KEDAULATAN RAKYAT VS KEKUATAN KAPITAL DALAM DINAMIKA REFORMASI POLITIK DAN AKSES TERHADAP LEMBAGA DEMOKRASI INDONESIA*

Arbi Sanit

Disepanjang perjuangan demokrasi ke dua Indonesia, dipergentian abad 20 ke 21 yang sudah berlangsung lebih dari satu dekade, kehidupan Rakayat dan Masyarakat serta Bangsanya berada dalam kondisi tragis. Diketengahkan seperti itu karena di atas sumber daya alam (SDA) yang diakui Dunia sebagai kaya, berlangsung terus kehidupan yang memprihatinkan, mulai dari ketidak adilan dan kemiskinan serte ketertinggalan ilmu dan teknologi, sampai kepada kerentanan Bangsa dan stabilitas sosial serta ketidak pastian hukum. Keadaan itu belum mengalami perbaikan yang memadai, sekalipun berbagai komponen Masyarakat dan Negara telah memberikan kontirbuci secara langsung ataupun terutama melalui Penguasa dan Pemerintahan yang resmi. Karenanya tidaklah mencengangkan dan malah masuk akal bila Indonesia dikategorikan sebagai Negara gagal oleh berbagai ahli tentang perkembangan kehidupan Masyarakat dan Bangsa.

Akan tetapi, sekalipun berbagai rintangan penyebab bagi penanggulangan masalah yang dihadapi sedang diperdebatkan, adalah jelas bahwa sudah ada kecenderungan kesepakatan tentang dominannya peran faktor salah kelola atas kegagalan fungsi negara dimaksudkan (Drucker). Salah kelola pemanfaatan SDA untuk memenuhi sebesar mungkin hajat hidup rakyat Indonesia, berlangsung terus disepanjang kemerdekaan, dengan catatan bahwa di dalam proses reformasi politik yang disertai dengan pelembagaan demokrasi sampai dewasa ini, intensitas salah kelola semakin sukar direduksikan. Itulah sebabnya maka harus dipertanyakan, tentang akar masalahnya di

*). Draf awal yang tidak untuk dikutip dan dipublikasikan ini, tapi disampaikan kepada para peserta Diskusi Panel dalam rangka Konferensi Nasional tentang Demokrasi dan Tirani Modal, yang diselenggarakan atas kerjasama ELSAM dan FISIP UI, OLEH PUSKAPOL FISIP UI di Kampus UI, Depok, pada hari Rabu, 06 Agustus 2008.

samping penyelesaiannya secara substansial.

Amat boleh jadi keberlanjutan salah kelola Negara dengan mengoperasikan Sistem Politik dan Pemerintahan, berlangsung dalam bentuk kesenjangan antara cita cita (das sollen) dengan realita (das sein) di sepanjang perjalanan reformasi politik dan pelembagaan demokrasi sejauh ini. Adapun kesenjangan (gap) itu sendiri diduga disebabkan oleh, keunggulan (dominasi) pengaruh kekuatan kapital terhadap kekuatan perjuangan kedaulatan rakyat, di dalam proses perubahan dan pembaruan politik di samping mengakses lembaga lembaga demokrasi sebagai produk pergeseran politik.

Berdasarkan asumsi dan dugaan itulah, disusun penjelasan dan analisis berbasis teori dan fakta empirik, tentang kaitan di antara salah kelola dengan gagal fungsi negara. Untuk itu telaah ini dilanjutkan dengan fokus pembahasan tentang, konsep negara gagal, proses reformasi politik, pelembagaan dan akses institusi demokrasi, dan kerancuan design Peraturan Perundangan tentang Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia.

Memahami Indonesia Negara Gagal:

Sebagai organisasi terumit dan terdominan dalam suatu Masyarakat Bangsa, Indonesia sebagai Negara Gagal tentu bisa dilihat secara parsial ataupun konprehensif, dengan syarat berpegang kepada prinsip argumentatif secara jujur dan adil (fairness). Itulah sebabnya maka Stoddard[1] melakukan analisis Negara Gagal sebagai tidak punya kemampuan untuk memfasilitasi rakyatnya dalam memenuhi kebutuhan secara layak. Diamond[2] memperhatikan kelambanan dan kekeliruan masyarakat merespon ketidak seimbangan kondisi lingkungan alam, sebagai permasalahan Negara Gagal. Dan Rotberg[3] telah membuktikan Negara Gagal dengan menganalisis ketidak mampuan menghadapi dominasi ekonomi dan politik serta militer bangsa ataupun negara lain secara a-

dil dalam artian saling menguntungkan. Selain pengalaman Negara Eropa Timur di tahun 1980-an menunjukkan bahwa Rusia gagal sebagai Negara Adikuasa antara lain karena perpecahan anggota federasi, sementara Yugoslavia gagal karena pecahnya wilayah negara. Lalu perlu pula dicatat beberapa negara di Afrika yg mengalami kegagalan karena koflik suku berdarah dengan konsekuensi melumpuhkan fungsi lainnya dari negara bersangkutan. Jadi dapatlah dikemukakan lima kategori Negara Gagal yang disebabkan oleh, kerusakan lingkungan hidup, mainimnya kesejahteraan, rendahnya daya saing bangsa, ketidak utuhan wilayah, dan disintegrasi bangsa, yang secara sendiri ataupun terkombinasi berpotensi mengancam survivenya negara.

Dewasa ini, Indonesia beralasan untuk dikategorikan sebagai Negara Gagal, setidaknya dilandaskan kepada tiga dari lima kriteria di atas, yaitu, gagal mensejahterakan rakyat secara layak, gagal memelihara lingkungan alam yang dipersyaratkan, dan gagal mempertahankan daya saing global secara aman. Kegagalan negara mensejahterakan rakyat Indonesia, tergambar dari tren indeks kesejahteraan berdasar HDI dan Income per capita yang cenderung menurun dari poin 1985.84 tahun 1998 ke 1680.85 tahun 2005,[4] yang langsung di bawah /-wah Thailan dan Malaysia, apalagi Korea Slt. Cina dan jauh di ba Selain dari itu jumlah penduduk miskin yang di tahun 1997 /-adalah 34.01 juta, meningkat drastis menjadi 49,50 juta di tahun 1998, untuk menurun tahun berikutnya menjadi 47,97 juta yang selanjutnya menjadi 35,10 juta tahun 2005, dan meningkat kembali 39,30 juta tahun2006, serta turun lagi ke 37,30 tahun berikutnya dan kembali naik menjadi 41,50 juta tahun 2008[5]. Lalu penganggu ran yang grafiknya menanjak terus dalam kemiringan 45 derajat, dari 4,3% di tahun 1997 menjadi 11,1% di tahun 2006[6]. Dipuncak gunung es permasalahan kesejahteraan rakyat Indonesia masa kini, ada fakta orang makan dua hari sekali[7]. Lalu ada kenyataan tentang

tukang beca yang bersama kedua [illegible] diri karena miskin dan sakitan[8]. Begitu pula motif bunuh dari satu keluarga dengan cara yang sama sekalipun tidak berhasil sepenuhnya di Sumatera Utara. Di Kediri seorang ibu bunuh diri dengan tiga orang anaknya, dan di Sidoarjo seorang berusia muda bunuh diri dengan alasan ekonomi[9].

Di balik gambaran kemiskinan penduduk itu, ditemukan fakta tentang perkembangan pendidikan yang seirama. Tidak bersekolah sebanyak 16,3% dan bersekolah (tamat dan tidak tamat) SD sebanyak 61,9%, serta berpendidikan menengah (SLTP dan SLTA) berjumlah 20,7%, di samping berpendidikan tinggi 1,2% dalam tahun 1990; hanya mengalami perubahan menjadi 7,9% tidak bersekolah dan 33,8% berpendidikan SD, 34,7% yang sekolah menengah, serta 3,6% pendidikan tinggi, tahun 2004[10]. Perkembangan itu memposisikan Indonesia pada peringkat ke 17 dengan indeks 0,83 dari 177 negara, di mana Vietnam yang belum lama merdeka berada satu peringkat di bawah Indonesia[11].

Kegagalan fungsi negara dalam pelayanan kesehatan, tertangkap dari penurunan angka kematian ibu yang menyisakan jumlah tetap tinggi. Tahun 1995 tercatat 334 kematian ibu/- per 1000 kelahiran, untuk menurun terus menjadi 262 di tahun 2006[12]. Kegagalan fungsi itu, diketahui pula dari kondisi tingkat akses air bersih dan fasilitas sanitasi. Sekarang tercatat 55 juta orang tidak punya akses air bersih,dan 69 juta orang Indonesia tidak punya akses sanitasi[13], dengan akibat 5.000 anak di bawah usia balita meninggal setiap hari karena diare, dan 100.000 orang meninggal setiap tahun[14].

Berbagai kejahatan melawan hukum yang berlangsung terus, sekalipun berbagai upaya penegakan hukum sudah dijalankan, menendai pula kegagalan negara Indonesia. Bagitulah halnya dengan illegal

logging yang merupakan faktor pengrusakan hutan, terutama di luar pulau Jawa, tampaknya mampu memanipulasi penegakan hukum. Dalam minggu pertama sampai ketiga bulan April 2008, polisi menyita 12.000 meter kubik dan 30.000 batang kayu hasil pembalakan liar di Kalimantan Barat dan Tengah.[15] Tanggal 14 Maret 2008, polisi menangkap 23 kapal motor mengangkut 12.000 meter kubik kayu illegal yang diperoleh dengan merambah 7.000 hektar hutan lindung di daerah Ketapang, Kalimantan Barat.[16] Pencurian kayu besar besaran secara berkelanjutan juga terjadi di Sumatera, Sulawesi, Maluku, dan Papua, di mana ada yang tertangkap dan ada yang lepas kembali.

Kejahatan yang berlanjut lainnya, sekalipun menikam nilai kemanusiaan ialah trafficking. Organisasi Internasional Untuk Migrasi Indonesia (IOM) mencatan bahwa dari tahun 2005 sampai 2008 terjadi 3.042 kasus perdagangan manusia, yang berasal dari berbagai daerah.[17]

Merajalelanya illegal fishing ditunjukkan oleh penangkapan 204 kapal yang dipergunakan dari tahun 2003 sampai 2007, dengan catatan tidak ada tahun yang hampa tangkapan.[18] Dalam dua minggu di pertengahan Maret 2008, 24 kapal pencuri ikan ditangkap oleh aparat kemanan, selain dari 9 kapal dengan 472 ton ikan curian yg berharga Rp.8,5 miliar.[19] Dalam ceramahnya di hadapan taruna Akademi Militer dan pelajar di awal bulan Mei, Menteri Pertahanan memperkirakan bahwa setiap tahun Indonesia dirugikan oleh illegal fishing tidak kurang dari 16 miliar dolar AS.[20]

Kejahatan akut yang juga merusak pisik dan harkat manusia Indonesia ialah penyeludupan dan peredaran Narkoba. Dalam kurun waktu tahun 2002 sampai 2008, terjadi penurunan penangkapan heroin dari 20 kg menjadi 14,69 kg, di samping peningkatan shabu dari 46,58 kg menjadi 1.081,72 kg, mariyuana dari 61.291 kg menjadi 31.887 kg, dan ekstasi dari 84.224 butir menjadi 1.195.305 butir.[21]

Kejahatan kemanusiaan menjadi bagian integral dari gagal negara Indonesia karena kemudiannya yang berlanjut alias akut. Dari 16 jenis kejaahtan konvensional, 5 di antaranya meningkat secara berarti dari tehun 2007 ke 2008. Kejahatan itu ialah pencurian dengan pemberatan, kejahatan dengan senjata api, gangguan ketertiban umum, perjudian, dan perusakan.[22] Tapi penculikan juga berlanjut, seperti lima kasus dalam tahun 2007,dan lima lainnya di tahun berikutnya.[23]

Masuk akal apabila kelangsungan berbagai perlawanan terhadap hukum itu, terjamin oleh oleh salah satu atau kombinasi dari sebagian tipe korupsi yang secara keseluruhan merupakan kejahatan terakut di Indonesia, sebab melindungi atau membebaskan pelaku kejahatan adalah peluang korupsi. Memang korupsi di Indonesia, bukan saja mengobjekkan pelaku kejahatan, melainkan dengan frekuensi di samping kualitas yang lebih rumit, korupsi kerah putih tidak kalah populer. Begitulah halnya dengan korupsi politisi, aparat negara, pengusaha, sampai ilmuwan dan pendidik serta pemangku agama. Begitu kolosalnya korupsi Indonesia, ditunjukkan oleh peringkat nya yang selalu tinggi antar negara. Di tahun 2008, dari 13 negara yang disurvey oleh Political and Economic Risk Consultancy (PERC) terhadap 1.400 warga asing pelaku bisnis, diketahui bahwa Indonesia berada diperingkat 3 dengan skor 7,98 (dari 10.0 tertinggi), sekalipun telah turun dari tahun 2007 dengan skor 8,03.[24] Parahnya korupsi Indonesia, dibuktikan pula oleh peringkat pemberantasannya lintas negara. Dalam laporan Wold Bank tentang Tata kelola Global (WGI) tahun 2007, indeks pemberantasan korupsi Indonesia adalah 27,1%, di atas Vietnam dengan indeks 26%, tapi jauh di bawah Singapura dengan peringkat tertinggi sebesar 96,1%.[25]

Sekalipun kemampuan Indonesia memberantas korupsi sudah jauh meningkat dari tahun 1998 dengan kemampuan 9,2%[26], dan di tahún 2008 ini KPK melaku -

kan gebrakan yang 'menciutkan' koruptor dengan pengusutan anggota DPR dan pejabat negara yang lainnya, namun dukungan luas kepada lembaga itu masih disertai dengan kritik, seperti tebang pilih dan pilih kasih. Lagipula operasi pemberantasan korupsi yang menekankan strategi kuratif, tidak akan efektif untuk mencegaknya karena berbagai sistem kekuasaan pemerintahan belum diefisien dan ditransparankan.

Gagal negara karena respon tidak tepat masyarakat dan pemerintah negara terhadap kerusakan lingkungan hidup, setidaknya dapat dikenali melalui kerusakan hutan dan pencemaran lingkungan perairan dan pemukiman. Di antara tahun 1990 sampai 2005, kondisi hutan Indonesia dengan area seluas 190.457.000 hektar, tutupan hutan yg tersisa hanyalah 88.495.000 ha atau 48,8%.[27] Sekalipun kontribusi kerusakan hutan Indonesia terhadap pemanasan global relatif kecil, namun adalah pasti bahwa kerusakan hutan telah berakibat kepada banjir dan kekeringan di lingkungan hutan yang rusak. Hal itu telah menyulitkan penduduk perkotaan karena pemukimannya kebanjiran, dan penduduk pedesan yang mengalami kerusakan panen. Muara kondisi itu telah merugikan perekonomian warga masyarakat.

Bersamaan dengan kerusakan hutan, berlangsung pula kerusakan daerah perairan karena pencemaran bahan beracun yang berasal dari limbah industri. Akhir akhir ini diketahui kerusakan perairan pantai Timur Sumatera oleh mercuri, yang membahayakan kesehatan jutaan orang penduduk. Namun seperti halnya kerusakan hutan dengan akibat berantainya, pencemaran udara dan perairanpun belum teres - pon secara memadai oleh pemerintahan negara dan masyarakat, sejauh ini.

Akhirnya Negara Gagal berakar kepada rendahnya daya saing global. Habibi dan Dorojatun mengartikan daya saing global sebagai keunggulan kompetisi yang melebihi keunggulan komparasi, dari sua

bangsa.[28] Bila Edy Swasono melihat problemanya berkaitan dgn sistem dan faktor produksi[29], maka Dorojatun mengkaji masalah ekonomi biaya tinggi, rendahnya fasilitas perdagangan, merosotnya investasi, lemahnya sistem distribusi nasional, dan persaingan ekspor.[30] Adapun Miranda Goeltom, berpendapat bahwa akarnya adalah rumusan visi bangsa tanpa mengedepankan ilmu inovatif, sehingga peringkat daya sing global Indonesia dewasa ini hanyalah 54 dari 131 negara di mana Malaysia berada pada posisi 23.[31] indeks,

Bila diikuti pemikiran ekonomi klasik dan neo liberal, maka aktualita Indonesia sebagai negara gagal fungsi itu, berhulu kepada kondisi pasar yang tidak bebas. Sebab pasar adalah institusi ekonomi utama yang menentukan kemakmuran individu dan bangsanya yang punya akses kepada kapital.[32] Akan tetapi bila dipandang dari kebutuhan untuk mengkondisikan pasar yang cenderung termanipulasi oleh kekuatan kapital, sehingga berproses secara tidak fair dan menimbulkan kesenjangan sosial-ekonomi, maka gagal negara Indonesia dipandang sebagai akibat dari disfungsi pemerintahannya,[33] yang secara demokratik bekerja dengan mengandalkan kedaulatan rakyat melalui mekanisme perwakilan politik (atas nama dan untuk rakyat.

Lemah dan tidak efektifnya Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia dan ketidak koherenan serta tidak sinegisnya lembaga lembaga demokrasi yang mengoperasikan sistem dimaksudkan di sepanjang perjalanan reformasi, menyebabkan rakyat kehilangan sarana untuk mengimbangi keunggulan kekuatan kapital nasional dan internasional dalam mengendalikan pasar. Konsekuensinya demi pengembangan kapital, pasar bukan saja menjadi terbuka melainkan sekaligus mengundang perburuan rente dengan cara apapun. Muara dari pembenaran segala cara untuk mendapatkan untung itu ialah ketidak adilan dan keterpurukan ekonomi, ketidak pastian dan ketidak adilan

an hukum, kerusakan lingkungan hidup, dan kelemahan daya saing global, yang secara bersama memaknai gagalnya fungsi Negara Indonesia.

Kedaulatan Rakyat vs Kekuatan Kapital Dalam Reformasi Politik:

Reformasi politik diartikan sebagai Pembaharuan Sistem Politik,[34] yang oleh Almon dan Powelldisimpulkan sebagai mencakup unsur uktur dan kulter serta proses politik.[35] Tapi Benda yang menyigi substansi perubahan politik, mengumpamakannya sebagai botol baru yang berisi anggur lama. Bila perumpamaan Benda dibaca berdasarkan analisa sistem politik Almon dan Powell maka beralasan untuk menyimpulkan bahwa perjalanan reformasi politik Indonesia, baru mengalami modernisasi struktur, sedangkan kulturnya tetap tradisional, sehingga tidak mengherankan berlangsung proses yang tidak koheren dan tidak sinergis, sementara tidak bisa membuat langkah penyelesaian masalah secara tepat dan berkemajuan. Mudah diduga bahwa kinerja reformasi (sistem) politik itu, merupakan akibat dari ketidak imbangan perjuangan rakyat berdaulat secara formal dan ideal, dengan kekuatan riil kapital yang dominan, untuk menggunakan pemerintahan negara bagi mengujudkan aspirasi dan kepentingannya. Proses reformasi politik seperti itu, berlangsung di dalam setiap unsur analisis pembaharuan politik, yaitu arah perubahan dan aktor selain dari org pemerintahan, serta motif nya berubah yang akhirnya tercermin di dalam produk proses itu yakni kebijaksanaan publik.

Pergeseran arah reformasi politik, bukan saja menggambarkan pergantian otoritarianisme (Orba) dengan demokrasi (reformasi) di penghujung tahun 1990-an, melainkan juga bermuatan transformasi koletivisme menjadi kombinasi koletivisme dengan individualisme dan liberalisme menjelang Pemilu 2004, sebagaimana terkandung di dalam proses dan hasil amandemen keempat UUD 1945. Diketahui bahwa Pem-

bukaan UUD 1945 yang tidak diubah, mengartikan bahwa ideologi kolektivisme dipertahankan; sementara masuknya sejumlah pasal HAM ke dalam batang tubuh UUD, berarti menerima prinsip individualisme. Pada hakekatnya, kombinasi arah reformasi politik tersebut, baru - lah menggambarkan kemenangan awal dari kaum liberal yang diwakili oleh ahli ekonomi muda terutama dari UI penerus kelompok Berkeley atas kaum 'sosialis' UI dan UGM seperti Mubiyarto dan Sri-Edy Swasono. Sebab perjuangan kedua kubu baru sampai ke tingkat ideologi yang dirumuskan ke dalam konstitusi, berupa arah kembar reformasi politik. Sekalipun begitu, kemenangan ideologis kaum liberal itu, justeru menimbulkan problema baru, yaitu membuka peluang konflik konstitusional berbasis ideologi, yang belum dipertarungkan apalagi disepakati kerangka penyelesaiannya di tingkat ideologi, dan berguna untuk menyelesaikan turunan konflik itu di tingkat praksis.

Sesungguhnya kemenangan awal kaum liberal yang mencerminkan aspirasi kekuatan kapital, dalam bentuk arah kembar reformasi politik (:kolektivisme dan individualisme), belum memastikan pedoman bersama bagi semua pihak, sehingga ruang konflik ideologi masih tetap terbuka. Karena itu, adalah menjadi tantangan baik bagi kubu kekuatan kedaulatan rakyat, maupun untuk kubu kekuatan kapital, untuk menyelesaikan amandemen UUD 1945 tentang arah reformasi politik, dengan menyepakati kerangka konstitusional untuk membimbing penentuan prioritas atas arah kembar reformasi, dalam berbagai masalah kehidupan di tingkat praksis politik.

Penggunaan /-prinsip keseimbangan dalam mencari penyelesaian konflik arah yang kembar itu, amatlah berguna /-apabila upaya itu bertolak dari pilihan asumsi bahwa reformasi masih berlangsung dalam tahap transisi, alias masih jauh dari tingkat konsolidasi. Alasannya ialah amat lemahnya kemampuan kedaulatan rakyat, untuk menyeimbangkan apa

lagi memenangkan perjuangannya menghadapi kekuatan kapital. Dengan begitu maka botol barunya Benda, mulai mengalami pembaharuan isi berupa anggur campuran.

Perubahan aktor politik di awal reformasi memang tampak radikal secara formal, karena militer yang begitu dominan posisi dan peran politiknya di era Orba, digantikan oleh aktor sipil terutama politisi partai. Akan tetapi /-peran strategis kelompok masyarakat sipil yang terdiri dari kaum intelektual dan mahasiswa serta aktivis LSM dalam proses pergantian Sistem Politik Orbe ke reformasi, bergeser pula kepada politisi partai sejak persiapan Pemilu 1999. Namun begitu, secara riil, /-pengaruh kekuatan kekuatan eks Orba dan yang setia kepada sistem politik itu, masih berlangsung sampai tahun ke 10 reformasi, bahkan amat boleh jadi lebih lama lagi.

Campur aduknya aktor politik yang berperan di dalam proses reformasi, dimungkinkan oleh berbagai kondisi. Pertama kaum reformator asli, tidak siap dengan konsep atau blue print reformasi politik sampai sekarang. Mereka bersikap "bagaimana nanti" untuk mendorong dan menyambut kejatuhan rejim Orba. Kedua, sampai kinipun kaum reformator tidak pernah kompak secara ideologis dan organisatoris. Mereka tidak membangun wadah perjuangan yang kuat supaya mampu menjadi kekuatan politik dominan, untuk menentukan arah dan tujuan serta rekonstruksi penyelenggaraan negara. Ketiga, sikap politik dan strategi perjuangan kaum reformator, terjerumus kedalam pragmatisme sebagai produk sistem kekuasaan otoritarian yang mengungkung dan mendikte mereka selama lebih dari empat dekade kekuasaan Orla dan Orba. Keempat, kaum reformator adalah aktor politik yang kurang berpengalaman tentang seluk beluk politik praktis atau seni berpolitik, karena profesi sebelum menjadi polisi yang melatari perjuangan oposisionel mereka terfokus kepada

idealisme (cita cita) politik. Dan kelima, semua kondisi itu secara terkombinasi, menyebabkan mereka mudah terjebak oleh strategi rekonsiliasi tersembunyi yang dipergunakan oleh politisi eks Orba yang kaya pengalaman politik praktis. Itulah sebabnya mereka terlibat dalam kebersamaan dengan kekuatan eks Orba untuk merancang dan melaksanakan persiapan Pemilu dan SU MPR tahun 1999, yang menghasilkan kesepakatan praktis tentang pembagian kekuasaan dan penataan kembali Sistem Politik, melalui perubahan UU Politik sejak tahun 1998 dan amandemen UUD 1945.

Amat disayangkan karena benang merah dari rekonsiliasi terselubung itu bukanlah pemenuhan aspirasi kedualtan rakyat, berupa demokratisasi yang mengkondisikan realisasi kesejahteraan, sesuai dengan arah ideal reformasi politik sebagaimana dikumandangkan mahasiswa. Melainkan mencerminkan kepentingan kekuasaan yang menjembatani penguasa ke kepentingan kapital. Dengan begitu buyarlah perbedaan hakiki aktor Orba dengan aktor reformasi. Dalih yang selalu dikemukakan ialah, mari melihat ke depan dengan mengambil hikmah sejarah masa lalu.

Benang merah rekonsiliasi terselubung itu, menampilkan hakekat motifasi dari aktor reformasi politik, baik kelompok orisinal yang bersikap sejak era Orba, mapun kelompok eks Orba yang mereformasi diri sendiri, ataupun kelompok pendatang baru yang akhir kahir ini memenuhi gelanggang politik. Bersama sama mereka beranjak dari motif berkuasaan dan akses kapital, dalam menjalani proses reformasi.

Motif akses kekuasaan dan kapital itu, semakin menguat di kalangan kaum reformator, sejalan dengan perkembangan reformasi itu sendiri. Di awal reformasi, kaum reformasi memang saling bersaing untuk berkuasa atas Negara, akan tetapi mereka tetap mencoba ideal. Begitulah halnya dengan sikap politisi yang baru bermutasi da

ri profesi ilmuwan, ulama, cendekiawan, mahasiswa, aktivis LSM, dan sebagainya, menjelang Pemilu tahun 1999. Ternyta, minimnya pengalaman dan minimnya akses ke sumber dana, melamhakan kepemimpinan mereka, sejak pertengahan masanya berkuasa. Akibatnya reformasi lembaga demokrasi mengalami kemandegan. Di dalam partai tumbuh konflik yang bermuara kepada distorsi keutuhan partai. Dilembaga perwakilan rakyat nasional dan daerah, para politisi mulai merasakan kebutuhan mengakses sumber dana yang lebih besar, untuk memenuhi standar minimal sosial ekonomi para pemimpin politik dan pemerintahan. Di DPRD penampakan motivasi akses kapital itu, sudah berlangsung menjelang Pemilu 2004, sebagaimana dibuktikan dengan perlawanan terhadap PP 110 yang membatasi penghasilan mereka, dengan konsekuensi ratusn anggota DPRD terperangkap tuduhan korupsi. Di DPR puncak penyalah gunaan kekuasaan untuk mengakses suber dana secara efektif, terbuka oleh KPK setahun menjelang berakhirnya masa jabatan yang dimulai dari akhir Pemilu tahun 2004.

Lebih dari itu, motif berkuasa dan akses kapital justeru diperlihatkan oleh pergeseran pemimpin politik kepada golongan pengusaha yang dimulai sejak Pemilu 2004. Dan menjelang Pemilu 2009, motif akses kapital itu menajam, sebagaimana dibuktikan dengan pemuncakan proses politik uang di antara Calon Pemilu dan Pilkada untuk memperoleh nomor urut jadi atau membayar tiket pencalonan oleh partai, di samping untuk membiayai proses pemenangan Pemilu terutama biaya kampanye. Dengan begitu, kedigdayaan politik kekuatan kapital semakin mewarnai reformasi politik Indonesia, sekalipun demokrasi universal menjunjung prinsip bahwa trust (kepercayaan) adalah mekanisme wajib bagi interaksi kekuasaan politik.

Reformasi organisasi kekuasaan pemerintahan, barulah melanjut perubahan yang dimulai oleh rejim Orla dan Orb, yaitu mengalih

Presidensial. Tapi dalam prakteknya, Presiden Gus yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada MPR (legislatif super) sehingga memenuhi ciri Parlementarianisme, malah memusatkan kekuasaan di tangannya sehingga bukan saja tidak terkontrol oleh DPR melainkan menjadikannya berfungsi sebagai parlemen stempel karet.

Namun begitu, setelah UUD 1945 di amandemen yang antara lain untuk memastikan pemberlakuan Sistem Pemerintahan Presidensial di tahun 2004, ternyata UU Politik yang setiap menjelang Pemilu diro bah, berkelanjutan memuat ketentuan yang mengkondisikan operasi sistem parlementer di lembaga legislatif nasional dan daerah. Lalu berlangsunglah praktek sistem pemerintahan ganda, yaitu Presidensial di Lembaga Kepresidenan dan Parlementer di Lembaga Legislatif, dengan nuansa parlementarian karena tanpa tersedianya dukungan mayoritas DPR yang diperlukan oleh presiden, maka penggunaan hak legislasi dan kontrol DPR dirasakan sebagai melemahkan presiden. Begitu pula dengan tiadanya formalitas pengelompokan anggota legislatif atas fraksi pendukung pemerintah dan oposisi, yang menyebabkan presiden bisa kehilangan fungsi kemenangan mayoritasnya dari Pemilu di hadapan DPR, sebab para menterinya kebanyakan adalah toko partai yang punya fraksi di DPR. Memang untuk menghadapi terjadinya ketidak loyalan menteri, presiden membuat kontrak bersama mereka. Akan tetapi selalu saja ada menteri yang merasa kepentingan politiknya dirugikan oleh langkah presiden, maka menteri bersangkutan bersikap oposisi. Bisa jadi sikap oposisional pembantu presiden itu terjadi, karena kontrak dengan menteri tidak dikukuhkan dengan kontrak dengan pimpinan partainya.

Kerumitan kerumitan sistem pemerintahan yang memandulkan koherensi dan sinergi kinerjanya, adalah buah dari pragmatisme politik yang telah membentuk watak pa/-ra ~~politisi~~ Indonesia di era ref-

formasi yang berakar ke masa pemerintahan otokrasi. Pembangunan karakter selama hampir dua generasi, telah memandulkan sikap idealisme para politisi sekarang. Karenanya mereka membuat kesepakatan termasuk tentang sistem pemerintahan, secara 'asal atau harus jadi' berdasar pertimbangan kepentingan sempit dan jangka pendek. Mekanisme pembuatan keputusan oportunistik itu adalah peluang bagi kekuatan kapital untuk mendominasi substansi dan interpretasi perundang undangan politik demi keuntungan. Operasi pemanfaatan peluang itu, dilakukan mereka dengan menggunakan teknik politik uang untuk 'menggarap' para politisi. Sejak persiapan Pemilu 2004 penggunaan teknik politik uang, yang dilengkapi dengan oksodus pengusaha menjadi politisi, mengambil alih kepemimpinan partai melalui muktamar atau kongres, di samping melalui perolehan kemenangan di dalam Pemilu.

Kebijaksanaan publik sebagai produk dari proses kinerja keseluruhan aspek reformasi politik tersebut di atas, pada hakekatnya merupakan kombinasi dari strategi dan rencana penyelesaian masalah yang dihadapi oleh rakyat dan masyarakat serta negara sembari meraih kemajuan. Karena itu kebijaksanaan publik menjadi objek pertarungan politik yang lebih kurang sama bobotnya dengan perebutan posisi kekuasaan negara, baik bagi kekuatan kedaulatan rakyat maupun oleh kekuatan kapital. Dalam pada itu, berkenaan dengan fungsinya sebagai penyelesaian masalah dan pengkondisian kemajuan untuk setiap atau keseluruhan aspek kehidupan, maka konstrain waktu dan kemampuan menyebabkannya difungsikan berdasar prioritas. Berkaitan dengan hal itu, dikenal tipologi dan objektif serta ruang lingkup kebijaksanaan publik.[36]

Berdasar fungsinya terhadap tujuan dikenali empat tipe kebijaksanan publik yaitu, ekstraktif, regulatif, distributif, dan prosedural. Menu -

kan sistem pemerintahan parlementer menjadi sistem pemerintahan presidensialisme. Tapi di awal reformasi, prakteknya justeru memperkuat DPR karena pengalaman buruk dengan dua rejim otokrasi yang mengebiri kekuasaan (peran dan fungsi) DPR menjadi parlemen stempel karet (rubber stamp parleamen), sehingga presiden menjadi penguasa yang tidak tersaingi dan tidak terawasi. Setelah mengalaminya selama lebih dari empat dekade,kaum oposan bersama rakyat akhirnya mendukung penguatan DPR sedemikian rupa,sehingga malah menyulitkan posisi presiden bersama kabinetnya untuk menunaikan tuga secara efektif. Dalam sapuluh tahun reformasi, malah ketidak imbangan kekuasaan legislatif dengan eksekutif, dipandang sebagai sebab bagi kegagalan pemerintahan negara menyelesaikan masalah rakyat dan masyarakat serta bangsa.

Pada hakekatnya, ketidak pastian sistem pemerintahan sebagai pengorganisasi/-an kekuasaan negara, yang diakibatkan oleh pertarungan kekuatan sosial-politik atas pilihan terhadap fungsi demokrasi dan/-bentuk sistem pemerintahan, baik di level konstitusi maupun ditatarran UU secara ideal di satu sisi, ataupun di dalam praktek penyelenggaraan negara di sisi lainnya. Sejarah memperlihatan bahwa dr dalam kerumitan kombinasi pilihan yang terjadi, lahir ketidak koherenan kelembagaan pemerintahan yang berakibat kepada kesulitan para penguasa bersinergi untuk menghasilkan kebijaksanaan publik yang diperlukan menyelesaikan masalah.

Lihatlah kembali UUD 1945 sebelum amandemen yang bermuatan Sistem Pemerintahan Presidensial dan sekaligus Sistem Pemerintahan Parlementer, dijadikan acuan oleh rejim Orla dan Orba. Tapi kedua rejim itu memusatkan kekuasaan pada Lembaga Kepresidenan. Sekalipun begitu, sejak persiapan Pemilu 1971 pemerintah Orba membuat UU Politik yang secara keseluruhan menopang Sistem Pemerintahan

Presidensial. Tapi dalam prakteknya, Presiden Orde yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada MPR (legislatif super) sehingga memenuhi ciri Parlementarianisme, malah memusatkan kekuasaan di tangannya sehingga bukan saja tidak terkontrol oleh DPR melainkan menjadikannya berfungsi sebagai parlemen stempel karet.

Namun begitu, setelah UUD 1945 di amandemen yang antara lain untuk memastikan pemberlakuan Sistem Pemerintahan Presidensial di tahun 2004, ternyata UU Politik yang setiap menjelang Pemilu diro bah, berkelanjutan memuat ketentuan yang mengkondisikan operasi sistem parlementer di lembaga legislatif nasional dan daerah. Lalu berlangsunglah praktek sistem pemerintahan ganda, yaitu Presidensial di Lembaga Kepresidenan dan Parlementer di Lembaga Legislatif, dengan nuansa parlementarian karena tanpa tersedianya dukungan mayoritas DPR yang diperlukan oleh presiden, maka penggunaan hak legislasi dan kontrol DPR dirasakan sebagai melemahkan presiden. Begitu pula dengan tiadanya formalitas pengelompokan anggota legislatif atas fraksi pendukung pemerintah dan oposisi, yang menyebabkan presiden bisa kehilangan fungsi kemenangan mayoritasnya dari Pemilu di hadapan DPR, sebab para menterinya kebanyakan adalah toko koh partai yang punya fraksi di DPR. Memang untuk menghadapi terjadinya ketidak loyalan menteri, presiden membuat kontrak bersama mereka. Akan tetapi selalu saja ada menteri yang merasa kepentingan politiknya dirugikan oleh langkah presiden, maka menteri bersangkutan bersikap oposisi. Bisa jadi sikap oposisional pembantu presiden itu terjadi, karena kontrak dengan menteri tidak dikukuhkan dengan kontrak dengan pimpinan partainya.

Kerumitan kerumitan sistem pemerintahan yang memandulkan koherensi dan sinergi kinerjanya, adalah buah dari pragmatisme politik yang telah membentuk watak para politisi Indonesia di era ref-

formasi yang berakar di masa pemerintahan otoriter sebelumnya rakter selama hampir dua generasi, telah memandulkan sikap idea - lisme para politisi sekarang. Karenanya mereka membuat kesepakatan termasuk tentang sistem pemerintahan, secara 'asal atau harus jadi' berdasar pertimbangan kepentingan sempit dan jangka pendek. Mekanisme pembuatan keputusan oportunistik itu adalah peluang bagi kekuatan kapital untuk mendominasi substansi dan interpretasi perundang undangan politik demi keuntungan. Operasi pemanfaatan peluang itu, dilakukan mereka dengan menggunakan teknik politik uang untuk 'menggarap' para politisi. Sejak persiapan Pemilu 2004 penggunaan teknik politik uang, yang dilengkapi dengan oksodus pengusaha menjadi politisi, mengambil alih kepemimpinan partai melalui muktamar atau kongres, di samping melalui perolehan kemenangan di dalam Pemilu.

Kebijaksanaan publik sebagai produk dari proses kinerja keseluruhan aspek reformasi politik tersebut di atas, pada hakekatnya merupakan kombinasi dari strategi dan rencana penyelesaian masalah yang dihadapi oleh rakyat dan masyarakat serta negara sembari meraih kemajuan. Karena itu kebijaksanaan publik menjadi objek pertarungan politik yang lebih kurang sama bobotnya dengan perebutan posisi kekuasaan negara, baik bagi kekuatan kedaulatan rakyat maupun oleh kekuatan kapital. Dalam pada itu, berkenaan dengan fungsinya sebagai penyelesaian masalah dan pengkondisian kemajuan untuk setiap atau keseluruhan aspek kehidupan, maka konstrain waktu dan kemampuan menyebabkannya difungsikan berdasar prioritas. Berkaitan dengan hal itu, dikenal tipologi dan objektif serta ruang lingkup kebijaksanaan publik.[36]

Berdasar fungsinya terhadap tujuan dikenali empat tipe kebijaksanan publik yaitu, ekstraktif, regulatif, distributif, dan prosedural. Menu -

rut urgensinya terhadap tujuan, kebijaksanaan publik dibedakan atas kebijaksanaan jangka panjang dan menengah serta pendek. Dan atas ruang lingkup pemanfaatannya, dikategorikan pula kebijaksanaan publik atas berbagai aspek kehidupan seperti, ekonomi, sosial budaya, hukum dan seterusnya.

Adalah konstrain waktu dan biaya serta manajerial, yang menyebabkan penguasa dan pemerintah tidak mampu membuat dan melaksanakan kebijaksanan publik dengan mengikuti seluruh kategirnya di atas. Maka kecenderungan yang berlaku dalam pembuatan dan pelaksanaannya adalah membuat pilihan berdasarkan prioritas. Keharusan menge - nyampingkan hambatan, adalah konsekuensi dari prioritas yang didasri oleh tingkat relevansinya dengan masalah, dalam artian dirancang dan di putuskan berdasar tingkat efisiensi dan efektifitas serta keadilan yang dapat di capai melalui hasil dan dampaknya.

Sejauh ini, ternyata reformasi kebijaksanaan publik Indonesia sebagai negara gagal fungsi, bukan saja berujung pada kegagalan mereduksi dan atau menyingkirkan hambatan, melainkan juga bermuara pada kelemahan pilihan prioritas. Ketidak efisienan menyeluruh kebijaksanaan publik, berlangsung mulai dari perencanaan dan perdebatan serta pemutusannya, sampai kepada pelaksanaan dan efaluasi serta pengawasan, melewati proses panjang dan berbelit (rumit) yang memerlukan biaya tinggi. Pemutusan substansi dan pilihan alternatifnya - pun berlangsung, melalui proses tawar menawar yang telah menggeser metode kompromi adil /-dalam artian atas nama dan untuk rakyat, menjadi perse - kongkolan yang amat mengutamakan kepentingan pembuat keputusan beserta golongannya. Proses kebijaksanaan publik yang tidak kompatibel dan tidak transparan seperti itulah, yang memungkinkan terjadinya dominasi oleh golongan kuat secara politik dan terutama secara kapital sehingga bermuara pada ketidak adilan, karena .

sistem yang membingkai proses kebijaksanaan seperti itu, tidak mengkondisikan kekuatan kedaulatan rakyat untuk berpartisipasi secara efektif.

Dalam proses amandemen UUD 1945 sebagai kebijaksanaan dasar tentang bingkai bernegara, konsultan asing seperti dari NDI dan US AID secara langsung serta pelobby LSM yang ditunjang dengan dana bantuan negara besar, mendorong masuknya pemikiran dan regulasi demokratik seperti HAM, kontrol rakyat terhadap pemerintah, peran partai dan masyarakat sipil dalam negara,[37] melalui berbagai pasal dan ayat beru UUD tersebut. Lebih jauh pengaruh kekuatan kapital yang berlangsung melalui institusi dan konsultan serta dana asing itu, juga berlangsung dalam pembaharuan Sistem perpajakan dalam UU Pajak, liberalisasi ekonomi melalui APBN dan penataan BUMN dan kebijaksanaan Migas, dan sebagainya. Di dalam proses mamandemen UUD 1945, kekalahan kekuatan kedaulatan rakyat tergambar dalam ketidak mampuan kaum konserpatif yang terdiri dari anggota MPR beraliran nasionalis radikal terutama dari PDIP yang dalam kampanye Pemilu tahun 1999 mengaku sebagai partainya rakyat kecil alias 'sandal jepit. Malah kaum intelektual dan kelas menengah seperti LSM, berpihak kepada perjuangan liberalisme atas kebijaksanaan negara.

Memang kemenangan optimal pemikiran dan kepentingan kekuatan kapital atas kedaulatan rakyat dalam proses kebijaksanaan publik di Indonesia, dimulai sejak krisis ekonomi di bawah Presiden Soeharto yang tidak terkendalikan, dan menyebabkanya harus menerima bantuan IMF yang disertai dengan kekuasaan untuk menentukan perekonomian dan poltik Indonesia. Lelu Presiden B.J. Habibi yang menggantikannya, dan berlanjut ke Presiden reformasi berikut yaitu Gus Dur dan Megawati, melanjutkannya dengan perubahan yang tidak substansial. Presiden SBY memang menghentikan kerjasama dengan IMF, akan tetapi kebijaksanaan yang sudah ditentukannya berlanjut , baik dalam ben

tuk prinsip maupun berbentuk operasionalisasinya. Begitulah misalnya dengan kebijaksanaan pasar bebas, privatisasi BUMN, subsidi BBM, Pengelolaan MIGAS, pertanian sampai pendidikan, dan seterusnya.

Akses Dalam Pelembagaan Demokrasi:

Huntington benar tatkala menyimpulkan bahwa stabilitas politik dikondisikan oleh pelembagaan politik.[38] Maknanya adalah fungsi pelembagaan politik untuk menjamin ketersediaan sarana bagi siapapun yang berkepentingan untuk berpartisipasi ataupun memobilisasi rakyat secara politik, sehingga dimungkinkan terciptanya rasa aman warga masyarakat berdasar adanya kepastian politik yang dikondisikannya.

Berdasar penelusuran konprehensifnya atas lembaga demokrasi diberbagai negara, Dahl sampai kepada pendapat tentang enam institusi yang dibutuhkan oleh demokrasi berskala besar yaitu, pejabat terpilih/-sebagai perwakilan politik, Pemilu bebas, bebas berpendapat, informasi multi sumber, otonomi perserikatan, HAM inklusif.[39] Tentu ada kebebasan untuk membentuk berbagai lembaga demokrasi sejauh beralasan, akan tetapi keenam institusi itu berarti merupakan syarat bagi setiap masyarakat yang berkepentingan dengan kehadiran nyata demokrasi.

Perjalanan demokrasi Indonesia, terutama di era reformasi, amat diwarnai oleh kesenjangan di antara fungsi kepastian politik dengan kehadiran dari lembaga demokrasi. Sejauh ini sudah ada hampir 500 lembaga perwakilan rakyat mulai dari DPR dan DPRD Propinsi sampai ke DPRD Kota dan Kabupaten serta sekitar 60 000 Dewan Perwakilan Desa. Pemilu nasional/-dan seluruh daeran akan ketiga kalinya dalam tahun 2009, sementara sudah hampir tiga perempat daerah menyelenggarakan Pilakda Langsung sejak 2005. Tidak terbantahkan bahwa era reformasi merupakan sorga kebebasan berpendapat dan akses sumber informasi serta kebebasan asosiasi, disepanjang Indonesia merdeka. Dan

sekalipun masih menghadapi berbagai hambatan, berdasar penerimaan formal prinsip dan aturannya sudah dituangkan dalam peraturan perundangan, sementara realisasinya sudah dimungkinkan melalui pembentukan bermacam lembaga perjuangannya.

Memang pelembagaan demokrasi masih terbentur oleh tingkat adaptabilitas stake holders dan kompleksitas pengorganisasian serta otonomi lembaga disamping koherensi unit unitnya,[40] yang secara bersama membangun solidaritas vested interest terkait yang bermuara kepada integrasi[41]. Kesulitan yang menyebabkan itulah fungsi lembaga demokrasi belum menjamin kepastian politik secara memadai, dengan konsekuensi hadirnya ketegangan politik berupa persaingan ketat sampai curang, yang tidak jarang melahirkan konflik dan bahkan kekersan politik.

Boleh jadi kesenjangan fungsi kepastian politik dari lembaga demokrasi dengan pelembagaan institusi demokrasi itu, berakar kepada keterperangkapan reformasi politik oleh tradisi primordialisme dan parokhialisme, sehingga berkompromi dengan tujuannya mengujudkan demokrasi moderen. Maka dewasa ini sedang berlangsung pengoperasian mekansime bargaining dan kompromi menjadi persekongkolan, sebagaimana kedaulatan rakyat bergeser menjadi kekuasaan elit, dan manfaat bersama menjadi keuntungan penguasa (oligarkhi), di dalam proses lembaga lembaga demokrasi Indonesia. Dengan sendirinya ketidak pastian pelembagaan dan institusi demokrasi itu, menentukan perjalanan akses rakyat terhadap lembaga demokrasi, Dan kondisi itulah yang lebih menguntungkan bagi kekuatan kapital dibanding dengan raihan kekuatan kedaulatan rakyat, sebagaimana setidaknya tergambar di dalam Otonomi Perserikatan, Pemilu dan Pemimpin Terpilih, sebagai lembaga demokrasi Indonesia yang berperan strategis dewasa ini.

Otonomi Perserikatan ditampilkan oleh Ormas dan Orpol yang

amat beragam dan terkelompok berdasar aneka jaringan historis atau ideologi dan kepentingan, yang dalam kaitannya dengan kekuasaan negara terbedakan secara tegas di antara Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Partai Politik (partai). Sekalipun lebih banyak Ormas yang mandiri terhadap partai, akan tetapi setiap Partai membina Ormas sealiran (ideologi) berdasar politik aliran. Tapi partai menikmati otonominya secara optimal, baik terhadap masyarakat sebagai basisnya maupun terhadap negara sebagai sasaran bagi upayanya untuk membangun /-pengaruh. Hanya saja otonomi perserikatan itu, masih jauh dari memberi manfaat kepada masyarakat luas, karena berlangsungnya sistem kekuasaan internal yang sentralistik dan oligarkhis oleh elit organisasi organisasi itu. Malah pengelolaan institusi demokrasi moderen itu, seringkali menjadi tidak efektif alias gagal fungsional, karena memanfaatkan mekanisme tradisi seperti nepotisme, koletifisme, klik, dan sebagainya.

Ormas berpeluang lebih besar diperangkap tradisi, karena kebanyakan dibentuk oleh kelompok primordial berdasar suku dan atau agama ataupun daerah asal menurut kelahiran dan atau pemukiman (domisili).[42] Bersama tujuan pembentukannya untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan bersama, basis sosial /-Ormas sebagai organisasi moderen mengkondisikannya untuk cenderung berproses secara tradisional.

Sejauh ini, kelangsungan dan keberhasilan kinerja Ormas mengujudkan tujuannya, amat ditentukan oleh keserasian penataan kekuasaan internal organisasi yang secara rasional bertolak dari pemikiran moderen, dengan kebiasaan bersikap dan bertindak yang berdasar tradisi diwarisi secara turun temurun. Tapi perubahan ekonomi dan komunikasi yang mengglobal dengan konsekuensi terdorongnya pembaharuan cara pikir dan gaya hudup, setidaknya pada sebagian anggota terutama kalangan muda Ormas, menyebabkan keserasian tradisi dengan modernitas dimaksudkan mengalami gangguan. Muara

dari kondisi itu ialah mandegnya kegiatan Ormas. Memang dimungkinkan perpecahan, akan tetapi identitas primordial yang memelihara loyalitas primordial. melemahkan kekuatan pemecah, sehingga keutuhan bertahan. Hanya saja perbedaan cara berpikir dan gaya hidup itu berlangsung terus secara laten, namun berpengaruh terhadap pelemahan motif aktivis dan pengurus untuk berinisiatif dan meningkatkan kinerja Ormas. Diperkuat oleh alasan kesibukan profesi, pengaruh kesenjangan struktural yang moderen dengan kultural yang tradisional itu, menjadikan kebanyakan Ormas mati suri yang cenderung membuktikan eksistensi dirinya secara minimal melalui acara pertemuan atau pesta dalam rangka memperingati hari penting atau pemilihan pengurus baru.

Partai politikpun cenderung bergiat secara tidak intensif disamping tidak efektif dan tidak efisien. Karenya tidak mengherankan apabila sumbangannya kepada masyarakat dan bangsa serta negara menjadi terbatas alias minim. Diperkuat dengan praktek skandal dan KKN maka kiner/-ja partai di era reformasi, telah meminimalkan kepercayaan rakyat terhadapnya. Survey menunjukkan bahwa partai dan DPR dianggap publik sebaga lembaga terkorup.[43]

Anatomi partai menurut ideologi dan kepemimpinan serta organisasi kekuasaan di samping prioritas program dan strategi perjuangan serta basis sosial, mengindikasikan penyebab kinerja dan sumbangan partai yang jauh dari harapan rakyat seperti itu. Secara ideologis, partai politik tidak terbedakan dengan jelas satu sama lain. Kebanyakan partai menggunakan Pancasila sebagai ideologi atau asasnya, dengan pengecualian beberapa yang mengideologikan agama secara pasti atau tersamar. Kecenderungan ideologi seperti itu membingungkan karena, kompetisi menjadi tidak jelas antar sesamapartai,atau kompetisi partai besar atas nama negara dalam berhadapan dengan partai lainnya. Lagipula kalaupun terjadi kompetisi/-dipertanyakan, apakah berdasar ideologi atau kepentingan semata. Lebih da-

ri itu, timbul kesan bahwa setelah merasa capek memproses reforma si partai sampai ke semacam sikap putus asa, sehingga secara suka rela kembali menerapkan sistem ideologi tunggal rejim Orba. Tapi adalah jelas bahwa ketidak perdulian partai dengan ideologi, merupakan ujud dari puncak pragmatisme politik yang justeru berkembang di bawah dua rejim otokrasi Orla dan Orba, berdasarkan mekanisme penyelamatan diri atau berperan serta di dalam sistem paksaan. Itulah sebabnya maka partai juga bersikap tidak memerlukan ideolog untuk menafsir ulang dan atau mengembangkan ideologi.

Kondisi kepemimpinan partai dewasa ini terkesan seadanya, sebagaimana terbukti dari kesederhana/-an kualitas popularitas dan kapabilitasnya. Popularitas alami berbasis kinerja bersama rakyat dalam menyelesaikan masalahnya, telah tergantikan dengan popularitas rekayasa karbitan melalui rapat akbar dan model terakhir adalah penggunaan motode'iklan sabun' yang berbiaya tinggi. Popularitas karbitan itu sendiri menjadikan kriteria kapabilitas kepemimpinan,seperti integritas dan kejujuran serta pengalaman politisi di samping negarawan dan manajer pemerintahan bersama pemimpin pembaharu yang relevan dengan tugas, menjadi terabaikan. Akibatnya partai terbuka untuk dipimpin oleh penguasa kapital, dengan konsekuensi kinerjanya bergaya penguasa dan memerintah dengan mengandalkan hukum sembari mengabaikan kearifan.

Pemimpin bertipe penguasa itulah yang berkecenderungan membangnun tatanan kekuasaan partai secara sentralisitik. DPP berperan menentukan dalam banyak hal, sementara unit organisasi partai di daerah lebih bertindak sebagai pelaksana. Sikap berbeda pemimpin daerah dari partai cenderung diperlakukan sebagai ketidak disiplinan, sehingga menyelesaiannya dengan memberi sanksi mulai dari tegoran atau peringatan sampai pemecatan. Kemudahan pemimpin mengarahkan sentralisasi kekuasaan partai, dimungkinkan oleh pemberla-

kuan orientasi kekuasaan tradisional oleh kalangan elit partai secara umum.

Tidak jelasnya ideologi alias kecenderungan pragmatisme politisi partai bersama kecenderungan elitisme tatanan kekuasaan, melatari ketidak berpihakan partai kepada rakyat, sebagaimana dicerminkan dalam prioritas program yang dirancang. Program partai yg berkaitan dengan upaya untuk memenangkan persaingan atas kekuasaan negara, diprioritaskan terhadap program yang berkaitan dengan pelayanan anggota apalagi untuk masyarakat luas. Ujudnya ialah mengutamakan sikap dan kegiatan yang menguntungkan elit partai, ketimbang memberikan manfaat kepada anggota dan rakyat luas. Sikap yg tidak sehat secara demokratik itu, justeru tidak melemahkan posisi penguasa dan elit partai, karena perkembangan demokrasi masih mentoleransi berlangsungnya kinerja sistem kekuasaan paternalisme yang terselur melalui mekansime money politics,dengan fungsi memelihara kepercayaan publik dan atau memulihkannya dalam hal pemimpin mengalami penurunan dukungan.

Tergantikannya ideologi dengan pragmatisme bersama minimnya pengalaman kebanyakan pemimpin partai dewasa ini, mengkondisikan partai untuk menggunakan strategi perjuangan 'bagaimana nanti' yg bersifat fleksibel dan berbasis kepentingan penguasa partai. Karenanya teramati sikap partai yang berubah dengan enteng dan penuh keraguan serta tidak tegas dalam menghadapi masalah serius apalagi rumit (komplikatif). Ketiadaan standar prosedur dalam sistem politik memang kesempatan untuk tidak konsisten, akan tetapi kecenderungan pilihan sikap inkonsisten, tentu terpulang kepada penguasa dan elit partai itu sendiri.

Dari pengamatan terhadap keseluruhan elit dan penguasa partai di Indonesia, diperoleh pemahaman bahwa kecenderungannya bersikap tradisional ketimbang rasional, berkaitan erat dengan paradigma

mereka tentang hubungan dengan basis sosial. Sebagaimana diketa - hui masyarakat pos kolonial Indonesia yang bersifat tradisional, memang memberi peluang kepada pemimpin partai untuk bersikap sama dengan alasan untuk memperoleh kepercayaan dan dukungan. Dari si- si hak, argumen itu dapat dimengerti. Akan tetapi dari sisi kewa- jiban pemimpin dan partai untuk mengelola masyarakat demi kemajuan kehidupannya, maka sikap pasrah elit partai itu amatlah tidak ma- suk akal. Tapi itulah kenyataan partai sampai sekarang, dengan pe ngecualian sedikit pemimpin dan partai.

Sementara sedikit pembaharu masyarakat dari kalangan partai yang baru hadir itu, masih menggunakan pendekatan moral agama, sehingga pe luasannya ke segenap kalangan masyarakat akan bermasalah. Sementara itu, pembaha ru muda diluar partai dengan gagasan yang bisa diterima masyarakat luas, tidak mempunyai jaringan organisasi cukup efektif utnuk men dorong perubahan substansial masyarakat Indonesia.

Pengorganisasian dan pengelolaan perserikatan otonom seperti itu, membentuk peluang partisipasi yang membedakan golongan masya rakat. Kenyataannya ditunjukkan oleh kecenderungan bahwa pengurus terutama pimpinan utama Ormas dan Partai, adalah tokoh terdidik di samping berpengalaman luas berdasar dukungan ekonomi yang mencuku pi, sebagaimana lazimnya golongan atas dan menengah masyarakat. Di perkuat dengan tradisi paternalisme, terbuka peluang bagi elit or ganisasi tersebut untuk menjadi dominan, dengan akibat partisipa- si digeser menjadi mobilisasi di mana jumlah dan bentuk aktifitas massa ditentukan oleh elit Ormas atau partai.

Dengan sendirinya, posisi dan peran publik di dalam lembaga demokrasi secara terkendali seperti itu, membuktikan keterbatasan peluang akses kekuatan kedaulatan rakyat. Dari tiga unsur akses terhadap perserikatan otonom yang dapat dipilih atau dikombinasikan

yaitu, punya (mendapat) informasi tentang profil lembaga dan berpartisipasi aktif serta memperoleh manfaat nyata darinya, maka kecenderungan yang tampak ialah lebih banyak rakyat yang sekedar mengetahuinya. Sedangkan untuk berperan,lebih terbuka secara mobilisasi, yang kebanyakan lebih menguntungkan penguasa atau pengurus.

Dibanding dengan Pemilu Orba, dimasa reformasi partisipasi pemilih menjadi lebih rendah sekitar 20% (nasional) sampai 40-an persen (Pilkada). Itulah konsekuensi penerapan prinsip demokrasi bahwa memilih adalah hak (kedaulatan) rakyat. Mereka yang tidak menggunakan hak pilih itu tergolongkan berdasar alasan berhalangan dan tidak terdaftar ataupun menolak menggunakan hak pilih sebagai protes (Golput).

Golput (Golongan Putih) muncul pertama kalinya menjelang Pemilu 1971 untuk memprotes proses mobilisasi yang mengkebiri esensi Pemilu,yaitu demokrasi di bawah kekuasan militer dan otokrasi Presiden Soeharto. Sejak itu, setiap Pemilu sampai sekarang, isu Golput ditampilkan oleh kalangan warga masyarakat yang berpendapat bahwa demokrasi tidak memberi manfaat kepada masyarakat dan bangsa serta negara secara memadai. Pemilu hanya berguna buat kaum elit dalam rangka membagi kekuasaan negara secara syah, dalam rangka merealisasikan demokrasi minimal.

Kritik terhadap Pemilu yang membatasi akses kalangan luas masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan luas, menjadi beralasan karena Pemilu di era reformasipun membatasi penentuan calon dan pemenangnya oleh pangurus partai dengan menetapkan nomor urut, dengan ketentuan bahwa nomor jadi yaitu sebanyak jumlah korsi yang bisa dimenangkan diberikan kepada pengurus dan atau tokoh terkenal yang bersedia menyumbang biaya kampanye sebesar mungkin. Dalam

kegiatan Pemilu yang kurang strategis dari segi kekuasaan, seperti kampanye dan menghimpun sumbangan serta penyerahan suara di TPS di samping mengawasi Pemilu, akses partisipasi dibuka selebar lebarnya dan malahan dimobilisasi.

Keritik tersubstansial terhadap Pemilu sebagai lembaga demokrasi ialah minimnya akses rakyat terhadap manfaat dari hasil Pemilu itu sendiri. Pemilu yang berfungsi minimal terhadap demokrasi, dibuktikan oleh hasilnya yang berhenti pada terpilihnya pejabat pemerintahan alias penguasa negara. Akan tetapi pejabat itu hampir semuanya gagal memenuhi janji (niat/program) yang dikemukakan kepada pemilih di masa kampanye. Hal itu menjadi kecenderungan kuat karena Pemilu tidak menguatkan fundasi kehidupan politik dan pemerintahan, supaya para pemenang Pemilu mampu menyelesaikan masalah dan membuat kemajuan, dengan cara menghasilkan kebijaksanaan publik yang berelevansi tinggi dengan masalah dan mengkondisikan penyediaan public goods secara mencukupi ser/-ta mengkondisikan supaya kehidupan rakyat berproses secara damai, sehingga demokrasi terujudkan secara maksimal.[44] Itulah sebabnya maka terjadi kepincangan akses lembaga Pemilu di antara kaum elit yang minoritas tapi mampu dan berpunya dengan rakyat kebanyakan.

Kegagalan pemimpin terpilih dalam Pemilu Pemilu di masa reformasi, selain berakar kepada kepemimpinannya juga bersumber kepada sistem partai dan sistem politik/pemerintahan yang tidak mengkondisikan kinerjanya menjadi efektif dan efisien serta transparan . Kepemimpinan terlalu mengandalkan popularitas yang tidak diimbangi dengan kapabilitas. Apalagi bila popularitas itu tidak dilandasi dengan kemampuan mesin organisasi politik yang akan merentankan kekuatan politik pemimpin bila dukungan yang dibangun berdasar koalisi kepentingan terganggu oleh konflik kepentingan.

Karena kapabilitas kepemimpinan dengan unsur integritas (juju) dan visioner serta pengalaman politisi bersama negarawan dan manajer pemerintahan disamping pemimpin pembaharu,[45] yang punya relevansi kuat dengan tugas sebagai pejabat negara pemenang Pemilu tidak mencukupi (memadai), maka tidak tersedia alternatif untuk mensubstitusi popularitas.

Rentannya kemampuan personal pemimpin hasil Pemilu, tidak pula terkompensasi oleh ketersediaan dukungan kuat dari sistem partai yang berbentuk ultra multi partai, karena kemuskilan membentuk kekuatan politik mayoritas yang dipersyaratkan oleh pemerintahan efektif dan sekaligus demokratik. Lagipula inkapabilitas pemimpin yang disertai dengan lemahnya sistem partai, tidak juga terkompensasikan oleh sistem pemerintahan, karena pos Pemilu selalu diwarnai oleh Sistem Pemerintahan yang tidak koheren, sehingga komponen pemerintahan tidak terkondisikan untuk bekerja secara sinegis guna menghasilkan kebijaksanaan publik sesuai dengan masalah. Selalu saja penguasa hasil Pemilu terbingungkan, oleh kombinasi yang tidak sistemik di antara Sistem Pemerintahan Presidensial dengan sistem Parlementer.

Sistem Partai tanpa kekuatan politik mayoritas dan Sistem Pemerintahan tanpa koherensi dan sinegi, mengkondisikan kinerja para penguasa negara yang terpilih dalam Pemilu, mulai dari anggota DPR dan pasangan presiden sampai kepada anggota DPRD dan pasangan Kepala Daerah, untuk mengabaikan fungsi perwakilan politik yang dipikulnya.[46] Ketidak pastian kinerja dan fungsi kebijaksanaan publik yang dihasilkan mereka melalui mekanisme sistem partai dan sistem pemerintahan yang harus dipergunakan, meletakkan mereka dalam situasi yang tidak aman secara politik. Untuk memperoleh rasa aman, mereka justeru memanfaatkan kinerja sistem partai dan sistem pemerintahan untuk mengamankan kepentingan diri dan golongannya.

Akibatnya mereka tidak fokus untuk melayani konstituen dengan jalan membantu mereka menyelesaikan masalah melalui kebijaksanaan publik relevan yang dihasilkan.

Pengabaian kepentingan rakyat oleh pejabat negara yang terpilih dalam Pemilu dan Pilkada, sesungguhnya bukan hanya dihasilkan berdasar sikap reaktif terhadap ketidak pastian sistem partai dan sistem pemerintahan. Lebih dari itu, beralasan untuk menyimpulkan nya sebagai konsekuensi dari suatu kesepakatan para wakil rakyat terencana, sehingga pula beralasan untuk mengkategorikannya sebagai suatu persekongkolan politik (political conspiracy). Setidaknya ada dua penjelasan yang bisa diketengahkan, pertama ialah kecenderungan kompromisme berbasis saling memenuhi kepentingan di kalangan pembuat kebijaksanaan publik, yang disertai dengan tawar menawar isu (substansi) kebijaksanaan dengan pertukaran dana dan fasilitas material, sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian terdahulu. Dan kedua adalah realita peraturan/-an perundangan politik, khususnya UU Susduk dan Tatatertib Badan Legislatif pusat dan daerah, yang tidak mengeksplisitkan dan merinci fungsi perwakilan politik anggota dewan bersangkutan. Pada hal fungsi legislasi dan budjut serta kontrol DPR dan DPRD, secara rinci diatur dalam UU Susduk dan Tatatertib dewan.

Ketidak jelasan makna dan mekanisme perwakilan politik bagi wakil rakyat, menjadikan mereka terkondisikan dan atau berpeluang untuk fokus pada perjuangan kepentingan diri dan golongan. Dibimbing oleh pramatisme politik, pilihan, langkah itu bukan saja menguntungkan sesuai prosedur, melainkan menguntungkan secara berlipat ganda dengan cara menyalahi prosedur tetap yang berlaku. Itulah yang membawa wakil rakyat terpilih ke tahanan polisi atau jaksa terutama KPK, yang berlanjut ke pengadilan dan berujung di penjara.

Dengan begitu jelaslah bahwa akses terhadap pejabat terpilih di negara ini, jauh lebih terbuka bagi golongan berpengaruh kare-

na kekuatan finasial, ketimbang rakyat yang hanya bermodal kedaulatan. Interaksi wakil rakyat dengan kekuatan kapital, amat jelas dalam kasus perubahan UU BI dan peralihan hutan di Riau dan Sumatera Selatan.

Reformasi Fundasi Politik dan Lembaga Demokrasi:

Akhirnya telaah tentang reformasi politik dan akses terhadap lembaga demokrasi ini, sampai kepada kesimpulan bahwa realita Indonesia di era reformasi ditampilkan oleh gagal fungsi negara, sebagaimaan ditunjukkan oleh ketidak efektifan pemerintahan negara mengelola kekayaan alam dan sumber daya manusia dalam rangka emngkondisikan keberhasilan upaya rakyat untuk memenuhi berbagai kebutuhannya. Salah kelola kehidupan rakyat oleh pemerintahan negara itu, berlangsung di-yang diwarnai dalam tatanan dan proses kekuasaan pemerintahan oleh kesenjangan antara das sollen dengan das sein, sebagaimana berlangsung di sepanjang perjalanan reformasi politik dan pelembagaan demokrasi. Ternyata perubahan politik dan lembaga demokrasi yang secara prosedural tampak mengalami kemajuan, bila ditelaah secara substansial diperoleh pemahaman bahwa perubahan itu tidak tepat arah dan berlangsung secara parsial dalam ketidak serasian struktur dengan kulturnya, sehingga membangun sistem politik dan pemerintahan demokratik yang tidak koheren serta tidak sinergi. Maka tidaklah mengherankan apabila kebijaksanaan publik yang dihasilkan pemerintahan reformasi, tidak memberikan manfaat memadai bagi rakyat sekalipun kaum elit dan penguasa amat menikmati faedahnya.

Kesenjangan manfaat pemerintahan negara di antara lapisan masyarakat itu, adalah konsekuensi dari dominasi kaum elit dan penguasa berkat dukungan kekuatan kapital di dalam perubahan struktur dan proses demokratisasi politik dan pemerintahan, di mana peran kekuatan kedaulatan rakyat lebih termobilisasikan ketimbang berpartisipasi.

Inkeherensi dan asinergis sistem politik dan pemerintahan Indonesia di dalam perjalanan transisi demokrasi, adalah hasil dari kompromisme di antara kaum elit dan penguasa yang mencerminkan dominasi kekuatan kapital, sebagaimana diresmikan dalam peraturan perundangan di bidang politik. Ujudnya ialah inkoherensi dan asinergis fundasi sistem politik dan pemerintahan yaitu kepemimpinan dan sistem partai serta sistem pemerintahan.

Strategi demokratisasi berbasis politik, memungkinkan peraturan perundangan yang tidak sejalan untuk 'diakali' supaya tidak mendistorsi kelancaran transisi demokrasi. Tapi karena kebanyakan kaum elit dan penguasa Indonesia terbiasa dan merasa nyaman menggunakan pendekatan hukum untuk memproses demokratisasi sistem politik dan pemerintahan, maka sepatutnya upaya mengkoherenkan dan mensinergikan fundasi kehidupan politik dan pemerintahan dengan melakukan perubahan atas UUD dan UU Politik.

Sinkronisasi peraturan perundangan politik,[47] dimulai dengan mengkonsistenkan UUD dengan UU Politik, lalu dilanjutkan dengan mengkoherensikan semua UU Politik yaitu UU Partai, UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden dan Kepala Daerah, UU Susduk, UU Pemda dan UU Ormas. Untuk itu Sistem Pemerintahan Presidensial yang sudah dipastikan dalam UUD 1945 Amandemen, dijadikan dasar sinkronisasi semua UU Politik. Dengan begitu diupayakan sinkronisasi UU sebagai berikut:

1. UU Ormas dan UU Partai disusun supaya bersubstansi yang mendukung dan memperkuat sistem politik dan pemerintahan demokrasi presidensialisme mayoritarian;
2. Begitu pula halnya dengan UU Pemilu DPR dan DPRD, serta UU Pemilu Presiden dan UU Pemilu Kepala Daerah;
3. Selanjutnya hal yang sama dilakukan dalam perubahan UU

Susduk, UU Pemda, UU Kementrian Negara dan UU Lembaga Kepresidenan yang sedang disusun.

4. Khusus dalam perubahan UU Pemilu legislatif dan eksekutif perlu dimasukkan persyaratan (kriteria) kepemimpinan politik dan pemerintahan, untuk menampilkan calon dan pemimpin terbaik di antara yang ada.
5. Semuanya itu memerlukan perubahan cara berpikir berdasar analisa dua variabel, dengan keterkaitan analisa demokrasi-Pemilu-Kepemimpinan-sistem partai-sistem pemerintahan.

Sinkronisasi peraturan perundangan itu, setepatnya dilakukan setelah Pemilu 2009 supaya berproses dengan tenang. Dimulai dengan membatalkan seluruh UU Politik melalui MK dengan alasan bertentangan dengan UUD. Lalu mendesak DPR dan Presiden untuk melakukannya. Akan tetapi dikawal oleh masyarakat sipil. Bila mandeg, masyarakat sipil membuat draf yang harus disetujui oleh DPR. Bila menolak, naskah itu dihadapkan kepada referandum.

Catatan Kaki:

1). Stoddard, Ethnonationalism and the Failed States: Source of Civil State Fragmentation in the Political Economy Emerge, 2000.

2). Diamond, Jared., Collapse. Penguin Books, 2006.

3). Rotberg, The Nature of Nation State Failure, 2002.

4).Didin S. Damanhuri, Media Indonesia 23 Mei 2008.

5). Data BPS yang diolah Litbang Media Indonesia, diterbitkan 19 Mei 2008.

6). Ibid.

7). Media Indonesia, 5 Mei 2008.

8). Kompas 8 Mei 2008.

9). Ibid.

10). BPS, Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka, BPS, 2005:52.

11). Media Indonesia 5 April 2008.

12). Media Indonesia, 29 Maret 2008.

13). Kompas 28 Maret 2008.

14). Ibid.

15). Kompas, 22 April 2008.

16). Koran Tempo, 9 April 2008.

17). Kompas, 18 April 2008.

18). Kompas, 28 Maret 2008.

19). Ibid.

20). Kompas, 9 Mei 2008.

21). Media Indonesia, 10 Mei 2008.

22). Kompas 21 Mei 2008.

23). Media Indonesia, 26 April 2008.

24). Kompas 11 Maret 2008.

25). Media Indonesia 2 Juli 2008.

26). Ibid.

27). Media Indonesia, 10 Mei 2008.

28). Dorodjatun Kuntjoro-Jakti,"Mengapa Posisi Comparative Advantage Indonesia Tetap Tidak Muncul sebagai Compatitive Advantage di Pasar Global, Regional ataupun Domestik ?". Power Pointers untuk Pra Seminar II Lemhanas, 12 Maret 2008.

29).Ibid.

30). Sri-Edi Swasono, "Daya Saing Dan Produktivitas Nasional" makalah untuk Lemhanas RI, 12 Maret 2008.

31). Kompas 11 Mei 2008.

32). Dipelopori oleh Adam Smith, lihat Mark Skousen, Sang Maestro Teori Teori Ekonomi Moderen. Prenada, 2006.

33). Dasar pemikirannya dari Keynes yang di dalam Ilmu Politik antara lain dimanfaatkan oleh Lipset, lihat Ibid.

34). Dahl, Perihal Demokrasi. YOI: 2001.

35). Almond and Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach. Little, Brown and Company, 1966.

36). Eugenen J. Kolb, A Framework For Political Analysis. Pretice-Hall, Inc., 1978.

37). Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi. Disertasi UI.

38). *Samuel P. Huntington*, Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968.

39). Dahl, Op.cit.

40). Huntington, Op.cit.

41). Talcot Parson, Esai Esai Sosiologi, jilid 2. Jakarta: Aksara Persada 1986.

42). Clifford Gertz, The Religion of Java. Free Press, 1966.

43). Transparansi Internasional Indonesia.

44). Lipset and Lakin., The Democratic Century. University of Oklahoma Press, 2004.

45). Arbi Sanit, Kepemimpinan Strategis dan Transformatif. Kerjasama JAICA dan Badiklat Depdagri, 2004.

46). Arbi Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia. Rajawali, 1985. Semua pejabat negara terpilih dalam Pemilu dartikan sebagai Wkil rakyat, karena berwenang membuat kebijkasanaan publik atas nama dan untuk rakyat.

47).Arbi Sanit,"Koherensi UU Politik" , makalah tidak diterbitkan, 2006.

Jakarta, 30 Juli 2008.