Indonesia oleh Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden harus *manageble* dan memiliki jiwa *enterpreunership*, profesionalisme, keteladanan, punya prinsip dan komitmen moral yang tinggi, berpihak dan peduli rakyat.

Dengan demikian dalam merumuskan *platform* politik demokratisasi yang ideal diarahkan kepada lembaga negara, birokrasi, militer dan sipil agar selaras dengan rancang bangun penguatan *civil society*. Mengingat presiden tidak lagi dituntun GBHN, sehingga memberikan peluang seluas-luasnya bagi presiden untuk berimprovisasi membuat sebuah *masterplan* atau kebijakan yang lebih mensejahterakan dan menguatkan rakyat. Belajar dari masa lalu dan negara-negara lain yang sukses melalui studi perbandingan yang telah menghabiskan milyaran dana rakyat, saatnya dibumikan di Indonesia. Melibatkan semua komponen bangsa dalam berbagai level, untuk ikut memberikan masukan merupakan sebuah langkah yang bijak. Dengan demikian kekeliruan dan keberhasilan seorang

presiden tidak dipikulnya sendiri, tetapi menjadi tanggung jawab seluruh bangsa.

Mekanisme *bottom-up* di lingkup kerja masing-masing, *job-description* yang jelas, *delegation of authority, division of power*, transparansi dan akuntabilitas publik bagi seluruh pejabat publik, perlu dirumuskan mekanismenya secara jelas dan transparan sehingga publik bisa mengevaluasi para pejabatnya.

Berdasarkan hasil amandemen UUD1945 menyebabkan terjadinya penguatan kekuasaan legislatif. Hal demikian bukannya tidak membawa permasalahan tersendiri, yaitu bergesernya kekuasaan pemerintahan dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Pergeseran ini menyebabkan kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi tidak seimbang. Akibatnya, lembaga eksekutif tidak dapat menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) nya secara optimal. Ke depan dengan presiden terpilih langsung oleh rakyat presiden dan parlemen masing-masing mempunyai hak veto, memaksa lembaga satu dengan yang lainnya saling menghormati, mengawasi (*check and balances*) dan memperhatikan tuntutan rakyat, tidak saling intervensi antar lembaga, legislatif tidak bertindak sebagai eksekutif dan juru bicara pemerintah atau sebaliknya presiden (eksekutif) bertindak selaku legislatif.

Pengalaman buruk pasca reformasi terjadi semacam *excessiveness* dari parlemen sehingga seakan-akan terjadi *overlapping* antara legislatif dan eksekutif. Eksekutif dan yudikatif merasa saling intervensi. Ini tidak lain karena pembagian tupoksi dan kewenangan tidak jelas dan sengaja disamarkan agar mudah saling tuding ketika terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Presiden ke depan hendaknya mengambil pengalaman ini sebagai pelajaran berharga dan tidak akan terulang

¹⁷ Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, *Perwujudan Kepemerintahan Yang Baik*. (Jakarta : Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, tahun?)

kembali. Presiden harus memiliki kebebasan dan *powerfull* dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Meski adagium yang mengatakan "*power tend to corrupt*" tetap harus selalu diwaspadai.

Oleh karena itu tanpa mengabaikan pengawasan internal, lembaga kepresidenan dan pemerintahan tidak boleh kembali disakralkan dan *untouchable* (tidak tersentuh) dari hukum dan kritikan publik, mengingat sistem yang ada sekarang belum bisa menghasilkan *representativeness* yang betul-betul mampu menjadi pengawas. Agar masyarakat melalui wakilnya di legislatif, pers, lembaga independen dll. dapat mengontrol dan memantau kinerja pemerintahan secara efektif, maka sangat diperlukan adanya mekanisme pengawasan melalui UU beserta aturan lainnya, termasuk mewajibkan setiap lembaga pemerintahan membuat situs di internet. Presiden dan legislatif harus sadar bahwa mereka dipilih rakyat. Agak berbeda dengan jabatan karier atas upaya pribadi dari pejabat itu sendiri. Dengan demikian sebagai pejabat politis harus lebih sungguh-sungguh menjadi abdi masyarakat bukannya menjadi majikan atau tuan dan nyonya masyarakat.

Legitimasi kekuasaan yang begitu besar diperoleh presiden karena dipilih langsung dari rakyat tidak lalu berarti presiden Indonesia aman dari rongrongan rakyat. Banyak contoh pemerintahan negara-negara lain yang presidennya tidak mampu menjaga amanah rakyat, sehingga berakhir dengan tragis melalui *impeachment* (pemecatan), digantung, diasingkan, dikudeta dsb. Amanah ini akan dinilai dan dievaluasi nantinya melalui kinerja pemerintahan yang dipimpinnya, apakah berpihak rakyat atau tidak.

Untuk memelihara legitimasi presiden mendatang, hingga berakhirnya periode kepemimpinan siklus lima tahunan, beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh presiden dan kabinetnya. *Pertama*, diperlukan manajemen profesional oleh seorang presiden, termasuk merekrut anggota kabinet bukan sekedar mengedepankan *power-sharing* (bagi-bagi kekuasaan) anggota koalisi partai semata, tetapi juga menempatkan orang-orang yang betul-betul profesional, *capable, acceptable, credible* dan *accountable* sehingga tidak menuai kecaman publik sepanjang pemerintahan. *Kedua*, merumuskan mekanisme kontrol melalui UU yang mengikat diri presiden dan publik, agar masing-masing memahami hak, kewajiban dan tanggung jawabnya terhadap bangsa ini. Presiden tidak menyalahgunakan kekuasaan, sebaliknya publik tidak *over-acting* dalam mengevaluasi, mengoreksi, mengkritisi dan mengawasi presiden.

Reformasi Birokrasi; Mesin kinerja pemerintahan disebut birokrasi. Birokrasi ke depan harus berorientasi pada *public service*, bukan berorientasi pada kekuasaan seperti sekarang ini. Untuk menghindari birokrasi digunakan oleh kekuatan politik tertentu seperti di masa Orde Baru dan untuk meningkatkan kualitas birokrasi, maka depolitisasi birokrasi adalah pilihan yang paling tepat. Di negara-negara modern, birokrasi bisa berjalan baik di antaranya karena steril dari politik praktis, namun harus profesional dan meritokrasi.

Demikian halnya dengan birokrasi militer. Pada prinsipnya demokrasi selalu menghendaki apa yang disebut *demilitarization of the political practice* (militer harus bebas dari politik praktis). Militer profesional harus ditempatkan pada posisi yang semestinya yaitu pertahanan dan

keamanan. Penghapusan ideologi militeristik dalam birokrasi sangat diperlukan melalui perundang-undangan dan aturan yang tegas dan jelas, mengingat pendekatan keamanan di Indonesia pada prakteknya masih sangat kuat. Bahkan politik di Indonesia masih militeristik seperti kecenderungan membentuk satgas-satgas.¹⁸

Reformasi Hukum; Hukum dalam konteks kenegaraan adalah kesepakatan individu dalam masyarakat mendelegasikan sebagian hak-haknya kepada negara (pemerintah). Dengan kata lain aturan yang disepakati antara negara dengan rakyat untuk mengatur batasan hak dan kewajiban masing-masing. Dari perspektif filsafat hukum, hukum sesungguhnya merupakan garis pembatas kedaulatan rakyat dengan kekuasaan negara. Pada sisi ini negara memiliki otoritas untuk membuat dan memaksakan pemberlakuan hukum berdasarkan kesepakatan rakyat. Di sisi lain negara harus pula tunduk pada batas-batas hukum yang disepakati rakyat (masyarakat).

Intinya, hukum diandaikan sebuah "rel" dari "gerbong" penyelenggaraan negara dan pemerintahan (aktivitas politik). Hukum adalah "rel" dan politik adalah "gerbong"¹⁹. Ironisnya di Indonesia, paradigma hukum dan politik justru terbalik. Hukum di Indonesia bukanlah menjadi landasan yang menentukan dan mengarahkan kebijakan politik serta dasar bagi penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan pada umumnya, melainkan

hukum merupakan instrumen, bahkan menjadi produk kebijakan politik. Hukum diciptakan sesuai kepentingan politik. Politik masih jadi panglima. Padahal Indonesia adalah *recht-staat* (negara hukum) bukannya *maacht-staat* (negara kekuasaan), di mana seharusnya hukum menjadi panglima di atas kekuasaan. Oleh karena itu harus ada reformasi hukum besar-besaran melalui agenda presiden mendatang agar hukum di masa Orde Baru, sebagian orang menilai masih terjadi di era Megawati sebagai Orde Baru babak kedua tidak terulang kembali.

Menurut Prof.DR.Moh.Mahfud, MD., ada lima ciri dasar dari hukum Orde Baru. *Pertama*, semua hukum berasal dari lembaga negara dan eksekutif. Pada zaman pemerintahan Soeharto tidak satu pun produk hukum yang lahir dari inisiatif DPR dan tak satu pun produk hukum yang lolos kalau presiden Soeharto tidak setuju serta tidak satu pun produk hukum yang tidak lolos kalau presiden Soeharto menginginkannya. *Kedua*, materi hukum selalu bersifat *positivistic instrumentalistic*, dalam arti menggambarkan apa yang dikehendaki oleh penguasa, bukan menggambarkan apa yang dikehendaki masyarakat. *Ketiga*, hukum yang dibuat Orde Baru adalah hukum yang bersifat *open interpretative*. Artinya terbuka untuk ditafsirkan, tetapi tafsir yang dianggap benar adalah tafsir yang dibuat penguasa. *Keempat*, hukum yang bersifat ortodoks, yakni lebih mengutamakan program dan kebijakan di atas aturan resmi. Jika aturan hukum bertentangan dengan program pemerintah, maka aturannya yang dilanggar. Itu banyak sekali yang terjadi dalam hukum agraria menyangkut pembebasan tanah. Dan *kelima*, di dalam aturan hukum ortodoks, penegakan hukum mengutamakan perlindungan korps. Kalau ada kasus misalnya, yang dilakukan oleh

¹⁸ Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, *op.cit*

¹⁹ *ibid*

anggota korps pejabat, biasanya kasusnya dilindungi.²⁰

Penegakan hukum di Indonesia masih berkuat sekitar *law enforcement* yang ortodoks. Masih jauh dari harapan penegakan hukum berkeadilan (*justice enforcement*). Berapa banyak koruptor besar yang diberikan vonis bebas, seperti Joko S. Chandra, diikuti dengan praktek kolusi para hakim dengan tersangka (kasus yang terjadi di pengadilan Jakarta Selatan), putusan kontroversial atas kasus PT. AJMI (Asuransi Jiwa Manulife Indonesia) dengan PT. Dharmala Sakti Sejahtera; drama pengadilan kasus Buloggate II dengan terdakwa Ketua DPR-RI Akbar Tandjung; keengganan presiden Megawati untuk merespon secara positif laporan KPKPN (Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara) atas kasus Jaksa Agung MA Rahman; sampai pada pemberian *release & discharge* (R&D) atau pemberian pengampunan hukum kepada obligator/debetur yang menerima fasilitas BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) dll. makin memperkuat demoralisasi hukum.²¹

Menurut Karl D. Jackson, untuk mereformasi hukum diperlukan sekurangnya dalam dua aspek yaitu *legal structure* dan *legal culture*. Struktur organisasi hukum seperti kepolisian, kejaksaan, kehakiman, bea cukai, KPKPN, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi harus dibenahi dan diawasi. Baik dari sisi aturan perundang-undangan, aparat maupun instrumen hukumnya harus diabdikan untuk penegakan demokrasi dan

menjamin hukum yang berpihak bagi rasa keadilan masyarakat bukan penguasa.

Ada banyak pekerjaan rumah yang menyangkut reformasi hukum yang harus dibenahi presiden terpilih 2004. Paling tidak, menancapkan fondasi-fondasi, di antaranya; *law enforcement agency*, pemberantasan KKN, reformasi bidang hukum (reformasi konstitusi dan amandemen UUD 1945) secara benar, Komisi Konstitusi yang independen, merevisi dan memangkas atauran hukum yang bertentangan dengan kepentingan nasional, penegakan hukum yang berkeadilan, advokasi hukum, penegakan hukum progresif bukan penegakan hukum ortodoks, penuntasan dan penegakan kasus pelanggaran HAM.

Adapun perubahan *legal culture* (budaya hukum), menyangkut perubahan perilaku aparat penegak hukum (*law enforcement agency behaviour*); keimanan, keteladanan, mentalitas, dedikasi, integritas, komitmen moral, loyalitas pada tugas negara serta moralitas aparat. Sejauhmana aparat hukum terhindar dari perilaku-prilaku merusak citra lembaga hukum di Indonesia? Seperti pilih kasih; berpihak ke penguasa, pengusaha dan orang berpunya, melakukan kolusi, korupsi, nepotisme, pemerasan, pungli (pungutan liar), menghukum orang yang tidak bersalah sementara membebaskan orang yang bersalah karena disuap atau kepentingan politik dll., menjadi *backing* perjudian, prostitusi, sindikasi curanmor (pencurian kendaraan bermotor), penyelundupan, pengedar maupun pemakai NAPZA (Narkoba, Alkohol, Psikotropika dan Zat Adiktif), baik dari barang bukti maupun dari peredaran bebas.

Akan tetapi perubahan struktur tanpa dibarengi perubahan kultur hukum, hasilnya tidak akan signifikan. Pengem-

²⁰ Prof. Dr. Moh. Mahfud, MD dalam *Platform Pemenangan Pemilu 2004*, 2004, (Jakarta : LPP-DPP-PKB, 2004)

²¹ op.cit

balian citra penegakan hukum di Indonesia menjadi tututan mutlak bagi pemerintahan ke depan, guna menghindari peradilan jalanan alias main hakim sendiri sebagai akibat ketidakpercayaan publik pada pemerintah dan perangkat hukum negara.

Reformasi Pendidikan; Keterbelakangan dalam bidang pendidikan di Indonesia sangat memprihatinkan. Kalau saja bidang ini tidak mendapat prioritas pada presiden/pemerintahan mendatang, maka sistem pendidikan di Indonesia akan tergilas oleh sistem pendidikan asing (Barat). Dan bukan tidak mungkin pula suatu saat bangsa Indonesia akan menjadi penonton dan budak di negeri sendiri. Atau generasi muda kita akan hancur oleh nilai-nilai asing yang sesungguhnya sangat bertentangan dengan kultur maupun kepribadian bangsa Indonesia yang beradab dan religius.

Oleh karena itu agenda perubahan di bidang pendidikan ke depan hendaknya terangkum dalam tema-tema seperti berikut: (1) pembaruan model pembelajaran; (2) peningkatan mutu pendidikan; (3) pemerataan pendidikan; (4) pendidikan murah; (5) pemberdayaan penyelenggara pendidikan; dan (6) pembentukan masyarakat beradab.

Kesetaraan Gender; *Gender* (baca: jender) adalah fungsi dan peran individu/sosial, yang melekat pada diri seseorang berdasarkan konstruksi sosial kultural yang dapat dipertukarkan antara laki-laki dan perempuan, dari satu tempat ke tempat lain, dari waktu satu ke waktu lain. Kalau laki-laki bisa cerdas, memimpin kenapa perempuan tidak bisa? Sebaliknya kalau perempuan bisa mencuci, masak, laki-laki juga bisa. Boleh tidaknya peran ini sangat ditentukan daerah, kultur dan suku mana mereka hidup. *Gender* berbeda dengan

kodrat. Kodrat melekat sebagai hukum alam yang tidak dapat dipertukarkan antara laki-laki dan perempuan, seperti melahirkan, menstruasi, menyusui bagi perempuan, membuahi dll. bagi laki-laki.²²

Pembedaan peran yang terbentuk oleh konstruksi sosial yang kebetulan saja mendominasi masyarakat sejak jaman nenek moyang kita secara kultural membentuk *stereotyping* (penglabelan), bahwa pekerjaan perempuan berkuat di seputar wilayah domestik kerumah tanggaan. Meminjam istilah K.H. Zainuddin, MZ, seputar dapur, kasur dan sumur. Sementara laki-laki dilabelkan sebagai pekerja di luar rumah, atau di sektor publik. Lama kelamaan perempuan dianggap *sub-ordinat* serta menempatkan perempuan pada *the second class*. Pekerjaan laki-laki dipandang lebih bernilai dan superior, terjadilah apa yang disebut budaya patriarki (mendahulukan laki-laki), dampaknya kemudian secara kultural pula terjadi pembunuhan karakter (*character assassination*) membuat perempuan kurang percaya diri dan mendapat perlakuan didiskreditkan di mana-mana. Padahal hadist rasul jelas-jelas mengatakan bagi orang Islam "*maa akraman nisaa illa kariim wa ma aha na hunna illa laimuun*" (laki-laki yang menghormati perempuan adalah laki-laki terhormat dan laki-laki yang menghina perempuan adalah laki-laki terhina).

Permasalahan *gender* yang mengemuka antara lain: *Pertama*, dalam bidang ekonomi, tenaga kerja perempuan dinilai lebih murah dibanding tenaga kerja laki-laki. *Kedua*, dalam bidang pendidikan, perempuan dihalangi aksesnya untuk meraih jenjang pendidikan yang lebih

²² Dra. Nurcahaya Tandang Assegaf, SmHk,MSi., *Kembalikan Hak Perempuan*, (Yogyakarta : Ombak, 2004)

tinggi dan ketiga, dalam bidang politik, perempuan dihalangi aksesnya untuk menjadi pemimpin di berbagai level dll.

Kaum perempuan juga mengalami kekerasan, baik verbal maupun non-verbal. Kekerasan fisik, psikologis dan seksual baik di dalam negeri maupun di luar negeri, baik di rumah maupun di luar negeri, baik di sektor domestik maupun di sektor publik. Seakan tidak ada tempat yang aman bagi perempuan.

Konvensi PBB tentang "Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan dan Diskriminasi terhadap Perempuan", meski telah diratifikasi dan diundangkan melalui UU No. 7 tahun 1984, namun hingga hari ini masih diadopsi secara setengah hati dalam berbagai perundang-undangan kita. Terbukti rancangan UU Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT/*Domestic Violence*) hingga saat ini belum disahkan setelah sekian lama dibekukan di DPR-RI. Karena itu pula tidak mengherankan jika kekerasan terhadap perempuan: pelecehan seksual, perkosaan, kekerasan seksual yang terjadi antar anggota keluarga, perlakuan terhadap tenaga kerja wanita (TKW) Indonesia di luar negeri yang tidak manusiawi dll., kian menjadi-jadi.

Oleh karena itu presiden mendatang harus mengembalikan martabat kaum perempuan sebagai tiang negara, paling tidak melalui langkah-langkah. *Pertama*, melakukan penghapusan undang-undang, peraturan atau pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang bias gender; *Kedua*, mensosialisasikan dan memperjuangkan kesetaraan gender di berbagai bidang seperti: pendidikan, ekonomi, politik, sosial dan budaya; *Ketiga*, melakukan penyadaran gender bahwa pemberian label *superior* kepada laki-laki tidak lain adalah bentukan *cultural* (budaya) dan memberikan peluang

bagi perempuan mengejar ketertinggalannya; *Keempat*, membuat kebijakan menyangkut *gender main-streaming* di semua lembaga pemerintah dan non-pemerintah dengan menciptakan manajemen pemerintahan dan institusi negara melalui manajemen modern yang profesional. Termasuk menyusun kabinet menempatkan orang berdasarkan kompetensi, kapabilitas dan profesionalisme seseorang tanpa melihat perempuan atau laki-laki; *Kelima*, mendorong percepatan terwujudnya semua peraturan perundangan-undangan bagi perlindungan perempuan dari kekerasan fisik, psikologis dan seksual baik di dalam maupun di luar negeri khususnya terhadap buruh migran perempuan (TKW).

Integrasi Bangsa: Bhineka Tunggal Ika adalah simbol pemersatu bangsa yang harus dijunjung tinggi. Menjaga keutuhan bangsa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) wajib hukumnya bagi setiap anak bangsa. Bagi Islam, kata-kata hikmah "*hubbul wathan minal imaan*" (membela tanah air adalah bagian dari iman.) perlu dijunjung tinggi. Gerakan menjaga keutuhan NKRI harus bersifat *top-down*. Dengan kata lain harus dipelopori dari atas melalui kebijakan, regulasi perundang-undangan, keadilan pembangunan, keteladanan elite negara, kearifan lokal maupun nasional.

Bhineka Tunggal Ika artinya pluralitas atau keberagaman. Pluralitas tidak akan lepas dari konflik, mengingat pluralitas maupun konflik telah menjadi *sunnatullah* alias hukum alam (*natural law*), sehingga tidak mungkin dihilangkan, melainkan harus dihadapi dan dikelola.

Bagaimana pemerintah melakukan manajemen konflik dan pluralitas tadi melalui sedikitnya tiga cara. *Pertama*, mencari akar permasalahan serta meng-

obati setiap potensi maupun konflik horizontal atau vertikal yang telah terjadi. Banyak faktor penyebab konflik yang perlu diperhatikan: ketidak-puasan perlakuan dari pemerintah pusat ke daerah, kepentingan politik pihak tertentu (pemecah konsentrasi sorotan ke presiden/pemerintah) atau sebaliknya merongrong wibawa dan kredibilitas pemerintah), ulah provokator akibat frustrasi politik. Konflik dapat juga disebabkan intervensi pihak asing, motif bisnis (proyek kerusuhan), motif separatisme dll. semuanya dapat merencanakan dan sengaja menghadirkan konflik. Faktor perbedaan suku, agama, ras, antar golongan (SARA), meski sesungguhnya hanya sebagai sasaran antara, rakyatlah yang menjadi tumbal diperalat secara tidak sadar.

Kedua, melibatkan semua komponen bangsa (atau mungkin pihak asing) serta pihak yang berkonflik dalam menyelesaikan masalah. Dan *ketiga*, melakukan berbagai tindakan *pre-entive, preventive, kurative* serta melakukan usaha sungguh-sungguh mencari akar masalah serta melakukan *law enforcement* yang tegas bagi pihak yang terbukti sebagai pemicu konflik serta melakukan upaya persuasif maupun rekonsiliasi untuk kasus konflik tertentu, jika pemerintah dalam hal ini presiden tidak mau dicurigai terlibat sebagai sutradara konflik untuk kepentingan politik dan manipulasi dropping dana-dana konflik yang sengaja dihadirkan. Oleh karena itu pemerintah harus segera mencari solusi dengan melibatkan semua pihak untuk berdialog dan menghindari kekerasan. Bukankah kekerasan tidak akan pernah menyelesaikan konflik, bahkan mereproduksi kekerasan dan sentimen baru.

Seorang presiden adalah "bapak bangsa". Sementara daerah-daerah dan warga negara adalah "anak-anak bangsa".

Jika terjadi konflik yang berkepanjangan maka "bapak bangsa"-lah yang harus introspeksi diri, karena berarti gagal mendidik dan mendewasakan anak-anaknya. Terkecuali gerakan separatis yang telah ada sebelum presiden terpilih dan telah berafiliasi dengan negara lain tentu saja memerlukan penanganan khusus yang serba kompleks dan komprehensif.

Meningkatkan Diplomasi Luar Negeri; Indonesia adalah bagian dunia internasional secara keseluruhan. Telah menjadi aksioma dan prinsip bagi politik luar negeri bahwa kebijakan politik luar negeri harus diabdikan untuk kepentingan nasional (politik dalam negeri). *National interest* adalah kepentingan segala-lanya. Bahkan Inggris lebih tegas lagi menempatkan politik luar negerinya di atas segala-galanya, *right or wrong is my country*. John Kurt Jacobsen (1995) mengatakan "*All politics are domestic*".

Ada perbedaan antara presiden-presiden Indonesia meresponi tujuan politik luar negeri kita, khususnya menyangkut orientasi *foreign policy*. Soekarno dan Gus Dur mempunyai persamaan yakni memulai orientasi politik luar negerinya dari internasional-regional baru nasional. Bahkan Soekarno bermaksud mem-pancasila-kan dunia sementara Gus Dur pun demikian yakni terlebih dahulu berdiplomasi melalui perangkat *Henry Dunant Centre* (Januari 2000) dan Habibie melepaskan Timor Timur (TimTim), dimana Timor-Timur versi masyarakat internasional khususnya PBB adalah "*non-self governing territory*" (wilayah tanpa pemerintahan sendiri). Dengan kata lain hanya Indonesia secara sepihak mengklaim bahwa TimTim adalah propinsi ke-27 waktu itu, sehingga langkah Habibie ketika melepaskan Timor Timur dinilai sebagai prestasi internasional luar biasa.

Lain halnya Soeharto memformulasikan mobil nasional terlebih dahulu baru berdiplomasi ke WTO, sementara Megawati penyelesaian kasus pemboman di Bali yang dinilai mengadili terorisme internasional merebut simpati tersendiri di mata internasional. Nah bagaimana dengan presiden mendatang? Diharapkan mampu meresponi sistem globalisasi yang kian memojokkan negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Beberapa masalah diplomasi luar negeri Indonesia yang perlu ditangani secara serius. *Pertama*, integritas NKRI di mata dunia internasional terus merosot dan akan mudah disusupi pihak asing pro-separatisme. *Kedua*, kecilnya dukungan luar negeri terhadap proses reformasi politik dan ekonomi Indonesia, mengingat agenda reformasi dinilai hanya basa basi politik, mandek jauh dari harapan publik. *Ketiga*, dalam kerangka hubungan luar negeri, bilateral maupun multilateral, Indonesia masih diperlakukan pada posisi ketidak-setaraan dan ketidak-adilan dalam konstelasi politik internasional. Dan *keempat*, ketidak-mampuan para diplomat Indonesia bermain di panggung internasional secara optimal. Julukan para diplomat Indonesia di luar negeri sebagai diplomat kebatinan sangatlah tepat, yakni para diplomat kita dinilai hanya jago di kandang sendiri, hebat dalam konsep, namun setelah bertugas di luar negeri idenya kemudian berpindah dari otak ke bathin (di simpan dalam hati, tidak dikemukakan). *Nervous and under-self confidence*. Citra buruk ini harus ditepis dengan menempatkan orang-orang yang profesional, selain diplomat karier juga diplomat lintas karier namun memiliki nilai plus untuk urusan luar negeri. Salah satunya harus memiliki jiwa *entrepreneurship* mempublikasikan Indonesia di luar negeri secara benar dan proporsional simpatik.

Sebagai mata, telinga dan tangan Indonesia di luar negeri.

Oleh karena itu presiden mendatang hendaknya merumuskan kebijakan luar negeri dengan memperhatikan. (1) menerapkan *multi-track diplomacy*; (2) menerapkan peran politik bebas-aktif dengan sebenar-benarnya; (3) meningkatkan kualitas dan kuantitas diplomat handal, profesional, berintegrasi dan berdedikasi tinggi, berpihak pada rakyat Indonesia, jujur dan berahlak mulia. Tepatnya orang yang memiliki *intelectual question, Intelectual-spiritual question, emotional question, public question dan creativities question*. Serta tidak menjadikan jabatan diplomat sebagai jabatan pembuangan bagi mantan pejabat tinggi negara semata; (4) membenahi Departemen Luar Negeri RI serta perwakilannya di luar negeri dalam kerangka efektivitas dan efisiensi; (5) Memperkuat aliansi dengan negara-negara di dunia, baik dalam kerangka bilateral maupun multilateral dalam sektor ekopolsosbud dan investasi²³ dan menempatkan Indonesia sebagai negara independen, tidak diintervensi dan terombang ambing oleh kekuatan asing mana pun, serta berani melawan segala bentuk intervensi asing yang dinilai mengorbankan Indonesia dan warganya, seperti halnya sikap dan kebijakan Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo yang menarik mundur pasukannya dari pasukan koalisi Amerika di Irak, demi membebaskan seorang sandranya yang *nota bene* bukan pejabat. Dimaksudkan agar Indonesia wibawa dan disegani di dunia internasional seperti di era Soekarno.

²³ Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, loc.cit.

Penutup

Banyaknya persoalan bangsa (*multi-dimensional*) yang harus dibenahi menyebabkan pula padatnya agenda pemerintahan pasca pilpres 2004. Presiden Indonesia terpilih harus mampu memilah agenda jangka pendek, menengah dan jangka panjang dengan mengacu pada skala prioritas: (1) mana yang penting dan mendesak, (2) mana yang penting tetapi tidak mendesak, (3) mana yang mendesak tetapi tidak penting, dan (4) mana yang tidak mendesak dan tidak penting.

Kepiawian seorang presiden mendatang menjadi manager pemerintahan yang bersih dan profesional, diharapkan mampu mengangkat harkat dan martabat bangsa Indonesia di mata bangsanya sendiri dan di mata masyarakat internasional. Wallahu A'lam Bissawab.

Daftar Pustaka

- Assegaf, Nurcahaya Tandang, Dra., SmHk,MSi., 2004, *Kembalikan Hak Perempuan*, Yogyakarta : Ombak
- Dahl, Robert A., 1972, *Modern Political Analysis*, Delhi : Prentice Hall
- Huntington, Samuel P., 1983, *Political Order in Changing Societies*, Yale: Yale University Press
- Jackson, Karl D., 1984 dalam *Democracies : Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Cen-*
- tury*, Arend Lijphart, New Haven & London : Yale University Press
- Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB, 2004, *Platform Pemenangan Pemilu 2004*, Jakarta : Lembaga Pemenangan Pemilu DPP-PKB
- Liddle, R. William, 2000, *Pemilihan Presiden Langsung dalam Menata Politik Pasca Reformasi*, Jakarta : KIPP Jakarta
- Mahfud, Moh., MD, Prof.Dr., 2004, dalam *Platform Pemenangan Pemilu 2004*, (Jakarta : LPP-DPP-PKB
- Saifullah, Eep, 2004, dalam *Platform Pemenangan Pemilu 2004*, (Jakarta : LPP-DPP-PKB
- Simanjuntak, Djisman S., 2000, "Ekonomi Indonesia: Menunda Reformasi Setahun lagi", dalam Chris and Peter Van Diermen Manning, *Indonesia in Transition, Social Aspects of Reformacy and Crisis*, Singapore : Institute of South-east Asian Studies, 2000
- Sorensen, George, 1993, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Tanpa Kota : Westview Press
- Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 2002, *Perwujudan Kepemerintahan Yang Baik*, Jakarta : Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
- Yuliantoro, Nur Rachmat, 1998, *Siapa Yang Memerintah Amerika?* Yogyakarta: FISIP UGM