

BEBERAPA ASPEK REFORMASI

Wacana di seputar reformasi terus bergulir diberbagai aspek secara berkelanjutan. Buku kecil ini menyodorkan analisa dan kajian yang berkaitan dengan reformasi menyangkut struktur kelembagaan norma-norma dan budaya dalam masyarakat politik Indonesia.

Ada tujuh topik yang berbeda yang menjadi isi buku meliputi peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai salah satu pilar baru dalam keparlemen Indonesia, agenda reformasi di bidang kepegawaian parlemen, pencarian model pemilihan kepala daerah, masalah diseputaran peran militer, hubungan media dengan isu kebohongan publik, media dalam penyajian isu peran perempuan, dan gagasan tentang pengaturan masalah kebebasan informasi.

Perpustakaan DPR RI



13003879

ISBN 979-9052-26-2



Penerbit :

Pusat Pengkajian Dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia
Jakarta 2003

Editor :
RAHMAD BUDIAJI

BEBERAPA ASPEK REFORMASI

2003

352.63
BEB

BEBERAPA ASPEK REFORMASI

Editor :
RAHMAD BUDIAJI

Tim Peneliti Politik Dalam Negeri
Pusat Pengkajian Dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Jakarta 2003



552.63
BEB
Reformasi

BEBERAPA ASPEK REFORMASI

Editor :
Rahmad Budiaji

PERPUSTAKAAN
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

No : 367/PK-DPR-RI/2012/Ph
Tgl : 13-03-2012

Penerbit :
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Jakarta 2003

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Beberapa Aspek Reformasi / Editor

Rahmad Budiaji Jakarta :
Pusat Pengkajian dan Pelayanan
Informasi (P3I) Setjen DPR RI,
2003.
vii, 212 p. : ilus.; 21 cm.
ISBN 979 - 9052 - 26 - 2

1. INDONESIA - POLITIK DAN PEMERINTAHAN
I. Budiaji, Rahmad

320. 959 8 (DDC 20)

BEBERAPA ASPEK REFORMASI

Editor : Rahmad Budiaji

Dicetak Oleh :

CV. TIGA PUTRA UTAMA

ISBN: 979-9052-26-2

PENGANTAR PENERBIT

Reformasi menjadi sebuah kata yang sarat makna yang sering diucapkan atau ditulis dalam perpolitikan Indonesia menjelang hari-hari terakhir kekuasaan Orde Baru yang terus bergulir dan tetap sangat menarik minat sebagian orang hingga saat ini. Buku yang berjudul "Beberapa Aspek Reformasi", merupakan bagian usaha secara akademis dari para peneliti yang ada dalam Bidang Politik Dalam Negeri di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal (PPPI Setjen) DPR RI dalam mencermati dan menyikapi perjalanan reformasi tersebut.

Keberadaan PPPI Setjen DPR RI sebagai sebuah lembaga dan para peneliti yang bekerja di dalamnya secara faktual tidak dapat dipisahkan ibarat wadah dan isinya. Namun, setiap tulisan yang dimuat dalam buku ini bukan cerminan dari sikap dan pendapat PPPI Setjen DPR RI melainkan sikap dan pendapat masing-masing penulis secara pribadi. PPPI Setjen DPR RI sebagai sebuah lembaga yang berkewajiban memberi dukungan keahlian bagi pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI, juga memikul tanggung jawab untuk terus membina dan mengembangkan kemampuan dan profesionalisme para peneliti sebagaimana terwujud dengan penerbitan buku ini.

Peneliti PPPI Setjen DPR RI sebagai bagian dari masyarakat ilmiah juga dituntut untuk senantiasa berusaha menyebarluaskan dan memasyarakat hasil-hasil kerjanya melalui berbagai media seperti koran, majalah, jurnal dan tentu juga dengan penerbitan buku-buku. Pemikiran di atas menjadi dasar penerbitan buku ini yang hanya bagian kecil usaha PPPI Setjen DPR RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Semoga buku ini mendapatkan apresiasi dari berbagai pihak.

Jakarta Oktober 2003

Toip Heriyanto, SH
Kepala PPPI Setjen DPR RI

PRAKATA

Penerbitan buku ini didorong oleh urgensi yang dirasakan oleh para penulis untuk melakukan peninjauan atas jalannya reformasi menurut aspek-aspek yang berkesesuaian dengan minat dan orientasi keilmuan masing-masing. Reformasi membuka banyak jalan yang bercabang dan bahkan kemungkinan berbelok arah untuk kembali pada format sebelumnya yang ingin diubah, arah perjalanan yang sebenarnya adalah bagaimana mengisi kemerdekaan menuju masyarakat yang berkeadilan dan sejahtera yang menjadi tujuan dari kemerdekaan bangsa.

Sebagai sebuah antologi, buku ini berisi tulisan dari beberapa penulis yang mencakup berbagai topik yang memungkinkan kurang-adanya keterkaitan antara artikel yang satu dengan artikel lainnya. Tetapi buku ini tetap merupakan hasil kerja bersama tim penulis tentang pokok permasalahan reformasi yang disepati sebagai titik tolak bersama. Seluruh penulis didorong oleh perhatian dan keprihatinan bersama, suatu *common concern* tentang dinamika politik reformasi yang sedang dan terus bergerak hingga saat ini. Seluruh penulis juga merasakan urgensi dan pentingnya memberikan penilaian untuk koreksi perjalanan reformasi yang harus dihadapi dan diatasi bersama oleh seluruh bangsa Indonesia. Reformasi baru melangkah dalam hitungan satuan tahun, dan kita tidak perlu menunggu puluhan atau ratusan tahun untuk selalu melakukan penilaian dan memberi pertimbangan kemana dan bagaimana cita-cita reformasi diwujudkan.

Buku ini disajikan kepada siapa saja yang menbacanya sebagai sumbangan pemikiran agar berkembang meluas, bukan saja dalam arti kuantitatif, tetapi lebih penting lagi juga dalam arti kualitatif. Dengan harapan, bukan saja semakin banyak para pemikir, intelektual atau peneliti yang ikut mencermati reformasi di Indonesia, tetapi juga mengembangkan lebih lanjut pemikiran-pemikiran yang disajikan dalam buku ini sebagai hasil dari studi awal yang menjadi kepentingan seluruh bangsa Indonesia.

Jakarta, Oktober 2003
Rahmad Budiaji

DAFTAR ISI

	Halaman
Pengantar Penerbit	iii
Prakata	v
Daftar Isi	vii
Bab I Agenda Reformasi Politik	1
Oleh: Rahmad Budiaji	
Bab II Media Massa Dan Kebohongan publik Di Indonesia Pada Era Reformasi	15
Oleh: Gati Gayatri	
Bab III Liputan Media Massa Mengenai Partisipasi Perempuan Dalam Pembangunan Politik	45
Oleh: Hastati	
Bab IV Aktualisasi Good Governance Melalui Kebebasan Mendapatkan Informasi Publik	71
Oleh: Ahmad Budiman	
Bab V Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Keparlemenan Di Indonesia	101
Oleh: Indra Pahlevi	
Bab VI Model Ideal Pemilihan Kepala Daerah	131
Oleh: Rahmad Budiaji	
Bab VII Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Menyikapi Perubahan Politik	153
Oleh: Riris Katharina	
Bab VIII TNI Ditengah Transisi Politik: Faktor Internal TNI Dan Faktor Kepemimpinan Pemerintahan Sipil.....	181
Oleh: Prayudi	

BAB I

AGENDA REFORMASI POLITIK (Sebuah Pengantar)

Oleh : Rahmad Budiaji

Era Reformasi yang populer disebut untuk menandai kurun waktu setelah berhentinya Presiden Soeharto dari jabatanya pada 21 Mei 1998 hingga saat ini telah membawa perubahan dalam beberapa aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Seperti dialami bersama, bangsa Indonesia memulai semua itu dengan mendesak suksesi kepemimpinan nasional dari Presiden Soeharto ke Presiden Habibie (1998). Tentu saja, suksesi tidak cukup sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat. Reformasi politik akhirnya melebar: berkembangnya sistem multi partai, penyelenggaraan pemilihan umum oleh lembaga yang independen (1999), pembentukan lembaga perwakilan yang lebih representatif dan lebih berdaya dalam mengawasi pemerintah (eksekutif), pengurangan dan bahkan penghilangan intervensi militer dalam kehidupan politik dan pemerintahan di luar bidang mereka, peningkatan profesionalisme dan independensi lembaga peradilan, dan lain-lain. Namun, tidak menutup kemungkinan gagasan perubahan itu belum terwujud dan baru berkembang dalam tataran wacana dan polemik. Sebagai sebuah usaha untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik atau lebih demokratis, perubahan yang diharapkan dapat menyentuh mulai dari nilai-nilai, norma hukum, kelembagaan hingga praktik-praktek dan interaksi sosial sehari-hari. Reformasi dilihat sebagai sebuah proses sebagaimana orang memahami tentang pembangunan, hakikatnya adalah usaha yang tiada akhirnya. Kita dapat bersepakat terhadap tonggak-tonggak awal perjalanan reformasi dan menyadari bersama ke arah mana hendak dicapai, namun melihat pada aspek operasional pada tataran pengambilan kebijakan publik akan ada beberapa alternatif pilihan-pilihan kebijakan.

Ada tiga agenda perubahan besar yang sedang berlangsung dan masih terus harus diperjuangkan di Indonesia dewasa ini yang tercakup dalam tema reformasi menyeluruh. Ketiga agenda besar itu mencakup penataan kembali semua institusi umum, baik pada tingkat supra struktur kenegaraan maupun pada tingkat infra struktur kemasyarakatan; pembaruan dan pembentukan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan baru pada semua tingkatannya; dan kebutuhan untuk reorientasi sikap mental, cara berpikir, dan metode kerja yang melanda hampir setiap pribadi warga masyarakat di seluruh penjuru tanah air. Soal yang pertama dapat kita sebut sebagai agenda reformasi institusional (*institutional reform*) yang terus menerus perlu dilanjutkan penataannya sampai terbentuknya institusi yang kuat dan fungsional dengan derajat pelembagaan yang rasional dan impersonal. Soal kedua kita sebut dengan reformasi instrumental (*instrumental reform*) yang menyangkut upaya-upaya pembaruan mulai dari konstitusi sampai ke peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Desa. Dan soal yang ketiga kita namakan dengan reformasi budaya (*cultural reform*), yang menyangkut orientasi pemikiran, pola-pola perilaku, dan tradisi yang berkembang dalam kehidupan masyarakat luas yang perlu dikembangkan dalam rangka mendukung proses pelembagaan sistem dan mekanisme kehidupan kenegaraan yang diidealkan di masa mendatang.¹

Dengan dasar pemikiran di atas, menjadi jelas dan perlu ditekankan bahwa buku ini tidak menutup kesadaran reformasi politik itu bermula banyak dan dapat dilihat dari berbagai aspek. Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa usaha memperbaiki salah satu dari aspek politik Indonesia, kalaupun bukan prioritas, penting bagi perkembangan politik yang kita hadapi setelah lama mengalami pembusukan pada era sebelumnya.

DPR baik sebagai institusi kenegaraan maupun anggota-anggotanya yang tidak lain adalah elit politik dan wakil rakyat, dalam menjalankan

¹. Jimly Asshiddiqie, Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani, dalam <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/1014.shtml>

segala aktivitas dan kewenangannya bukan bebas dari tanggung jawab publik. Segala ucapan apalagi tindakan yang berkaitan dengan kegiatan DPR semestinya dilandasi dengan nilai-nilai yang dihormati dalam masyarakat sebagaimana mereka sering diberi imbuhan sebutan "yang terhormat". Artikel berikutnya berjudul "Media Massa dan Kebohongan Publik" yang ditulis oleh Gati Gayatri, mencoba meninjau bagaimana dan mengapa media massa Indonesia terlibat dalam kebohongan publik yang dilakukan oleh para tokoh politik itu.

Pembahasan dilakukan secara teoritis dengan mengambil contoh-contoh kasus yang terjadi pada era reformasi. Dengan menitikberatkan pada penjelasan-penjelasan teoritis yang diharapkan bisa memberikan dorongan kepada para pembaca untuk berusaha mencari bukti-bukti empiris sebagai kontribusi bagi upaya pemecahan masalah-masalah praktis dalam aktivitas media massa mengembangkan kehidupan demokrasi yang sehat. Dalam kehidupannya yang semakin bebas seperti sekarang media massa Indonesia terlihat lebih berani menampilkan pernyataan-pernyataan politik yang dikemukakan para tokoh politik, tidak saja terbatas pada tokoh politik di lingkungan supra struktur seperti yang terjadi selama era Orde Baru tetapi juga tokoh-tokoh politik di lembaga-lembaga infra struktur. Pernyataan-pernyataan politik para tokoh politik disajikan dalam berbagai bentuk penyajian, baik sebagai fakta, opini maupun kombinasi antara fakta dan opini praktisi media.

Kebohongan publik adalah korupsi politik, yaitu penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok. Sebabnya bisa bermacam-macam: konflik kepentingan antar elite partai maupun konflik antar partai dalam sebuah parlemen. Dalam pandangan klasik, korupsi politik adalah indikasi kehancuran sebuah sistem politik. Menurut Montesqueu, hal ini berarti adanya distorsi dari kondisi tertib politik menjadi sebuah kerusakan. Sedangkan Rousseau menengarai bahwa korupsi politik adalah situasi tak terhindarkan dari terjadinya perebutan kekuasaan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya aktivitas media massa Indonesia pada era reformasi sekarang terlihat masih bersifat "mencari-

cari" dan belum terlihat secara jelas jati diri sistem pers (dalam arti luas) yang dicoba untuk ditegakkan. Tuntutan-tuntutan akan kemerdekaan pers dan kebebasan memperoleh informasi yang sering dikemukakan para praktisi media massa secara tidak langsung menunjukkan upaya mereka untuk mengembangkan suatu sistem pers yang bebas. Meskipun demikian, alasan demi kehidupan demokrasi yang sehat yang menjadi landasan perjuangan para praktisi media massa untuk menegakkan sistem pers yang bebas sampai sekarang tampaknya masih belum dijabarkan dalam aktivitas pers yang seharusnya dilakukan. "Kebohongan publik", yang secara umum biasanya diartikan sebagai suatu ketidakjujuran di depan masyarakat. Istilah tersebut digunakan para tokoh politik tidak saja yang ada di lembaga legislatif tetapi juga di lembaga-lembaga eksekutif dan yudikatif. Sebagai istilah kunci "kebohongan publik" secara tidak langsung mengartikulasikan suatu sistem politik yang penuh dengan perebutan pengaruh, pertarungan antar kekuatan-kekuatan politik dalam mendefinisikan kebenaran (*truth*).

Terkait dengan masalah pemberitaan di media massa, artikel berikutnya yang ditulis oleh Hastati membahas tentang pemberitaan media terhadap peran perempuan dalam pembangunan politik. Menurut Hastati, seiring dengan perkembangan pembangunan, partisipasi perempuan dalam politik juga tumbuh dan berkembang. Sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 pasal 27 yang menjamin persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan bagi semua warga negara, kini banyak dijumpai perempuan yang terlibat dalam berbagai organisasi dan partai politik. Selanjutnya Tap IV/MPR/1999 menyatakan untuk meningkatkan peran perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diemban oleh negara yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender. Dalam organisasi, kegiatan-kegiatan perempuan antara lain menjadi anggota organisasi, menghadiri rapat umum, dan menduduki jabatan tertentu dalam suatu organisasi. Sedangkan partisipasi perempuan dalam politik antara lain memberikan suara dalam pemilihan umum, menjadi anggota parlemen atau partai politik. Meskipun secara kuantitatif jumlah perempuan yang aktif dalam

organisasi atau politik belum banyak, tetapi peran serta mereka cukup berarti.

Pada zaman informasi sekarang ini, peranan media massa dirasa sangat penting. Media massa ikut membantu mempercepat informasi dalam proses pembangunan politik. Media massa banyak andilnya dalam pembentukan sikap dan perilaku yang menentukan status perempuan di dalam masyarakat.

Namun, media jarang sekali menampilkan perempuan terlibat secara signifikan, baik dalam dunia pekerjaan, maupun dalam kehidupan publik. Secara umum, media nyaris tidak menaruh perhatian sama sekali pada isu-isu khas yang penting bagi perempuan: misalnya, isu kegiatan gerakan perempuan, atau sumbangsih sosial yang diberitakan kepada masyarakat. Dalam media massa perempuan tampil sebagai sosok pasif, tidak mandiri dan tidak berani mengambil keputusan. Distorsi semacam ini akhirnya mengabsahkan dan melestarikan ketimpangan yang ada. Jadi, media massa tampaknya masih merupakan kekuatan konservatif dan hanya menyesuaikan diri dengan norma budaya masyarakat seperti selera ataupun nilai-nilai.

Pencarian, penemuan kembali, atau revitalisasi nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam politik menjadi relevan dalam usaha pembangunan politik Indonesia. Gagasan dan nilai-nilai untuk menciptakan demokrasi yang dilandasi adanya mekanisme *check and balance* dan sebuah tata pemerintahan yang baik selalu relevan untuk dikedepankan dan menjadi cita-cita bersama yang ideal untuk secepatnya dapat diwujudkan. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik (*good governance*) menjadi agenda utama di Indonesia dewasa ini. Menarik bahwa penentuan agenda ini didahului oleh krisis finansial (1997) yang meluas menjadi krisis ekonomi. Krisis tersebut telah mendorong arus balik yang luas yang menuntut perbaikan ekonomi negara, penciptaan *good corporate governance* di sektor swasta, dan perbaikan pemerintahan negara.

Artikel dalam buku ini salah satu babnya mengungkapkan gagasan mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan

mengambil contoh bagaimana merealisasikannya dalam bentuk perundang-undangan yang akan mengatur tentang kebebasan memperoleh informasi. Ahmad Budiman mengajukan permasalahan "Aktualisasi Good Governance Melalui Kebebasan Mendapatkan Informasi Publik", yang dalam hal ini dengan melihat usaha DPR untuk membentuk undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi dengan mengajukan sebagai hak usul inisiatif DPR. Mengenai tujuan pembentukan UU Kebebasan Memperoleh Informasi, pada umumnya tujuan membentuk peraturan perundang-undangan ini di berbagai negara adalah menjamin hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dimiliki oleh negara. Di Amerika Serikat, tujuan membentuk UU ini adalah sebagai konsekuensi hukum dari mengadopsi prinsip bahwa pekerjaan pemerintah adalah oleh dan untuk rakyat, dan bahwa manfaat informasi pemerintah harus disediakan kepada semua orang. Oleh karena itu, beban pembuktian bergeser dari perorangan kepada pemerintah.²

Tujuan utama adanya ketentuan yang sacara tegas mengatur kebebasan informasi adalah:

- a) mendorong demokrasi dengan memastikan adanya akses publik pada informasi dan rekaman data dan informasi;
- b) meningkatkan akses publik pada data dan informasi;
- c) memastikan agar lembaga mematuhi jangka waktu kadaluarsa;
- d) memaksimalkan kegunaan data dan informasi lembaga.

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa kebebasan itu tiada yang mutlak seperti yang dikatakan oleh beberapa filsuf bahwa *there is no absolute freedom*. Demikian pula dengan kebebasan informasi. Masalahnya adalah, dimanakah batas-batas yang perlu diberikan agar kebebasan informasi ini dapat dilaksanakan dengan tetap menghormati semua orang?

² Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003, Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka, Jakarta, h. 75

Di dalam RUU Kebebasan Memperoleh Informasi lebih jauh menjelaskan bahwa tujuan UU memberikan secara progresif hak masyarakat untuk memperoleh akses pada informasi adalah dalam rangka akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, pembahasan urusan publik di dasarkan pada informasi yang lebih baik, dan agar masyarakat mengetahui dengan pasti alasan pengambilan keputusan.

Konsep *good governance*, yang di sini sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan sering ditukarartikan dengan *clean government*, pada awalnya disosialisasikan oleh Bank Dunia sekitar satu dekade terakhir dan kemudian lembaga dana internasional lainnya, dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia disatu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain.³

Good Governance (kepemerintahan yang baik) memiliki dua orientasi yaitu pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan naisional; kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti *legitimacy, accountability, securing of human rights, autonomy and devolution of power, and assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua tergantung pada sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.⁴ Oleh karena itu, dapat dikatakan kesuksesan proyek *good governance* akan sangat ditentukan oleh kadar kemauan politik dan *collective action* dari pilar-pilar utama *governance*.

3 Teten Masduki, Korupsi dan Reformasi "Good Governance", <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0204/15/opini/konu37.htm>

4. Wihardjono Reksosiswoyo, Konsep, Kriteria Kerahasiaan Arsip/Dokumen Rahasia Negara dan Upaya Proteksinya, disampaikan pada Seminar nasional Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Good Governance 31 Oktober 2002, terdapat dalam Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan *Good Governance*, Juni 2001

Sesungguhnya konsep *good governance* lahir dari suatu keadaan interdependensi dan interaksi antara semua komponen kelembagaan di dalam negara, seperti DPR, pemerintah, lembaga peradilan dan masyarakat luas. Dengan kata lain, di dalam *good governance* hubungan antara negara, masyarakat madani, dan sektor swasta harus dilandasi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi, yaitu suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik. Sebagaimana kita ketahui prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas merupakan prasyarat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka (*open government*).

Landasan hukum tertinggi bagi penyelenggaraan politik di Indonesia adalah UUD 1945 yang dalam perjalannya sejak kemerdekaan hingga sekarang telah mengalami perubahan empat kali berawal dari tahun 1999, kemudian berturut-turut dilanjutkan pada tahun 2000, tahun 2001, dan terakhir tahun 2002. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah lahirnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yang sudah ada seperti DPR atau Presiden. Posisi DPD sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan wilayah atau daerah adalah sangat strategis, namun disayangkan memiliki wewenang yang terbatas yang diatur dalam UUD 1945. Di sinilah pokok permasalahan yang patut dikaji yaitu bagaimana menjadikan DPD sebagai lembaga terhormat dengan segala wewenang yang dimilikinya. Selanjutnya, guna mengetahui latar belakang secara komprehensif tentang kelahiran DPD ini haruslah diketahui proses persidangan khususnya di Panitia Ad Hoc I BP MPR ketika merumuskan DPD. Dari situ diharapkan kita mengetahui mengapa DPD lahir dan untuk apa DPD lahir. Sebab, MPR merupakan lembaga politik yang berisikan praktisi politik sehingga kepentingan politik dibalik munculnya konstruksi DPD saat ini adalah sesuatu yang patut dicermati. Indra Pahlevi dengan artikelnya yang berjudul "Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Keparlemenan di Indonesia" mencoba mengurai permasalahan ini.

Perbaruan tata pemilihan atau *electoral reform* di Indonesia telah berlangsung sejak tahun 1999 setelah sebelumnya berada dalam sistem

yang otoriter. Dalam pemilihan untuk pengisian jabatan publik hingga saat ini, khususnya pemilihan kepala daerah baik untuk provinsi, kabupaten atau kota diikuti dengan keriuhan atau pro-kontra sampai dengan kekerasan politik maupun penggunaan politik uang (*money politics*). Penyelesaian secara terlembaga untuk pencegahan dan resolusi konflik yang efektif dan menjamin stabilitas sering berjalan sangat lambat atau bahkan gagal menyelesaikan masalahnya. Penyelesaian dengan penerapan desentralisasi politik memungkinkan semua pelaku didaerah mengambil peran dalam keseluruhan proses politik. Jiwa dari desentralisasi politik adalah adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*) terhadap berbagai lembaga dan kapasitas lokal untuk melaksanakan berbagai fungsi dan proses politik di tingkat lokal.⁵

Harapan adanya proses pemilihan kepala daerah yang transparan dan responsif terhadap tuntutan rakyat, sering dihadapkan pada kenyataan yang berbeda. Sejak awal pemilihan kepala daerah yang didasarkan pada UU No. 22/1999 hingga saat ini, banyak kasus yang menyangkut kekerasan politik maupun politik uang (*money politics*), yang sangat jauh dari nilai-nilai demokrasi sebagaimana diisyaratkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, gugatan terhadap pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No. 22/1999 mulai bermunculan dan timbul pula keinginan untuk menggantinya dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Data jajak pendapat yang pernah dilakukan oleh PSPK menunjukkan adanya 73% responden yang menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung.⁶ Pemilihan langsung kepala daerah merupakan salah satu instrumen politik yang dapat mendukung terwujudnya desentralisasi politik dan demokratisasi lokal. Sebagian

5. Rudy Alfonso, "Mewujudkan Desentralisasi Politik", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (editor), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, penerbit kerja sama Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta. Hlm. xi.

6 Laode Ida, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal, diselenggarakan oleh ADEKSI, di Mid Plaza, Jakarta 21-22 Januari 2003.

orang percaya, melalui pemilihan langsung kepala daerah maka pendidikan politik rakyat dapat dilakukan pada tingkat bawah dan lebih efektif. Namun, banyak pula yang meragukan bahwa pemilihan langsung kepala daerah itu telah siap dilaksanakan di Indonesia. Perdebatan untuk mencari model pemilihan yang cocok diuraikan dalam artikel yang ditulis oleh Rahmad Budiaji dengan judul "Model Ideal Pemilihan Kepala Daerah."

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi sebagaimana diliput pemberitaan suratkabar tampaknya senada dengan yang ditunjukkan oleh bukti-bukti hasil penelitian. Salah satu lembaga yang pernah melakukan survei jajak-pendapat nasional menyangkut peranan DPR-RI pada tahun 2000 adalah Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES). Hasil survei antara lain menunjukkan bahwa dari jumlah kinerja DPR secara keseluruhan sebagai suatu lembaga cenderung dinilai negatif oleh publik; ditunjukkan dengan jumlah responden yang menilai anggota DPR-RI "kurang mewakili" kepentingan masyarakat proporsinya sebesar 34,6%, sedangkan yang menilai "sudah mewakili" hanya sebesar 22%. Hasil survei juga menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia belum seluruhnya mengetahui tugas dan fungsi DPR. Dari jumlah responden seluruhnya, yang mengaku "mengetahui" bahwa tugas DPR adalah mengawasi pemerintah sebanyak 51,2%, membuat APBN 40,9%, dan membuat undang-undang 45,8%. Dari jumlah responden yang mengetahui tugas DPR, yang menilai DPR "sudah menjalankan tugas" mengawasi pemerintah dan membuat APBN masing-masing sebanyak 55,2%, dan membuat undang-undang 61,4%. Dengan kata lain, proporsi masyarakat yang menilai DPR "sudah" menjalankan tugas-tugasnya baru mencapai sekitar 25%. Mayoritas masyarakat justru mengaku tidak mengetahui tugas tugas DPR sehingga tidak dapat memberikan penilaian terhadap kinerja DPR.⁷

Dalam upaya untuk mencapai pemberdayaan institusional DPR RI, berkembang pula wacana untuk membentuk *supporting system* yang

7. Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES), *Survei Jajak Pendapat Tahun 2000* (tidak dipublikasikan).

handal. Peran sekretariat DPR yang pada hakikatnya dalam sistem kepegawaian kita adalah pegawai negeri sipil (PNS) menemukan alasan mengapa penting untuk dicermati. Aspek kepegawaian di parlemen ini diangkat oleh Riris Katharina dalam tulisan yang berjudul "Reformasi Birokrasi pada Sekretariat Jenderal DPR RI dalam Menyikapi Perubahan Politik."

Perubahan sistem perpolitikan di Indonesia saat ini menyebabkan banyaknya partai politik yang masuk ke DPR. Perubahan ini membawa pengaruh yang sangat besar kepada Setjen DPR sebagai unsur penunjang di DPR. Misalnya, Setjen DPR dituntut untuk memberikan pelayanan yang tidak condong kepada salah satu partai seperti yang terjadi pada masa Orde Lama ketika masih dikenal sistem banyak partai, atau bahkan dengan jumlah partai politik yang terbatas sekalipun, pada masa Orde Baru, Setjen DPR yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai lebih condong kepada Golkar. Selain itu, dengan berubahnya kekuasaan membentuk undang-undang dari tangan Presiden kepada DPR, sudah pasti juga akan membawa perubahan kepada tuntutan peningkatan kinerja Setjen DPR juga. Karena hal ini berarti, jika dulu Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagian besar berasal dari Pemerintah, maka dengan asumsi kekuasaan berada di tangan DPR maka RUU dari DPR akan menjadi lebih besar jumlahnya dibandingkan yang berasal dari Pemerintah.

Artikel berjudul "TNI Di Tengah Transisi Politik: Faktor Internal TNI Dan Faktor Kepemimpinan Pemerintahan Sipil", yang ditulis oleh Prayudi mengenai dialektika posisi TNI dimasa transisi dinilai dari serius atau tidaknya memperluas iklim hubungan sipil-militer yang sejalan dengan perluasan gerakan demokrasi. Upaya semacam itu meliputi dua tataran yaitu menyangkut pembenahan secara konseptual menyangkut agenda internal TNI mengenai pembenahan organisasi TNI dan kemampuan sipil untuk penyelesaian/pengungkapan kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) atau pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) dimasa lampau. Kedua tataran ini, berkaitan erat dan saling mempengaruhi satu sama lain. Tulisan ini berusaha membahas lebih jauh mengenai masalah

posisi TNI berkaitan dengan proses penegakkan demokratisasi ditinjau dari sikap TNI sendiri terhadap transisi kehidupan politik dan kondisi pemerintahan yang dibangun melalui gerakan reformasi pasca pelaksanaan Pemilu 1999.

Sebenarnya, sebelum muncul gerakan reformasi, beberapa kalangan ABRI sudah mulai menyadari perlunya beberapa perbaikan. Ide "reformasi internal" ABRI telah dibicarakan oleh kalangan terbatas. Hal ini tidak terlepas dari adanya beberapa pemikiran yang menghendaki adanya perubahan peran ABRI di tengah masyarakat. Iklim politik pasca pertengahan tahun 1990-an juga mulai mendukung hal itu. Kalangan terbatas yang membicarakan perubahan ABRI dimasa berikutnya adalah Seskoad. Memang hasil pembicaraan mereka tidak dipublikasikan secara luas sehingga tidak banyak kalangan lain yang mengetahuinya.⁸

Gerakan reformasi tahun 1998 yang menumbangkan Soeharto dari kekuasaan Orde Baru juga mempengaruhi posisi TNI dalam kehidupan nasional. Desakan yang kuat untuk menggerakkan iklim demokratisasi menyentuh pula aspek peranan sosial politik TNI yang sebelumnya telah berkiprah secara mendalam dalam percaturan kekuasaan dan proses politik kebijakan publik selama kurun waktu panjang. Pada 5 Oktober 1998, ABRI mengeluarkan dokumen yang diberi judul *ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa* yang menjelaskan paradigma baru ABRI. Paradigma ini dilandasi cara berfikir yang bersifat analitis dan prospektif kemas depan berdasarkan pendekatan komprehensif yang memandang ABRI sebagai bagian dari sistem nasional. Munculnya paradigma baru ABRI ini sebagai akibat dari gencarnya kritik terhadap peran ABRI selama Orde Baru.

Dalam membangun konsolidasi demokrasi, yang menjadi persoalan bukan apakah militer menolak atau antidemokrasi. Justru yang menjadi problem utama adalah bagaimana sipil berhubungan dan menempatkan militer. Demokrasi menghendaki hubungan sipil-militer yang berorientasi

8 Hasil Penelitian YIPIKA Tentang Posisi ABRI Dalam Gerakan Reformasi, *Tentara Yang Gelisah*, Penerbit Mizan, Bandung, 1999, h. 126.

pada tegaknya supremasi sipil (*civilian supremacy*). Meskipun batasan ini bagi kalangan sipil bukan hal baru, namun kenyataannya masih terjadi perdebatan tajam antara dua institusi ini. Kalangan sipil misalnya, cenderung memaknai prinsip ini sebagai *civilian supremacy upon the military* atau militer merupakan subordinasi dari pemerintahan sipil yang dipilih (*elected politicians*) secara demokratis melalui pemilihan umum. Sementara kalangan militer enggan menerima prinsip ini. Mereka lebih tertarik dengan prinsip supremasi hukum ketimbang supremasi sipil.

Kalangan sipil beralasan, militer merupakan alat negara. Karena itu, posisi militer harus *dependent* (tergantung) pada keputusan pemimpin politik sebagai cermin kedaulatan rakyat. Otonomisasi militer dari sipil akan memberi peluang untuk tidak bertanggung jawab apalagi harus tunduk pada kepemimpinan sipil. Sedangkan pihak militer beralasan, apabila militer harus tunduk pada pemimpin sipil, maka yang terjadi adalah politisasi militer yang akan mengganggu statusnya sebagai *the guardian of the state*. Oleh karena itu, militer lebih menghendaki hubungan yang bersifat equal (setara), tidak ada yang menguasai dan yang dikuasai, tidak ada ordinat dan sub-ordinat.⁹

⁹ A. Malik Haramain, dalam artikel "Demokrasi dan Supremasi Sipil", *Kompas*, 8 November 2001.

BAB II

MEDIA MASSA DAN KEBOHONGAN PUBLIK DI INDONESIA PADA ERA REFORMASI

Gati Gayatri

I. Latar Belakang

Akhir-akhir ini dalam wacana politik di Indonesia sering muncul istilah "kebohongan publik", yang secara umum biasanya diartikan sebagai suatu ketidakjujuran di depan masyarakat. Istilah tersebut digunakan para tokoh politik tidak saja yang ada di lembaga legislatif tetapi juga di lembaga-lembaga eksekutif dan yudikatif. Sebagai istilah kunci "kebohongan publik" secara tidak langsung mengartikulasikan suatu sistem politik yang penuh dengan perebutan pengaruh, pertarungan antar kekuatan-kekuatan politik dalam mendefinisikan kebenaran (*truth*).

Liputan media massa menunjukkan istilah tersebut terutama digunakan oleh tokoh-tokoh politik sebagai tuduhan kepada lawan-lawan politik yang dianggap telah menyembunyikan kebenaran serta bersikap dan bertindak tidak jujur kepada masyarakat. Dalam kehidupannya yang semakin bebas seperti sekarang media massa Indonesia terlihat lebih berani menampilkan pernyataan-pernyataan politik yang dikemukakan para tokoh politik, tidak saja terbatas pada tokoh politik di lingkungan supra struktur seperti yang terjadi selama era Orde Baru tetapi juga tokoh-tokoh politik di lembaga-lembaga infra struktur. Pernyataan-pernyataan politik para tokoh politik disajikan dalam berbagai bentuk penyajian, baik sebagai fakta, opini maupun kombinasi antara fakta dan opini praktisi media.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya aktivitas media massa Indonesia pada era reformasi sekarang terlihat masih bersifat "mencari-

* Artikel ini diangkat dari Makalah disajikan dalam Seminar Sehari tentang Kebebasan Informasi dengan tema "Kebohongan Publik", yang diselenggarakan oleh lembaga kemahasiswaan Media Publica, Fakultas Ilmu Komunikasi, di Lantai 11 Gedung Berdikari, Kampus Univ. Prof. Dr. Moestopo (Beragama), Jakarta, Sabtu, 19 Oktober 2002

cari" dan belum terlihat secara jelas jati diri sistem pers (dalam arti luas) yang dicoba untuk ditegakkan. Tuntutan-tuntutan akan kemerdekaan pers dan kebebasan memperoleh informasi yang sering dikemukakan para praktisi media massa secara tidak langsung menunjukkan upaya mereka untuk mengembangkan suatu sistem pers yang bebas. Meskipun demikian, alasan demi kehidupan demokrasi yang sehat yang menjadi landasan perjuangan para praktisi media massa untuk menegakkan sistem pers yang bebas sampai sekarang tampaknya masih belum dijabarkan dalam aktivitas pers yang seharusnya dilakukan.

Makalah pendek ini mencoba meninjau bagaimana dan mengapa media massa Indonesia terlibat dalam kebohongan publik yang dilakukan oleh para tokoh politik. Pembahasan dilakukan secara teoritis dengan mengambil contoh-contoh kasus yang terjadi pada era reformasi. Dengan menitikberatkan pada penjelasan-penjelasan teoritis makalah ini diharapkan bisa memberikan dorongan kepada para pembaca untuk berusaha mencari bukti-bukti empiris sebagai kontribusi bagi upaya pemecahan masalah-masalah praktis dalam aktivitas media massa mengembangkan kehidupan demokrasi yang sehat.

II. Tinjauan Teoritis

Dalam setiap sistem politik komunikasi merupakan faktor yang sangat berperan dalam mempersambungkan seluruh sub sistem yang ada. Komunikasi politik berperan dalam mempersambungkan seluruh sub sistem yang ada dalam setiap lembaga atau organisasi, baik yang berupa birokrasi pemerintah, organisasi militer, partai politik maupun organisasi negara secara keseluruhan. Pesan-pesan politik yang disampaikan pemimpin politik bisa menimbulkan berbagai persepsi di kalangan masyarakat. Oleh karenanya, agar sistem politik dapat terus berjalan dan fungsi-fungsi politik dapat terus dilaksanakan oleh pemimpin politik maka negosiasi diperlukan, karena hanya melalui proses komunikasi itu akan dapat diperoleh kesepakatan dalam penafsiran pesan-pesan. Dalam proses negosiasi atau komunikasi dalam organisasi bisa terjadi penonjolan

aspirasi dan kepentingan pihak tertentu, dan sebaliknya bisa terjadi pengaburan aspirasi dan kepentingan pihak lainnya, dan di sini faktor kekuasaan sangat berperan dalam pembuatan keputusan akhir tentang penafsiran pesan-pesan.

Bagi para pemimpin politik, maka politik itu sendiri merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang menjadi tujuannya. Secara umum politik diartikan sebagai kegiatan orang secara kolektif yang mengatur perbuatan mereka di dalam kondisi konflik sosial. Politik bisa terjadi dalam setiap *setting* politik, baik pada tingkat negara, sekelompok orang, maupun dua orang. Politik melibatkan "pembicaraan" yang berupa pertukaran simbol -- kata-kata yang dituliskan atau diucapkan, gambar, gerakan, sikap tubuh, perangai, dan pakaian. Namun demikian, politik tidak hanya berupa pembicaraan dan tidak semua pembicaraan adalah politik.¹

Tindakan-tindakan pelaku sosial dalam konstruksi realitas bisa dipengaruhi oleh penggunaan dan artikulasi kebahasaan. Hal ini disebabkan karena untuk memudahkan penyimpanan, pemeliharaan, pengolahan dan penyampaian suatu realitas diperlukan bahasa, sehingga pada gilirannya pemilihan kata dan kalimat tertentu dalam penggunaan bahasa membentuk realitas sosial tertentu. Dalam proses sosial dialektis pembentukan makna, bahasa bisa berfungsi untuk merundingkan relasi-relasi peran, solidaritas bersama, tukar-menukar giliran dalam percakapan, dan mempertahankan hubungan di antara para pelaku sosial.² Bagi penggunanya bahasa paling tidak berfungsi mengungkapkan subyektivitas pengguna bahasa (fungsi ekspresif), dan menunjukkan tindakan pengguna bahasa (fungsi performatif). J.L. Austin dalam salah satu bukunya yang berjudul "*How to Do Things with Words*" (1962) menjelaskan teorinya bahwa ketika seseorang berbicara, maka paling tidak ia sedang melakukan

1. Dan Nimmo. *Komunikasi Politik- Komunikator, Pesan, dan Media* (Bandung: Remadja Karya, 1989), hal. 9.

2 Penjelasan lebih lengkap mengenai fungsi-fungsi bahasa bisa dilihat dalam karya: Gillian Brown dan George Yule. *Analisis Wacana*. Terjemahan: I. Soetikno (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), h. 1-4.

tiga dan barangkali empat tindakan, yaitu: (1) Tindakan menyampaikan pernyataan atau melafalkan kata-kata (*utterance act*); (2) Tindakan proposisional (*propositional act*), mengatakan sesuatu yang diyakininya sebagai sesuatu yang benar; (3) Tindakan menunjukkan maksud tertentu yang dianggap telah dipahami oleh orang lain (*illocutionary act*), dan (4) Tindakan yang menunjukkan usaha mempengaruhi perilaku orang lain (*perlocutionary act*)³.

Menurut Jurgen Habermas (1967), dalam proses-proses sosial politik yang tidak hanya mengandalkan 'praksis kerja' tetapi juga 'praksis komunikasi' bahasa bisa berfungsi sebagai semacam alat pengendali. Bahasa juga merupakan media dominasi dan kekuasaan, bisa dimanfaatkan dalam upaya memanipulasi sistem-sistem reproduksi ideasional. Kekuasaan menentukan batasan-batasan tentang apa yang diperkenankan menjadi teks, perspektif yang harus digunakan di dalamnya, topik yang dibicarakan, dan norma-norma serta elaborasi konsep-konsep dan teori-teori yang bisa dan sah untuk dipakai. Dengan kata lain, bahasa dan teks senantiasa terlibat dalam hubungan-hubungan kekuasaan, terutama dalam proses pembentukan subyek, dan berbagai macam tindakan representasi yang terdapat di dalam masyarakat. Pendekatan Habermas terhadap komunikasi sangat dipengaruhi oleh *speech-act theory*, yang disebutnya sebagai pragmatik universal, yang mencakup prinsip-prinsip universal bahasa. Ia membedakan tiga jenis tindakan berbicara, yaitu: (1) *Constatives*, yakni tindakan untuk meyakinkan bahwa suatu proposisi adalah benar; (2) *Regulatives*, yakni tindakan untuk mempengaruhi hubungan seseorang dengan orang lain atau pihak lain, dan (3) *Avowals*, yakni tindakan untuk mengekspresikan kondisi internal pembicara, menyuarakan diri, atau untuk menunjukkan siapa jati dirinya. Dalam hal ini, pesan-pesan apa pun yang disampaikan seseorang bisa merupakan kombinasi dari tindakan-tindakan tersebut karena bisa mencapai dua atau tiga maksud sekaligus.⁴

³ J.L. Austin. *How to Do Things with Words* (Oxford: Oxford University Press, 1962); Stephen W. Littlejohn. *Theories of Human Communication* (Belmont: Wadsworth Publ. Co, 1996), hal 86-89.

Dalam proses sosial mengkonstruksi suatu realitas berita suratkabar berperan sebagai perantara bagi pertemuan sistem kode dan perspektif para pelaku sosial. Selain menunjukkan pikiran, ucapan, dan tindakan-tindakan pelaku sosial yang dilakukan pada tahap eksternalisasi, isi berita suratkabar juga menunjukkan penilaian praktisi media terhadap pikiran, ucapan, dan tindakan-tindakan pelaku sosial tersebut. Selain menunjukkan sistem kode dan perspektif komunikator dalam mengkonstruksi realitas subyektif komunikator atau sumber berita, isi berita suratkabar juga menunjukkan sistem kode dan perspektif praktisi media dalam menilai realitas subyektif komunikator tersebut. Dalam perspektif konstruksi sosial, berita suratkabar dianggap sebagai teks, diskursus, atau wacana yakni peristiwa yang menunjukkan pertemuan dan saling mempengaruhi diantara sistem kode dan perspektif pelaku-pelaku sosial, yakni diantara komunikator atau sumber berita dan praktisi media.⁵

Konstruksi sosial mengenai realitas merupakan orientasi individu-individu mengenai dunia, yang sebagian diantaranya didasari oleh pengalaman masa lalu dan observasi terhadap hal-hal aktual, dan sebagian lainnya didasari oleh informasi yang diperoleh dari saluran interpersonal dan atau komunikasi massa. Orientasi ini juga dapat digambarkan dalam aspek '*frame of reference*' individu, yang oleh McLeod dan Chaffee (1972) didefinisikan sebagai posisi mental pada situasi tertentu sebelum terjadinya interaksi sosial. Dalam pengertian yang paling umum, realitas sosial terbentuk apabila informasi diberi status yang sama dengan observasi langsung terhadap realitas fisik.⁶ Menurut Adoni,

⁴ Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society*. Translated by Thomas McCarthy (Boston: Beacon Press, 1-984), khususnya Bab I Pendekatan-pendekatan Masalah Rasionalitas; Stephen W. Littlejohn. *Theories of Human Communication* (Belmont: Wadsworth Publ. Co, 1996), hali 230-236.

⁵ Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (Thousand Oaks: Sage Publications, 1994), hal. 468; John Fiske, *Television Culture* (London: Routledge, 1987), hal. 282. Penjelasan lengkap mengenai pengertian berita sebagai wacana, lihat: Teun A. van Dijk. *News as Discourse* (Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1988).

⁶ Robert M. Ogles. "Cultivation Analysis: Theory, Methodology and Current Research on Television-Influenced Constructions of Social Reality," *Mass Communication Review Yearbook*, Vol. 4, 1981, hal. 43-53.

Cohen dan Mane (1984), realitas sosial subjektif atau pemahaman individu mengenai dunia juga dipengaruhi oleh "zona relevansi," yang membentuk wilayah dari "di sini dan sekarang" (misalnya, lingkup kegiatan yang sedang dilakukan individu) sampai dengan "yang jauh dan yang telah lalu" (misalnya, opini publik atau tatanan sosial).⁷

Dalam proses sosial pembentukan realitas, media massa berperan menciptakan citra realitas (*image of reality*) bagi khalayaknya. Citra adalah gambaran mengenai suatu realitas yang memiliki makna, yang oleh Walter Lippman (1921, 1936, 1965) disebut sebagai '*picture in our heads*'.⁸ Media massa memiliki kemampuan tertentu dalam menciptakan citra realitas orang, benda, atau peristiwa-peristiwa yang terjadi. Isi media massa merupakan lokasi atau forum yang menampilkan berbagai peristiwa yang terjadi sehingga bagi masyarakat berfungsi sebagai sumber untuk memperoleh gambaran atau citra realitas, dan sekaligus nilai-nilai dan penilaian normatif terhadap realitas tersebut.⁹

Hasil penelitian yang menghasilkan teori penanaman citra dominan atau *cultivation theory* yang dilakukan oleh George Gerbner (1970) menunjukkan bahwa isi media TV bersifat stereotipe dan tidak sesuai dengan dunia yang bisa diamati dan diukur. Selain itu, hasil penelitian Gerbner dan kawan-kawan (1979) menemukan bahwa masyarakat dilahirkan dan dibesarkan di lingkungan simbolik dimana TV menanamkan

⁷ Adoni, Cohen dan Mane melakukan penelitian tentang kontribusi media massa dalam pembentukan realitas sosial dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu: (1) Konstruksi sosial mengenai realitas sebagai aspek penting hubungan antara budaya dan masyarakat, dan (2) Konstruksi sosial mengenai realitas sebagai suatu tipe efek media. Mereka juga menyatakan bahwa *media dependency theory* atau teori ketergantungan media yang dikembangkan oleh Ball-Rokeach dan DeFleur (1982) merupakan titik temu hubungan antara teori sosiologis realitas sosial dan studi media mengenai realitas sosial. Lihat: Hanna Adoni, Akiba A. Cohen & Sherill Mane, "Social Reality and Television News - Perceptual Dimensions of Social Conflicts in Selected Life Areas," *Journal of Broadcasting*, Vol. 28, No. 1 (Winter 1984), hal 33-49.

⁸. Penjelasan ringkas tentang pemikiran Lippman mengenai citra realitas, lihat: Werner J. Severin & James W. Tankard. *Communication Theories - Origins, Methods, and Uses in the Mass Media*. Fourth Edition (White Plains: Longman, 1997), hal 360-361; Jalaludin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996), hal 223.

⁹ Dennis McQuail, *Teori Komunikasi Massa*, Edisi Kedua (Jakarta: Erlangga, 1996), hal 3.

citra tertentu sesuai polanya sendiri¹⁰. Hasil penelitian lainnya menunjukkan bahwa realitas yang diangkat dalam media massa ternyata tidak selalu merupakan realitas yang sebenarnya. Isi media cenderung hanya menyajikan lapisan atas masyarakat yakni orang-orang dalam bidang pekerjaan dengan penghasilan, status dan pengaruh yang besar; memiliki bias ke arah beberapa negara tertentu dan kota terkemuka; mengandung stereotipe tentang kelompok minoritas dan kelompok terpinggirkan; menyajikan terlalu banyak dongeng yang hanya merupakan kebenaran historis bagi kelompok tertentu, dan memusatkan diri pada peristiwa-peristiwa dramatis dan kekuasaan.¹¹

Menurut perspektif pascastrukturalis aliran konstruktisme, isi media massa, termasuk berita, dianggap berperan dalam menyebarluaskan makna-makna subyektif yang saling berebut dominasi. Makna subyektif komunikator atau sumber berita yang disebarluaskan media massa pada dasarnya merupakan makna yang diproduksi dan diterima oleh praktisi media. Makna menurut praktisi media itulah yang kemudian masuk ke dalam proses negosiasi makna diantara para pelaku sosial. Oleh karena komunikator atau sumber berita terdiri dari individu-individu dalam struktur sosial, berita yang merupakan realitas yang dikonstruksi oleh praktisi media pada setiap peristiwa mencerminkan pergerakan makna dan sekaligus mencerminkan perjuangan memenangkan makna atau

¹⁰. Teori pengaruh media massa tersebut dikembangkan berdasarkan hasil analisis isi yang dilakukan Gebner setiap tahun selama dua dekade terhadap drama TV yang ditayangkan pada jam-jam utama atau *prime time*, dan analisis terhadap arsip data statistik kriminal. Ia menyimpulkan bahwa diskrepansi antara isi TV dan "dunia nyata" menghasilkan dua sumber informasi berbeda mengenai dunia. Informasi yang menjadi pedoman orientasi individu terhadap dunia tergantung pada banyaknya eksposur yang dilakukan individu terhadap TV. Dalam hal ini ia mendefinisikan efek media bukan sebagai pengaruh media terhadap apa yang kita lakukan tetapi sebagai apa pengaruh media terhadap makna semua hal yang kita lakukan - suatu proses yang lebih mendasar dan sangat menentukan. Lihat: George Gerbner, Larry Gross, Nancy Signorielli, Michael Morgan & Marilyn Jackson-Beeck, "The Demonstration of Power: Violence Profile No. 10," *Journal of Communication*, Vol. 29 (Summer 1979), hal 177-196; George Gerbner, Larry Gross, Michael Morgan & Nancy Signorielli, "The 'Mainstreaming' of America: Violence Profile No.11," *Journal of Communication* (Summer 1980), hal 10-28.

¹¹. Kamanto Sunarto, *Pengantar Sosiologi* (Jakarta: Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 1993), hal. 186-187.

perjuangan memperebutkan kekuasaan sosial yang dilakukan individu-individu dalam struktur sosial.¹²

Berita dalam media massa merupakan suatu konstruksi realitas. Hal ini dibuktikan oleh seorang wanita sosiolog, Gaye Tuchman, melalui serangkaian observasi partisipan di *newsroom* organisasi media dan wawancara mendalam dengan praktisi pemberitaan selama lebih dari 10 tahun. Hasil penelitiannya yang disajikan dalam buku berjudul: *Making News - A Study in the Construction of Reality* (1980), Tuchman menunjukkan bukti-bukti meyakinkan bahwa realitas yang diangkat dalam berita di media massa merupakan konstruksi sosial yang cenderung mengesahkan *status quo*. Hal itu terjadi antara lain karena berita umumnya dihasilkan para praktisi media melalui kegiatan-kegiatan rutin diantara tuntutan-tuntutan untuk meningkatkan pengetahuan di satu pihak dan untuk menyajikan hal-hal faktual yang terjadi di pihak lain. Kegiatan membuat berita tidak hanya merupakan kegiatan membangun gambaran mengenai realitas, tetapi lebih merupakan kegiatan membangun realitas itu sendiri. Berita merupakan sekutu lembaga-lembaga yang sah dan sekaligus mengesahkan *status quo* dari lembaga-lembaga tersebut. Tuchman yang dalam penelitiannya menghubungkan antara profesionalisme berita dan organisasi berita dengan munculnya kapitalisme perusahaan juga menyatakan bahwa berita merupakan sumber bagi masyarakat yang konstruksinya membatasi pemahaman analitis terhadap kehidupan kontemporer.¹³

Dari perspektif konstruksi sosial yang dikembangkan Peter L. Berger dan Thomas Luckmann dalam buku yang berjudul: *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (1966),¹⁴ maka

¹² Mengenai hal ini dapat dibaca penjelasan John Fiske (1989) yang dikutip James Lull, *Media Komunikasi Kebudayaan*. Penerjemah: A. Setiawan Abadi (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hal. 170-171.

¹³ Gaye Tuchman. *Making News - A Study in the Construction of Reality* (New York: Free Press, 1978), hal. 12, 14 dan 215.

¹⁴ Peter L. Berger dan Thomas Luckmann. *Tafsir Sosial atas Kenyataan: Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, (Jakarta: LP3ES, 1990); Peter L. Berger dalam Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), hal. 304.

berita suratkabar bisa dipandang sebagai tahap kedua dalam proses sosial konstruksi realitas, yakni obyektivikasi. Isi berita menunjukkan bagaimana realitas subyektif yang dikonstruksi oleh komunikator atau sumber berita dinilai oleh praktisi media, atau dengan kata lain bagaimana praktisi media melakukan obyektivikasi, signifikasi, atau penilaian terhadap suatu realitas. Penilaian tersebut dilakukan melalui pembuatan tanda-tanda sebagai isyarat atau indeks bagi makna-makna subyektif yang sebelumnya telah dikonstruksi oleh komunikator. Oleh karena dalam mendefinisikan kembali realitas subyektif yang sebelumnya telah dikonstruksi komunikator praktisi media menggunakan tanda-tanda atau bahasa simbol, maka realitas yang diangkat dalam berita di media massa juga bisa disebut sebagai realitas simbolik.

Proses penyusunan teks kekuasaan senantiasa berada dan memberikan batasan-batasan tentang apa yang diperkenankan menjadi teks, perspektif yang harus digunakan di dalamnya, topik yang dibicarakan, dan norma-norma serta elaborasi konsep-konsep dan teori-teori yang bisa dan sah untuk dipakai. Dalam kondisi dimana media massa berada di bawah pengendalian penguasa, maka obyektivikasi realitas yang dilakukan praktisi media bisa dipengaruhi oleh pelaku sosial pemegang kekuasaan yang lebih besar darinya. Realitas yang lebih dominan dalam media massa adalah realitas yang didefinisikan oleh penguasa, dan media pada akhirnya berfungsi sebagai alat kekuasaan. Selain itu, pemegang kekuasaan dalam struktur sosial dengan ideologinya bisa mendominasi pemaknaan suatu realitas yang dilakukan praktisi media dalam berita suratkabar. Oleh karenanya, isi berita suratkabar bisa merefleksikan pola hubungan antara institusi media dengan kekuasaan. Menurut Jay Blumer dan Michael Gurevitch (1975), pola hubungan institusi media dengan kekuasaan antara lain ditentukan oleh besarnya dominasi, bentuk dominasi, dan pemegang dominasi kekuasaan terhadap media massa. Pola hubungan tersebut secara umum dapat dibedakan menjadi empat, yaitu: pola yang menunjukkan dominasi negara terhadap media, pola yang menunjukkan dominasi kelompok kepentingan terhadap media, pola yang menunjukkan interaksi atau intersubjektivitas antara elit politik dan elit

media, serta pola yang menunjukkan obyektivitas hubungan di antara institusi media dan kekuasaan.¹⁵

Praktek jurnalistik dalam organisasi media bisa menimbulkan efek ideologis terhadap kepentingan kelas penguasa, dan hal ini menyebabkan media massa juga bisa berfungsi sebagai alat bantu bagi negara dalam mempertahankan kekuasaan tanpa melalui jalan kekerasan. Media massa karena melakukan proses "penciptaan ulang" hubungan diantara kelas

¹⁵ Empat pola hubungan institusi media dan kekuasaan tersebut adalah sebagai berikut: *Pola pertama*, menunjukkan dominasi negara terhadap media, secara umum ditunjukkan oleh adanya kontrol penguasa terhadap institusi media dalam penunjukan staf, pengaturan keuangan, dan isi media. *Pola kedua*, menunjukkan dominasi kelompok' kepentingan terhadap institusi media, terdiri dari lima varian yaitu: (1) Kelompok kepentingan menentukan hidup dan matinya institusi media, seperti dalam hal kepemilikan, subsidi keuangan, atau keanggotaan di dalam jajaran editor; (2) Institusi media secara sengaja dan sukarela menjadikan dirinya didominasi oleh kekuasaan dan menjadikan dirinya sebagai perpanjangan tangan kekuasaan dengan cara selalu memberikan legitimasi kepada kekuasaan; (3) Institusi media secara sukarela menjadikan dirinya sebagai perpanjangan tangan kelompok kepentingan, tetapi tetap dengan mengutamakan pertimbangan-pertimbangan subyektif yang dimilikinya sehingga pemberian legitimasi kepada kelompok kepentingan tidak jarang diimbangi dengan pemberian deligitimasi; (4) pemberian legitimasi atau deligitimasi institusi media kepada kelompok kepentingan selalu berubah, tergantung pada penilaian terhadap setiap realitas; dan (5) Institusi media bersikap relatif obyektif terhadap setiap realitas menurut terminologi obyektivitas yang berlaku dalam masyarakat. *Pola ketiga*, menunjukkan adanya interaksi atau intersubyektivitas antara elit kekuasaan dan elit media, terdiri dari tiga varian yaitu: (1) Elit media direkrut dan disosialisasikan dari dan di dalam latar belakang sosial budaya yang beragam sehingga mereka membagi kepentingan dan memiliki nilai obyektivitas yang sama; (2) Personil media melakukan aktivitas dengan menggunakan ukuran obyektivitas yang mereka anggap sebagai ukuran obyektivitas kelompok kepentingan tertentu; (3) Elit media dan elit politik berinteraksi secara informal sehingga masing-masing memiliki pemahaman yang sama mengenai realitas. *Pola keempat*, menunjukkan adanya nilai obyektivitas tertentu yang berlaku di dalam institusi media, antara lain ditunjukkan oleh adanya kepercayaan personil media kepada tanggungjawab sosial media kepada khalayak, keahlian komunikasi, fungsi media sebagai anjing penjaga, perlunya bersikap oposan dalam berinteraksi dengan elit politik pemegang kekuasaan, dan komitmen pada etika media massa. Dengan kata lain, media massa dengan adanya kepentingan berbagai pihak bisa menampilkan wacana-wacana berita dengan pola sesuai dengan kepentingan pihak yang menguasainya. Pemberian legitimasi dan deligitimasi yang dilakukan media massa terhadap individu atau kelompok tertentu secara tidak langsung menunjukkan pihak pemegang dominasi kekuasaan terhadap dirinya. Lihat: Jay Blumer dan Michael Gurevitch, "Towards A Comparative Framework for Political Communication Research," dalam Steven H. Chafee (Ed.), *Political Communication, Issues and Strategies for Research - Sage Annual Review of Communication Research*, Vol. IV, (Beverly Hills: Sage Publications, 1975), hal. 171-176.

penguasa dan kelas pekerja yang pada dasarnya bersifat eksplotatif dan manipulatif, serta mempertegas dominasi kapitalisme dan kerendahan posisi kelas pekerja dalam istilah Louis Althusser (1971) bisa disebut sebagai Aparat Ideologi Negara (*Ideological State Apparatuses*) yang tidak jauh berbeda dengan Aparat Represif Negara (*Repressive State Apparatuses*), misalnya angkatan bersenjata dan angkatan kepolisian. Aparat ideologi negara memungkinkan negara kapitalis mempertahankan keberadaannya tanpa melakukan kekerasan secara langsung, yang dalam konsepsi Gramsci (1971) disebut hegemoni, yakni suatu budaya atau ideologi yang berlaku dimana-mana dan secara internal bersifat konsisten, serta sesuai dengan kepentingan kelas dominan atau kelas elit.¹⁶

Dalam penyusunan teks, budaya bisa menunjukkan subyektivitas suatu teks, dan oleh karenanya teks tidak dapat dipisahkan dari budaya. Bagi penguasa, budaya sebagai sistem simbolik sangat berperan dalam menerapkan, memamerkan, menegosiasikan, dan mempertahankan kekuasaannya. Menurut Switzer, McNamara & Ryan (1999), isi media massa bisa berfungsi sebagai teks komunikatif budaya dan bisa menunjukkan kekuasaan melalui bentuk-bentuk bahasa yang ada di dalamnya yang bersifat tidak stabil, bisa dikritik dan dikonfrontasi.¹⁷ Hal ini terjadi karena dalam penyusunan suatu teks bahasa berfungsi sebagai tanda (*signs*).¹⁸ Bahasa merupakan sistem simbolik yang digunakan praktisi media dalam mengkonstruksi realitas Menurut Gaye Tuchman

¹⁶ Denis McQuail (1996). *op.cit.*, hal. 83.

¹⁷ Les Switzer, John McNamara & Michael Ryan, "Critical Theories and Cultural Studies in Mass Communication", Paper disiapkan untuk Konvensi Tahunan AEJMC, September 1999.

¹⁸ Yang dimaksud dengan tanda menurut Fiske adalah sesuatu yang bersifat fisik, dapat diterima indera; menunjuk pada sesuatu lainnya dan bukan pada tanda itu sendiri. Untuk memperjelas pengertian tersebut Fiske mengutip penjelasan C.S. Pierce (1931-1958), seorang filosof dan ahli logika, pendiri tradisi semiotika di Amerika, yang menyatakan bahwa tanda yang dibuat atau diciptakan seseorang dapat memudahkan orang tersebut untuk mengingat atau mengenali kembali sesuatu yang memiliki tanda tersebut, atau barangkali memiliki tanda lain yang sudah lebih berkembang. Tanda yang dibuat atau diciptakan seseorang disebut *interpretant*, yakni konsep mental yang merupakan efek interaksi diantara tanda dengan pengalaman terhadap obyek, yang oleh Pierce disebut sebagai *the proper significate effect*. Sedangkan sesuatu yang ditunjuk oleh tanda disebut obyek (*object*). Lihat: John Fiske, *Introduction to Communication Studies* (London: Metbuen & Co., 1982), h. 44.

(1980), bahasa atau simbol sangat menentukan format narasi atau makna realitas.¹⁹ Selain bisa mempengaruhi bahasa itu sendiri, bahasa juga bisa mempengaruhi makna realitas dengan cara mengembangkan kata-kata baru beserta makna asosiatifnya, memperluas makna, mengganti makna lama dengan makna baru, memantapkan konvensi makna yang telah ada dalam sistem bahasa. Hasil-hasil studi menunjukkan bahwa bahasa dalam media massa bisa mempengaruhi cara melaftalkan (*pronunciation*), tata bahasa (*grammar*), susunan kalimat (*syntax*), perluasan, dan modifikasi perbendaharaan kata yang pada gilirannya bisa mengubah dan mengembangkan percakapan (*speech*), bahasa itu sendiri, dan sekaligus makna realitas.²⁰

Giles dan Wiemann (1987) menjelaskan bahwa bahasa bisa merefleksikan konteks, membangun di atas konteks, dan menentukan konteks sosial budaya penggunanya. Bahasa bisa merefleksikan konteks sosial budaya pelaku sosial, baik dalam dinamika hubungan intrapribadi, antarpribadi, antarkelompok maupun kekuasaan yang dimiliki masing-masing. Disamping itu, bahasa juga bisa membangun di atas konteks sosial budaya dimana bahasa itu digunakan. Melalui penggunaan bahasa para pelaku sosial yang terlibat dalam proses komunikasi bisa memiliki asumsi-asumsi yang sama terhadap suatu teks, sehingga tercipta kondisi "intersubjektivitas" di antara satu sama lain mengenai konteks sosial budaya. Demikian juga, penggunaan bahasa juga bisa menentukan konteks sosial budaya yang berlaku dalam proses komunikasi dimana setiap ekspresi komunikasi merupakan konteks ekspresi-ekspresi berikutnya. Oleh karena pihak yang ingin mempengaruhi pihak lain dapat memilih strategi linguistik maka penggunaan bahasa bisa memanipulasi konteks sosial budaya dalam proses komunikasi tersebut. Interpretasi sebagai upaya pengungkapan makna yang terdapat dalam teks, perilaku, dan tindakan politik menjadi penting dalam rangka mengetahui subyektivitas dan intersubjektivitas pelaku sosial.²¹

^{19.} Gaye Tuchman, *op.cit.*, hal.104-132.

^{20.} Melvin DeFleur & Sandra J. Ball-Rokeach, *Theories of Mass Communication*. 5th Edition (New York: Longman,1989), hal. 256-269.

Selain itu, menurut Antonio Gramsci (1971), bahasa bisa berfungsi sebagai alat dalam proses hegemoni ideologis, yakni perluasan dan pelestarian "kepatuhan aktif" dari kelompok-kelompok yang didominasi oleh kelas berkuasa melalui penggunaan kepemimpinan intelektual, moral, dan politik yang mewujud dalam bentuk kooptasi institusional dan manipulasi sistemis atas teks dan tafsirnya.²² Dalam perumusan dan penyebaran ideologi, peranan bahasa sangat menentukan. Ideologi membentuk dan dibentuk bahasa. Dengan ideologi orang memberi makna pada realitas sosial.²³ Menurut Craig Allen Smith (1990), ideologi merupakan serangkaian preferensi yang dimiliki bersama secara sosial mengenai arti kehidupan, yang dibangun di atas prioritas nilai-nilai bersama, otoritas bersama, dan / atau keputusan bersama. Apapun yang diyakini atau dibayangkan suatu komunitas merupakan ideologinya.²⁴

Di dalam suatu teks bahasa merupakan representasi dalam dirinya sendiri dari hubungan-hubungan sosial, dan merupakan ruang bagi penggunaan kekuasaan-kekuasaan tertentu. Bahasa sebagai representasi berperan dalam membentuk jenis-jenis subyek tertentu, tema-tema wacana tertentu, dan strategi-strategi di dalamnya. Perjuangan memenangkan makna bagi setiap individu pada dasarnya merupakan perjuangan kekuasaan sosial. Bahasa dan wacana senantiasa terlibat di dalam hubungan-hubungan kekuasaan, terutama dalam proses pembentukan subyek, dan berbagai macam tindakan representasi yang terdapat di dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Jalaludin Rakhmat (1996), kosa kata yang digunakan dalam wacana politik menunjukkan tiga hal, yaitu: ideologi elit penguasa, distribusi kekuasaan, dan jenis penguasa.²⁵

²¹ Howard Giles & John M. Wiemann. "Language, Social Comparison, and Power," dalam Charles R. Berger & Steven H. Chaffee (ed.), *Handbook of Communication Science* (Newbury Park: Sage Publications, 1987), hal. 352-365.

²² Lihat bagian Prolog yang ditulis oleh Yudi Latif & Ida Subandy Ibrahim (Eds.). *Bahasa dan Kekuasaan-Politik Wacana di Panggung Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1996), hal. 16.

²³ Yudi Latif & Ida Subandy Ibrahim (Eds.). *Ibid.*, hal. 50.

²⁴ Craig Allen Smith. *Political Communication* (New York: Harcourt Brace Javanovich, 1990), hal. 29.

²⁵ Jalaluddin Rakhmat, "Komunikasi dan Perubahan Politik di Indonesia," dalam Yudi Latif dan Ida Subandhy Ibrahim (Ed.), *op.cit.*, hal. 52.

III. Wacana Politik pada Era Reformasi

Gerakan reformasi yang berkembang menjadi perjuangan reformasi dimulai oleh para mahasiswa perguruan tinggi di seluruh Indonesia sejak awal 1998. Perjuangan itu kemudian diikuti oleh golongan-golongan yang berfaham sama di bidang ekonomi, politik dan sosial serta pemerintahan. Pada awalnya para mahasiswa melakukan gerakan tersebut karena merasa tersentuh oleh krisis moneter dan krisis ekonomi yang mengakibatkan kenaikan harga sembako (sembilan bahan pokok). Mereka menuntut agar pemerintah segera menurunkan harga, dan kemudian berkembang menjadi tuntutan yang mendesak Presiden Soeharto agar mengundurkan diri karena dianggap telah menyalahgunakan kekuasaan negara sehingga mengakibatkan kerusakan sistem ekonomi, politik, dan sosial di seluruh aspek kehidupan negara.²⁶

Setelah berhasil memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri atau 'lengser' pada tanggal 21 Mei 1998, berbagai tuntutan rakyat Indonesia agar dilakukan upaya reformasi total terhadap seluruh aspek kehidupan bangsa dan negara kemudian dirumuskan dan disepakati bersama oleh segenap elemen bangsa dan negara yang kemudian dikenal dengan sebutan agenda reformasi. Upaya mewujudkan agenda reformasi pada dasarnya merupakan tanggungjawab seluruh elemen bangsa dan negara, termasuk lembaga legislatif DPR-RI sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat. Sejak kepemimpinan Presiden Habibie yang dilanjutkan dengan kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur dan kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri sekarang semua elemen bangsa dan negara telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan agenda reformasi yang antara lain mencakup pelaksanaan Pemilu sistem distrik, penghapusan posisi militer di lembaga legislatif, pemberantasan KKN, desakralisasi lembaga kepresidenan, pembebasan sebagian Tapol, pembebasan penerbitan pers, dan desentralisasi pemerintahan.

²⁶ Selo Soemardjan, "Pengawasan Sosial Orde Baru dan Reformasi," dalam Hanri Chambert-Loir dan Hasan Muarif Ambary (Eds.), *Panggung Sejarah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hal. 629-645.

Selama era reformasi wacana politik yang terlihat dalam liputan media massa di Indonesia diwarnai dengan semangat untuk mewujudkan agenda reformasi. Tidak saja pada masa kepemimpinan Presiden Habibie, pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur yang lalu dan kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri sekarang liputan media massa menunjukkan adanya sejumlah kata dan frasa kunci dalam wacana politik yang menunjukkan adanya semangat itu, seperti "otonomi daerah", "militer harus kembali ke barak," "perjuangkan kemerdekaan pers," dan diwujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa". Kata dan frasa kunci semacam itu banyak sekali jumlahnya, dan masing-masing menyimpan makna tertentu yang barangkali hanya diketahui oleh tokoh politik dan pemimpin politik yang menggunakannya.

Salah satu fenomena menarik dalam wacana politik yang diliput media massa pada era reformasi adalah peran pemimpin politik. Sebagai salah satu faktor penentu bagi keberhasilan pencapaian tujuan lembaga politik dan usaha kolektif dalam bidang politik, pemimpin politik seperti presiden dan ketua-ketua partai politik terlihat berlomba-lomba menunjukkan bahwa dirinya adalah yang paling kuat, paling bersih, dan paling mampu dalam mewujudkan agenda reformasi. Masing-masing pemimpin politik terlibat menggunakan kata dan frasa kunci yang khas dalam mendefinisikan realitas politik sebagai suatu kebenaran. Kata dan frasa kunci tersebut secara tidak langsung bisa menunjukkan ideologi dan orientasi kekuasaan yang dimiliki masing-masing pemimpin politik.

Pergeseran kekuasaan dari lembaga eksekutif ke lembaga legislatif antara lain terlihat dari munculnya kosakata baru yang sebelumnya tidak pernah digunakan oleh anggota DPR periode sebelumnya. Sebagai contoh, Ketua Komisi I DPR RI Ibrahim Ambong kepada wartawan, usai acara *fit and proper test* terhadap Jenderal TNI Endriartono Sutarto di Gedung DPR/MPR Senayan, Jakarta, Rabu (22/5) mengatakan bahwa Ada sejumlah dasar pertimbangan sehingga Komisi I bersikap positif terhadap penjelasan Kasad itu. Endriartono dinilai cukup berpengalaman, memenuhi Undang-undang Nomor 3/2000 tentang Pencalonan Panglima TNI, sikap profesionalismenya sebagai prajurit dan komitmennya terhadap

proses reformasi di tubuh TNI. "Tapi kalau dia menyeleweng dari misi dan visi yang telah dia paparkan, kami akan menegur," kata Ambong. DPR akan *menegur* Panglima TNI jika dalam pelaksanaan tugasnya melenceng dari misi dan visi yang telah dipaparkannya di depan anggota Komisi I DPR-RI.²⁷

Meskipun demikian, wacana politik yang dikembangkan para elit politik, pejabat negara, dan pejabat pemerintah tampaknya banyak mengandung kebohongan atau ketidakjujuran. Hal ini secara nyata terlihat dari reaksi masyarakat terhadap kinerja lembaga-lembaga politik yang menganggap bahwa agenda reformasi yang menjadi tanggungjawab masing-masing belum berhasil diwujudkan. Sebagai contoh, menurut berita suratkabar, opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi cenderung bersifat negatif.

Sampai saat ini upaya DPR-RI dalam ikut serta mewujudkan agenda reformasi tampaknya belum sepenuhnya memberikan hasil-hasil sebagaimana diharapkan masyarakat. DPR-RI oleh beberapa kalangan dinilai belum optimal dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Pada era kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, misalnya, berita-berita suratkabar dalam menyajikan realitas peranan DPR-RI iebih banyak menekankan pada aspek konflik atau perseteruan lembaga politik tersebut dengan Presiden dalam berbagai kasus politik, seperti kasus-kasus pemberhentian dua menteri, pemberian dana bantuan oleh Sultan Bolkiah dari Kerajaan Brunei, dan penggunaan dana Yanatera-Bulog. Berita-berita suratkabar cenderung menempatkan DPR-RI pada posisi sebagai pihak yang mengabaikan akibat krisis multi-dimensi yang harus dialami oleh rakyat Indonesia, sebagai pihak yang tidak menempatkan prioritas pelaksanaan fungsi pada upaya mencari solusi mengatasi masalah krisis, tetapi justru sebagai pihak yang lebih disibukkan dengan masalah hubungan politik dengan presiden.

²⁷ Berita suratkabar: "DPR Tegur Panglima TNI jika Melenceng," *Suara Pembaruan*, 23 Mei 2002, hal. 1

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi pada dasarnya merupakan cerminan sebagian dari penilaian masyarakat terhadap lembaga politik tersebut. Opini publik dapat digunakan sebagai salah satu tolok ukur untuk mengukur keberhasilan DPR-RI dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, secara langsung menunjukkan hasil evaluasi pihak lain terhadap kinerja lembaga tersebut. Meskipun demikian, opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi tidak mungkin dapat dibentuk sesuai dengan apa yang diharapkan lembaga tersebut. Upaya mendefinisikan peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi bisa mendorong tumbuhnya keinginan dan terjadinya konflik kepentingan diantara berbagai pihak, termasuk media massa, untuk menggambarkan DPR-RI sebagai lembaga politik yang sangat berperan, atau sebaliknya tidak berperan sama sekali. Upaya tersebut pada dasarnya merupakan suatu pertarungan kekuasaan politik dalam arena sosial yang dapat terjadi sepanjang sejarah lembaga itu sendiri dan sejarah pihak-pihak yang berkepentingan dengannya, termasuk suratkabar.

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi sebagaimana diliput pemberitaan suratkabar tampaknya senada dengan yang ditunjukkan oleh bukti-bukti hasil penelitian. Salah satu lembaga yang pernah melakukan survei jajak-pendapat nasional menyangkut peranan DPR-RI pada tahun 2000 adalah Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES). Hasil survei antara lain menunjukkan bahwa dari jumlah kinerja DPR secara keseluruhan sebagai suatu lembaga cenderung dinilai negatif oleh publik; ditunjukkan dengan jumlah responden yang menilai anggota DPR-RI "kurang mewakili" kepentingan masyarakat proporsinya sebesar 34,6%, sedangkan yang menilai "sudah mewakili" hanya sebesar 22%. Hasil survei juga menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia belum seluruhnya mengetahui tugas dan fungsi DPR. Dari jumlah responden seluruhnya, yang mengaku "mengetahui" bahwa tugas DPR adalah mengawasi pemerintah sebanyak 51,2%, membuat APBN 40,9%, dan membuat undang-undang 45,8%. Dari jumlah responden yang mengetahui tugas

DPR, yang menilai DPR "sudah menjalankan tugas" mengawasi pemerintah dan membuat APBN masing-masing sebanyak 55,2%, dan membuat undang-undang 61,4%. Dengan kata lain, proporsi masyarakat yang menilai DPR "sudah" menjalankan tugas-tugasnya baru mencapai sekitar 25%. Mayoritas masyarakat justru mengaku tidak mengetahui tugas tugas DPR sehingga tidak dapat memberikan penilaian terhadap kinerja DPR.²⁸

Liputan suratkabar mengenai aktivitas DPR-RI dalam melaksanakan fungsi-fungsinya selama beberapa bulan terakhir dengan gencar menyoroti kinerja DPR. Suratkabar harian *Kompas*, *Media Indonesia*, *Republika*, dan *Suara Pembaharuan* menyajikan liputan yang hampir senada isinya. Sebagai contoh, berita-berita suratkabar secara tidak langsung menunjukkan bahwa opini publik terhadap kinerja DPR khususnya dari aspek *input* dan proses, cenderung negatif. Ini antara lain disebabkan karena lembaga itu justru melakukan kecenderungan yang bertentangan dengan salah satu agenda dari agenda reformasi yakni pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dengan menetapkan 45 anggota KPKPN yang mekanismenya tidak transparan,²⁹ karena mayoritas anggota DPR lebih terlena pada pelaksanaan fungsi kontrol sehingga melupakan pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya. dan karena prosentase kehadiran para wakil rakyat dalam rapat-rapat komisi menurun.³⁰ Berita-berita dalam media massa itu secara umum juga mengungkapkan fakta kurangnya profesionalisme anggota DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Isi berita-berita dalam media massa secara tidak langsung menunjukkan masih adanya kecenderungan anggota DPR yang tidak mau menggunakan pertimbangan-pertimbangan logis dan rasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal ini tentu saja menyebabkan kinerja lembaga legislatif dari aspek *output* atau sisi

²⁸ Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES), *Suivi Jajak Pendapat Tahun 2000* (tidak dipublikasikan).

²⁹ Lihat: Tajuk Rencana: "Cara dan Proses Kerja DPR Memilih Anggota KPKPN Digugat", *Kompas*, 11 Juli 2000, h. 4.

³⁰ Berita suratkabar: "Rakyat Bisa Menggugat Anggota DPR Yang Malas", *Media Indonesia*, 2 Nopember 2000, h. 1.

kepentingan rakyat menjadi rendah, dan sebagai akibatnya publik menilai negatif terhadap kinerja DPR.

Secara umum, opini publik yang muncul dalam media suratkabar terhadap kinerja DPR-RI menunjukkan bahwa lembaga legislatif itu belum cukup optimal dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, baik dalam bidang anggaran, legislasi, maupun pengawasan. Beberapa pihak dalam masyarakat menilai upaya-upaya yang pada masa pemerintahan Habibie mulai dilaksanakan dan menunjukkan hasilnya meskipun kecil, pada masa pemerintahan Gus Dur justru mengalami kemunduran. Menurut pihak-pihak tersebut kemunduran pencapaian agenda reformasi antara lain disebabkan dominannya kepentingan kelompok elit. Salah seorang diantaranya adalah Arbi Sanit, seorang pengamat politik UI, dalam panel forum 'Evaluasi Agenda Reformasi' di UII Yogyakarta, Kamis, 21 September 1999 mengemukakan penilaianya bahwa beberapa agenda reformasi seperti pelaksanaan Pemilu sistem distrik, penghapusan posisi militer di lembaga legislatif, pemberantasan KKN, dan desakralisasi lembaga kepresidenan masih belum dapat diwujudkan dalam pemerintahan sekarang. Padahal, pada masa pemerintahan Habibie yang relatif singkat, berbagai upaya reformasi telah banyak dilakukan. Diantaranya, mengeluarkan kebijakan pembebasan sebagian tahanan politik, pembebasan penerbitan pers, merancang desentralisasi pemerintahan, dan desakralisasi lembaga kepresidenan. Menurut pengamat tersebut, beberapa dari berbagai faktor yang menyebabkan kemunduran agenda reformasi diantaranya adalah rendahnya kualitas SDM elit politik, dominannya kepentingan kelompok elit, dan tidak adanya kelembagaan politik yang mapan. Dalam hal kualitas SDM elit politik, Arbi Sanit menilai hampir seluruh elit politik yang ada saat ini adalah elit politik amatiran, terlihat dari cara mereka dalam memahami suatu masalah untuk membuat kebijakan, dan dari cara mereka melakukan manuver politik untuk meloloskan ide kebijakannya.³¹

31 Berita suratkabar: "Agenda Reformasi Alami Kemunduran", *Republika*, 22 September 1999, h. 2.

Beberapa kalangan masyarakat pada waktu itu bahkan ada yang menilai bahwa upaya reformasi telah gagal total karena mandat rakyat di parlemen justru digunakan untuk upaya-upaya rekayasa politik. Sebagai contoh, salah satu LSM menganggap bahwa upaya mewujudkan agenda reformasi saat ini telah gagal karena partai-partai politik di lembaga legislatif kurang siap dalam merumuskan program-programnya. Agenda reformasi telah gagal diwujudkan karena mandat rakyat yang diberikan kepada wakil-wakilnya di parlemen justru digunakan untuk rekayasa politik. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kompromi politik dengan kelompok *status quo*, sebuah *blunder* politik yang sulit dimaafkan dan sangat mahal harganya.³² Salah satu faktor yang menyebabkan DPR-RI dinilai kurang berhasil dalam mewujudkan agenda reformasi adalah sikap partai-partai politik yang kurang mendukung upaya lembaga legislatif tersebut dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Sampai saat ini partai-partai politik masih sering bersikap mengedepankan primordialisme sebagai arah perjuangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sikap semacam ini bisa merupakan suatu hambatan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR-RI, dan pada gilirannya nanti justru dapat membahayakan kehidupan bangsa dan negara. Menurut Prof. Dr. Parsudi Suparlan, Guru Besar Antropologi Universitas Indonesia, selama partai-partai politik terus-menerus mengedepankan primordialisme, hal itu akan menyebabkan keutuhan rakyat Indonesia menjadi terancam.³³

IV. Kemerdekaan Pers dan Kebohongan Publik

Terbukanya pintu kemerdekaan pers pada era reformasi sekarang telah mendorong berkembangnya industri pers di tanah-air. Setelah terkekang selama lebih dari tiga dekade pada masa pemerintahan Orde Baru, saat ini pers Indonesia kembali mendapatkan kemerdekaannya. Dengan dihapuskannya ketentuan menyangkut tata-cara memperoleh Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang mengharuskan terlebih

³² Berita suratkabar: "Reformasi Gagal Total - Mandat Rakyat di Parlemen Justru Digunakan Untuk Rekayasa Politik", *Suara Pembaruan*, Jum'at, 27 Oktober 2000, h. 2.

³³ Berita suratkabar: "Parpol Diminta Tak Mengedepankan Primordialisme", *Suara Pembaruan*, 27 Oktober 2000, h. 2.

dahulu ada rekomendasi dari Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) dan Serikat Penerbit Pers (SPS), maka pada masa pemerintahan Presiden Habibie SIUPP dapat diterbitkan dalam waktu satu minggu paling lama, dan pada masa sekarang ketika Departemen Penerangan telah dilikuidasi SIUPP bahkan tidak diperlukan lagi.

Disamping itu, pada masa sekarang berbagai usaha penerbitan dalam berbagai kategori bermunculan dan meramaikan dunia bisnis penerbitan pers. Kenyataan menunjukkan bahwa sejak pemerintahan Presiden Habibie menerapkan kebijakan deregulasi di bidang pers maka kemudian bermunculan berbagai penerbitan pers baru. Disamping penerbitan pers yang sudah mapan di daerah-daerah ini juga terdapat satu atau dua penerbitan pers partisan, dan pers pragmatis. Penerbitan pers yang sudah mapan dalam melaksanakan fungsinya kadang-kadang bersikap mendua, mengutamakan keselamatan usaha dan sajian berita moderat yang tidak secara langsung berhadapan dengan garis politik atau kekuasaan, baik Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Penerbitan pers yang menganut aliran 'pers partisan' biasanya berpihak pada satu kekuatan politik atau ideologi tertentu, meskipun tidak secara jelas terlihat, tetapi tetap berpegang pada orientasi bisnis. Sedangkan penerbitan pers baru yang pragmatis semata-mata bertujuan dagang, berorientasi pada keuntungan bisnis tanpa mengindahkan kaidah, etika, dan tanggungjawab profesi.

Pada era reformasi seperti sekarang, kemerdekaan pers mulai dimiliki pers meskipun baru pada tahap paling awal. Kemerdekaan pers yang selama masa pemerintahan Orde Baru dianggap sebatas wacana atau jargon politik semata, saat ini telah berkembang menjadi suatu gerakan perjuangan para praktisi pers. Berbagai kelompok kepentingan yang dianggap melakukan penekanan-penekanan terhadap pers mendapat kritikan dan perlawanan keras dari kalangan pers. Semangat perjuangan tersebut antara lain untuk menciptakan perubahan agar pers tidak lagi hanya berfungsi sebagai perpanjangan tangan birokrasi, sebagai unit-unit pelaksana teknis dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingan penguasa, tetapi benar-benar berfungsi sebagai alat kontrol sosial.

Saat ini para praktisi pers merasa memiliki peluang lebih besar untuk bisa berperan sebagai *watch-dog* terhadap berbagai fenomena dalam masyarakat sebagai hasil interaksi berbagai kepentingan dari berbagai pihak. Meskipun demikian, fungsi pers sebagai *watch-dog* tampaknya belum diimbangi dengan kemampuan pers dalam memberikan solusi dan menjaga keseimbangan dalam pemberitaan. Pers belum menerapkan skala prioritas dalam menyajikan pemberitaan. Fungsi kritis pers belum diimbangi dengan kemampuan menjaga keseimbangan atau *fairness* dalam pemberitaan. Dengan kata lain, pembentukan fungsi kritis pers pada era reformasi sekarang masih termasuk kategori "diperjuangkan" oleh para praktisi pers.

Modal dalam melaksanakan fungsi pers, seperti nilai-nilai, keluasan wawasan, dan pandangan hidup yang sesuai dengan standard kehidupan yang baik terlihat belum disepakati oleh kalangan pers sendiri, terbukti dari masih adanya perbedaan pemaknaan konsep 'kemerdekaan' pers diantara mereka. Konsep yang secara normatif didefinisikan dalam Pasal 2 UndangUndang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers sebagai salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum yang lebih lanjut dipertegas dengan pengaturan Pasal 3 mengenai fungsi pers, yaitu sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial (ayat 1), dan sebagai lembaga ekonomi (ayat 2), oleh kalangan pers diartikan secara bervariasi sesuai dengan persepsi masingmasing tentang hakikat 'kemerdekaan' itu sendiri.

Di kalangan praktisi pers kemerdekaan pers secara umum biasanya diartikan sebagai kondisi yang memungkinkan pers bekerja tanpa tekanan untuk menyampaikan semua hal yang diketahui secara benar dengan penuh rasa tanggungjawab kepada publik. 'Tekanan' yang bisa mengancam kemerdekaan pers itu bisa berasal dari berbagai sumber, baik dari lingkungan intern organisasi pers itu sendiri, masyarakat termasuk lingkungan industri pers maupun pemerintah atau penguasa. Hal yang 'diketahui' pers bisa mencakup segala jenis informasi yang dianggap sebagai hak masyarakat untuk mengetahui. Pengertian 'benar' itu sendiri diartikan sebagai cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip, etika,

dan norma jurnalistik yang berlaku. Sedangkan 'tanggungjawab' kepada publik diartikan sebagai upaya yang selalu diarahkan untuk membela kepentingan masyarakat khalayak atau pihak lain yang dianggap selalu mendapat tekanan dari pihak lain.

Pemahaman semacam ini tampaknya cukup meluas di kalangan praktisi pers nasional. Herry Komar (1999) salah seorang praktisi pers menegaskan bahwa kemerdekaan pers adalah kebebasan dalam menyampaikan informasi yang benar kepada masyarakat, dan sekaligus memberi arti pada konteksnya. Kemerdekaan pers bukan kebebasan untuk membuka aib, menghujat, atau menghakimi seseorang. Kemerdekaan pers berarti bebas 'dari' dan 'untuk'. Artinya, pers harus bebas 'dari' paksaan luar, dari sumber mana pun. Pers harus bebas 'untuk' memberikan sumbangannya kepada pemeliharaan dan perkembangan suatu masyarakat yang bebas. Ini berarti pers harus bertanggungjawab kepada masyarakat untuk memelihara hak-hak warga negara. Pers harus memperhatikan dan menaati aturan-aturan dalam masyarakat. Jadi, kemerdekaan pers bukan berarti pers boleh berbuat semaunya. Menurut Djaffar H. Assegaff (1999), salah seorang tokoh pers, kemerdekaan pers sangat berkaitan dengan eksistensi media massa, pengaruh politik dan revolusi komunikasi. Dalam paradigma baru yang berkembang saat ini, kemerdekaan pers diartikan sebagai kebebasan secara terbuka dapat membicarakan masalah yang dihadapi bersama. Kemerdekaan pers dan pers yang terbuka yang disertai pengawasan hukum yang mengatur hubungan pers dan individu, hubungan pers dan publik, dan tanggungjawab pers akan dapat mendorong tumbuhnya pemikiran-pemikiran dalam membina integrasi nasional.

Pada masa sekarang, dalam melaksanakan tugas dan fungsi, praktisi pers menerapkan prinsip kemerdekaan pers dalam berbagai bentuk. Salah satu diantaranya adalah prinsip mengutamakan aspirasi masyarakat atau *bottom-up* di atas penyampaian informasi dari pemerintah atau yang sifatnya *top-down*. Sikap ini menurut para praktisi pers sesuai dengan misi pers untuk menyuarakan, membawa dan membela kepentingan dan aspirasi rakyat. Penerapan prinsip ini karena berbagai sebab tidak jarang

masih menimbulkan berbagai konflik dan dilemma, dan bagi praktisi yang merupakan etika dan idealisme pers maka kondisi ini sering menyebabkan kinerja menjadi kurang profesional. Sebagai contoh, dalam memberitakan kasus bom di Legian, Kuta, Bali dengan fakta adanya kelompok-kelompok masyarakat yang dituduh berada di belakangnya praktisi pers segera menyajikan berita-berita tersebut sesuai dengan apa yang 'diketahui' pers dan sesuai dengan persepsi masingmasing terhadap konsep kemerdekaan pers. Isi pemberitaan cenderung hanya merupakan kutipan pernyataan-pernyataan politik yang dikemukakan para elit politik dan para pejabat pemerintah dibanding mengemukakan fakta dan menjelaskan keterkaitan antar fakta. Kecenderungan ini antara lain terlihat dari cara pers memberitakan berbagai *event* secara *one-sided* dengan menampilkan lebih banyak pernyataan, dan menggunakan lebih banyak sumber informasi dari pihak pemerintah, tokoh atau sumber-sumber resmi lainnya. Sikap pers ini dilandasi asumsi para praktisi pers bahwa apa yang dikemukakan oleh para elit politik dan pejabat pemerintah lebih benar dibanding realitas eksternal yang menunjukkan fakta-fakta obyektif. Padahal, media massa dituntut mampu menyajikan realitas seperti apa adanya, bukan seperti apa yang diketahuinya.

Kecenderungan ini menunjukkan bahwa praktisi pers masih sering merasa segan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai suatu realitas, membuat suatu *investigative reporting*, sehingga kinerja pers menjadi kurang profesional. Meskipun demikian, tidak jarang pemberitaan dan informasi mengenai kasus-kasus konflik sosial di berbagai daerah yang disajikan pers secara kurang profesional itu justru sering dianggap sebagai suatu kebenaran oleh khalayak. Gejala semacam ini apabila terus berlanjut dalam jangka waktu lama maka tidak tertutup kemungkinan pers lambat-laun secara tidak langsung justru akan menjadi kekuatan sentripetal yang mengakibatkan terjadinya disintegrasi dibanding sebagai kekuatan sentrifugal yang menumbuhkan integrasi bangsa.

Kalangan pers sendiri sangat memahami bahwa mekanisme kontrol terhadap kemerdekaan pers adalah ketatan pada etika dan sikap profesionalisme. Budaya yang mencerminkan kurangnya profesionalisme

praktisi pers sampai saat ini, pada era reformasi seperti sekarang, diakui kalangan pers masih sering terjadi. Kenyataan yang menunjukkan masih banyaknya 'wartawan amplop' atau 'wartawan bodrek' yakni wartawan yang mau melakukan tugas hanya apabila ada insentif atau 'iming-iming' dari sumber berita atau pihak-pihak tertentu yang berkepentingan dengan pemberitaan pers menunjukkan bagaimana kalangan pers menghargai profesionalisme. Praktisi pers sendiri barangkali berpendapat bahwa pemberitaan-pemberitaan yang disajikan selama ini belum sampai menimbulkan konflik horizontal antar kelompok-kelompok masyarakat, tetapi lebih sering menimbulkan konflik vertikal antara pers dengan penguasa.

Sikap keberpihakan atau *partisanship* kalangan pers pada dasarnya merupakan sesuatu hal yang wajar dan aiami sifatnya. Sikap *partisanship* pers tampaknya dilatarbelakangi oleh ideologi pers itu sendiri. Visi dan misi pers secara langsung dan tidak langsung dapat mempengaruhi bagaimana pers melaksanakan fungsi dan memainkan peranannya dalam masyarakat. Menurut Eros Djarot (1999) seorang praktisi pers, integrasi nasional harus dimaknai sebagai tujuan Indonesia bersatu dalam pengertian -- karena rakyatnya berdaulat, pemerintahannya bersih, berkeadilan dan berwibawa; dimana seluruh lembaga profesional menjadi bagian dari upaya memperkuat pemberdayaan masyarakat, baik dari sisi politik, ekonomi, maupun sosial-budaya.

Sikap keberpihakan tersebut secara legal dan formal dalam Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers dianggap sebagai bagian dari 'hak' pers dalam mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi (Pasal 4, ayat 3). Sikap semacam itu tentu tidak menjadi masalah apabila secara 'kebetulan' pihak yang dibela pers secara nyata memang memerlukan pembelaan dan cara pers membela pihak tersebut tidak menimbulkan kerugian pada kepentingan yang lebih besar atau dampak negatif pada masyarakat yang lebih luas. Kecenderungan munculnya pers partisan, pers independen, dan pers oposisi merupakan suatu hal yang wajar terjadi di negara mana pun.

Meskipun dari sisi praktisi pers keberpihakan bukan merupakan sesuatu yang 'salah', apa yang diketahui pers tidak selalu mencerminkan realitas atau fakta obyektif yang sebenarnya. Penyajian suatu realitas oleh pers pada dasarnya sangat ditentukan oleh *style*, akurasi, kecepatan, dan sumber informasi yang digunakan pers dalam pemberitaan tersebut. Pers memiliki keterbatasan-keterbatasan yang harus disadari baik oleh pers itu sendiri, masyarakat, pemerintah, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan pers. Profesionalisme praktisi pers sedikit atau banyak dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam memahami kebutuhan informasi masyarakat.

V. Kesimpulan dan Saran-saran

Harapan masyarakat terhadap pers sebetulnya sangat sederhana, yakni informasi yang benar. Masyarakat mengharapkan agar pers selalu berusaha menyajikan pemberitaan secara berimbang atau *balanced reporting*, dan melakukan *check* dan *re-check* sebelum menyajikan pemberitaan. Masyarakat mengharapkan agar pers selalu mematuhi norma sosial dan budaya etika dan moral sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Untuk itu pers diharapkan meningkatkan profesionalisme sehingga mampu menghasilkan kinerja yang mendukung upaya menciptakan kehidupan bangsa dan negara yang aman dan sejahtera. Pers diharapkan mampu berperan dalam menegakkan masyarakat yang pluralistik. Dengan berperan demikian maka pers tidak akan lagi menyajikan informasi yang sifatnya monolitik dan menggunakan sumber-sumber informasi yang sama seperti pada masa lalu. Penyampaian informasi oleh pers kepada masyarakat diharapkan tetap mengikuti prinsip-prinsip komunikasi yang baik yang memperhatikan dan mempertimbangkan siapa sumber informasinya, informasi apa yang menjadi pesannya, dan siapa khalayak yang menjadi targetnya sehingga dapat diperkirakan dampak atau efek yang akan ditimbulkan oleh pemberitaan tersebut.

Dalam kerangka pemikiran demokrasi, maka praktisi pers, penguasa dan masyarakat perlu menyadari bahwa salah satu faktor penting bagi kehidupan dan perkembangan sistem politik demokrasi adalah komunikasi. Politik sebagai proses selalu memerlukan komunikasi. Komunikasi merupakan faktor penting bagi berjalannya semua fungsi dalam sistem politik. Melalui komunikasi, baik yang dilakukan melalui media maupun tanpa melalui media, masyarakat dapat menyalurkan berbagai aspirasi dan kepentingan politik yang menjadi *input* sistem politik, dan sebaliknya pemerintah atau penguasa dapat menyalurkan kebijakan politiknya yang menjadi *output* sistem politik. ***

Daftar Pustaka

- Adoni, Hanna, Akiba A. Cohen & Sherill Mane. "Social Reality and Television News- Perceptual Dimensions of Social Conflicts in Selected Life Areas," *Journal of Broadcasting*, Vol. 28, No. 1 (Winter, 1984), hal 3349.
- Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993).
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba, *Budaya Politik - Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990).
- Arifin, Anwar. *Komunikasi Politik dan Pers Indonesia* (Jakarta: Yayasan Media Sejahtera, 1992).
- Austin, J.L. *How to Do Things With Words* (Oxford: Oxford University Press, 1962).
- Berger, Charles R. & Steven H. Chaffee (Eds.). *Handbook of Communication Science* (Newbury Park: Sage Publications, 1987).
- Berger, Peter L., *Humanisme Sosiologi*. Penerjemah: Daniel Dhakidae (Jakarta: Inti Sarana Aksara, 1985).
- Berger, Peter L. dan Thomas Luckman, *Tafsir Sosial atas Kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*. Penerjemah: Hasan Basari, (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Berger, Peter L. dalam Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994),
- Brown, Gillian & George Yule. *Analisis Wacana*. Penerjemah: I. Soetikno (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996).
- Blumer, Jay G. & Michael Gurevitch. "Towards a Comparison Framework for Political Communication Research," dalam Steven Chaffee (Ed.). *Political Communication, Issues and Strategies for Research - Sage Annual Review of Communication Research*. Vol. IV (Beverly Hills: Sage Publications, 1975), hal.171 -176.

- *The Crisis of Public Communication* (London: Routledge, 1995).
- Carey, James W. *Communication as Culture*, (Boston: Unwin Hyman, 1989).
- DeFleur, Melvin & Sandra J. Ball-Rokeach. *Theories of Mass Communication*. Fifth Edition (New York: Longman, 1989).
- Gerbner, George. "Cultivation Theory", dalam EM Griffin. *A First Look At Communication Theory*. Third Edition (New York: McGraw-Hill Co. Inc., 1997).
- Gerbner, George, Larry Gross, Nancy Signorielli, Michael Morgan, dan Marilyn Jackson-Beeck. "The Demonstration of Power: Violence Profile No. 10," *Journal of Communication*, Vol. 29 (Summer 1979), hal 177-196.
- Gerbner, George, Larry Gross, Michael Morgan, dan Nancy Signorielli. "The "Mainstreaming" of America: Violence Profile No. 11," *Journal of Communication* (Summer 1980), hal. 10-28.
- Giles, Howard & John Wiemann. "Language, Social Comparison, and Power", dalam Charles R. Berger & Steven H. Chaffee. *Handbook of Communication Science* (Newbury Park: Sage Publ., 1987).
- Gordon, Colin (Ed.). *Michel Foucault: Power / Knowledge - Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (Sussex: The Harvester Press, 1980).
- Grossberg, Lawrence. "Can Cultural Studies Find True Happiness in Communication?", dalam *Journal of Communication*, Autumn 1993 / Vol 43 No.4, hal 91-92.
- Habermas, Jurgen. *The Theory of Communicative Action - Reason and the Rationalization of Society*. Vol. I & II. Diterjemahkan dalam bahasa. Inggris oleh Thomas McCarty (Boston: Beacon Press, 1984).

- Hikam, Muhammad A.S. "Bahasa dan Politik: Penghampiran Discursive Practice", dalam Yudi Latif & Idi Subandy Ibrahim (Eds.), *Bahasa dan Kekuasaan - Politik Wacana di Panggung Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1996), hal 77-93.
- Hooker, Virginia Matheson, "Bahasa dan Pergeseran Kekuasaan di Indonesia: Sorotan terhadap Pembakuan Bahasa Orde Baru," dalam Yudi Latif dan Ida Subandy Ibrahim, *Bahasa dan Kekuasaan*, (Bandung: Mizan, 1996).
- Jay Blumer dan Michael Gurevitch, "Towards A Comparative Framework for Political Communication Research," dalam Steven H. Chafee (Ed.), *Political Communication, Issues and Strategies for Research - Sage Annual Review of Communication Research, Vol. IV*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1975), hal.171 - 176.
- Kleden, Ninuk (Ed.). *Pengantar atas Teori-Teori Pemahaman Kontemporer Hermeneutika - Wacana Analitik, Psikososial dan Ontologis* (Jakarta: Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 2000).
- Latif, Yudi & Ida Subandy Ibrahim Eds), *Bahasa dan Kekuasaan - Politik Wacana di Panggung Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1996).
- McQuail, Denis *Mass Communication Theory - An Introduction*. Third Edition (London: Sage Publ., 1994).
- *Teori Komunikasi Massa*. Edisi Kedua (Jakarta: Erlangga, 1996).
- Ogles, Robert M. "Cultivation Analysis: Theory, Methodology and Current Research on Television-Influenced Constructions of Social Reality," *Mass Communication Review Yearbook*, Vol. 4, 1981, hal 43-53.
- Poloma, Margaret M., *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994). Study Club, Jakarta, 12 Mei 2002.
- Smith, Craig Allen. *Political Communication* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1990).

BAB III

LIPUTAN MEDIA MASSA MENGENAI PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PEMBANGUNAN POLITIK

Hastati*

I. Latar Belakang

Pembangunan politik meliputi kegiatan perluasan partisipasi massa, akan tetapi sangat perlu membedakan kondisi-kondisi yang memungkinkan adanya perluasan hak pilih dan pengikutsertaan kelompok-kelompok baru dalam masyarakat di dalam proses politik. Proses partisipasi massa ini berarti penyebarluasan pengambilan keputusan, dimana partisipasi tersebut berpengaruh pula terhadap masalah pilihan dan keputusan. Dengan demikian keberadaan dan daya tembus media massa yang dapat diukur dari peredaran surat kabar dan jaringan radio ikut berperan dalam pencapaian tujuan pembangunan politik.

Seiring dengan perkembangan pembangunan, partisipasi perempuan dalam politik juga tumbuh dan berkembang. Sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 pasal 27 yang menjamin persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan bagi semua warga negara, kini banyak dijumpai perempuan yang terlibat dalam berbagai organisasi dan partai politik. Selanjutnya Tap IV/MPR/1999 menyatakan untuk meningkatkan peran perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diemban oleh negara yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender. Dalam organisasi, kegiatan-kegiatan perempuan antara lain menjadi anggota organisasi, menghadiri rapat umum, dan menduduki jabatan tertentu dalam suatu organisasi. Sedangkan partisipasi perempuan dalam politik antara lain memberikan suara dalam pemilihan umum, menjadi anggota parlemen atau partai

* Penulis adalah Peneliti Politik Dalam Negeri P3I Setjen DPR RI

politik. Meskipun secara kuantitatif jumlah perempuan yang aktif dalam organisasi atau politik belum banyak, tetapi peran serta mereka cukup berarti.

Pada zaman informasi sekarang ini, peranan media massa dirasa sangat penting. Media massa ikut membantu mempercepat informasi dalam proses pembangunan politik. Media massa banyak andilnya dalam pembentukan sikap dan perilaku yang menentukan status perempuan di dalam masyarakat

Namun, media jarang sekali menampilkan perempuan terlibat secara signifikan, baik dalam dunia pekerjaan, maupun dalam kehidupan publik. Secara umum, media nyaris tidak menaruh perhatian sama sekali pada isu-isu khas yang penting bagi perempuan: misalnya, isu kegiatan gerakan perempuan, atau sumbangsih sosial yang diberitakan kepada masyarakat. Dalam media massa perempuan tampil sebagai sosok pasif, tidak mandiri dan tidak berani mengambil keputusan. Distorsi semacam ini akhirnya mengabsahkan dan melestarikan ketimpangan yang ada. Jadi, media massa tampaknya masih merupakan kekuatan konservatif dan hanya menyesuaikan diri dengan norma budaya masyarakat seperti selera ataupun nilai-nilai. Menurut Lazardsfeld dan Merton, media sebenarnya hanya berpengaruh dalam memperkokoh norma-norma budaya yang berlaku, tetapi tidak membentuk norma budaya baru. Peran media massa bukan sebagai pendobrak nilai-nilai, melainkan sebagai penjaga *status-quo*.

Dalam artikel Wilbur Schramm menguraikan secara tepat, peranan media massa dalam pembangunan adalah membantu memperkenalkan perubahan sosial.¹ Dalam hal ini mass media dapat dimanfaatkan untuk merangsang proses pengambilan keputusan, memperkenalkan usaha modernisasi, serta menyampaikan pada masyarakat mengenai program pembangunan.

¹ Disarikan dari Wilbur Schram, *Mass Media National Development*, 1964, Stanford University Press California and UNESCO.

II. Permasalahan

Dari kenyataan di atas jelas terlihat pentingnya peran media massa dalam menyajikan berita/liputan mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Namun sampai saat ini peran media jarang sekali menampilkan perempuan terlibat secara signifikan, baik dalam dunia pekerjaan ataupun politik, oleh karena itu tulisan ini berupaya menjawab pertanyaan bagaimana media massa menyajikan berita/liputan mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik.

III. Kerangka Pemikiran

Agar dapat mengetahui bagaimana media massa dalam menyajikan berita/liputan mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Menurut pendapat Siebert dan kawan-kawan, teori normatif mengandung beberapa pandangan tentang harapan masyarakat terhadap media dan peran seharusnya dimainkan oleh media.² Model ragam utama teori normatif, yang akan disinggung disini adalah cenderung dikaitkan dengan pembangunan politik. Di negara-negara barat media mampu menyatakan secara tegas dan jelas sumbangsih apa yang diharapkan dari media untuk menunjang perkembangan masyarakat.

Oleh karena itu, dalam berita/liputan mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik dapat dilihat bagaimana peran seharusnya dimainkan oleh media massa tersebut.

Dalam menganalisa peranan media massa mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik dapat digunakan suatu teori normatif yaitu teori media pembangunan. Teori ini dikembangkan oleh Mc.Bride dan kawan-kawan (1980) dalam laporan Komisi Internasional Unesco tentang studi masalah komunikasi dengan titik tolak bagi teori media pembangunan tentang media massa ialah adanya fakta beberapa kondisi umum negara berkembang yang membatasi aplikasi teori lain, salah satu kenyataannya adalah tidak adanya beberapa kondisi yang

² Denis Mc Quail, *Teori Komunikasi Massa*, 1991, 109.

diperlukan bagi pengembangan sistem komunikasi massa: infrastruktur komunikasi; keterampilan profesional; sumber daya dan budaya, *audiens* yang tersedia. Faktor kedua adalah masyarakat sedang berkembang sangat gandrung menekankan pembangunan ekonomi, politik dan sosial sebagai tugas utama nasional untuk semua negara sedang berkembang menyadari kepentingan mereka dalam politik internasional. Tentu saja benar bahwa negara yang dipandang sebagai negara yang sedang berkembang, media diselenggarakan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berasal dari teori media pembangunan.³ Meskipun demikian, perlu dikemukakan pernyataan dalam pandangan tentang fakta bahwa kebutuhan negara sedang berkembang akan komunikasi di masa lampau cenderung dinyatakan dalam hubungannya dengan pengaturan kelembagaan yang ada, dengan penekanan khusus pada peran positif media komersial untuk merangsang pembangunan dan mendorong timbulnya perubahan ke arah model masyarakat maju.

Peran penting dari media pembangunan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan media pada proses penulisan berita/peliputan. Sehingga dengan demikian dapat dicari suatu penyelesaian masalah yaitu kurangnya peran media massa dalam peliputan mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Untuk mencapai tujuan tersebut media tunduk pada tanggungjawab mereka untuk membantu pencapaiannya dan penekanannya pada hak-hak untuk berkomunikasi, yaitu setiap orang memiliki hak mengeluarkan pendapat; hak ini mencakup kebebasan dan menyampaikan informasi dan gagasan melalui media manapun tanpa mempersoalkan batas negara.

Prinsip-prinsip utama dalam Teori Media Pembangunan adalah sebagai berikut:⁴

1. Media seyogyanya menerima dan melaksanakan tugas pembangunan positif sejalan dengan kebijaksanaan yang ditetapkan secara nasional.

³ Ibid 119.

⁴ Ibid Hal.120.

2. Kebebasan media seyogyanya dibatasi sesuai dengan kebutuhan pembangunan masyarakat.
3. Media perlu memprioritaskan berita dan informasinya pada negara sedang berkembang lainnya yang erat kaitannya secara geografis, kebudayaan atau politik.
4. Para wartawan dan karyawan media lainnya memiliki tanggungjawab serta kebebasan dalam tugas mengumpulkan informasi dan penyebarluasannya.
5. Bagi kepentingan tujuan pembangunan, negara memiliki hak untuk campur tangan atau membatasi pengoperasian media serta sarana penyensoran, subsidi dan pengendalian dapat dibenarkan.

Selain teori media pembangunan, dikemukakan pula konsep-konsep pembangunan. Konsep pembangunan tersebut mempunyai dimensi yang berbeda.⁵ Pertama, konsep tersebut mempunyai konotasi-konotasi faktual dan sarat nilai. Ketika para analis membandingkan pertumbuhan sosial ekonomi dengan suatu "keusangan" dalam lembaga-lembaga politik, mereka menunjukkan interpretasi yang sarat nilai. Kajian-kajian yang menghubungkan pembangunan dengan mobilisasi sosial, seperti peningkatan kemampuan, pendidikan politik dan media massa, lebih berkaitan dengan indikator-indikator faktual.

Kedua, pembangunan menyampaikan makna-makna kualitatif dan kuantitatif. Misalnya, beberapa sosiolog menggambarkan pembangunan dalam kerangka suatu pertumbuhan masyarakat dalam diferensiasi, kompleksitas dan sekularitas, sementara ahli-ahli politik berfokus pada peningkatan dalam produktivitas dan mobilitas pekerjaan.

Ketiga, pembangunan mencakup acuan-acuan individual dan sosial. Ini mengacu pada sikap-sikap dan tingkah laku individual selain pada berbagai sektor masyarakat, seperti masyarakat politik, perekonomian, keluarga dan pola-pola nilai-nilai budaya, terutama seperti terungkap

⁵ Charles F.Adrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, 1992, Hal.358.

dalam agama, ideologi dan mitos. Mereka yang mempelajari bangsa-bangsa baru tersebut telah menelaah hubungan-hubungan diantara beberapa sisi ini untuk menjelaskan bagaimana dan kemajuan dan kemunduran pada sektor-sektor yang berbeda menghasilkan keseluruhan pola-pola pembangunan.

Huntington dan Dominguez (1975) bahwa pembangunan politik mempunyai konotasi geografis, derivatif, teleologis dan fungsional.

1. Pembangunan Politik yang bermakna geografis dalam arti proses perubahan politik bagi negara-negara yang sedang berkembang atau negara yang miskin dan belum mengalami industrialisasi. Sekalipun demikian konsep-konsep dan metode yang digunakan tetap konsep yang pernah digunakan untuk negara yang sudah mapan misalnya konsep mengenai sosialisasi politik, citra pemerintah dimata masyarakat.
2. Pembangunan Politik dalam pengertian derivatif maksudnya bahwa pembangunan politik merupakan aspek dan konsekuensi politik dari pada proses perubahan yang menyeluruh, yaitu modernisasi, umumnya proses modernisasi membawa konsekuensi kepada urbanisasi, meningkatnya pendidikan, meningkatnya media massa, pertumbuhan ekonomi, perubahan status sosial, dan variabel-variabel lainnya. Oleh karena itu pembangunan politik oleh sementara para ahli diidentikan dengan moderniasi politik. (Claude E.Eelch, Jr, 1971).
3. Pembangunan politik dalam makna teleologis, diartikan sebagai proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan dari pada sistem politik. Tujuan-Tujuan integrasi bangsa, legitimasi, partisipasi mobilisasi, institutionalisasi, diferensiasi, persamaan dan sebagainya.
4. Sedangkan pembangunan politik yang mempunyai konotasi fungsional diartikan sebagai suatu gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik yang modern seperti yang terdapat di negara-negara modern dan yang telah mengalami proses industrialisasi. Negara yang sudah maju biasanya mempunyai suatu

bentuk sistem kepartaian yang mampu mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan warga masyarakat, jarang sekali terjadi. Oleh karena itu partai-partai politik merupakan suatu yang diperlukan dalam rangka proses pembangunan politik. Dengan demikian Huntington dan Dominguez menyimpulkan bahwa pembangunan politik didefinisikan sebagai :⁶

"a pattern of change which occurs in a particular type of society, which is produced by a particular cause, which is directed toward particular goals, or which is functionally required by particular social and economic conditions"

Adapun proses pembangunan politik mempunyai tiga karakteristik yang utama yaitu, *pertama*, meningkatnya pemerintahan negara (nasional) yang pada saat yang sama diikuti oleh semakin melemahnya sumber-sumber tradisional dari pada kekuasaan, seperti misalnya, suku, ras dan agama. Ikatan-ikatan keagamaan, tradisi, keluarga dan etnis digantikan oleh negara dan pemerintahan nasional. *Kedua*, terjadinya diferensiasi dan spesialisasi dari pada lembaga-lembaga politik. Biasanya sistem politik yang modern sangat bervariasi dan *complicated*. Sistem politik yang modern melibatkan sejumlah besar pengambilan keputusan dengan cara yang seefisien mungkin untuk melaksanakan tugas yang begitu besarnya, aparat sistem politik haruslah terdiferensiasikan sedemikian rupa dan secara fungsional haruslah bersifat spesifik (*Highly differentiated and functionally specific*). Dan yang ketiga, terjadi peningkatan partisipasi ini dapat tersalurkan melalui partai-partai politik dan kelompok kepentingan. Lembaga-lembaga tradisional seperti misalnya kasta ditransformasikan ke dalam lembaga-lembaga yang modern seperti partai politik.

Dengan demikian, yang dapat dijadikan tolok ukur untuk melihat terjadinya pembangunan politik adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Lucian Pye, yaitu yang menyangkut ada atau tidaknya "*the spirit or attitude toward equality*" dari pada para penyelenggara negara dan warga

⁶ Afan Gaffar, *Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, 1975 Hal. xi.

masyarakat.⁷ Artinya, penyelenggara negara dan warga masyarakat mempunyai sikap atau semangat terhadap "persamaan" atau ekualitas. Persamaan ini mencakup pemberian kesempatan yang sama kepada seluruh warga masyarakat untuk mengambil bagian dalam kehidupan politik, untuk direkrut (dipilih) guna menempati posisi-posisi politik, serta persamaan dalam bidang hukum.⁸

Dalam bab yang diambil dari bukunya Lucian W. Pye yang terkenal yaitu *Aspects of Political Development* (1966), yang merupakan salah seorang dari sarjana-sarjana terkemuka dalam bidang teori pembangunan politik, menguraikan dengan jelas berbagai pandangan mengenai pembangunan politik. Setelah menjelajah sepuluh definisi mengenai pembangunan politik yang biasa dikemukakan orang, ia menyimpulkan tiga ciri pokok dari definisi-definisi itu, yaitu persamaan, kapasitas dan diferensiasi, sebagai hal yang penting untuk memahami konsep pembangunan.⁹

IV. Pembahasan

Pembangunan politik menyangkut penciptaan suatu rasa identitas nasional yang baru di dalam suatu masyarakat lama. Kebanyakan warga negara di negara-negara baru masih memberikan loyalitas utama mereka kepada masyarakat-masyarakat lama, yakni kepada nilai-nilai *tradisional*, primordial, sakral dan personal. Sebagian besar hidup di wilayah-wilayah pedesaan, ditempat ikatan-ikatan tradisional ini masih kuat. Karena adanya keanekaragaman budaya, masyarakat-masyarakat ini mengalami kesulitan untuk mewujudkan kesatuan politik. Dengan demikian maka kita akan memahami pembangunan dalam kerangka umum baik sebagai tujuan maupun sebagai proses.¹⁰ Sebagai seperangkat tujuan

⁷ Finke and Gable, dalam buku *Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, 1971, pp 50-51.

⁸ Afan Gaffar, *op. cit.* hal. xii.

⁹ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown and Company, 1966. Yahya Muhamimin, *Pembangunan Politik*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Hal.3.

¹⁰ Saparinah Sadli, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*, 1997. Hal 243.

pembangunan mengacu pada keyakinan-keyakinan yang memotivasi para pelaku politik untuk melaksanakan berbagai perubahan di dalam sistem yang ada. Dengan merasa bahwa perubahan itu memang dikehendaki dan memang mungkin, pemimpin-pemimpin politik yang berorientasi pada pembangunan secara aktif berperan serta dalam politik.

1. Pembangunan Politik Sebagai Mobilisasi dan Partisipasi Massa

Segi lain dari pembangunan politik terutama menyangkut masalah peranan warga negara dan standar-standar kesetiaan dan keterlibatan yang baru. Sehingga dapat dipahami bila di dalam negara-negara bekas jajahan pembangunan politik diartikan sebagai suatu bentuk kebangkitan politik dimana bekas negara-negara yang terjajah menjadi warga negara yang aktif dan patriotis.

Di beberapa negara pandangan ini diterapkan begitu ekstrim sehingga segi-segi kehidupan politik rakyat yang berujud demonstrasi massal dianggap merupakan tujuan itu sendiri, dan para pemimpin maupun warga negaranya merasa bahwa mereka sedang memajukan pembangunan nasional dengan memperbanyak dan menggiatkan demonstrasi nafsu politik massal. Sebaliknya, beberapa negara yang betul-betul sedang membuat kemajuan secara teratur dan efektif bisa merasa tidak puas bila mereka merasa bahwa tetangga-tetangganya yang lebih demonstratif sedang menjalankan "pembangunan" yang lebih besar¹¹

Aspek lain dari pembangunan politik terutama menyangkut masalah peranan negara serta ukuran-ukuran baru di bidang kesetiaan dan keikutsertaan. Sehingga mudah dipahami bila di beberapa negara bekas jajahan pembangunan politik diartikan sebagai suatu bentuk kebangkitan politik dimana rakyat beroleh peran baru menjadi rakyat yang aktif dan penuh dengan cita-cita¹². Di beberapa negara yang lain, pandangan ini diterapkan secara ekstrim, sehingga aspek-aspek efektivitas dan partisipasi massa dianggap sebagai suatu tujuan tersendiri dalam pembangunan politik. Di sini tampak para pemimpin dan massa rakyat

¹¹ Yahya Muhammin, *op.cit.*

¹² Lihat *Media Indonesia*, Senin, 22 April 2002.

merasa bahwa mereka sedang memacu jalannya pembangunan nasional dengan cara memperbesar intensitas dan frekuensi demonstrasi massa. Pada pihak yang lain, beberapa negara yang melaksanakan pembangunan dalam keteraturan dan efektivitas yang tinggi dapat menjadi tidak puas bila menyaksikan pembangunan yang lebih sukses di negara tetangganya.

Menurut pandangan umum, pembangunan politik memang meliputi kegiatan perluasan partisipasi massa, akan tetapi sangat perlu membedakan kondisi-kondisi yang memungkinkan adanya perluasan tersebut. Dari sudut sejarah, dinegara-negara barat dimensi pembangunan politik erat bertalian dengan perluasan hak pilih dan mengikutsertakan kelompok-kelompok baru dalam masyarakat di dalam proses politik. Proses partisipasi massa ini berarti penyebarluasan pengambilan keputusan, dimana partisipasi tersebut berpengaruh pula terhadap masalah pilihan dan keputusan.

Akan tetapi di beberapa negara, partisipasi belum diimbangi dengan adanya proses pemilihan yang memadai, melainkan hanya sekedar bentuk baru dari tanggapan masyarakat terhadap manipulasi para elit atas kehidupan politik nasional mereka. Tak dapat dibantah, bahwa partisipasi yang terbatas tersebut telah memainkan peranan yang berarti dalam proses pembinaan bangsa, karena ia turut membentuk kesetiaan-kesetiaan dalam perasaan baru dari identitas nasional. Dengan demikian proses partisipasi massa adalah merupakan bagian penting dari pada pembangunan politik, dimana ia selalu berhadapan dengan berbagai rintangan dan halangan emosionalisme yang hak ataupun penghasut-penghasut yang membahayakan. Keduanya adalah merupakan faktor negatif yang dapat meruntuhkan dasar-dasar kekuatan masyarakat.

2. Partisipasi Politik Perempuan

Dunia politik mulanya diidentikkan dengan dunia laki-laki yang terkesan keras dan menghalalkan segala cara sehingga perempuan dipandang tidak pantas untuk bergaul dengan dunia politik utamanya yaitu politik praktis.

Secara umum partisipasi politik dapat diartikan sebagai keikutsertaan warga negara dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Dalam sektor publik bisa digambarkan dengan sederhana bahwa perempuan dalam kehidupan rutinitas sehari-hari sudah melakukan rekayasa berpolitik dan strategi politik yaitu dengan berupaya sekutu tenaga mencukupi kebutuhan keluarganya agar bisa bertahan dalam kondisi ekonomi sesulit apapun, jadi tidak harus berpolitik digambarkan secara rumit, karena perjuangan perempuan sebagai "ibu" terkadang justru melebih kemampuan laki-laki untuk merancang kehidupan keluarganya menuju *survive*.

Perempuan merupakan warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban setara dengan warga negara pria. Sebagai warga negara yang sederajat maka wanita diharapkan berperan serta aktif dalam kehidupan politik karena dengan ikut sertanya perempuan dibidang politik tersebut diharapkan dapat lebih mudah dalam menyalurkan aspirasinya serta memperjuangkan kepentingan kaumnya.

Dalam bidang politik perempuan mempunyai hak untuk menggunakan hak pilih, hak untuk dipilih, menjadi anggota atau pimpinan suatu organisasi mengeluarkan pendapat, mengadakan hubungan dengan pejabat pemerintah, dan sebagainya. Tetapi kenyataan yang ada menunjukkan bahwa minat dan perhatian politik pada bidang politik masih berada pada taraf rendah.¹³ Hal tersebut diakibatkan karena perempuan pada saat ini ternyata masih terus mengalami dikotomi, apakah dirinya menjadi objek, ataukah justru subyek dalam pembangunan. Padahal, kemajuan suatu bangsa banyak dikaitkan dengan bagaimana peran aktif kaum perempuannya apakah kaum perempuan di Indonesia sadar diri atas tuntutan dan tantangan global yang butuh komitmen penuh atas peran dan keterlibatannya? atau justru sebaliknya, kaum perempuan di Indonesia masih terbuai dengan mimpi-mimpi perjuangan Kartini?

Keyakinan terhadap pertanyaan ini tidak lain didasarkan pada kenyataan bahwa kesadaran kaum perempuan di Indonesia atas hak-

¹³ Lihat *Media Indonesia*, Sabtu, 23 April 2001

haknya masih sangat rendah. Fakta ini secara eksplisit tentunya sangat ironis, sebab jumlah penduduk perempuan sangat besar, sehingga mereka seharusnya mempunyai kesempatan yang besar untuk memacu bargaining, ironisme ini memang menjadi tantangan tersendiri bagi kaum perempuan untuk bisa mendobraknya.

Partisipasi perempuan dalam kegiatan politik serta kesempatan dan kemampuan untuk turut serta dalam pengambilan keputusan menunjukkan peningkatan angka dari tahun ke tahun. Pada tahun 1971, jumlah anggota DPR perempuan ada 31 orang, atau 6,7 % dari anggota secara keseluruhan. Jumlah itu meningkat hampir 2 kali lipat menjadi 59 orang atau 11,8 % pada tahun 1987. Demikian pula dengan keanggotaan perempuan di lembaga MPR, meningkat dari 51 orang (5,5 %) pada tahun 1971 menjadi 104 orang atau 10,4 % pada tahun 1987. Bahkan, pada periode 1987-1992, 150 orang (15%) dari 500 anggota DPR adalah perempuan. Untuk taraf nasional, terlihat bahwa peran perempuan juga mengalami peningkatan terbukti dalam Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004) seorang perempuan duduk sebagai Menteri Pemukiman dan Pengembangan Wilayah, suatu jabatan baru bagi seorang perempuan di Indonesia dan yang lebih menggembirakan lagi, perempuan berhasil meraih kedudukan lebih tinggi dengan diangkatnya Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden dan sekarang menjadi Presiden Republik Indonesia. Pada tingkat lokal, perempuan baru berhasil menduduki jabatan tertinggi sebagai Walikota/Bupati. Daerah daerah yang memberikan kepercayaan kepada perempuan untuk menjadi pemimpin itu adalah: Kota Madya Tebingtinggi, Tanjungpinang, Sukabumi, dan Kabupaten Kebumen.¹⁴

Begini juga dengan kedudukan mereka dalam Eselon I sampai dengan Eselon III jajaran pegawai negeri. Pada tahun 1984, baru ada 646 orang perempuan yang berada dalam eselon-eselon tersebut, atau

¹⁴ Sali Susiana, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Politik Perempuan Anggota DPR", dalam Sali Susiana (Penyunting), *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21 - Kajian tentang Kedudukan dan Peranan dalam Pembangunan*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, 2000), 52.

sekitar 5,5 %. Pada tahun 1989, jumlah ini bertambah hampir dua kali lipat menjadi 1.174 orang (6,5 %). Meskipun secara kuantitas terlihat besar, namun jika dilihat prosentasi dari jumlah keseluruhan, selama lima tahun hanya terjadi pertambahan sekitar 1 %. Sebaliknya sebagian besar pegawai negeri perempuan menumpuk dalam golongan 11 (76,32%). Tidak mengherankan jika perbandingan antara pegawai perempuan berbanding pria pada tiap eselon, semakin tinggi dan semakin tajam, masing-masing adalah 1 :9 (Eselon III), 1: 15 (Eselon II) dan 1:19 (Eselon 1).¹⁵

Dengan tuntutan dan tantangan tersebut, yang justru harus dipikirkan adalah nilai perjuangan atas gerakan emansipasi (yang tampak terus saja berkembang dalam sisi kesetaraan gender). Di satu sisi, bahwa eksistensi atas perjuangan gender ini sangat bagus. Terutama dikaitkan dengan "aktualisasi diri" kaum perempuan (meski gerakan ini masih didominasi oleh segelintir wanita karier dan aktivis perempuan). Di sisi lain, perjuangan ini juga bisa memicu sentimen negatif jika realisasinya tak sesuai yang diharapkan oleh publik. Alasannya karena gerakan ini masih dikelilingi oleh koridor budaya dan tekanan sosial kemasyarakatan (dalam konteks paternalistik).

Dengan realitas tersebut, maka peringatan hari Kartini 21 April, selalu diidentikan dengan proses pemahaman atas keberhasilan kaum perempuan dalam upayanya memacu 'aktualisasi'. Selain itu, ada pemahaman minor yang berkembang bahwa agenda yang terjadi juga tidak bisa terlepas dari suatu filosofis pembukaan budaya terutama dikaitkan dengan budaya timur (adanya nilai pembatasan atau peran perempuan dalam kehidupan bermasyarakat).

Meskipun terkadang batasan ini samar kabur (tidak konkret), tapi kita tak bisa dengan mudah mengabaikannya. Jadi, ini adalah tantangan terselubung yang harus segera dituntaskan. Permasalahannya, bahwa batasan ini sangat kuat dalam tata nilai perikehidupan di masyarakat. Meski diyakini bahwa batasan ini menjadi ciri utama dalam emansipasi di

¹⁵ /bid, 51.

majoritas negara miskin berkembang, bukan berarti lalu batasan ini tidak bisa dileburkan. Keterlibatan dan kontribusi positif peran perempuan dalam pembangunan sudah tidak diragukan lagi. Bahkan pembangunan di negara maju keterlibatan mereka (kaum perempuan) relatif seimbang dibanding dengan kaum pria. Ini tentunya menjadi suatu pemikiran bagi proses pembangunan lebih lanjut. Artinya, bagaimana porsi yang harus diemban perempuan untuk lebih berkiprah secara profesional dan proaktif bukannya justru reaktif yang cenderung pasif. Oleh karena itu, problem dan isu gender sering muncul (dan atau sengaja dimunculkan) untuk memberikan suatu perhatian bagi keterlibatan peran perempuan dalam arti makro.

Meskipun keterlibatan dan peran proaktif perempuan di negara industri maju sudah sangat realistik, namun hal ini belum begitu transparan di negara miskin berkembang (termasuk juga yang terjadi di Indonesia). Artinya bahwa dalam suatu prosesi pembangunan yang berdimensi kompleks ternyata peran dan keterlibatan kaum perempuan masih sangat rendah. Fakta di negara miskin berkembang ini tentunya menjadi suatu paradigma yang harus segera diminimalisasi. Dengan kata lain sudah saatnya bagi negara miskin berkembang lebih memberi porsi keterlibatan peran perempuan (atau paling tidak mendekati proporsionalitas apabila dibandingkan dengan porsi pria).

Selain itu, konseptualisasi gender juga sangat memungkinkan bagi akses proses penyetaraan peran secara komprehensif dan aspiratif. Bukannya diskriminatif yang cenderung tidak membangun. Salah satu cara untuk mewujudkannya yaitu dengan pendekatan politis legalitas hukum. *The old paradigm* yang menyerang di negara miskin berkembang tentang sisi peran dan keterlibatan perempuan dalam prosesi pembangun menjadi suatu kendala yang harus dihapus. Permasalahan utama yang muncul pada strategi penghapusan ini yaitu nilai budaya yang masih sangat rendah. Padahal orientasi pembangunan sangat membutuhkan adanya suatu perubahan drastis (dengan konsekuensi makro). Kalau nilai konsekuensi perubahan belum dan atau tidak dapat diterima oleh suatu komunitas (masyarakat), maka harapan terhadap nilai pergeseran dan

perubahan peran kaum perempuan dalam pembangunan masih akan tetap belum optimal. Artinya sampai kapanpun peran perempuan masih menjadi *second hand* bagi pembangunan. Kalau ini terus berlanjut, maka nilai esensi dan artifisial pembangunan belum bisa dikatakan berhasil. Dengan kata lain inilah tantangan kita semua khususnya Kartini-kartini muda yang penuh jiwa pemberontak atas hal-hal yang tidak konstruktif.

Problematik dan juga sisi penggambaran tentang keterlibatan perempuan dalam prosesi pembangunan pada dasarnya masih terus mengacu pada suatu pola yang terkait dengan *culture*, tidak hanya di negara miskin berkembang tapi juga negara industri maju yaitu *subordinate patern*. Konsekuensinya terfokus pada sejumlah masalah pokok aspek sosial, budaya, ekonomi dan politis. Oleh karena itu, pemahaman dan pengkajian tentang *subordinate patern* harus selalu dikembangkan, sehingga pada gilirannya dapat memberikan gambaran komprehensif. Meski demikian, yang tetap harus diantisipasi adalah bagaimana agar tidak terjadi lonjakan tuntuan atas peran keterlibatan kaum perempuan secara berlebihan, sehingga mengabaikan kodrat alamiahnya.

Kekhawatiran terhadap ini memang sangat beralasan, sebab dalam perkembangan lebih lanjut (khusus di negara industri maju) ternyata muncul suatu pemahaman yang justru berlebihan terhadap porsi peran perempuan. Artinya keberhasilan perjuangan isu gender dan juga gerakan emansipasi ternyata justru memicu intrik baru dalam proses tantanan sosial kemasyarakatan. Ide awal dari isu gender dan gerakan emansipasi lebih mengacu pada bagaimana memberi peran yang sejajar dengan pria. Dan bukannya memicu polemik yang kontradiktif.

Realitas tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa kajian tentang pemaham kodrati alamiah perempuan pada dasarnya lebih mengarah pada sisi bagaimana para perempuan mengerti dan juga sekaligus memahami keberadaannya secara menyeluruh. Jadi peran perempuan harus tetap dituntut memperhatikan aspek mikro-makro yang melingkapinya, tidak saja dalam lingkup masyarakat, tetapi juga keluarga. Dalam kaitan ini tentu sangat rasional kalau jumlah perempuan menjadi

salah satu faktor penting untuk bisa mendukung operasionalisasi pembangunan.

3. Liputan Media Massa mengenai Partisipasi Perempuan

Media massa di Indonesia, kita akan melihat bahwa isu-isu berbobot yang menyangkut kepentingan perempuan nyaris tidak disorot secara berarti. Jikapun ada perhatian, media cenderung cuma memberi ruang bagi hal-hal yang secara tradisional, dalam pemberitaan perempuan tampil sebagai makhluk yang kurang tertarik untuk mengetahui tentang dunia luar yang luas dan dinamis, di dalam fiksi di media cetak (koran, majalah dan tabloid) maupun media siaran, perempuan kerap tampil sebagai makhluk yang sangat tergantung, tidak percaya diri, tidak rasional, dan beremosi dalam kadar berlebihan.

Media penyebab utama status tersubordinasi perempuan di dalam masyarakat. Begitu pula, obat penawar ketimpangan di dalam masyarakat tersebut tidak seluruhnya berada di tangan media. Karena seluruh kondisi ini berakar kuat di dalam struktur sosial, ekonomi dan politik masyarakat kita, selain ikut dipertegas oleh sikap-sikap dan perilaku yang dibentuk secara kultural.

Namun demikian, media berada dalam posisi menarik, dapat ikut mendorong, atau justru menghambat, terjadinya suatu perubahan yang signifikan. Beberapa kemajuan yang telah dicapai perempuan di sektor kerja telah berdampak pada kehidupan publik, yang berarti juga pada media massa, baik dalam ketenagakerjaan yang kini lebih banyak perempuannya maupun dalam tata cara dijalankannya media itu sendiri.

Namun sejauh ini masih belum ada organisasi media di Indonesia yang berupaya memformulasikan pola-pola kerja dan perilaku baru dalam rangka menepiskan bias gender dalam cara peliputan dan penggambaran yang melecehkan dan mengucilkan perempuan, yang pada gilirannya semakin menggarisbawahi stereotip-stereotip yang sesungguhnya sudah lama kadaluwarsa.

Diskusi dan pelatihan peningkatan kesadaran gender masih harus ditingkatkan jumlahnya agar dapat mempengaruhi sikap dan perilaku pejabat-pejabat pengambil keputusan di organisasi media. Diskusi internasional mengenai feminism serta perdebatan mengenai persamaan hak antargender memang telah mempunyai dampak yang lumayan besar terhadap suasana sosial politik pada umumnya.

Semua terobosan ini hendaknya masih dapat diperluas dan diarahkan kepada perbaikan citra perempuan di dalam media. Kesetaraan bagi seluruh orang, baik laki maupun perempuan, mutlak dibutuhkan agar masyarakat dapat memobilisasikan seluruh kekuatan yang ada menuju suatu kemajuan sosial yang berarti. Hendaknya sikap begini yang senantiasa diingat oleh para pengambil keputusan dalam bidang media massa.

4. Peran Media Massa Mengenai Partisipasi Perempuan dalam Pembangunan Politik

Media massa saat ini tampaknya masih merupakan kekuatan konservatif ketimbang progresif. Peran media massa bukan sebagai pendobrak nilai-nilai, melainkan sebagai penjaga *status-quo*. Dalam arus pembangunan yang begitu pesat, harus dilestarikan, secara selektif. Pemahaman tradisi sangat statis, padahal tradisi adalah proses yang menuntut regenerasi. Lazimnya memang perempuanlah yang ditunjuk menjadi penjaga *status-quo*.

Media tidak saja berperan dalam menunjang nilai-nilai masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga mendukung berbagai golongan yang ada dalam mayarakat dengan cara yang beraneka ragam. Realita sekarang media massa semakin banyak dijadikan sebagai objek studi. Gejala ini diakibatkan dengan semakin meningkatnya peran media massa itu sendiri sebagai suatu institusi dan memiliki fungsi penting dalam masyarakat. Seharusnya peranan media massa dalam pembangunan politik adalah sebagai agen pembaharu. Letak peranannya adalah dalam hal membantu mempercepat proses peralihan masyarakat yang tradisional menjadi

masyarakat yang modern. Khususnya peralihan dari kebiasaan yang menghambat pembangunan kearah sikap baru yang tanggap terhadap pembaharuan demi pembangunan. Jenis perubahan yang diinginkan oleh sebagian besar bangsa-bangsa adalah perubahan yang lebih cepat dari pada perubahan sejarah, lebih lunak dari pada proses perubahan yang dipaksakan. Pembangunan politik diharapkan terlaksana secara sukarela dimana setiap individu mengambil bagian didalamnya dan informasi tentang pembangunan politik diterima secara merata.

Mencermati perkembangan partisipasi politik perempuan dalam pembangunan media massa sekarang ini, terkesan cenderung makin rendah baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Banyak khayalak, apakah itu penonton televisi, pendengar radio dan pembaca surat kabar, tentunya akan menumbuhkan pengetahuan sendiri.

Dalam hal ini media massa sebagai sumber informasi tampaknya dituntut bijak dalam menyebarluaskan berita-berita tentang partisipasi politik perempuan dalam pembangunan politik. Tuntutan ini cukup wajar, mengingat peran dan kedudukannya sebagai lembaga informasi memiliki tanggungjawab sosial yang tak mudah.

Rendahnya jumlah akses informasi tentang partisipasi politik wanita dalam pembangunan yang diberitakan media massa, sedikit banyak akan mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat. Tanpa mengecilkan kemampuan pola selektivitas individu, media massa memang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi opini masyarakat.

Sebagaimana yang diungkapkan Siebert dan kawan-kawan kehadiran teknologi komunikasi melahirkan kekuatan baru dalam bidang media massa. Kecanggihan media massa ditunjang dengan perkembangan pengelolaan telah menimbulkan apa yang disebutnya sebagai konsep media pembangunan. Media yang ada dimana-mana dan yang serba ada "mengepung" kekuatan media dalam mentransferkan informasi.

Meski teori media pembangunan, menyatakan bahwa media massa memiliki kemampuan menyeleksi setiap informasi yang ditangkapnya

agaknya keadaan sekarang dapat membalikkan kembali pemikiran tentang kekuatan media.

Jika yang dikemukakan Siebert tersebut benar adanya, maka pemberitaan partisipasi politik perempuan oleh media massa akan menjadi bahan informasi yang akan diinternalisasi secara terus menerus oleh masyarakat. Sementara dalam kacamata bisnis media, kecanduan masyarakat terhadap jenis berita tertentu, merupakan peluang yang tidak mungkin disia-siakan. Karena yang demikian tersebut sangat menguntungkan untuk menciptakan ketergantungan terhadap kehadiran medianya.

Ditunjang dengan tingginya tingkat kompetisi di bidang media massa, pengelola media akan berlomba-lomba meningkatkan layanan yang memikat khalayaknya. Pemikatan tersebut tentunya dengan terkadang sedikit mengabaikan prinsip-prinsip idealnya. Oleh karena khalayak penonton, pembaca dan pendengar merasa "membutuhkan" sajian media tersebut, serta mertalah berita-berita partisipasi politik perempuan dalam pembangunan diungkap selugas, setransparan mungkin agar menjadi santapan yang menikmatkan khalayak. Barangkali dampak atau pengaruh dari keadaan semacam ini tidak disadari oleh pengelola bisnis informasi. Mereka tak terlampau penduli dengan akibat-akibat yang ditimbulkan terhadap pemberitaan tersebut.

Media massa selaku agen informasi dihadapkan pada posisi yang repot. Pada satu sisi media berkewajiban mengabarkan berita partisipasi perempuan dalam politik agar perempuan-perempuan lainnya lebih meningkatkan perannya dalam pembangunan pada masyarakat. Pada sisi lain pemberitaan semacam itu menimbulkan akibat-akibat yang sulit diduga.

Sebagai media komunikasi, media massa tetap harus menjalankan fungsi umumnya seperti: menginformasikan, mendidik, menghibur dan mempengaruhi¹⁶. Hanya saja tuntutan perkembangan sosia tampaknya pengelolaan terhadap informasi mesti ditata secara profesional. Salah satu sikap profesional yang mesti dikembangkan adalah memperhitungkan

dampak, memprediksi kemungkinan-kemungkinan atas seluruh karya yang diproduksi. Profesional media massa bukan hanya bertumpu pada proses peliputan serta hasilnya. Lebih dari itu adalah dampak yang mungkin diakibatkan atas hasil karya tersebut.

Oleh karena itu dalam memberitakan informasi partisipasi perempuan dalam politik kepada masyarakat perlu bertindak penuh kearifan. Pada konteks inilah peran media selaku penjaga gawang (*gate keeper*) mesti dijalankan. Media mesti mampu secara profesional "menyaring" perolehan informasi yang akan disebarluaskan kepada masyarakat.¹⁷ Sebagai bagian dari lembaga sosial ke masyarakat, media massa memiliki tanggungjawab sosial yang cukup berat, dan itu memerlukan kearifan.

V. Penutup

1. Kesimpulan

Media massa saat ini tampaknya masih merupakan kekuatan konservatif. Peran media massa bukan sebagai pendobrak nilai-nilai, melainkan sebagai penjaga *status-quo*. Dalam dunia politik sekarang ini, suara perempuan tidak banyak diberitakan baik melalui media massa maupun media publikasi lainnya. Peran politik perempuan seakan telah diwakilkan kepada para politisi bukan perempuan yang sekarang ini menjadi *public figure*. Peran wanita dalam politik belum dapat direalisasikan dengan optimal baik di partai politik maupun institusi legislatif karena ditingkat *grass root* masih memiliki *image* bahwa wanita adalah makhluk kedua setelah laki-laki. Hal ini yang dapat menghambat proses pemberdayaan perempuan misalnya pengrekrutan pengurus partai politik atau calon legislatif, rata-rata yang memiliki dan dipilih adalah laki-laki, karena mereka yang selama ini bisa melakukan upaya-upaya pemberdayaan politik, padahal perempuan juga seharusnya ada disini

¹⁶ Yan Yan Cahyana dan Bagong Suyanto, *Kajian Komunikasi dan Seluk Beluknya*, Airlangga University Press, hal 111

¹⁷ *Ibid.* Hlm. 111

dan menjadi tulang punggung proses pemberdayaan perempuan. Karena diyakini bahwa dunia politik adalah dunia laki-laki, maka teknik pengoperasian, standard, aturan main dan evaluasi ada ditangan laki-laki. Kompetisi dalam politik model maskulin yang mengutamakan persaingan, kalah-menang, petualangan politik jegal-menjegal dan saling menjatuhkan antar aktor politik menciptakan kondisi yang tidak kondusif bagi perempuan dan merupakan kehidupan yang hampir tak terjangkau oleh perempuan. Perempuan yang lebih memilih sifat kooperatif, kompromisif dan kolaboratif akan sangat sulit menghadapi dunia persaingan tersebut. Maka konsekuensi yang diambil oleh sebagian perempuan dalam partai maupun dalam parlemen bila ia berada di dunia politik adalah bahwa ia harus menjadi seperti laki-laki dan mengikuti standar dan aturan main yang ditentukan oleh laki-laki. Dan sebagian besar yang tidak tahan dengan situasi tersebut, karena posisi persimpangan antara menjadi ibu rumah tangga atau aktif di dunia politik, atau karena tekanan pola kerja dalam sistem kompetitif yang dihadapinya akan lebih memilih kembali ke peran domestiknya yang merupakan perangkat nilai yang mengeras pada berbagai kelompok masyarakat.

Masih rendahnya tingkat partisipasi perempuan dalam pembangunan politik dalam menunjang terwujudnya pemberdayaan perempuan saat ini tentu berkaitan dengan berbagai faktor pengaruh yang terlibat dalam proses yang berlangsung pelaksanaan partisipasi politik tersebut, baik yang sifatnya internal maupun eksternal. Faktor-faktor internal secara umum bersumber dari aspek-aspek; masukan (*input*); *output* dan dampak. Proses saling berkaitan dan saling pengaruh mempengaruhi yang terjadi diantara aspek-aspek tersebut akan menentukan bagaimana peliputan media massa mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Faktor-faktor eksternal bersumber dari lingkungan sosial, politik dan budaya masyarakat lokal, nasional dan global yang ada pada saat itu.

Fakta menunjukkan bahwa berbagai faktor internal secara langsung dan tidak langsung memang bekaitan satu sama lain dalam menentukan partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Masukan (*input*) dalam

pelaksanaan partisipasi perempuan dalam politik belum cukup memadai. Sumber Daya Manusia yang dimiliki perempuan saat ini seperti: Anggota DPR, Menteri, Tenaga Ahli/konsultan dan lain-lain, masih sangat minim kuantitasnya.

Dari faktor-faktor eksternal fakta juga menunjukkan adanya pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap partisipasi perempuan dalam pembangunan politik. Situasi sosial politik dan budaya masyarakat dalam negeri dan luar negeri mempengaruhi peran perempuan sehingga kurang maksimal dalam usaha perempuan untuk meningkatkan peran perempuan. Berbagai bentuk tekanan sosial politik dan budaya yang berasal dari masyarakat Indonesia sendiri dan dari masyarakat internasional tentu sulit untuk dielakan pengaruhnya terhadap partisipasi politik perempuan dalam pembangunan dalam mewujudkan harapan masyarakat untuk mendapatkan kesetaraan gender.

Minimnya dukungan sumber daya perempuan dan pengaruhnya lingkungan pada akhirnya telah menyebabkan partisipasi perempuan dalam politik pembangunan mengalami banyak kesulitan. Kecenderungan opini publik yang tampak saat ini secara langsung dan tidak langsung menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam pembangunan politik dituntut untuk lebih meningkatkan perannya khususnya dalam bidang politik.

Dalam konteks di atas bisa mempengaruhi pemberitaan (pers). Pemberitaan tersebut mulai memperlihatkan orientasi politik yang diambil media. Media tidak hanya sekedar menghadirkan realita berita kehadapan publik melainkan juga menyertakan sejumlah penilaian atau evaluasi atas fakta berita yang dikonstruksikan dalam suatu penilaian atau evaluasi atas fakta berita yang dikonstruksikan dalam suatu kemasan sikap politik tertentu. Perilaku pemberitaan seperti di atas dalam gejala media disebut kecondongan berita atau bias dalam pemberitaan.

Secara teoritas, media massa memang tidak pernah terlepas dari pengaruh politik dalam menentukan arah berita.¹⁸ Proses *gatekeeping*

¹⁸ Bimo Nugroho, Eriyanto dan Frans Surdiasis, *Politik Media Mengemas Berita*, Institut Studi Arus Informasi, 1999.

yang berlaku dalam standar profesional jurnalistik, memungkinkan terjadinya proses seleksi informasi dalam peliputan.

Setiap media yang dikelola secara profesional tidak pernah bisa melayani seluruh spektrum khalayak, untuk itu dilakukan apa yang disebut segmentasi khalayak. Kebijakan redaksional berkaitan dengan aspek internal media, sedangkan yang respon terhadap tuntutan pasar adalah aspek eksternal yang mempengaruhi *performance* media secara keseluruhan. Dalam konteks ini kecenderungan politik media yang menjadi kebijakannya secara makro serta tendensi politik jurnalis mempengaruhi secara sangat signifikan nuansa politik dari setiap fakta berita. Jika nuansa politik itu memperlihatkan konsistensi tertentu maka kecenderungan itu menggambarkan watak politik media dan watak politik tersebut juga akan dipengaruhi situasi politik secara keseluruhan. Dalam hal ini media massa belum melaksanakan peran yang seharusnya dimainkan serta sesuai dengan model ragam teori normatif yaitu teori media pembangunan yaitu mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan media pada proses penulisan berita/pelituan. Model teori normatif yang disinggung disini adalah cenderung dikaitkan dengan pembangunan politik.

2. Saran

Dalam rangka meningkatkan kualitas politik perempuan di era sekarang ini perlu dilakukan beberapa hal, yaitu dengan meningkatkan kualitas peran politik perempuan khususnya bagi perempuan-perempuan yang sekarang ini sudah berada di jabatan-jabatan publik baik yang berada di legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Kaukus perempuan politik yang sudah ada secara institusional harus dimanfaatkan semaksimal mungkin. Kemudian melakukan terobosan institusional atau terobosan kelembagaan. Hal ini bisa dilakukan oleh aktivitas perempuan yang duduk di legislatif untuk membuat berbagai peraturan perundang-undangan yang memperhatikan realitas perempuan Indonesia. Salah satu yang bisa dilakukan adalah dengan mendukung penerapan kuota perempuan 30% di tingkat legislatif, eksekutif dan yudikatif. Penerapan ini sangat penting

agar secara kuantitas mendapatkan porsi yang simbang disamping kita dari kelompok perempuan politik tetap meningkatkan kualitas diri melalui berbagai aktivitas yang telah kita laksanakan selama ini. Serta membuat jaringan komunikasi dengan pihak luar, hal ini untuk membuka wacana pemberdayaan yang tidak hanya dipahami oleh kelompok aktivitas perempuan tetapi juga kaum laki-laki secara keseluruhan. Jaringan dengan kelompok aktivitas lain juga memberikan pengetahuan kepada pihak luar bahwa eksistensi perempuan diakui oleh sesama aktivitas baik kelompok laki-laki maupun perempuan. Di samping itu kita harus mensosialisasikan gender tersebut ke masyarakat pada umumnya, dengan demikian masyarakat perempuan mengetahui hak-hak politiknya baik dalam kehidupan sosial maupun politik, sehingga dalam pemilihan wakil-wakilnya nanti, baik di partai politik maupun di lembaga legislatif memperhatikan kepentingan kaumnya sekaligus mampu memberdayakan perempuan.

Pada jaman informasi sekarang ini, peranan media massa dirasa sangat penting, untuk itu media massa harus ikut membantu mempercepat informasi dalam proses pembangunan politik karena media massa banyak andil dalam pembentukan sikap dan perilaku yang menentukan status perempuan di dalam masyarakat. Peranan media massa dalam pembangunan politik adalah membantu memperkenalkan perubahan sosial dan dalam hal ini media massa dapat dimanfaatkan untuk merangsang proses pengambilan keputusan serta menyampaikan pada masyarakat mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan politik.***

DAFTAR PUSTAKA

- Adrain, F. Charles, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, PT.Tiara Wacana Yogyakarta, 1992.
- Depari, Eduard dan Colin Mac Andrews, *Peranan Komunikasi Massa dalam Pembangunan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1978.
- Mc.Quail, Denis, *Teori Komunikasi Massa*, Edisi Ke II Erlangga, Jakarta, 1997.
- Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan National Democratic Institute (NDI), *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta, 2001.
- Muhaimin, Yahya dan Colin Mac Andrews, *Pembangunan Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- Nugroho Bimo, Eriyanto, Surdiasis Frans, *Politik Mengemas Berita*, Institut Studi Arus Informasi, Percetakan LKIS Yogyakarta, 1999.
- Sadli, Saparinah, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial Sebuah Pengantar Studi Perempuan*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997.
- Susiana, Sali (Penyunting), *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21 - Kajian tentang Kedudukan dan Peranan dalam Pembangunan*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, Jakarta, 2000.
- Sinar Harapan, *Persuratkabaran Indonesia dalam Era Informasi*, CV Muliasari, Jakarta, 1986.
- Susanto, Astrid S., *Globalisasi dan Komunikasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia
Media Indonesia, 23 April 2001.

BAB IV

AKTUALISASI GOOD GOVERNANCE MELALUI KEBEbasAN MENDAPATKAN INFORMASI PUBLIK

Ahmad Budiman

I. Latar Belakang

Korupsi, Kolusi, Nepotisme (selanjutnya disingkat KKN) adalah suatu tindakan yang seringkali digunakan sebagai indikator bagi terbentuknya pemerintahan yang bersih. Mewujudkan pemerintahan yang bersih bebas KKN adalah suatu kondisi yang begitu mudah diucapkan, namun menjadi teramat sulit untuk diwujudkan. Walaupun untuk mewujudkannya dan memberikan kepastian hukum telah ditetapkan dalam TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Secara spesifik pada bagian menimbang point b, menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggungjawab pada Presiden/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang berakibat tidak berfungsinya dengan baik lembaga-lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara lainnya, serta tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Memperhatikan makna yang terkandung di dalam TAP MPR tersebut, terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan indikator bagi terbentuknya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Faktor utama yang dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih bebas KKN adalah pemerintahan yang terbuka (*open government*). Faktor kedua adalah hak setiap anggota masyarakat untuk memperoleh informasi (*freedom of information*) juga sangat relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat (*public involvement*) dalam proses pengambilan keputusan publik. Dan untuk mengaktualisasikan kedua faktor tersebut, penulis menyajikan kasus-kasus yang pernah terjadi yang ada relevansinya

dengan pembentukan pemerintahan yang bersih bebas KKN sebagai berikut. Pertama, ditolaknya permintaan WALHI untuk memperoleh dokumen AMDAL PT IIU walaupun ketentuan yang berlaku menyatakan bahwa dokumen AMDAL bersifat terbuka untuk umum. Akibat dari ketiadaan akses terhadap informasi penting tersebut, masyarakat luas tidak dapat melakukan advokasi yang efektif untuk memaksa PT IIU maupun pemerintah agar segera menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi. Kedua, kebakaran hutan besar-besaran pada tahun 1997-1998 tidak dapat segera ditangani karena tidak mudahnya mengakses data-data yang berkaitan, sehingga sulit menentukan lokasi terjadinya kebakaran hutan secara tepat dan menyulitkan upaya pemadaman api. Pada saat kebakaran hutan terjadi, pemerintah mengumumkan bahwa luas kebakaran dan pembakaran hutan dan lahan 1997-1998 hanya 600.000 ha, padahal laporan terakhir yang dibuat oleh IFFM-GTZ,¹ untuk Kalimantan Timur luas kebakaran dan pembakaran hutan dan lahan mencapai 5,2 juta hektar.

Dua contoh singkat ini kiranya dapat memberikan gambaran bagi kita, bahwa sistem pemerintahan yang dikembangkan oleh bangsa kita belum mengarah kepada pemerintahan yang baik (*good governance*). Berkaitan dengan hal tersebut, bagi bangsa Indonesia yang sedang berupaya untuk mewujudkan *good governance*, maka salah satu syarat yang perlu dilakukan adalah menciptakan terselenggaranya transparansi bagi aktivitas badan-badan publik. Dengan kata lain, bahwa kebebasan mendapatkan informasi bagi masyarakat terhadap badan-badan publik yang mempunyai tugas, fungsi dan kewenangan bersifat publik, dijamin.²

Mengenai penyusunan peraturan mengenai kebebasan mendapatkan informasi, Alwi Dahlan Menyatakan:

¹ Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Urgensi Dibentuknya Undang-Undang Tentang Kebebasan Memperoleh Informasi (Makalah tidak diterbitkan) disajikan kepada Panja RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Baleg DPR RI

² J.B. Kristiadi, Kebijakan Pemerintah Tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Di Indonesia, Makalah pada Seminar Nasional "Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Good Governance" 31 Oktober 2002

Rencana DPR untuk mengajukan RUU Usul Inisiatif tentang Kebebasan Mendapatkan Informasi merupakan prakarsa yang sangat patut dihargai. Apabila nanti telah berhasil dibuat dan diterapkan, RUU yang seperti itu akan menghapuskan salah satu kendala pokok dalam mewujudkan *good governance* dan kehidupan demokrasi yang sesungguhnya. RUU ini mendorong penegakan hukum dan keadilan yang lebih baik; orang tidak dapat lagi dirugikan atau dilanggar haknya karena keputusan tidak transparan. Ia juga akan mendorong pengembangan ilmu pengetahuan yang lebih sahih tentang Indonesia, serta pemanfaatannya untuk kepentingan orang banyak.³

Hingga saat ini, Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik telah diajukan anggota Dewan untuk diterima menjadi usul inisiatif Dewan. Dalam perkembangannya setelah disetujui untuk dibahas Dewan, oleh Badan Musyawarah DPR RI telah ditetapkan untuk dibentuk Panitia Khusus yang membahas RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik ini. Terlepas dari waktu pembahasan RUU ini, ada beberapa catatan penting yang berasal dari tanggapan Fraksi-Fraksi di DPR saat dilakukan Rapat Paripurna yang salah satu acaranya adalah penyampaian pendapat pengusul mengenai RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.

Fraksi Reformasi melalui juru bicaranya, Djoko Susilo, menyatakan memang harus ada batasan yang jelas mana yang menjadi kepentingan publik atau mana yang menjadi kepentingan pribadi atau negara. Hal lain yang disampaikannya adalah agar substansi RUU ini tidak bertentangan dengan substansi pada RUU Rahasia Negara. Sedangkan Fraksi Kebangkitan Bangsa dengan juru bicaranya, Abdul Wahid Aziz Bisri mengatakan RUU ini belum diatur secara jelas bila ada pejabat negara yang melakukan kebohongan publik dengan cara memberikan pernyataan-pernyataan yang tidak sesuai dengan realitas. Karenanya, perlu diatur sanksi publik selain sanksi hukum dalam RUU ini.

³ Alwi Dahlan, *Kebebasan Informasi Beberapa Pokok Pemikiran*. Disampaikan pada diskusi Panitia Kerja Badan Legislasi DPR-RI 23 Maret 2001.

Fraksi TNI/Polri melalui juru bicaranya Mayjen Slamet Supriadi meminta prinsip tentang jaminan hak setiap orang untuk mengetahui, melihat, dan mendapatkan informasi tanpa memerlukan alasan yang melatarbelakangi permintaan, perlu ditinjau kembali. Hal ini berdasarkan keadaan di berbagai negara yang memiliki undang-undang (UU) semacam ini, penggunaan hak harus menegaskan alasan permintaannya. Ini menyangkut tanggungjawab publik sebagai peminta dan pengguna informasi, sehingga kelangsungan kepentingan nasional tetap terpelihara.

Mencermati pendapat beberapa fraksi di DPR, dapat kita simpulkan kebebasan mendapatkan informasi adalah suatu keutamaan bagi masyarakat dalam alam demokrasi sekarang ini. Informasi adalah milik semua lapisan masyarakat dan mereka berhak untuk berpartisipasi secara aktif dalam keseluruhan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam informasi tersebut. Berdasarkan pendapat fraksi tersebut, juga dapat diklasifikasikan unsur yang terdapat dalam suatu kegiatan informasi yaitu sumber informasi, informasi itu sendiri dan pengguna informasi.

Interaksi ketiga komponen informasi tersebut perlu diatur di dalam sebuah peraturan. Artinya, penciptaan *good governance* dengan cara mengaktualisasikan kebebasan memperoleh informasi publik, perlu mencantumkan hak dan kewajiban sumber informasi, pengguna informasi dan interaksi diantara mereka dalam menggunakan informasi publik tersebut. Untuk itu, adalah wajar bila timbul pertanyaan dalam diri kita, terutama berkaitan dengan filosofi dari apa yang dimaksud *good governance*, kebebasan serta hal-hai apa saja yang perlu diatur dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik tersebut.

II. Good Governance

Konsep *good governance*, yang di sini sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan sering ditukarartikan dengan *clean government*, pada awalnya disosialisasikan oleh Bank Dunia sekitar satu dekade terakhir dan kemudian lembaga dana internasional lainnya, dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas

demokrasi dan hak asasi manusia disatu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain.⁴

Good governance (Kepemerintahan yang baik) memiliki dua orientasi yaitu pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti *legitimacy, accountability, securing of human rights, autonomy and devolution of power, and assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua tergantung pada sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.⁵ Oleh karena itu, dapat dikatakan kesuksesan proyek *good governance* akan sangat ditentukan oleh kadar kemauan politik dan *collective action* dari pilar-pilar utama *governance*.

Sesungguhnya konsep *good governance* lahir dari suatu keadaan interdependensi dan interaksi antara semua komponen kelembagaan di dalam negara, seperti DPR, pemerintah, lembaga peradilan dan masyarakat luas. Dengan kata lain, di dalam *good governance* hubungan antara negara, masyarakat madani, dan sektor swasta harus dilandasi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi, yaitu suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik.⁶ Sebagaimana kita ketahui prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas merupakan prasyarat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka (*open government*).

⁴ Teten Masduki, Korupsi dan Reformasi "Good Governance", <http://www.kompas.com/kompascetak/0204/15/opini/koru37.htm>

⁵ Wihardjono Reksosiswojo, Konsep, Kriteria Kerahasiaan Arsip/Dokumen Rahasia Negara dan Upaya Proteksinya, disampaikan pada Seminar nasional Kebebasan Memperoleh *Informasi Publik* Dalam Perspektif *Good Governance* 31 Oktober 2002, terdapat dalam Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Juni 2001

⁶ Teten Masduki, Loc.cit

Dalam konsep *open government* terdapat setidaknya enam jaminan hak publik yaitu:

1. hak untuk memantau perilaku pejabat publik dalam menjalankan peran publiknya (*right to observe*);
2. hak untuk memperoleh informasi (*right to information*);
3. hak untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik (*right to participate*);
4. hak untuk mendapatkan perlindungan sebagai saksi, informan, dan pelapor dalam mengungkap fakta dan kebenaran (*whistleblower protection*);
5. hak untuk berekspresi (*freedom of expression*);
6. hak untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan atau tidak dijaminnya hak-hak di atas (*right to appeal*).⁷

Aktualisasi *open government* dengan dilandasi iklim demokrasi adalah adanya kemudahan bagi publik untuk mengakses berbagai informasi. Untuk itu jaminan terhadap kebebasan memperoleh informasi publik, mutlak diadakan di negara yang menyatakan demokratisasi akan selalu melandasi semua aktivitas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

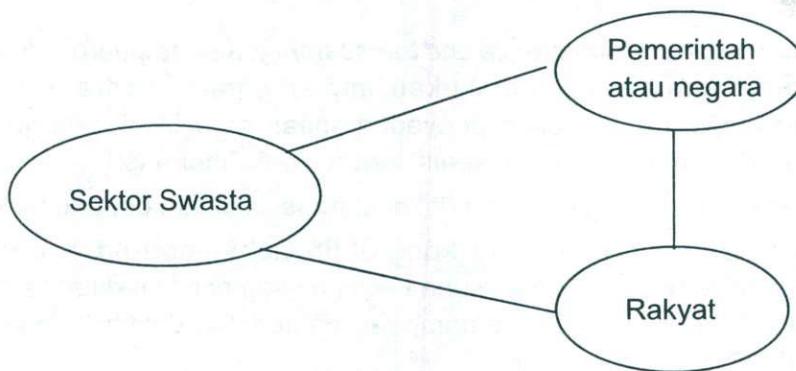
Seperi sudah dijelaskan terdahulu, bahwa tata pemerintahan yang baik itu merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejarahan, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta. Visualisasi tiga komponen *good governance* itu seperti gambar berikut ini.⁸

Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya

⁷ J.B. Kristiadi, *Op.cit*, hal 2

⁸ Miftah Thoha, 2002, Birokrasi dan Politik di Indonesia, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal 64

menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti maka akan terjadi pembiasaan dari tata kepemerintahan yang baik tersebut.⁹



Gambar
Visualisasi Komponen Good Governance.

Jika dilihat dari ketiga domain dalam *governance*, tampaknya domain *state* menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance* karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat (*society*), serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya-upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan bersamaan dengan itu dilakukan upaya pembentahan penyelenggara pemerintahan sehingga dapat terwujud *good government*¹⁰.

⁹ *Ibid*, h.65

¹⁰ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, Akuntabilitas dan Good Governance, Jakarta, h. 8.

Dari aspek pemerintahan (*government*), *good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek:

1. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
2. *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif, penyempurnaan pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, regulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi."

Di Indonesia, konsep *good governance* telah mendorong kesepakatan antara pemerintah pusat, sembilan pemerintah daerah, DPRD kota dan Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), untuk menetapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sebagai berikut:¹²

1. Partisipasi

Mendorong setiap warga' untuk mempergunakan haknya dalam menyampaikan pedapatnya dalam proses pengambilan keputusan, sejak perumusan sampai dengan evaluasi pelaksanaannya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Penegakkan hukum

Mewujudkan adanya penegakan hukum dan kepastian hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pandang bulu (tanpa diskriminasi) dan menjunjung HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

¹¹ *Ibid.*

¹² "Prinsip-Prinsip Tata Kepemerintahan Daerah Yang Baik'Good Governance'di Indonesia", Hasil kerjasama antara Depdagri, Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), UNDP dan UNCHS, 2001.

3. Transparansi

Meningkatkan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat, melalui penyediaan informasi yang memadai dan akurat kepada masyarakat dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat pada setiap saat dibutuhkan dari penyelenggara pemerintahan

4. Kesetaraan

Menciptakan kesetaraan terhadap peluang yang sama bagi setiap warga masyarakat, tanpa pengecualian dalam meningkatkan kesejahteraannya.

5. Daya tanggap

Meningkatkan daya tanggap para penyelenggara pemerintahan terhadap keluhan, persoalan dan aspirasi yang timbul dalam masyarakat, tanpa kecuali.

6. Wawasan ke depan

Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas, dan didukung sistem penganggaran yang tepat, sehingga masyarakat merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap masa depan dan kemajuan daerahnya.

7. Akuntabilitas

Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan di pemerintahan, di sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat dalam segala bidang (politik, fiskal, anggaran) menghadapi masyarakat luas.

8. Pengawasan

Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan

9. Efisiensi dan efektivitas

Menjamin pelayanan kepada masyarakat sesuai kebutuhan dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara arif dan optimal.

10. Profesionalisme

Meningkatkan keterampilan, kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan, agar mempunyai rasa empati untuk memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya terjangkau.

Tidak bisa dihindari, persepsi masyarakat di Indonesia terhadap konsep *good governance* belum dapat diaplikasikan dengan baik. Sejumlah kata kunci yang selalu dilekatkan pada konsep ini yang masih dipertanyakan yakni yang berkenaan dengan:¹³

- a. legitimasi pemerintah (tingkat demokratisasi);
- b. akuntabilitas pemerintah (kebebasan pers, pembuatan keputusan yang transparan, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah);
- c. kompetensi pemerintah untuk membuat dan melaksanakan kebijakan; penghormatan pemerintah pada HAM dan *rule of law* (perlindungan atas hak individu dan kelompok, kerangka kegiatan ekonomi dan sosial, serta partisipasi publik).

Bagaimana kesepuluh prinsip ini akan dapat terealisir, salah satunya adalah dengan menciptakan perangkat peraturan yang memang hingga saat ini belum ada aturan mengenai kebebasan mendapatkan informasi. Usaha untuk meningkatkan kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang memadai dan akurat kepada masyarakat, dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat pada setiap saat dibutuhkan dari penyelenggara pemerintahan, memerlukan jaminan undang-undang. Jaminan tersebut tidak hanya diperuntukkan bagi masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan dalam mengakses informasi, juga bagi lembaga publik dalam kaitannya sebagai sumber informasi.

¹³ Harkristuti Harkrisnowo, "Good Governance dan independensi Birokrasi", http://www.komisihukum.go.id/artikel/artikel%20HH/kebebasan_info HH.htm

III. Bahan Pembanding

Di Australia kebebasan untuk memperoleh informasi dijamin dalam undang-undang yang dikeluarkan pada tahun 1982, yaitu *The Freedom of Information Act 1982*, yang kemudian diamandemen dengan *The Freedom of Information Act 1983*. Terdapat empat ciri pokok yang menonjol dalam undang-undang ini yaitu:¹⁴

1. Undang-undang wajibkan bahwa informasi yang berkaitan dengan fungsi-fungsi dan dokumen dari badan-badan Pemerintahan Federal harus dipublikasikan setiap tahun dan harus dimungkinkan bagi masyarakat untuk dapat melihat dan membeli.
2. Undang-undang memberikan hak kepada masyarakat untuk mengakses dokumen dinas yang ada di kementerian atau badan-badan pemerintah lainnya, sepanjang dokumen itu oleh peraturan tidak dilarang untuk dilihat/diperoleh
3. Undang-undang menjamin hak kepada perorangan yang memperoleh dokumen, bahwa dokumen yang diminta benar-benar memuat informasi yang akurat.
4. Undang-undang memberikan kemungkinan untuk penyelidikan oleh ombudsman dan review oleh *The Administrative Appeals Tribunal*, dalam kaitan permintaan untuk mengakses dokumen.

Tidak semua informasi dapat diakses publik, hal itulah yang berlaku di Amerika Serikat. Sejumlah informasi yang dikecualikan dari akses publik dan digolongkan ke dalam sembilan *exemption* adalah yang menyangkut:

- 1). keamanan nasional (*National Security*) dan politik luar negeri
 - a) rencana militer; b) persenjataan; c) data iptek yang menyangkut keamanan nasional, dan data CIA; ketentuan internal lembaga;
- 2). informasi yang secara tegas dikecualikan oleh UU untuk dapat diakses publik;

¹⁴ Sumarwoto, "Sebuah Gagasan Menuju Kebebasan Untuk Memperoleh Informasi", Makalah tidak diterbitkan, Deputi Sekretaris Negara Bidang Dukungan Kebijakan.

- 3). informasi bisnis yang bersifat rahasia;
 - 4). memo internal pemerintah;
 - 5). informasi pribadi (*personal privacy*);
 - 6). data yang berkenaan dengan penyidikan;
 - 7). informasi lembaga keuangan; dan
 - 8). informasi dan data geologis dan geofisik mengenai sumbernya.
- Harus diingat bahwa kekecualian diatas bersifat *diskresioner*, tidak wajib, dan diserahkan pada lembaga yang bersangkutan¹⁵.

Mengenai tujuan pembentukan UU Kebebasan Memperoleh Informasi, pada umumnya tujuan membentuk peraturan perundang-undangan ini di berbagai negara adalah menjamin hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dimiliki oleh negara. Di Amerika Serikat, tujuan membentuk UU ini adalah sebagai konsekuensi hukum dari mengadopsi prinsip bahwa pekerjaan pemerintah adalah oleh dan untuk rakyat, dan bahwa manfaat informasi pemerintah harus disediakan kepada semua orang. Oleh karena itu, beban pembuktian bergeser dari perorangan kepada pemerintah.¹⁶

Di dalam RUU Kebebasan Memperoleh Informasi lebih jauh menjelaskan bahwa tujuan UU memberikan secara progresif hak masyarakat untuk memperoleh akses pada informasi adalah dalam rangka akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, pembahasan urusan publik di dasarkan pada informasi yang lebih baik, dan agar masyarakat mengetahui dengan pasti alasan pengambilan keputusan. Sementara RUU KMI Afrika Selatan, menekankan bahwa informasi yang dimiliki oleh negara tidak saja disediakan bagi masyarakat, tetapi juga diusahakan bahwa masyarakat akan memperoleh informasi tersebut dengan secepat mungkin, semurah mungkin dan dengan upaya yang semudah mungkin.¹⁷

¹⁵) Harkristuti Harkrisnowo, "Kebebasan Informasi dan Pembatasan Rahasia Negara", http://www.komisihukum.go.id/artikel/artikel%20HH/kebebasan_info HH.htm

¹⁶) Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003, Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka, Jakarta, h. 75

¹⁷) *Ibid.*

IV. Substansi peraturan

Semangat kebebasan memperoleh informasi publik dibangun berdasarkan pertimbangan kaidah-kaidah yang berlaku, misalnya etika, hukum, agama dan kultur. Kaidah-kaidah itu perlu untuk mengontrol agar keterbukaan dan kebebasan informasi tidak merusak keharmonisan kehidupan bersama dalam berbangsa dan bernegara.

Bericara mengenai kebebasan, maka kita harus berpegang pada pendapat filsuf Perancis Paul Ricoeur mengenai pesan permanen intelektualisme. Dalam amanat tersebut, Ricoeur membedakan dua unsur yaitu¹⁸: Pertama, bahwa pilihan yang kubuat itu selalu sesuai (dan harus sesuai) dengan putusan praktis yang terakhir. Setiap orang akhirnya memutuskan apa yang ---sesudah proses penyelidikan dan timbang menimbang---dianggapnya sebagai paling baik baginya. Kedua, bahwa kebebasan dalam rupa indeferensi dianggap sebagai derajat kebebasan yang paling rendah. Kebebasan menyertai pengertian dan pemahaman, dan bertumbuh, berkembang, bertambah besar apabila pemahaman berkembang dan diperdalam. Makin besar dan mendalam pengertianku, makin bebaslah aku. Kesimpulannya, kebebasan sejati adalah sebuah keputusan yang pribadi dan berdikari, didasari oleh pemahaman yang pribadi dan berdikari.

Kebebasan itu sendiri memiliki tiga arti yaitu: yang paling umum, arti khusus, dan perbedaan arti deskripsi dengan arti emosi. Kebebasan dalam arti umum yaitu tiadanya penghalang, paksaan, bebasan atau kewajiban. Kebebasan dalam arti khusus yaitu kebebasan sebagai kesempurnaan eksistensi, kebebasan sebagai sifat kehendak dan kebebasan dalam arti sosio-politik. Kebebasan arti deskripsinya berubah-ubah menurut situasi dan konteksnya. Sedangkan kebebasan arti emosi cenderung untuk tetap sama, yakni mengungkapkan dan menimbulkan perasaan yang menyenangkan.¹⁹

¹⁸ Nico Syukur Dister, 1988, *Filsafat Kebebasan*, Jakarta: Penerbit Kanisius, hal. 30-31.

¹⁹ *Ibid*, hal. 60-65

Pengertian kebebasan memiliki konsekuensi yang akan menonjolkan heterogenitas kebebasan.²⁰ Konsekuensi *pertama*, bebas melakukan sesuatu dan mampu melakukan sesuatu merupakan dua konsep yang sangat berbeda. Ketidakmampuan menjadi ketidakbebasan (*unfreedom*) hanya jika ketidakmampuan itu disebabkan oleh campur tangan orang lain. Konsekuensi kedua, setiap anggota masyarakat tidaklah bebas melakukan tindakan yang tak terhingga (semua tindakan yang dilarang hukum), bebas dari banyak tindakan berkat hukum yang melarang orang lain untuk menghalangi saya melakukannya.

Dalam analisis yang demikian, jelaslah bahwa tidak ada totalitas yang dapat disebut kebebasan individu atau kebebasan rakyat. Undang-undang apapun merampas beberapa kebebasan dari orang-orang tertentu tapi bersamaan dengan itu memberikan sejumlah kebebasan kepada yang lain atau kepada semuanya.²¹

Harus diakui implikasi dari aktualisasi semangat kebebasan memperoleh informasi publik ini akan menyempitkan peran pemerintah di bidang komunikasi dan informasi. Namun demikian pemerintah tetap mempunyai tanggung jawab yang besar dalam bidang komunikasi dan informasi, yaitu menciptakan keterbukaan dan kebebasan informasi. Mengapa demikian? Sekalipun menjadi hak asasi manusia, kebebasan memperoleh informasi juga menjadi pra syarat untuk menciptakan *good governance* dan mengembangkan peran serta masyarakat (*participatory development*).

Mengutip pendapat Menteri Negara Informasi dan Komunikasi (Kominfo), Syamsul Mu'arif, pemerintah lebih memposisikan diri sebagai pembuat kebijakan, regulasi dan fasilitasi. Sedangkan pelaksananya (*operator*) di arahkan pada sektor-sektor publik yang tidak ditangani oleh sektor swasta (*non profit*).²²

²⁰ Raymond Aron, 1993, Kebebasan dan Martabat Manusia, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 141-142

²¹ *Ibid*, hal. 143

²² Syamsul Mu'arif, "Kebebasan Informasi Bukan Tanpa Batas", <http://www.untag-sby.ac.id/infotanpabatas.html>

Keinginan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik melalui peningkatan transparansi publik, melalui penyediaan informasi yang memadai dan akurat kepada masyarakat dan menjamin memperoleh informasi, perlu dijamin di dalam undang-undang. Mencermati pemandangan umum Fraksi-Fraksi di DPR mengenai RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik dan kaitannya dengan filsafat kebebasan dan komunikasi, maka dapat kiranya kita mengkaji unsur-unsur pokok yang perlu terdapat di dalam ruu ini, yaitu siapa yang memiliki informasi, bagaimana isi pesan (*massage*) dan proses mengaksesnya, dan siapa yang mengaksesnya.

Komunikasi yang harmonis dapat berlangsung, apabila komunikator dan komunikan memberi arti yang sama kepada lambang yang sama, maka perlu sekali bahwa sebelum berkomunikasi, orang perlu mempelajari arti dari setiap lambang. Menurut Harold P. Zelko, pangkal komunikasi yang harmonis adalah berpikir secara analitis, logis dan kreatif. Untuk itu dalam proses komunikasi, mau tidak mau setiap komunikator dan komunikan haruslah mendengar dengan teliti, menyelidiki dengan mendalam, menganalisis hubungan dan sangkut paut apa yang telah dikatakan dengan apa yang telah dialami pembicara.²³ Artinya, untuk dapat menciptakan komunikasi dengan baik, maka komunikator harus dapat menganalisis tidak hanya pada komunikannya tetapi juga pada *feedback*-nya, mana yang kurang penting, mana yang lebih baik dikatakan dan mana yang harus dikatakan agar suatu pesan komunikasi dapat jelas adanya.

Sebagai kata kunci dari kajian mengenai kebebasan memperoleh informasi, penyamaan perspektif, dan dalam kaitannya dengan aspek yuridis, maka substansi peraturan ini harus memuat pengertian mengenai informasi. Informasi adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan, fakta-fakta, data, atau segala sesuatu yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur melalui bentuk dokumen dalam format apapun atau ucapan pejabat publik

²³ Astrid S Susanto, 1976, *Filsafat Komunikasi*, Bandung: Binacipta, hal. 22

yang berwenang.²⁴

Kegiatan komunikasi merupakan reaksi terhadap persepsi dan usaha realisasi atau penghindaran dari idea. Komunikasi sebagai kegiatan sosialisasi melibatkan perasaan (emosi) seseorang karena ia mencerminkan harapan komunikator. Sendangkan informasi akan lebih efektif bila menjauhi emosi dan sifatnya spesifik serta tertuju pada komunikasi tertentu. Efektivitas informasi ditentukan oleh seberapa jauh efektifnya komunikasi terdahulu. Hal ini disebabkan informasi adalah pesan dalam bentuk padat. Komunikator menganggap bahwa istilah-istilah dan kata-kata yang dipergunakan oleh komunikator sudah dipahami oleh komunikasi.²⁵

Mengingat informasi adalah segala sesuatu yang dikomunikasikan, maka setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, mencari, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Untuk itu perlu adanya kesimbangan hak dan kewajiban antara Pemilik informasi dengan Peminta Informasi. Hal inilah yang perlu kita pahami, sekaligus juga sebagai asas dari pengundangan kebebasan memperoleh informasi publik.

Membicarakan kebebasan informasi pada hekekannya membicarakan proses mengakses dan mempergunakan informasi. Di dalamnya terkandung makna, bahwa informasi itu berada pada suatu tempat dan dimiliki oleh pemilik informasi. Selanjutnya, informasi tersebut diakses yang berarti dipindahkan dari tempatnya asal informasi untuk dipergunakan oleh pengakses informasi. Dalam kaitannya dengan RUU ini, pemilik informasi adalah badan publik yaitu penyelenggara negara yang meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, baik di tingkat pusat maupun daerah dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, Badan Usaha Milik Negara dan Badan

²⁴ Dikutip dari RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang sedang dibahas pada Panitia Khusus (Pansus) DPR RI untuk RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, hal. 2

²⁵ Astrid, *Op.cit.*, hal.34

Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Miliki Negara, organisasi non-pemerintah yang mendapatkan dana dari anggaran negara atau anggaran daerah, dan usaha swasta yang dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan perjanjian pemberian pekerjaan dari pemerintah untuk menjalankan sebagian fungsi pelayanan publik.²⁶

Pada diri pemilik informasi melekat hak dan kewajiban yang perlu dilindungi undang-undang, juga sebagai bukti bahwa konsep kebebasan informasi bukanlah konsep yang tanpa batas. Badan Publik memiliki hak untuk menolak informasi tersebut termasuk apabila informasi tersebut termasuk yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.²⁷ Namun demikian tidak semua informasi dapat diberikan oleh badan publik diantaranya pemberian informasi yang dapat membahayakan negara, berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat, informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi, dan informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan.

Setelah hak dari badan publik kita ketahui, maka kewajiban yang melekat pada dirinya yaitu menyediakan atau menerbitkan informasi yang berada di bawah kewenangannya kepada peminta informasi, kecuali informasi yang dikecualikan berdasarkan Undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Guna memperlancar akses informasi, maka badan publik perlu mendokumentasikan dan/atau menyediakan informasi yang berada di bawah kewenangannya dalam kondisi yang baik secara tepat waktu, murah dan sederhana. Terhadap kebijakan yang diambil, badan publik wajib membuat pertimbangan yang setidak-tidaknya memuat pertimbangan ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan keamanan nasional dan atau pertimbangan lain yang menjadi dasar pemikiran bagi pengambilan kebijakan. Muatan substansi peraturan ini setidaknya merupakan usaha untuk menciptakan pemerintahan yang terbuka (*open government*) dan pelibatan pengawasan publik.

²⁶ RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, *Loc.cit.*

²⁷ *Ibid* hal.5

Setiap badan publik wajib memberikan dan menyampaikan informasi publik secara berkala, sekalipun tanpa adanya permintaan. Kewajiban memberikan dan menyampaikan informasi publik, setidak-tidaknya meliputi; informasi yang berkaitan dengan badan publik dan informasi mengenai kegiatan badan publik terkait. Kewajiban menyebarluaskan informasi dilakukan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat dan dengan cara-cara yang dapat mempermudah masyarakat luas menjangkaunya serta mendapatkannya²⁸ Menyesuaikan dengan perkembangan jaman, informasi tersebut wajib disediakan meskipun tidak diminta, misalnya melalui *web-site* di internet, agar semua orang dapat mengaksesnya. Kegiatan komunikasi pada hakikatnya sejalan dengan perkembangan teknologi suatu bangsa.

Menurut Everett M Rogers terdapat empat era komunikasi yang terkait dengan perkembangan teknologi yaitu:

1. *the writing era of communication*
2. *the printing era of communication*
3. *telecommunication era*
4. *interactive communication.*²⁹

Seperti badan publik, maka pengakses informasi juga memiliki hak dan kewajiban yang melekat pada dirinya dan mendapatkan perlindungan undang-undang. Pengakses informasi mempunyai hak untuk melihat, mendengar dan/atau mendapatkan informasi sebagaimana ditentukan di dalam undang-undang. Berdasarkan informasi yang diterimanya, maka Pengakses informasi berhak menggunakan dan/atau menyebarluaskan informasi yang didapatkan. Namun demikian penggunaan informasi tersebut bukanlah tanpa batas dan aturan, di dalamnya terdapat kewajiban yang harus dipatuhi. Pengakses informasi berkewajiban menjaga dan/atau menghindari penyimpangan pemanfaatan informasi sebagaimana ditentukan undang-undang dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyimpangan pemanfaatan informasi adalah pemanfaatan fakta

²⁸ *Ibid.* hal. 6

²⁹ Everett M Rogers, *Communication Technology*, London: Colier MacMillan Publishers, 1986, hal. 25

dan penjelasan fakta dari informasi yang didapatkan, tidak sebagaimana mestinya yaitu untuk tindakan menguntungkan diri pribadi.³⁰

Kegiatan komunikasi tidak begitu saja dapat berlangsung dengan baik. Tidak mudah untuk melakukan komunikasi secara efektif. Ada beberapa hambatan komunikasi yang bisa merusak komunikasi yaitu.³¹

1. Gangguan

Terdiri dari dua jenis gangguan yaitu: (a) gangguan mekanik ialah gangguan yang disebabkan saluran komunikasi atau kegaduhan yang bersifat fisik; (b) gangguan semantik: gangguan jenis ini bersangkutan dengan pesan komunikasi yang pengertiannya menjadi rusak. Gangguan semantik tersaring ke dalam pesan melalui penggunaan bahasa.

2. Kepentingan

Kepentingan akan membuat seseorang seiekstif dalam menanggapi atau menghayati suatu pesan. Orang akan hanya memperhatikan perangsang yang ada hubungannya dengan kepentingannya.

3. Motivasi terpendam

Motivasi akan mendorong seseorang untuk berbuat sesuatu yang sesuai benar dengan keinginan, kebutuhan dan kekurangannya.

4. Prasangka

Prasangka merupakan salah satu rintangan atau hambatan berat bagi suatu kegiatan komunikasi, karena orang cenderung bersikap curiga dan menantang komunikator yang hendak melancarkan komunikasi.

Dari keempat hambatan tersebut, kepentingan dan prasangka memang merupakan hambatan komunikasi yang terberat. Tidak mudah bagi komunikator untuk berkomunikasi pada komunikasi yang jelas tidak menyenangi komunikator atau menyajikan pesan yang berlawanan

³⁰ RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, *Op.cit.*, hal. 5

³¹ Onong Uchjana Effendy, *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 44-46

dengan fakta atau isinya yang mengganggu suatu kepentingan. Komunikasi akan dengan cepat mencemoohkan komunikasi tersebut. Gejala mencemoohkan dan mengelakkan suatu pesan komunikasi untuk kemudian dideskreditkan dinamakan *evasion of communication* yang menurut E Cooper dan M Johada, terdiri atas:³²

- a. Menyesatkan pengertian (*understanding dealed*) yaitu kebiasaan orang untuk menyesatkan pengertian suatu pesan komunikasi. Misalnya seorang kepala bagian menyerukan untuk meningkatkan disiplin, hal itu ditanggapi dengan anggapan kepala bagian itu sedang mencari muka ke atasannya.
- b. Mencacatkan pesan komunikasi (*message made invalid*) yaitu pesan yang disampaikan sengaja dicacatkan oleh orang yang menyampaikan kembali pesan tersebut.
- c. Mengubah kerangka referensi (*changing frame of reference*) yaitu kebiasaan mengubah kerangka referensi menunjukkan seseorang yang menanggapi komunikasi dengan diukur oleh kerangka referensi sendiri.

Persamaan antara hak dan kewajiban pemilik dan pengakses informasi perlu diperhatikan, mengingat proses komunikasi akan dapat berjalan dengan baik manakala komunikator dan komunikan memiliki kesamaan kepentingan dalam mewujudkan motif komunikasinya. Dengan demikian, inti filsafat komunikasi adalah bagaimana:

- a. menyerasikan pendapat yang berbeda tentang suatu hal yang perlu dipecahkan bersama
- b. mengurangi distorsi dan erosi informasi yang mudah terjadi dalam perjalanan suatu informasi dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, demi tercapainya pengertian yang baik dan integrasi bangsa.
- c. Mempertemukan berbagai kepentingan pribadi dan golongan dengan kepentingan masyarakat umum, hal mana tercermin dalam komunikasi yang diadakan oleh berbagai pihak lembaga/individu³³

³² *Ibid*, h. 50-51

³³ Astrid S Susanto, 1980, *Komunikasi Massa 1*, Bandung: Binacipta, hal. 2

Persamaan hak dan kewajiban juga dimaksudkan menjaga keseimbangan antara pemilik dengan pengakses informasi, dalam tindak komunikasi yang berlandaskan filosofis kebebasan memperoleh informasi. Untuk itu perlu sistem pengaturan yang memadai, agar kebebasan informasi sebagai perwujudan *good governance* tidak salah jalan dan kehilangan arah.

Menurut Wilbur Schramm ada kondisi yang harus dipenuhi jika kita menginginkan agar suatu pesan membangkitkan tanggapan yang kita kehendaki (komunikasi efektif), maka:

1. Pesan harus dirancang dan disampaikan sedemikian rupa, sehingga dapat menarik perhatian komunikan
2. Pesan harus menggunakan lambang-lambang tertuju kepada pengalaman yang sama antara komunikator dan komunikan, sehingga sama-sama mengerti.
3. Pesan harus membangkitkan kebutuhan pribadi komunikan dan menyarankan beberapa cara untuk memperoleh kebutuhan tersebut.
4. Pesan harus menyarankan suatu jalan untuk memperoleh kebutuhan tadi yang layak bagi situasi kelompok di mana komunikan berada pada saat ia digerakkan untuk memberikan tanggapan yang dikehendaki.³⁴

Mekanisme untuk mendapatkan informasi publik didasarkan pada prinsip-prinsip cepat, tepat waktu, biaya ringan, atau secara ekonomis dapat dijangkau oleh masyarakat luas, serta prosesnya sederhana atau tidak berbelit-beli.³⁵ Setiap orang dapat mengajukan permintaan untuk mendapatkan informasi kepada badan publik terkait secara lisan dan/ atau tertulis. Dalam menerima permintaan informasi, pejabat dokumentasi dan/atau informasi wajib mendaftarkan nama, alamat pemohon, subyek informasi, format informasi dan cara penyampaian informasi yang diinginkan oleh pengakses.³⁶

³⁴ *Ibid.*, hal. 41-42

³⁵ RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, *Op.cit.*, hal.10

³⁶ *Ibid.*

Badan Publik memiliki kewajiban dalam hal informasi yang wajib diumumkan secara berkala, secara serta-merta dan tersedia setiap saat. Setiap badan publik wajib memberikan dan menyampaikan informasi publik secara berkala, sekalipun tanpa adanya permintaan.³⁷ Adapun informasi yang harus diumumkan secara berkala meliputi informasi yang berkaitan dengan badan publik dan informasi mengenai kegiatan badan publik. Badan publik wajib mengumumkan secara serta merta tanpa penundaan suatu informasi mengenai sesuatu hal yang jika tidak segera diumumkan dapat mengancam hajat hidup orang banyak.³⁸ Badan publik juga memiliki kewajiban dalam hal menyediakan informasi publik setiap saat yang diantaranya meliputi:

- a. daftar dari seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya termasuk informasi yang berada dalam kategori pengecualian
- b. hasil keputusan badan publik dan pertimbangannya
- c. seluruh kebijakan yang ada berikut di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan badan publik
- d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan badan publik
- e. perjanjian badan publik dengan pihak ketiga
- f. informasi dan pendapat-pendapat pejabat publik
- g. prosedur kerja pegawai negeri yang mempengaruhi hak-hak dan kewajiban masyarakat
- h. laporan mengenai pelayanan akses informasi publik
- i. informasi yang tidak termasuk kategori pengecualian.³⁹

Ketiga kewajiban badan publik dalam hal menyebarluaskan informasi, dilakukan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat dan dengan cara-cara yang dapat mempermudah masyarakat luas menjangkau serta mendapatkannya.

³⁷ *Ibid* hal.6

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*, hal.7

Setiap badan publik wajib membuka informasi bagi setiap orang untuk mendapatkan informasi publik, kecuali apabila dibuka suatu informasi menimbulkan akibat-akibat tertentu.⁴⁰ Informasi yang dikecualikan tersebut seperti informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada orang lain dapat merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional. Strategi pertahanan dan keamanan nasional dapat diklasifikasikan sebagai rahasia negara.

V. Rahasia Negara

Rahasia negara ialah informasi yang secara resmi ditetapkan untuk mendapatkan perlindungan melalui suatu mekanisme kerahasiaan yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku dan dilaksanakan secara bertanggungjawab dan rasional untuk mencegah atau menghadapi berbagai hal yang secara objektif dapat mengancam kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴¹

Di Indonesia, ketentuan tentang kerahasiaan (rahasia negara atau rahasia dagang) telah banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan, diantaranya: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yaitu pada Pasal 112 tentang surat, kabar atau keterangan yang harus dirahasiakan. Pasal 124 mengenai rahasia militer, Pasal 322 mengenai rahasia jabatan, Pasal 323 mengenai rahasia perusahaan, Pasal 398 mengenai rahasia pribadi yang dibuka untuk memeras seseorang, Pasal 430-434 mengenai kerahasiaan surat-menurut melalui kantor pos atau kerahasiaan melalui telepon umum.

Selain itu masalah rahasia negara juga disebutkan di dalam UU No. 7 tahun 1971 tentang Kesiapan, UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan, UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, UU No. 30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.⁴²

⁴⁰ *Ibid*, hal.8

⁴¹ Draft RUU Rahasia Negara dari Badan Legislasi yang telah disampaikan kepada Pimpinan Dewan. hal. 2

⁴² Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Op.cit.*, hal. 42

Rezim kerahasiaan dalam masalah keamanan negara menuntutkan suatu dikotomi. *Bad secret* disatu sisi dan *good secret* di sisi lain. *Bad secret* diartikan sebagai kerahasiaan atas hal-hal yang sebenarnya tidak perlu dirahasiakan, Kerahasiaan jenis ini biasanya digunakan untuk melindungi kepentingan-kepentingan dan ambisi-ambisi politik suatu pihak. Sedangkan *good secret* merupakan jenis kerahasiaan yang memang diperlukan demi menjamin keamanan dan pertahanan negara. Diantara berbagai jenis informasi yang dikategorikan rahasia oleh negara (*penguasa*) atas nama keamanan nasional, dapat dibedakan atas tiga kategori: rahasia negara yang murni rahasia (*genuine national security secrecy*), rahasia negara yang bersifat politis (*political secrecy*), dan rahasia negara demi kepentingan birokrasi (*bureauratic secrecy*).⁴³

Rahasia negara dilaksanakan terbatas dalam ruang lingkup kebijakan dan tindakan pemerintah yang terkait dengan pertahanan keamanan negara. Kebijakan dan tindakan rahasia negara yaitu operasi militer, teknologi persenjataan, kegiatan diplomatik, kegiatan intelenjen dan kegiatan pengembangan kriptografi.⁴⁴ Tingkatan kerahasiaan bagi suatu rahasia negara dan penjelasannya ialah:

- (a) *sangat rahasia*; informasi yang berkaitan dengan operasi militer perlu dirahasiakan untuk mencegah musuh mengetahui kekuatan, strategi, dan hal-hal lain yang membuat operasi militer tersebut gagal baik sebagian maupun secara keseluruhan, serta melindungi keselamatan jiwa rakyat Indonesia yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya, melindungi sarana dan prasarana pemerintahan, dan melindungi fasilitas-fasilitas publik.
- (b) *rahasia*; informasi yang berkaitan dengan teknologi persenjataan yang meliputi informasi-informasi sains dan teknologi kunci persenjataan perlu dirahasiakan untuk mencegah orang-orang yang tidak berwenang memanfaatkan informasi tersebut, sehingga

⁴³ *Ibid*, hal. 44

⁴⁴ Draft RUU Rahasia Negara, *Op.cit*, hal. 3

mengancam kepentingan negara, serta melindungi keselamatan jiwa rakyat Indonesia yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya, melindungi sarana dan prasarana pemerintahan, dan melindungi fasilitas-fasilitas publik.

- (c) *konfidensial*; informasi yang berkaitan dengan kegiatan intelejen perlu dirahasiakan untuk mencegah kegagalan dalam pengamanan rahasia negara, serta melindungi keselamatan jiwa rakyat Indonesia yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya, melindungi sarana dan prasarana pemerintahan, dan melindungi fasilitas-fasilitas publik
- (d) *terbatas*; informasi yang berkaitan dengan kriptografi seperti keamanan saluran komunikasi. Aparat yang berwenang terhadap teknologi yang dipergunakan perlu dirahasiakan untuk mencegah kegagalan dalam pengamanan rahasia negara, serta melindungi keselamatan jiwa rakyat Indonesia yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya, melindungi sarana dan prasarana pemerintahan, dan melindungi fasilitas-fasilitas publik.⁴⁵

Masa kerahasiaan suatu rahasia negara dimulai ketika ada penetapan dari pejabat yang berwenang dan berakhir masa kerahasiaan terdiri dari:

- a. sangat rahasia berakhir 30 (tiga puluh) tahun sejak ditetapkannya dan dapat diperpanjang selama 30 (tiga puluh) tahun lagi jika ada alasan yang cukup untuk melakukannya
- b. rahasia berakhir paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak ditetapkannya
- c. konfidensial berakhir paling *lama* 15 (lima belas) tahun sejak ditetapkannya
- d. terbatas berakhir paling lama 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya.⁴⁶

Selain masalah pertahanan dan keamanan, informasi yang dikecualikan lainnya adalah informasi publik yang apabila dibuka dan

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 13

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 5

diberikan kepada orang lain dapat menghambat proses penegakan hukum. Karena, bila informasi itu dibuka untuk umum dapat:

1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
2. mengungkapkan identitas informan atau saksi atau pelapor atau korban yang mengetahui adanya kejahatan;
3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rancana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan kegiatan kriminal dan terorisme;
4. membahayakan keselamatan dan kehidupan petugas penegak hukum dan/atau keluarganya;
- 5.. membahayakan keamanan peralatan, sarana dan/atau prasarana penegak hukum.⁴⁷

Informasi yang dikecualikan juga terkait dengan berbagai peraturan yang telah ada dan memberikan pengaturan tentang informasi mana yang boleh dan tidak boleh diakses oleh umum. Artinya, keberadaan undang-undang tentang kebebasan mendapatkan informasi publik ini adalah sejalan dengan peraturan perundungan yang telah ada dan di dalamnya menyingsing masalah kebebasan informasi. Jadi kebebasan informasi itu tidak tak terbatas.

VI. Kesimpulan

Konsep *good governance* tercipta dari suatu keadaan interdependensi dan interaksi antara semua komponen kelembagaan di dalam negara. Dengan kata lain, di dalam *good governance* hubungan antara negara, masyarakat madani, dan sektor swasta harus dilandasi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi, yaitu suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik

⁴⁷ RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, *Op.cit*, hal. 8

Hak untuk memperoleh informasi (*right to information*) merupakan salah satu hak yang dimiliki publik dalam rangka implementasi prinsip-prinsip *good governance*. Hakekatnya, informasi itu berisi fakta dan penjelasan fakta. Efektivitas informasi ditentukan oleh seberapa jauh efektifnya komunikasi terdahulu, menjauhi emosi dan sifatnya spesifik serta tertuju pada komunikasi tertentu.

Sesungguhnya filosofis kebebasan memperoleh informasi yaitu mengurangi distorsi dan erosi informasi yang mudah terjadi dalam perjalanan suatu informasi dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, demi tercapainya pengertian yang baik dan integrasi bangsa. Implementasinya, perlu ada keseimbangan antara hak dan kewajiban antara pemilik informasi dengan pengakses informasi. Karena ada pengecualian dalam hal kebebasan memperoleh informasi publik, maka kebebasan dimaksud tidak tak terbatas.***

DAFTAR PUSTAKA

- Aron, Raymond, *Kebebasan dan Martabat Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.
- Dister, Nico Syukur, *Filsafat Kebebasan*, Penerbit Kanisus, Jakarta, 1988.
- Effendy, Onong Uchjana, *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*, PT Citra Aditya Bakti Bandung, 2000.
- Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta, 2003.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, 2000.
- Rogers, Everett M, *Communication Technology*, Colier MacMillan Publishers, London, 1986.
- Susanto, Astrid S, *Filsafat Komunikasi*, Binacipta, Bandung, 1976.
- , *Komunikasi Massa 1*, Binacipta, Bandung, 1980.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, "Urgensi Dibentuknya Undang-Undang Tentang Kebebasan memperoleh Informasi" (Makalah tidak diterbitkan) disajikan kepada Panja RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Baleg DPR RI.
- Kristiadi, J.B., "Kebijakan Pemerintah Tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Di Indonesia", Makalah pada Seminar Nasional "Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Good Governance" 31 Oktober 2002.
- Dahlan, Alwi, "Kebebasan Informasi: Beberapa Pokok Pemikiran", Disampaikan pada diskusi Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI 23 Maret 2001.

Wihardjono Reksosiswojo, "Konsep, Kriteria Kerahasiaan Arsip/Dokumen Rahasia Negara dan Upaya Proteksinya", disampaikan pada Seminar nasional Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Good Governance 31 Oktober 2002, terdapat dalam Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan Good Governance, Juni 2001

Sumarwoto, "Sebuah Gagasan Menuju Kebebasan Untuk Memperoleh Informasi", Makalah tidak diterbitkan, Deputi Sekretaris Negara Bidang Dukungan Kebijakan.

"Prinsip-Prisip Tata Kepemerintahan Daerah Yang Baik'Good Governance' di Indonesia", Hasil kerjasama antara Depdagri, Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), UNDP dan UNCHS, 2001.

Teten Masduki, Korupsi dan Reformasi "Good Governance", <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0204/15/opini/koru37.htm>

Harkristuti Harkrisnowo, "Good Governance dan Independensi Birokrasi", http://www.komisihukum.go.id/artikel/artikel%20HH/kebebasan_info_HH.htm

Syamsul Mu'arif, "Kebebasan Informasi Bukan Tanpa Batas", <http://www.untag-sby.ac.id/infotanpabatas.html>

RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang sedang dibahas pada Panitia Khusus (Pansus) DPR RI untuk RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.

Draft RUU Rahasia Negara dari Badan Legislasi yang telah disampaikan kepada Pimpinan Dewan.

BAB V

DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

DALAM SISTEM KEPARLEMENAN DI INDONESIA

Indra Pahlevi

I. Pendahuluan

Perkembangan sistem politik Indonesia mengalami dinamika yang tinggi yang ditandai oleh amandemen Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi [Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diamandemen] sebanyak 4 (empat) kali mulai tahun 1999 hingga 2002. Satu hal yang mendasar yang ikut berubah adalah bergantinya sistem keparlemenan dari satu lembaga tertinggi negara yaitu MPR yang anggotanya berasal dari DPR ditambah utusan golongan dan utusan daerah. Untuk dua terakhir (utusan golongan dan utusan daerah) keanggotannya berdasar pengangkatan atau bukan melalui hasil pemilihan umum. Sementara pasca amandemen terakhir di Sidang Tahunan MPR tahun 2002, MPR tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat, tetapi hanya merupakan lembaga negara yang keanggotannya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.¹

Dari penegasan UUD 1945 tentang MPR tersebut, tersirat penggunaan sistem keparlemenan dua kamar (*bicameral*). Terdapat dua lembaga (meskipun disebutkan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD) yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Selanjutnya, kedudukan dua lembaga tersebut adalah sejajar karena keduanya dipilih melalui mekanisme pemilihan umum. Dari kondisi tersebut, maka MPR saat ini yang tetap eksis hanya mengandalkan

¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, h. 60

dua pilar perwakilan yaitu perwakilan politik melalui DPR dan perwakilan daerah melalui DPD.²

Pergeseran struktur kekuasaan negara khususnya dalam bidang perwakilan membawa dampak terhadap pola kerja secara umum diantara berbagai lembaga perwakilan tersebut. Jika sebelumnya MPR memiliki wewenang memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, menetapkan GBHN, serta menetapkan UUD, maka saat ini MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD serta melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.³ Selanjutnya, ada lembaga baru yang merupakan perluasan dari utusan Daerah yang sebelumnya ada yaitu DPD dengan fungsi yang sangat terbatas. Jika DPR memegang kekuasaan membentuk UU sesuai isi Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang sudah diamandemen sebagai bentuk pelaksanaan fungsi legislasi, maka DPD hanya memiliki wewenang yang bersifat mengusulkan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴

Selain memiliki wewenang di bidang legislasi, DPD juga diberi wewenang dibidang pertimbangan dan pengawasan secara terbatas pula.⁵ DPD dengan posisi yang demikian sesungguhnya tidak memiliki kekuatan yang nyata sebagai lembaga perwakilan pada umumnya di sistem dua kamar. Sehingga beberapa ahli⁶ menyebut dengan sistem keparlemenan yang ada di Indonesia saat ini adalah sistem bikameral yang lunak atau

² Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Kerja Antara DPD Dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya, Makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion'* Panitia Ad Hoc I BP MPR RI, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

³ lihat Pasal 3 UUD 1945 (yang sudah diamandemen), Setjen MPR RI, Jakarta, 2002, hal. 60.

⁴ Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 (yang sudah diamandemen), *ibid*, hal. 69.

⁵ lihat Pasal 22D ayat (2) dan (3) UUD 1945 (sudah diamandemen), *ibid*.

⁶ Diantaranya Sri Soemantri dan Jimly Asshiddiqie.

⁷ Prof Sri Soemantri, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR RI, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

soft bicameral. Secara teori, dalam sistem bikameral murni atau *strong bicameral*, kedua kamar atau lembaga tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang.⁷ Artinya, setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis Tinggi atau DPD kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah (DPR) mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi atau DPD tidak mempunyai hak tersebut. Kondisi demikian dapat dikatakan seimbang, tetapi DPD yang ada ternyata tidak seperti itu, sehingga Prof Solly Lubis menyatakan bahwa DPD posisinya lebih sebagai *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR.⁸

Dari sisi jumlah, Dewan Perwakilan Daerah memiliki kursi lebih sedikit dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki jumlah kursi sebanyak 550, sementara jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR.⁹ Hal tersebut tertuang dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat*".¹⁰ Dengan klausul seperti itu, maka jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi 183 (sepertiga dari 550). Sementara itu, dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dinyatakan bahwa "*Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang*". Artinya, jika asumsi jumlah provinsi saat ini adalah 30 maka total jumlah anggota DPD hasil pemilu 2004 nanti adalah 120 kursi. Dengan jumlah yang lebih sedikit serta wewenang yang terbatas semakin menambah ketidakberdayaan DPD sebagai sebuah lembaga yang strategis apalagi persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD lebih berat dibandingkan dengan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPR.¹¹

⁸ Prof Solly Lubis, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

⁹ Lihat Pasal 47 Undang-undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

¹⁰ Undang-Undang dasar 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hal. 68.

Secara tabel dapat digambarkan perbandingan jumlah anggota Utusan Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah hasil Pemilu 2004 nanti, di mana secara jumlah mengalami perubahan karena selalu memakai penghitungan yang berbeda di setiap periode.

Tabel 1
Perbandingan Jumlah Anggota Utusan Daerah dengan DPD

Periode	Utusan Daerah Sebelum 1999	Utusan Daerah Periode 1999-2004	DPD Hasil Pemilu 2004
Jumlah	149 ¹²	135 ¹³	120 ¹⁴

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Sebenarnya secara substansi, lahirnya Dewan Perwakilan Daerah adalah dalam upaya menciptakan sebuah sistem mekanisme *checks and balances* diantara lembaga-lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah.¹⁵ DPD adalah lembaga yang mewakili kepentingan wilayah dengan konsekuensi jumlah anggota setiap provinsi adalah sama tanpa memperhitungkan jumlah penduduk seperti masa sebelumnya. Dengan niat yang demikian luhur tersebut, seharusnya DPD tidak menjadi lembaga yang memiliki wewenang terbatas, tetapi memiliki *bargaining position* yang kuat. Jika kenyataannya adalah DPD menjadi lembaga yang kurang 'bergigi', maka harus diupayakan agar DPD menjadi lebih kuat melalui undang-undang. Banyak harapan seperti itu dilontarkan ahli Hukum Tata Negara diantaranya dari Universitas Indonesia, Satya Arinanto yang menyebutkan bahwa dalam UU Susunan dan

¹¹ Lihat Pasal 11 Undang-undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang mengatur peserta Pemilihan Umum Perseorangan yaitu pemilihan anggota DPD, disebutkan bahwa untuk dapat menjadi calon anggota DPD peserta perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan mendapat dukungan sejumlah pemilih tergantung jumlah penduduk di provinsi bersangkutan.

¹² Merupakan hasil penghitungan setiap provinsi sesuai dengan jumlah penduduk.

¹³ Merupakan hasil penghitungan 5×27 provinsi, tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b UU No 4/1999 tentang Susduk.

¹⁴ Merupakan hasil penghitungan 4×30 provinsi.

¹⁵ Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke-31 s/d ke-35 Tanggal 16 September 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002, Buku Kedua, Jilid 7A, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Jakarta, 2001, hal. 80.

Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur berbagai hak dan kewajiban yang belum disebutkan dalam UUD 1945 hasil amandemen seperti hak menentukan anggaran belanja DPD; imunitas; protokoler; serta keuangan dan administratif.¹⁶

Jika kita melihat peta kekuatan dalam Panitia Ad Hoc I BP MPR ketika membahas Rancangan Pasal UUD tentang DPD, terlihat partai besar mendominasi komposisi. Seperti diketahui bahwa PDIP adalah fraksi terbesar dengan *platform* yang lebih sentralistik dalam pengelolaan negara.¹⁷ Oleh karena itu keberadaan DPD ini menjadi sebuah perdebatan yang harus diperhitungkan secara cermat. Ada anggapan bahwa kuatnya DPD dikhawatirkan menjurus ke arah federalisme. Sebagai gambaran dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2
Komposisi Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR

No.	Fraksi	Jumlah
1.	PDI Perjuangan	13
2.	Partai Golkar	12
3.	Utusan Golongan	5
4.	PPP	4
5.	PKB	3
6.	Reformasi	2
7.	TNI/POLRI	2
8.	PBB	1
9.	KKI	1
10.	PDU	1
11.	PDKB	1
	Jumlah	47

Catatan: Saat pembahasan, Utusan Daerah belum menjadi satu fraksi tersendiri karena masih bergabung dengan fraksi dari partai politik.

Sumber: Setjen MPR RI, Jakarta

¹⁶ Satya Arinanto, *DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya*, makalah yang disampaikan pada "Focus Group Discussion" Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003, di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

¹⁷ Seperti yang diucapkan oleh salah seorang anggota PAH I dari FPDIP, I Dewa Gede Palguna, SH, MH, dalam sidang PAH I BP MPR yang menyatakan bahwa sebagai Negara Kesatuan, maka

Berdasarkan komposisi di atas, terlihat peta kekuatan yang ada. FPDIP dan Partai Golkar menempatkan wakilnya dalam jumlah besar dan jika digabung menjadi lebih separo dari total jumlah anggota Panitia Ad Hoc I (25). Dari komposisi tersebut, sebagian besar latar belakang pendidikan anggota adalah sarjana, meskipun tidak semuanya berasal dari jurusan Ilmu Hukum atau Politik. Sementara itu, dari komposisi jenis kelamin, hanya terdapat 2 (dua) perempuan. Secara jelas dapat kita lihat dalam tabel-tabel berikut:

Tabel 3
Latar Belakang Pendidikan Anggota Panitia Ad Hoc I

Pendidikan	S3 (Doktor)	S2 (Magister)	S1 (Sarjana)	SLTA atau Sederajat
Fraksi				
PDI Perjuangan	3	3	6	1
Partai Golkar	1	3	8	—
Ut. Golongan	1	1	3	—
PPP	—	—	4	—
PKB	—	3	1	—
Reformasi	1	—	2	—
TNI/POLRI	—	—	2	—
PBB	—	—	1	—
KKI	—	—	1	—
PDU	—	—	1	—
PDKB	1	—	—	—
Jumlah	7	10	29	1

Sumber: diolah dari sumber Setjen MPR RI

letak kedaulatannya adalah justru sudah ada dan kemudian inilah yang didistribusikan dalam desentralisasi kepada daerah-daerah, sebab menurutnya, jika DPD seperti Senat di AS, maka itu lebih ke arah federalisme di mana seorang senator mempunyai wewenang luas. Dalam Risalah, *op.cit*, hal. 86.

Tabel 4
Komposisi Anggota Panitia Ad Hoc I Berdasarkan Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Laki-Laki	Perempuan
Fraksi		
PDI Perjuangan	13	–
Partai Golkar	11	1
Utusan Golongan	4	1
PPP	4	–
PKB	4	–
Reformasi	3	–
TNI/POLRI	2	–
PBB	1	–
KKI	1	–
PDU	1	–
PDKB	1	–
Jumlah	45	2

Sumber: diolah dari Setjen MPR RI

Dari dua tabel di atas yaitu tabel latar belakang pendidikan dan tabel jenis kelamin terlihat bahwa sesungguhnya tingkat pemahaman para anggota Panitia Ad Hoc I cukup mewakili kapasitas intelektual bagi seorang anggota lembaga perwakilan.

Sebagai konklusi dari apa yang telah disampaikan di atas, adalah betapa tinggi posisi DPD sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan wilayah atau daerah, namun disayangkan memiliki wewenang yang terbatas yang diatur dalam UUD 1945. Di sinilah pokok permasalahan yang patut dikaji yaitu bagaimana menjadikan DPD sebagai lembaga terhormat meski dengan wewenang terbatas. Selanjutnya, guna mengetahui latar belakang secara komprehensif tentang kelahiran DPD ini haruslah diketahui proses persidangan khususnya di Panitia Ad Hoc I BP MPR ketika merumuskan DPD. Dari situ diharapkan kita mengetahui mengapa DPD lahir dan untuk apa DPD lahir. Sebab, MPR merupakan

lembaga politik yang berisikan praktisi politik sehingga kepentingan politik dibalik munculnya konstruksi DPD saat ini adalah sesuatu yang patut dicermati.

II. Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah terlihat bahwa sesungguhnya masih banyak permasalahan yang mungkin muncul akibat dari belum tegasnya sistem dua kamar dalam UUD 1945 tersebut. Berbagai kalangan khususnya kalangan intelektual menilai bahwa kehadiran DPD tidaklah seperti yang diinginkan sebelumnya. Meskipun ia merupakan representasi daerah, tetapi dalam ketentuan dalam UUD 1945, DPD tidak memiliki performa yang cukup strategis jika dibandingkan dengan lembaga perwakilan lainnya yaitu DPR. Secara umum perubahan terhadap posisi MPR dari yang sebelumnya sebagai lembaga tertinggi (*supreme body*) menjadi sebatas "sidang gabungan" (*joint session*) antara DPR dan DPD, memang merupakan sebuah upaya yang sangat substansial dalam menata sistem ketatanegaraan. Dalam sistem yang baru ini diharapkan adanya mekanisme *checks and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Tetapi, menurut Saldi Isra misalnya, bahwa perubahan tersebut ternyata tidak memperbaiki sistem malahan berpotensi merusak mekanisme *checks and balances*.¹⁸ Dalam kaitannya dengan DPD, terlihat dominasi posisi DPR terhadap DPD.

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga DPD ini lebih merupakan subordinasi dari DPR. Sebagai representasi kepentingan daerah, DPD secara limitatif hanya diberi kewenangan untuk mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Bahkan dalam fungsi legislasi seperti yang disampaikan di muka yaitu dalam Pasal 20 ayat (1)

¹⁸ Saldi Isra, *Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, dalam <http://www.kompas.com/kompascetak/0209/02/opini/supr04.htm>

UUD 1945 memberi garis demarkasi secara tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR.

III. Kerangka Konsep

III. A Demokrasi Perwakilan

Kehadiran sebuah lembaga perwakilan, apapun bentuknya adalah merupakan konsekuensi dari sistem demokrasi yang dianut oleh sebuah negara. Makna demokrasi sendiri memang sangat luas seiring dengan perjalanan sejarahnya sejak masa Yunani hingga sekarang. Seperti apa yang ditulis Robert Dahl tentang demokrasi dalam bukunya *On Democracy* bahwa demokrasi itu diasumsikan sebagai pemerintahan rakyat baik di jaman Yunani, Roma dan Italia pada masa lalu.¹⁹ Ini berasal dari asal kata demokrasi itu sendiri yang berarti pemerintahan rakyat. Sementara pada masa Roma, istilah yang sering dipakai adalah republik yang berasal dari kata *res* (peristiwa) dan *publicus* (publik) yang artinya secara umum yaitu sebagai sesuatu yang dimiliki oleh publik atau rakyat. Dahl sendiri tidak membedakan kedua istilah ini secara signifikan.²⁰ Tetapi Dahl menyatakan bahwa James Madison, salah seorang perumus konstitusi Amerika Serikat, telah membuat perbedaan antara sebuah demokrasi murni dengan republik. Dahl memberikan arti terhadap demokrasi yaitu sebagai sebuah masyarakat yang terdiri atas sejumlah kecil warga negara yang berkumpul dan melaksanakan sendiri pemerintahan itu, sementara republik yaitu sebuah pemerintahan di mana terdapat skema perwakilan.²¹

Dalam elaborasinya, Dahl memberikan gambaran bagaimana praktek demokrasi berjalan baik di masa Yunani maupun masa Romawi. Ketika praktek demokrasi di Yunani dilaksanakan sekitar 500 tahun sebelum masehi, yang diyakini sebagai pemerintahan demokratis pertama dipahami sebagai pemerintahan yang dijalankan oleh seluruh warga kota

¹⁹ Robert Dahl, *Perihal Demokrasi*, terjemahan A Rahman Zaenudin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 22

²⁰ *Ibid*, hal. 23.

²¹ *Ibid*, hal. 22-23.

yang berjenis kelamin laki-laki. Proses demokrasi berjalan ketika seluruh warga berkumpul dan membentuk suatu majelis untuk memilih beberapa pejabat penting dalam pemerintahan kota (polis). Namun yang unik, beberapa jabatan publik diperebutkan oleh beberapa warga yang dianggap memenuhi syarat berdasarkan undian. Pada saat itu, di Yunani tidak dikenal dengan istilah negara dalam pengertian sekarang, namun yang ada adalah kota-kota independen yang memiliki sistem pemerintahannya sendiri.

Kemudian pada masa Romawi, semula hal untuk turut serta dalam pemerintahan hanya terbatas pada *patricia*, yaitu kaum aristokrat atau kaum bangsawan. Namun, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa rakyat berhasil memperoleh hak untuk terlibat dalam pemerintahan. Tentu saja, hak ini diperoleh setelah rakyat berjuang dengan keras.²² Ini berbeda dengan praktik demokrasi yang dijalankan pada jaman moderen abad 20. Perbedaannya adalah sistem pemerintahan perwakilan telah diperaktekkan. Sistem ini merupakan perkembangan dari sistem demokrasi langsung ke demokrasi tidak langsung. Alasan mengapa diperlukan mekanisme perwakilan adalah karena pertimbangan efisiensi, yaitu karena banyaknya jumlah penduduk dan luasnya wilayah geografis yang tidak mudah dijangkau. Dalam demokrasi perwakilan mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen oleh wakil-wakil yang dipilih.²³

Dalam perkembangan demokrasi sejak masa kuno hingga moderen sekarang ini secara umum memiliki kecenderungan yang sama yaitu dalam hal melibatkan rakyat dalam proses pengambilan keputusan. Ada seorang ahli politik yang membuat model demokrasi sejak masa Yunani (kuno) hingga moderen sekarang ini yaitu David Held yang menulis buku tentang *Models of Democracy*. Buku ini memuat berbagai model demokrasi dengan segala cirinya. Secara umum dapat dikemukaan bahwa ada sembilan model demokrasi versi David Held yaitu (1) *Classical Democ-*

²² *Ibid*, hal. 17-18.

²³ Thomas Meyer, *Demokrasi, Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2002, hal. 13.

racy; (2a) *Protective Republicanism*; (2b) *Developmental Republicanism*; (3a) *Protective Democracy*; (3b) *Developmental Democracy*; (4) *Direct Democracy and the End of Politics*; (5) *Competitive Elitist Democracy*; (6) *Pluralism*; (7) *Legal Democracy*; (8) *Participatory Democracy*; (9a) *Democratic Autonomy*; dan (9b) *Cosmopolitan Democracy*.²⁴

Berkaitan dengan lembaga perwakilan di setiap model demokrasi, dapat dilihat bahwa di setiap model demokrasi, lembaga perwakilan menjadi salah satu cirinya dengan fokus kepada keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kaitannya dengan kehadiran sistem dua kamar terhadap sistem keparlemenannya, Held menyebut model *democratic autonomy* dibedakan antara *state* (negara) dengan *civil society* (masyarakat sipil). Negara melihat prinsip otonomi terdapat dalam konstitusi dan undang-undang tentang hak asasi. Sementara struktur parlemen atau kongres terorganisir dalam dua kamar berdasarkan sistem *proportional representation*.²⁵ Dalam model terakhir yaitu *cosmopolitan democracy* terdapat kreasi tentang kamar kedua mengikuti konvensi konstitusional internasional. Dalam jangka panjang, parlemen global memiliki koneksi dengan daerah-daerah, dan bangsa-bangsa.²⁶

Perkembangan demokrasi moderen memang menunjukkan adanya kebutuhan hadirnya lembaga-lembaga politik yang menjalankan proses demokrasi itu sendiri. Jika pada masa Romawi belum ada lembaga semacam parlemen nasional yang terdiri dari wakil-wakil yang dipilih, maka pada masa moderen itu kehadiran lembaga perwakilan menjadi sebuah syarat. Dahl menyebut bahwa dalam sistem demokrasi ada tiga buah lembaga politik yang mendasar yaitu: sebuah *parlemen nasional* yang terdiri dari para *wakil yang dipilih* dan *pemerintahan setempat yang juga dipilih oleh rakyat* yang pada akhirnya tunduk kepada pemerintahan nasional.²⁷

²⁴ David Held, *Models of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.

²⁵ *Ibid*, hal. 324.

²⁶ *Ibid*, hal. 358.

²⁷ Robert Dahl, *op.cit*, hal. 24.

Salah seorang pemikir politik masa lalu yang kemudian dikenal dengan teori *Trias Politica*-nya, Montesquieu dalam *L'esprit des Lois*, menegaskan bahwa diperlukan lembaga-lembaga yang secara terpisah menjalankan fungsi tertentu. Ahli Perancis ini menyebutkan bahwa prinsip pemisahan kekuasaan tersebut adalah untuk menjamin kebebasan atau *liberty* rakyat tetapi dijalankan oleh lembaga-lembaga yang kompeten.²⁸ Adanya lembaga-lembaga yang terdiri atas eksekutif, yudikatif dan legislatif merupakan cara untuk menyeimbangkan antar kekuasaan sehingga tidak terpusat. Terhadap lembaga perwakilan atau legislatif yang memiliki fungsi utama membuat undang-undang, Montesquieu menyebut ada dua lembaga (*house*). Yang pertama adalah untuk menampung perwakilan rakyat secara umum dan kedua untuk menampung orang-orang terhormat seperti karena keturunan, status sosial atau kekayaan mereka. Di antara dua lembaga ini masing-masing dapat saling mengoreksi. Lembaga yang berisi perwakilan rakyat dapat mengoreksi kesalahan atau menentang kesalahan yang dibuat para kaum terhormat, sebaliknya lembaga yang berisi orang terhormat mempunyai hak untuk mengawasi kesalahan yang dilakukan rakyat. Penjelasan Montesquieu tentang hal ini dipengaruhi oleh pengalaman Inggris yang memiliki *House of Lords* dan *House of Commons*.

Perkembangan munculnya lembaga perwakilan sebagai sebuah refleksi pelaksanaan demokrasi banyak terdapat di negara-negara Barat (Eropa). Para ahli seperti Robert Dahl mengawali pembahasannya tentang lembaga perwakilan tersebut dengan menceritakan berbagai praktik di Eropa. Dahl menyebut bangsa Viking misalnya yang merupakan nenek moyangnya sendiri melakukan praktik demokrasi perwakilan dengan membentuk sebuah Dewan setempat yang bersidang untuk membicarakan hukum yang disebut *Ting*. Praktek ini berkembang sekitar tahun 600 Masehi hingga 1000 Masehi.²⁹ *Ting* secara khusus diadakan di lapangan terbuka dan ditandai oleh batu tegak yang besar. Dalam

²⁸ Lee Cameron Mc Donald, *Western Political Theory, Part 2 From Machiavelli To Burke*, Pamona College, 1962, hal. 377-379

²⁹ Robert Dahl, *op.cit*, hal. 25-27.

pertemuan *Ting* itu, orang-orang yang merdeka ini menyelesaikan perselisihan antar mereka, mendiskusikan hukum, menerima atau menolaknya; menyetujui atau menolak perubahan agama dan bahkan juga memilih dan menyetujui seorang raja yang biasanya diminta bersumpah untuk setia kepada hukum yang telah disetujui *Ting*.

Selanjutnya, keberadaan dewan setempat atau *Ting* dalam bangsa Viking berkembang dan dipertahankan dalam waktu lama ketika bangsa ini melakukan ekspansi ke negara tetangga seperti Islandia. Perkembangannya adalah munculnya parlemen nasional di kemudian hari yang pada tahun 930 M mereka telah menciptakan semacam *Ting* tingkat tinggi, yaitu *Alting* atau Majelis Nasional yang tetap merupakan sumber hukum Islandia untuk jangka waktu tiga abad lamanya. Perkembangan ini mempengaruhi berubahnya majelis-majelis lokal menjadi majelis nasional.

Sebagaimana diketahui, perkembangan selanjutnya menampakkan adanya parlemen perwakilan secara berangsur-angsur khususnya di Eropa. Ini dapat terlihat dalam sejarah parlemen Inggris masa abad pertengahan. Awalnya parlemen yang ada di Inggris berasal dari majelis yang diundang untuk bersidang sewaktu-waktu saja jika situasi menghendakinya di masa pemerintahan Edward I dari tahun 1272 sampai 1307.

Perkembangan mutakhir kehadiran parlemen di negara Eropa Barat berlaku pada abad 18 di mana sistem konstitusional menemukan tempatnya. Di Inggris, raja dan parlemen masing-masing telah dibatasi oleh kekuasaan yang lain. Di dalam parlemen kekuasaan kaum aristokrat yang turun temurun dalam Dewan Para Lord (*House of Lords*) telah diimbangi oleh kekuasaan rakyat dalam Dewan Rakyat (*House of Commons*). Sedangkan undang-undang yang dibuat raja dan parlemen ditafsirkan oleh hakim-hakim yang pada umumnya, walaupun tidak selalu, bebas baik dari raja maupun parlemen.

Sistem saling mengimbangi antar kekuasaan ini dikenal sebagai sistem *checks and balances* menjadi sebuah kekuatan sosial terpenting

di negeri Inggris tersebut. Model Inggris mengilhami para perumus konstitusi Amerika Serikat untuk menciptakan sebuah republik dengan aspek-aspek terbaik dari sistem Inggris. Seperti diketahui bahwa bangsa Amerika merupakan kaum imigran dari Inggris yang merasa tidak dapat menikmati sistem kerajaan yang memiliki aspek-aspek buruk. Tetapi diakui bahwa Inggris memberikan pelajaran berharga tentang perimbangan kekuasaan meskipun konstitusinya tidak tertulis dengan raja atau ratu sebagai sentralnya.

Dalam sejarah munculnya lembaga parlemen moderen di dunia, Inggris memang merupakan negara yang dianggap sebagai negara awal yang menciptakannya. Parlemen dalam bentuknya sekarang bermula di Inggris di penghujung abad ke-12 dengan munculnya *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal. Ia dinamakan parlemen karena sebagai wadah para baron dan tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk kesepakatan untuk meningkatkan kontribusi mereka bagi kerajaan.³⁰ Sampai akhir abad ke-14 barulah parlemen dimanfaatkan oleh Raja Inggris sebagai badan konsultasi untuk pembuatan undang-undang. Kemudian di awal abad ke-15, parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, walaupun dari segi keanggotaannya lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan rakyat yang dibentuk lewat pemilihan (*House of Commons*), baru muncul pada abad ke-18 di Inggris.³¹

Dari lintasan perjalanan demokrasi yang direfleksikan dalam sebuah pemerintahan rakyat menghasilkan adanya lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan ini berkembang menjadi lembaga perwakilan yang khusus diperuntukkan bagi rakyat serta lembaga perwakilan yang

³⁰ Lembaga ini terus ada hingga sekarang yang dinamakan *House of Lords* seperti yang sudah dijelaskan di awal.

³¹ J. Soedjati Djiwandono (Pengantar), *Demokrasi, Panduan Bagi Pemula*, The Ridep Institute, Jakarta, hal. 35.

³² Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 180.

merepresentasikan berbagai kepentingan lain. Kepentingan tersebut bisa mewakili kepentingan teritori (wilayah) atau kelompok dalam masyarakat. Dan beberapa negara di dunia banyak yang mempraktekkan sistem tersebut. Dalam pembahasan teori selanjutnya akan disampaikan teori sistem keparlemenan di dunia khususnya sistem bikameral atau sistem dua kamar.

III. B Sistem Bikameral

Dalam sistem keparlemenan di dunia, dikenal dua istilah yang biasa digunakan oleh negara-negara demokrasi yaitu unikameral dan bikameral. Unikameral adalah sistem parlemen satu kamar sedangkan bikameral adalah sistem parlemen dua kamar.³² Dari kedua sistem tersebut terdapat beberapa perbedaan substansial, meskipun diantara keduanya tidak lebih baik dari yang lain. Pilihan penggunaan satu sistem sangat tergantung kepada kondisi dari masing-masing negara. Tetapi, memang terdapat kelebihan dan kelemahan dari dua sistem tersebut. Pada intinya, kedua sistem tersebut merupakan sistem perwakilan tidak langsung dari rakyat. Ada yang mewakili orang dan ada yang mewakili ruang. Bikameralisme adalah sebuah disain lembaga atau institusi dalam bentuk dua majelis atau lembaga perwakilan.³³

Sistem bikameralisme merupakan salah satu dari klasifikasi sistem keparlemenan yang ada di dunia. Seperti yang dikemukakan Arend Lijphart dalam bukunya *Patterns of Democracy*, bahwa bikameralisme merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar (*chambers*) yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau biasa disebut *lower house* biasanya selalu lebih penting dari kamar kedua (*upperhouse*).³⁴

Selanjutnya, Lijphart menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dari bikameralisme ini. Secara original, fungsi yang paling penting dari

³³ Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, *Senates, Bicameralism in The Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus, 1999, hal. 1.

³⁴ Arent Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, 1999, New Heaven and London, hal. 201.

kamar kedua atau *upper house* yang dipilih dari basis terbatas adalah melayani sikap konservatif yaitu agresifitas dari kamar pertama yang biasanya anggotanya dipilih secara lebih demokratis.³⁵ Secara kategoris, Lijphart membagi ke dalam tiga kecenderungan bikameralisme. Pertama, kamar kedua memiliki kecenderungan menjadi lebih kecil daripada kamar pertama. Meskipun dalam kasus Inggris *House of Lord* memiliki lebih dari 1000 anggota tetapi tidak lebih kuat dalam hal legislasi dibandingkan dengan *House of Commons*. Dalam hal ini terdapat beberapa kategori seperti yang dikemukakan Patterson dan Mughan bahwa ada negara yang kamar keduanya memiliki anggota dengan kisaran antara 100 hingga 200, ada yang memiliki anggota lebih dari 200.

Kedua, periode keanggotaan dari kamar kedua biasanya lebih panjang dibandingkan dengan kamar pertama. Kamar pertama biasanya memiliki periode mulai dari dua hingga 5 tahun sementara kamar kedua periodenya berkisar antara 4 hingga 9 tahun (tetapi di Inggris dan Kanada keanggotannya seumur hidup), sementara di Rusia dan Jerman periode keanggotannya tidak pasti (*indefinite*) tetapi tidak juga seumur hidup.

Ketiga, ciri umum dari kamar kedua ini adalah pemilihan atau seleksi anggotanya yang tidak lebih demokratis atau terkesan membingungkan karena basisnya tidak berdasarkan *popularly elected* tetapi lebih kepada perwakilan kepentingan baik sosial, ekonomi maupun teritori.

Selain terdapatnya kecenderungan dalam sistem bikameralisme, Lijphart juga menegaskan bahwa terdapat dua model utama dari bikameralisme yaitu: (1) Bikameralisme kuat (*strong bicameralism*); dan (2) Bikameralisme lunak (*weak bicameralism*). Aspek pertama dari bikameralisme adalah kekuasaan formal berdasarkan konstitusi yang dimiliki dua kamar tersebut. Pola umum adalah bahwa kamar kedua cenderung menjadi subordinat dari kamar pertama. Jika ada Rancangan Undang-undang yang berasal dari kamar kedua biasanya dapat diatasi (*overridden*) oleh kamar pertama dan dalam sistem keparlemenan seperti ini, kabinet bertanggungjawab kepada kamar pertama. Selanjutnya,

³⁵ *Ibid*, hal. 203

secara faktual politik, kamar kedua memiliki seleksi keanggotaan yang berbeda dengan kamar pertama. Jadi, tidak hanya bergantung kepada kekuasaan formal yang dimiliki, tetapi juga model seleksinya. Semua kamar pertama memiliki keanggotaan yang dipilih langsung oleh pemilih (*popularly voters*), tetapi anggota sebagian besar kamar kedua di dunia dipilih secara tidak langsung (biasanya oleh legislatif daerah) atau juga berdasarkan keturunan atau kelompok masyarakat tertentu, sebagian lagi diangkat atau ditunjuk. Oleh karena itu, kamar kedua tidak menjadi lebih demokratis legitimasinya dibanding kamar pertama.³⁶

Secara historis, sistem keparlemenan bikameral sangat berakar kepada sejarah masa lalu di mana terjadi stratifikasi masyarakat khususnya kelas atas pada masa abad pertengahan dan ini merefleksikan dari adanya semangat bersama masyarakat abad pertengahan. Kondisi ini berkembang di Inggris Raya di mana banyak kaum bangsawan, tuan tanah serta para pendeta yang dalam perkembangan demokrasi di Inggris memiliki peran penting dalam proses berakhirnya abad kegelapan.³⁷

Dalam teori umum, Patterson dan Mughan menyebutkan bahwa terdapat dua fungsi utama yang dijalankan oleh kamar kedua (*second chambers*) atau juga *upper house* atau di banyak negara disebut senat dan nama lain. Kamar kedua dianggap dapat memungkinkan adanya diferensiasi politik dan mereka menyediakan adanya wewenang untuk memberikan pendapat dalam pembuatan kebijakan yang memungkinkan mencegah kesalahan, menunda tindakan hingga adanya alternatif yang memuaskan atau menunda keputusan hingga pihak-pihak yang terlibat mencapai konsensus.³⁸ Sehingga dengan demikian, teori bikameralisme menggaris bawahi dua aspek yaitu perwakilan (*representation*) maupun kewenangan untuk memberikan opini (*redundancy*).

Dalam sistem parlemen dua kamar terdapat sebuah tuntutan bagi adanya keterwakilan. Menurut Patterson dan Mughan, secara teoritis,

³⁶ Ibid, hal 206.

³⁷ Anthony Mughan and Samuel Patterson, *op.cit*, hal. 2

³⁸ Ibid, hal 9.

satu kamar disusun berdasarkan anggota yang dipilih secara populer yang mewakili warga negara secara langsung. Kamar yang lain dengan basis perwakilan yang berbeda, dapat memberikan suara kepada kepentingan kelas-kelas sosial, kepentingan ekonomi atau perbedaan teritorial. Basis paling umum secara konstitusional bagi adanya senat atau kamar kedua adalah menyediakan keterwakilan berdasar teritorial.³⁹ Secara umum, sistem federal adalah sistem yang paling kondusif untuk penerapan bikameralisme yang mana senat bertindak sebagai lembaga perwakilan federal (*federal house*) yang memiliki anggota terpilih yang mewakili negara bagian atau propinsi. Sementara untuk negara kesatuan (*unitary nations*) memiliki kecenderungan menerapkan sistem parlemen unikameral. Tetapi hal tersebut bukan berarti bahwa pertimbangan teritorial tidak direfleksikan dalam struktur parlemen di negara kesatuan.⁴⁰ Contoh negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral adalah *Perancis* dan *Spanyol*.

Menurut Miriam Budiarjo, negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar (majelis) biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan mambatasi kekuasaan dari majelis lain. Dikhawatirkan bahwa sistem satu kamar memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.⁴¹ Majelis atau kamar kedua memiliki wewenang kurang daripada majelis atau kamar pertama.

Fokus selanjutnya dalam teori bikameralisme yang dikemukakan Patterson dan Mughan adalah *redundancy*. Nilai *redundancy* di sini diartikan sebagai keikutsertaan *upper house* untuk memberikan pendapat (*second opinion*) dalam formulasi kebijakan yang dibuat oleh parlemen. Contoh negara yang memiliki senat dengan fungsi seimbang dalam hal *redundancy* adalah Amerika Serikat dan Italia karena undang-undang harus disetujui oleh dua kamar yang ada. Tetapi di Inggris berbeda keadaannya karena *House of Lords* lebih sebagai subordinasi dari *House*

³⁹ *Ibid*, hal 10.

⁴⁰ *Ibid*, hal 10.

⁴¹ Miriam, *op.cit*, hal. 180.

of Commons. House of Lords hanya diberdayakan dalam hal revisi, memberikan pertimbangan kembali, atau menunda sebuah peraturan perundangan dan sebaliknya aturan konstitusional yang dibuat *upper house* dapat ditolak atau dikesampingkan oleh *lower house*.⁴²

Dalam pembahasan tentang perlunya kehadiran kamar kedua, seorang ahli yang juga pernah menjabat sebagai ketua komisi tentang status *upper house* di Inggris, *Lord Bryce* menyatakan bahwa "keuntungan dari pembagian lembaga perwakilan ke dalam dua cabang adalah bahwa salah satu dapat mengawasi ketergesa-gesaan dan mengkoreksi kesalahan dari lembaga yang lainnya".⁴³ Pengawasan dari satu cabang parlemen (*upper atau lower*) atas yang lain, terlebaganya adanya *second opinion* ada dalam sistem bikameralisme didasarkan atas berbagai pertimbangan. Pertimbangan utama didasarkan atas adanya sebuah peran revisi yang dilakukan oleh *upper house*. Kamar kedua ini berperan memberikan kontribusi kepada *performance legislatif* melalui kapasitasnya untuk mereview dan merevisi. Dalam kaitan ini, *upper house* dapat mengkoreksi kesalahan dalam pembuatan undang-undang yang dibuat oleh *lower house* atau DPR, memberikan pemikiran kedua tentang aturan-aturan hukum dan mengawasi pengaruh dari kelompok-kelompok kepentingan.

Pertimbangan lain adalah adanya keinginan untuk mengurangi agresifitas DPR (*lower*) dalam hal isu-isu kebijakan terkini. Selain itu, pertimbangan yang tidak kalah pentingnya adalah pentingnya kamar kedua untuk mencegah korupsi atau perebutan kekuasaan oleh lembaga lain, oleh eksekutif atau oleh kepentingan khusus. Dalam pengalaman Amerika Serikat, kehadiran senat sebagai kamar kedua dalam sistem bikameralisme diarahkan untuk mendinginkan situasi dari adanya kekhawatiran dalam praktik sistem keparlemenan tunggal yang cenderung menimbulkan oligarki kekuasaan. Kondisi ini disadari oleh para ahli terkesan menimbulkan intervensi dari lembaga *upper* dalam hal

⁴² *Ibid*, hal 12.

⁴³ Sebagaimana dikutip Patterson dan Mughan, *op.cit*, hal 13.

hubungan normal dari tanggung jawab politik dengan *lower*, lembaga demokratis lainnya serta eksekutif. Tetapi hal tersebut merupakan konsekuensi dari upaya menciptakan mekanisme *checks and balances* antar lembaga.

IV. Pembahasan

Kelahiran lembaga perwakilan baru di Indonesia yang mewakili kepentingan daerah yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu dari tuntutan reformasi secara luas tentang amandemen konstitusi pada tahun 1998. Tuntutan tersebut baru dapat dipenuhi setelah dilangsungkannya Pemilihan Umum 1999 dan terbentuk MPR dan DPR baru. Sejak tahun 1999 tepatnya pada Sidang Umum 1999 yang dilaksanakan tanggal 14 - 21 Oktober, dimulailah proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Munculnya Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan daerah yang dipilih melalui pemilu muncul pada perubahan ketiga pada Sidang Tahunan MPR 2001.

Secara umum, dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:⁴⁴

1. Undang Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi kenegaraan. Penguasaan terhadap MPR adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat.
2. Undang-Undang dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Kecenderungan ini mengarah kepada tidak bekerjanya prinsip *checks and balances* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.

⁴⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hal. 11-15.

3. Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan multitafsir.
4. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberik kewenangan kepada kekuasaan presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang.
5. Rumusan Undang-Undang Dasar 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah.

Berdasarkan beberapa alasan di atas, maka dilakukanlah rangkaian perubahan terhadap UUD 1945. Tujuan utamanya adalah menata ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar tercipta prinsip *checks and balances* dalam kekuasaan negara antar lembaga. Salah satu konsekuensinya adalah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai sebuah lembaga yang merepresentasikan wakil daerah.⁴⁵

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditegaskan bagaimana sistem perwakilan Indonesia apakah sistem unikameral atau sistem bikameral. Dalam Pasal 2 ayat (1) tentang MPR disebutkan bahwa:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang undang".⁴⁶

Ini menunjukkan bahwa struktur kelembagaan perwakilan di Indonesia memang tidak secara tegas menyebut sistem bikameral atau dua kamar. Apalagi dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang

⁴⁵ Dalam buku yang diterbitkan Setjen MPR, Panduan Dalam Memasyarakatkan..., *ibid*, disebutkan bahwa dengan kehadiran DPD tersebut, maka dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR di dukung dan diperkuat oleh DPD. DPD merupakan lembaga penyalur keanekaragaman aspirasi daerah/wilayah. Keberadaan DPD mengakomodir prinsip keterwakilan wilayah/daerah. hal. 180

⁴⁶ Undang-Undang Dasar 1945, Setjen MPR RI, 2002, hal. 60.

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) bahwa "*Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR*"⁴⁷ Ayat tersebut mengindikasikan bahwa terdapat pimpinan MPR permanen, sehingga selain DPR dan DPD, terdapat pula MPR meskipun keanggotaannya berasal dari anggota DPR dan anggota DPD.

Selanjutnya, jika kita cermati bagaimana tugas dan wewenang DPD baik yang tercantum dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam Pasal 42 sampai pasal 47 Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD terlihat bahwa DPD memiliki posisi yang tidak seimbang dengan DPR. Seperti terlihat dalam hal DPD mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR, maka DPD sangat tergantung kepada DPR yaitu DPR mengundang untuk membahas sesuai tata tertib DPR.⁴⁸

Secara umum DPD memiliki fungsi yang terbatas baik di bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan. Dalam pasal 41 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa DPD memiliki fungsi:

- a. pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Sehingga posisi DPD memang tidak kuat jika dibandingkan DPR yang juga memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Selanjutnya dapat juga dilihat dalam hal DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta

⁴⁷ Undang-Undang No. 22 tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Setjen DPR RI, 2003.

⁴⁸ Lihat Pasal 42 ayat (2) UU NO. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan oleh DPR maupun oleh pemerintah. Dalam kondisi ini, peran DPD hanya diundang oleh DPR untuk ikut membahas hanya pada tingkat pembicaraan yang juga didasarkan atas peraturan tata tertib DPR. Setelah itu, DPD tidak lagi ikut membahas karena selanjutnya dilakukan oleh DPR dan pemerintah.⁴⁹

Jika melihat kerangka teori serta pengalaman beberapa negara yang menggunakan sistem dua kamar, maka peran DPD di Indonesia memang bukanlah sesuatu yang asing. Artinya, kehadiran DPD sebagai "kamar kedua" memang hanya diarahkan untuk menekan agresifitas DPR yang bertindak sebagai "kamar pertama", sebagaimana ulasan Arend Lijphart bahwa kehadiran kamar kedua adalah untuk memberikan pemikiran kedua (*second thought*) dalam hal pengambilan keputusan. Tetapi Lijphart juga menegaskan bahwa jika bikameral murni maka kedudukan dua lembaga perwakilan adalah seimbang (*equal*) terutama dalam hal legislasi dan ini dapat disebut *strong bicameral*. Yang terjadi di Indonesia dengan DPD-nya memang bukanlah *strong bicameral*, tetapi *soff* atau *weak bicameral* di mana satu lembaga memiliki posisi kuat dan satu kamar lainnya memiliki posisi subordinat. Masalahnya adalah rekrutmen anggota DPD relatif berat karena berdasarkan perorangan dengan persyaratan yang relatif berat dalam sebuah pemilu.⁵⁰

Jika dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral yang berarti terapat dua kamar (*chambers*) dalam sistem perwakilannya, maka dapat dikatakan bahwa bikameral yang ada merupakan *soff* bikameral seperti yang dikatakan seorang anggota MPR yang ikut membahas masalah ini, Zain Badjeber (FPPP), sehingga terlihat serba tanggung. Menurut Deny Indrayana yang mengutip Giovanni Sartori yang membahas tentang bikameral, Indonesia ini masuk bikameral yang lemah dan justru berbahaya. Menurut Sartori:

⁴⁹ Lihat Pasal 43 UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁵⁰ Lihat Pasal 11 UU No. 12/2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD berkenaan peserta pemilu dari perseorangan yang dalamnya mengatur tentang syarat dukungan.

"Bicameralism is upheld against unicameralism on the argument that two Houses are a safety valve, and that concentration off all legislative power in just one body is not only dangerous but also unwise".⁵¹

Perdebatan apakah kehadiran DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia merupakan indikasi adanya sistem bikameral atau tidak memang tidak terlihat secara tegas. Beberapa ahli menyebut bahwa sistem ini *soff bikameral* atau *weak bikameral* dengan meminjam istilah Lijphart, tetapi ada juga yang menyebut bahwa kehadiran DPD tidaklah otomatis membentuk sistem bikameral, tetapi tetap dalam sistem unikameral hanya diarahkan agar sistem ini mampu menampung pluralitas.⁵²

Jika melihat sistem bikameral di negara lain, maka posisi DPD memang mirip dengan senat di beberapa negara yang berbentuk kesatuan seperti Perancis dan Spanyol di mana kekuasaan senatnya relatif terbatas. Di Perancis misalnya, senat berada di bawah Majelis Nasional (subordinat), sementara di Spanyol, senat memiliki kekuasaan terbatas karena keputusan terakhir tetap di tangan *lower house*. Tetapi sangat berbeda dengan Italia yang juga merupakan negara kesatuan di mana kekuasaan senatnya relatif seimbang seperti yang terjadi di Amerika Serikat yang negaranya berbentuk federal.

Performa DPD yang terlihat baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak lepas dari peran partai politik yang menempatkan orang-orangnya di MPR. Sebagaimana diketahui bahwa konstruksi MPR lama (yang masih eksis hingga 2004) terdiri atas unsur DPR dan ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Awalnya, ketika pembahasan perubahan UUD 1945 tentang DPD dalam

⁵¹ Deny Indrayana, dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0209/02/opini/anca04.htm> berjudul *Ancaman Tirani DPR*

⁵² Perdebatan ini muncul kembali ketika diadakannya *Focus Group Discussion* tentang 'Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia', di gedung MPR RI tanggal 28 Januari 2003. Salah satu yang menyatakan bahwa sistem sekarang bukan bikameral adalah anggota MPR dari FPDIP yang juga anggota PAH I BP MPR, Mayjen Pol (Purn) Sutjipno.

Sisang Tahunan MPR 2001, anggota utusan daerah masih tersebar dalam fraksi-fraksi partai politik.⁵³ Sementara unsur DPR semuanya merupakan orang-orang partai politik-kecuali Fraksi TNII/Polri yang hanya berjumlah 38 anggota-. Oleh karena itu, hadirnya DPD sebagai lembaga yang akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah lebih banyak merupakan hasil pemikiran orang-orang partai politik.

Perdebatan hadirnya DPD sebagai lembaga perwakilan baru dalam panitia *Ad Hoc I BP* MPR bermuara kepada apakah DPD hadir sebagai kamar kedua dengan *performa strong* atau cukup sebagai wadah bagi berkembangnya aspirasi dari daerah atau wilayah? Beberapa fraksi menghendaki performa DPD yang kuat dalam sebuah sistem *strong bicameral*, sementara fraksi lainnya menginginkan performa DPD dibatasi kekuasaannya dengan alasan Indoensia adalah negara kesatuan dan pemerintah pusat tetap memiliki peran. Salah satu fraksi yang gigih memperjuangkan bentuk *strong bicameral* adalah Partai Golkar, sementara fraksi yang gigih memperjuangkan agar performa DPD tidak terlalu kuat adalah PDI Perjuangan.⁵⁴

Dari kondisi tersebut, muncullah performa DPD yang serba tanggung tersebut. Hasil yang dicapai oleh MPR dalam Sidang Tahunan 2001 merupakan kompromi politik antar kekuatan politik yang terdapat di MPR. Sehingga, kehadiran DPD lebih mencerminkan memenuhi aspirasi yang menginginkan adanya perwakilan wilayah yang *legitimate* yang dihasilkan lewat pemilu, tetapi tidak sesuai dengan kebutuhan akan pentingnya prinsip *checks and balances* antar cabang kekuasaan. Secara prinsip, representasi daerah atau wilayah sudah tercapai dengan hadirnya DPD sebagaimana teori Patterson dan Mughan bahwa hadirnya *second chamber* adalah berfungsi secara umum sebagai representasi dari teritori. Tetapi

⁵³ Fraksi Utusan Daerah MPR baru terbentuk tahun 2002 sesaat sebelum dilangsungkannya Sidang Tahunan MPR setelah para anggota MPR Utusan Daerah meminta hal tersebut.

⁵⁴ Terlihat dalam Risalah Sidang Tahunan MPR RI 2001, *op.cit.* Hal ini diperkuat dengan penuturan pihak Setjen MPR yang mengikuti langsung pembicaraan dalam Panitia Ad Hoc I BP MPR yang menegaskan terdapat dua kutub pemikiran tentang DPD. Satu kutub menginginkan DPD kuat yang disampaikan diantaranya Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Reformasi, satu kutub menginginkan DPD memiliki kekuasaan terbatas yang disampaikan Fraksi PDI Perjuangan (Bincang-bincang dengan kepala Biro Majelis Setjen MPR RI, Drs Janedjri di ruang kerjanya tanggal 26 Mei 2003).

ketika melihat kekuasaan yang dimiliki DPD, maka fungsi kedua yang disampaikan Patterson dan Mughan yakni fungsi *redundancy* atau fungsi menyampaikan pendapat dalam pengambilan keputusan, kekuasaan DPD tidak mencerminkan kekuasaan yang berpegang kepada prinsip *checks and balances*.

Satu hal lain yang menjadi rancu dalam hubungan antar lembaga serta pembagian kekuasaan adalah tetap eksisnya MPR meskipun dengan reduksi wewenang yang sangat signifikan. Eksisnya MPR bisa diterima secara teori sebagai sebuah majelis *joint session* (sidang gabungan) tanpa ada pimpinan yang definitif. Tetapi, MPR konstruksi baru tersebut tetap mempunyai pimpinan definitif yang berdampak tetap adanya sekretariat padahal wewenang yang dimiliki jauh berkurang dan kegiatan rutin setiap tahun hanya bersifat seremonial yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden. Konstruksi tersebut dapat menimbulkan pemahaman baru dalam sistem perwakilan yaitu terdapatnya tiga lembaga perwakilan masing-masing MPR, DPR, dan DPD. Sehingga dapat disebut trikameral.

Kondisi tersebut membuat tidak jelasnya sistem perwakilan atau keparlemenan Indonesia. Banyak pihak menyebut bikameral. Ada juga yang menyebut tetap unikameral, serta ada yang menyebut trikameral. Tetapi yang jelas, lembaga perwakilan yang memiliki fungsi legislasi hanya dua yaitu DPR dan DPD. Begitu juga yang memiliki fungsi anggaran serta pengawasan. Tetapi, dua lembaga yang ada tersebut yaitu DPR dan DPD tidak memiliki posisi yang seimbang. Sementara MPR yang anggotanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD hanya memiliki fungsi melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagai pekerjaan rutin, sementara dua fungsi atau wewenang lainnya yaitu mengamandemen Undang-Undang Dasar dan memecat presiden merupakan wewenang yang tidak rutin.

Jika disesuaikan dengan teori, maka kehadiran DPD dengan fungsi legislasi serta fungsi representasi teritori, dapat disebut bahwa sistem keparlemenan Indonesia adalah sistem bikameral. Tetapi melihat performa yang ada, maka bikameral yang dianut adalah *weak bikameral* atau *soft*

bikameral. Konsekuensinya adalah kekuasaan riil dalam hal legislasi, anggaran dan pengawasan tetap berada di tangan DPR sebagai lembaga perwakilan politik. Sementara DPD hanya sebagai pelengkap dari sistem yang seolah-olah memegang prinsip *checks and balances*.***

Daftar Pustaka

- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991.
- Dahl, Robert A, *Perihal Demokrasi*, Terjemahan Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Held, David, *Models Of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Heaven and London, 1999.
- Mc Donald, Lee Cameron, *Western Political Theory, Part 2 From Machiavelli To Burke*, Pamona College, 1962.
- Patterson, Samuel C. and Anthony Mughan (Ed), *Senates, Bicameralism In The Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.
- Arinanto, Satya, *DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.
- Lubis, Solly, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

Soemantri, Sri, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, makalah yang disampaikan pada 'Focus Group Discussion' Panitia Ad Hoc I BP MPR, tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V MPR/DPR RI, Jakarta.

Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang sudah diamandemen, Setjen MPR RI, Jakarta, 2003.

Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang belum diamandemen.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI Ke-31 s/d Ke-35 Tanggal 16 September s/d 25 September 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Kedua, Jilid 7 A.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Setjen MPR RI, Jakarta, 2003. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0209/02/opini/suprO4.htm>,

Saldi Isra, *Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0209/02/opini/anca04.htm>, artikel Denny Indrayana berjudul *Ancaman Tirani DPR*.

BAB VI

MODEL IDEAL

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Rahmad Budiaji

"Saya tidak begitu tertarik untuk berbicara tentang demokrasi, karena seringkali yang dimaksud dengan "demokrasi" hanyalah pemilihan saja."

Daniel S. Lev

I. Pendahuluan

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 yang bertujuan melakukan perbaikan sistem ketatanegaraan termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah dilakukan penggantian UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota), pergantian UU itu dinilai telah cukup mengalami kemajuan kearah yang lebih demokratis. Pengaturan dalam UU No. 22/1999 untuk pemilihan kepala daerah lebih memberikan kesempatan dan keleluasaan bagi daerah masing-masing dengan mengurangi campur-tangan dari pemerintah pusat. Pengaturan yang demikian telah memberi harapan lahirnya kepemimpinan di daerah yang lebih responsif terhadap aspirasi daerah karena dipilih melalui cara-cara yang transparan dan *accountable*.

Pada proses politik berikutnya yang tidak terlalu jauh perbedaan waktunya dengan ditetapkan pergantian undang-undang tentang pemerintahan daerah, pada tahun 2000 terjadi perubahan yang mendasar pada tataran ketentuan legal dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan itu adalah dinyatakannya dalam Pasal 18 UUD 1945 bahwa kepala daerah "dipilih secara demokratis." Secara kontekstual, makna dipilih secara

demokratis itu dinilai telah mengakomodasi pengaturan yang secara umum diatur menurut UU No. 22/1999.

Harapan adanya proses pemilihan kepala daerah yang transparan dan responsif terhadap tuntutan rakyat, sering dihadapkan pada kenyataan yang berbeda. Sejak awal pemilihan kepala daerah yang didasarkan pada UU No. 22/1999 hingga saat ini, banyak kasus yang menyangkut kekerasan politik maupun politik uang (*money politics*), yang sangat jauh dari nilai-nilai demokrasi sebagaimana diisyaratkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, gugatan terhadap pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No. 22/1999 mulai bermunculan dan timbul pula keinginan untuk menggantinya dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Data jajak pendapat yang pernah dilakukan oleh PSPK menunjukkan adanya 73% responden yang menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung.¹

Mekanisme dan prosedur pemilihan kepala daerah juga menjadi hal penting untuk mendapatkan seorang pemimpin yang memiliki kemampuan, integritas dan visi yang diharapkan berbeda dari apa yang telah ditampilkan para pendahulu mereka pada masa Orde Baru. Kepala daerah dihadapkan pada tantangan untuk menunjukkan citra kepemimpinan pemerintahan yang berdedikasi, karena citra yang lalu agak kelabu. Merebaknya pembicaraan tentang isu korupsi, kolusi, dan nepotisme di berbagai forum telah secara langsung membentuk citra para pemimpin pemerintahan sudah sulit diharapkan menjadi motor penggerak kemajuan. Kepala daerah juga ditantang untuk meningkatkan mutu, pembentukan karakter yang demokratis yang terwujud dalam sikap yang akomodatif, sensitif dan responsif terhadap aspirasi rakyat. Dengan kata lain, kualitas kepala daerah yang diharapkan adalah *technically capable and politically acceptable*.

¹ Laode Ida, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah", dalam Agung Djosoekarto dan Rudi Hauter (editor), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, Kerjasama Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, tanpa kota, tanpa tahun*, hlm. 23.

Artikel ini akan melakukan tinjauan terhadap model-model pemilihan kepala daerah yang ideal dalam tataran konseptual yang demokratis dengan mengkaji model-model pemilihan yang telah ada pengaturannya saat ini.

II. Memaknai Demokrasi

Makna demokratis dalam kata-kata "dipilih secara demokratis" di Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan bahwa proses pemilihan kepala daerah itu dilakukan dengan mengingat dan mendasarkan pada nilai-nilai demokrasi. Demokrasi, sebagai satu konsep politik memiliki beragam batasan operasional yang berkembang sejalan dengan perkembangan dan sejarah politik dunia. Istilah demokrasi yang diperkenalkan sejak masa Mesir kuno telah menjadi simbol dan retorika politik, atau menjadi sesuatu tujuan yang hendak dicapai dalam bernegara. Oleh karena itu, makna demokrasi yang secara harfiah merupakan pemerintahan oleh rakyat, menjadi sangat berbeda-beda dari waktu ke waktu serta dari negara ke negara. Perbedaan tersebut menjadi bertambah jelas kalau demokrasi itu diperaktekan dalam kehidupan politik negara. Maka tidak mengherankan pula bahwa telah banyak teori tentang demokrasi yang dirumuskan para sarjana yang masing-masing memberikan pandangannya sendiri tentang pengertian dan ciri-ciri demokrasi. David Held mencatat bahwa demokrasi memiliki banyak model dan terus berkembang hingga hari ini.²

Pendapat Huntington sebagaimana dikutip Maswadi Rauf, mengkategorikan teori demokrasi menjadi dua yaitu teori demokrasi klasik yang mengartikan demokrasi secara rasionalistis, utopis, dan idealistis, sedangkan yang lebih baru mengartikan demokrasi secara empiris, deskriptif, institusional, dan prosedural. Demokrasi harus dibicarakan dengan membahas hakikat lembaga-lembaga demokrasi, bagaimana

² David Held, *Models of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.

³ Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap, Universitas Indonesia, Jakarta 1997, hal. 5.

mereka berfungsi, dan alasan mengapa mereka berkembang atau hancur.³ Selanjutnya, Maswadi Rauf mengatakan semua teori demokrasi itu hanya berbeda dalam istilah dan penekannya, tetapi semua sama-sama mengandung dua konsep penting dalam demokrasi yaitu kebebasan/persamaan dan kedaulatan rakyat, di samping keharusan adanya beberapa prosedur/tata cara demokratis.⁴

Demokrasi yang berkembang di Barat biasa disebut sebagai demokrasi liberal atau demokrasi Barat. Kritik yang banyak ditujukan pada demokrasi liberal adalah adanya kebebasan yang terlalu besar di dalam masyarakat sehingga perbedaan politik dapat dengan sangat mudah berubah menjadi konflik politik dalam skala besar. Demokrasi liberal juga menunjukkan kurang perhatiannya terhadap individu atau kelompok yang kalah dalam persaingan atas dasar kebebasan dan persamaan. Oleh karena itu, demokrasi liberal oleh sebagian negara yang sedang berkembang dianggap sebagai sumber kekacauan dan ketidakstabilan politik sehingga sebagian negara yang sedang berkembang berubah menjadi otoriter.

Demokrasi merupakan sistem yang membuka peluang luas bagi berlangsungnya tatanan kelembagaan untuk memperoleh pemimpin yang *legitimate*. Ryaas Rasyid mengacu pada pendapat Schumpeter mengatakan bahwa demokrasi bermakna adanya kesempatan bagi rakyat untuk menerima atau menolak orang-orang yang akan memerintah mereka. Demokrasi adalah sebuah mekanisme untuk menyeleksi pemimpin, tetapi pada saat yang sama mencegah terjadinya kesewenang-wenangan sang pemimpin terhadap rakyat setelah duduk dalam kekuasaan.⁵

Melalui proses yang demokratis tersebut, banyak hal yang berdampak lebih baik bagi rakyat terhadap pemerintahan yang dihasilkan. Robert A. Dahl, sebagaimana dikutip oleh Laode Ida, mengatakan setidaknya ada

⁴ *Ibid.*

⁵ Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, hlm 46.

banyak dampak positif yang dihasilkan karena proses yang demokratis, antara lain:⁶

1. menghindari tirani atau menolong mencegah munculnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik;
2. mengekspresikan hak-hak asasi manusia;
3. kebebasan umum terwujud dalam arti bahwa warga negara memperoleh kebebasan yang lebih luas dari pemerintah, tetapi tidak berati anarkis;
4. menentukan nasib sendiri dalam arti kepentingan pokok individu benar-benar dilindungi dan dijamin;
5. adanya otonomi moral, bahwa setiap individu dapat mengekspresikan apa yang diinginkan secara otonom;
6. adanya perkembangan manusia;
7. menjaga kepentingan pribadi yang utama;
8. persamaan hak politik;
9. menemukan perdamaian;
10. menciptakan kemakmuran atau menggapai tingkat kesejahteraan masyarakat.

Dari sedikit uraian di atas, makna demokratis dalam konteks pemilihan kepala daerah berarti prosedur dan tata-cara yang bersumber dari kedaulatan rakyat pemilihan kepala daerah yang dapat menjamin dipilihnya seorang yang mampu mewujudkan kesejahteraan bersama tanpa adanya perlakuan yang sewenang-sewenang.

III. Kedudukan Kepala Daerah sebagai Pemimpin

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pemimpin yang kedudukannya lebih utama daripada pemimpin-pemimpin lainnya yang ada di daerah seperti di lembaga legislatif atau yudikatif. Kepala daerah adalah *primus interpares*, yang

⁶ Laode Ida, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah", dalam Agung Djosoekarto dan Rudi Houter (eds), *Op. Cit.*

menjalankan pemerintahan dan politik sehari-hari. Kepala daerah, mengemban tanggungjawab manajemen pemerintahan yang mencakup beberapa bidang kegiatan. Pertama, perencanaan kebijakan dan program pembangunan. Kedua, pengorganisasian atas struktur pemerintahan. Ketiga, pengelolaan keuangan yang mencakup penyeimbangan antara pembelanjaan dan penerimaan. Keempat, pembinaan dan pengembangan personil. Kelima, pengambilan keputusan menyangkut penentuan masalah dan jalan keluar pemecahannya. Keenam, program pengelolaan, pendeklasian kewenangan, dan penugasan yang lebih spesifik kepada unit dan pejabat, serta koordinasi. Ketujuh, pengawasan politik yang mencakup penegakan hukum, pertanggungjawaban publik, hubungan dengan lembaga legislatif/yudikatif, serta kedulian terhadap etika pemerintahan.⁷

Dalam sistem yang demokratis, hal yang berkaitan dengan kepemimpinan adalah masalah yang cukup rumit. Di satu pihak, demokrasi yang ingin mengoptimalkan penerapan nilai kebebasan dan kesederajatan secara prinsip menolak dominasi seseorang atas yang lain. Sedang di pihak lain, keberhasilan suatu sistem yang demokratis juga sangat ditentukan oleh hadirnya pemimpin-pemimpin yang kuat, konsisten dan memiliki kelebihan yang pada gilirannya akan mendorong lahirnya demokrasi. Maka dalam kenyataan sering dijumpai bahwa kecanggihan dalam menerapkan mekanisme demokrasi telah menghasilkan pemimpin yang cenderung lemah, atau lahirnya pemimpin yang terlalu kuat yang kemudian berakibat pada melemahnya sistem dan mekanisme demokrasi itu sendiri. Dilema di atas, menurut Ryaas Rasyid dapat dicarikan pemecahannya melalui pengendalian dan pembatasan perilaku oleh sistem yang secara efektif bersifat resisten terhadap kesewenang-wenangan.⁸

Untuk memilih kepala daerah sebagai seorang pemimpin, ada enam faktor penting yang harus menjadi dasar yang mempengaruhinya. Menurut

⁷. Muhammad Ryaas Rasyid, *op.cit*, hlm 150-152.

⁸ *Ibid.*, hlm 117-118.

Titus (1986), sebagaimana dikutip oleh Riswandha Imawan, faktor-faktor tersebut adalah kapasitas intelektual (*intellectual capacity*), kepercayaan diri (*self-significance*), daya-tahan (*vitality*), pelatihan (*training*), pengalaman (*experience*), dan reputasi (*reputation*). Keenam faktor itu menentukan persepsi seseorang terhadap masalah sosial yang dihadapi, kemampuan untuk merumuskan secara jelas pemikiran yang bersifat abstrak, dan stabilitas emosionalnya. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi.⁹

Kapasitas intelektual menunjukkan kepada daya analisis yang dimiliki seseorang. Semakin tinggi akan membuat seseorang semakin percaya dan yakin pada dirinya, semakin perasa bahwa dirinya penting. Meskipun mempengaruhi, ketajaman analisis tidak sepenuhnya ditentukan oleh banyaknya pendidikan formal yang ditempuh, bukan oleh sederetan gelar yang dimiliki. Ketajaman ini bisa didapat melalui serangkaian latihan-latihan. Ketajaman daya analisis lebih banyak ditentukan kemauan seseorang untuk terlibat dalam kehidupan sosial, bersedia bertukar pikiran tanpa harus marah kalau ada orang lain yang berpendapat lain. Di sini faktor kestabilan emosi dan vitalitas seseorang sangat menentukan.

Apabila telah terpilih seseorang sebagai kepala daerah, bagi para pakar administrasi yang diharapkan adalah seorang pemimpin yang memiliki *integrated personality*, yang dalam bahasa Jawa sering dikiaskan dengan *Sabda Pendita Ratu*.¹⁰ Artinya seseorang yang memiliki sikap dan tindakan yang selalu konsekuensi, bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan selalu selaras dengan ucapannya. Sedangkan bagi pemilih dalam pemilihan kepala daerah, ada tiga hal yang perlu diperhatikan untuk menentukan pilihan terhadap seorang calon yaitu dengan melihat popularitas (*popularity*), akseptabilitas (*acceptability*), dan kapabilitas (*capability*).¹¹ Popularitas menunjuk kepada hal dikenal atau tidaknya seorang calon oleh masyarakat. Popularitas ini dapat dicapai dengan berbagai cara baik yang rasional maupun tidak masuk akal. Akseptabilitas

⁹ Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm. 23.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 29.

¹¹ Segiovanni den Corbally (1986), sebagaimana dikutip dalam Riswandha Imawan, *ibid.*, hlm. 30.

menunjukkan pada penerimaan masyarakat terhadap seorang calon. Penerimaan ini akan timbul apabila rakyat merasa bahwa calon adalah orang yang benar-benar dapat menyuarakan aspirasi dan kepentingan mereka. Kapabilitas menunjukkan kepada kemampuan intelektual sang calon. Kemampuan untuk menyerap aspirasi rakyat, merumuskan aspirasi ke dalam bentuk pernyataan atau kebijakan yang jelas, dan menyampaikan kepada rakyat dalam bahasa yang mudah dimengerti.

IV. Model Aktual Pemilihan Kepala Daerah

Secara yuridis normatif ada empat model mekanisme dan prosedur pemilihan kepala daerah yang berlaku saat ini, yaitu yang umum menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan yang khusus meliputi mekanisme dan prosedur berdasarkan UU No. 3/1950 bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, UU No. 18/2001 bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan UU No. 21/2001 bagi Provinsi Papua. Namun, dari sisi substansial hanya ada dua yaitu melalui pemilihan perwakilan dan pemilihan langsung. Model perwakilan ada tiga varian yaitu yang bersifat umum menurut UU No. 22/1999 dan berlaku khusus ada dua yaitu menurut UU No. 3/1950 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, dan menurut UU No. 21/2001 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Papua. Uraian berikut ini mencoba memberikan gambaran antara yang umum dan khusus.

IV. a) Model Umum

Pokok-pokok mekanisme dan tata-cara yang umum dalam pemilihan kepala daerah menurut UU No. 22/1999 antara lain:

1. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah tugas dan wewenang DPRD (pasal 18 ayat (1) huruf a);
2. Pemilihan (pengisian jabatan) kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD secara bersamaan (pasal 34 ayat (1));

3. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diajukan oleh fraksi (pasal 36);
4. Kepala daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan (pasal 41).

Mencermati lebih dekat proses pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung di beberapa daerah dapat diuraikan berbagai permasalahan baru yang muncul, disamping masalah-masalah yang dari dulu telah ada. Permasalahan itu ada yang bersumber dari implikasi pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangnya, namun ada pula yang timbul dari situasi dan kondisi aktual masyarakatnya. Pada masa lalu dibawah undang-undang pemerintahan daerah No. 5/1974 dengan konstelasi politik yang didominasi oleh birokrasi dan mayoritas tunggal, dapat dikemukakan beberapa permasalahan yang sering terjadi dalam pemilihan Kepala Daerah. Pertama, adanya permainan calon pendamping dengan ditampilkan calon yang tidak seimbang kemampuannya untuk menemani seseorang yang akan memenangkan pemilihan. Model ini seperti sandiwara dalam skenario untuk membentuk calon tunggal yang secara yuridis tidak dimungkinkan. Kedua, terjadinya calon *dropping* yaitu calon yang diturunkan dari "atas" sehingga masyarakat daerah tidak mengenal siapa yang bersangkutan. Hal ini dapat terjadi karena besarnya kekuasaan pusat dan kewenangan yang ada pada pusat dalam proses pemilihan kepala daerah. Berbagai daerah bahkan secara emosional pada masa yang lalu sering memunculkan isu atau pertentangan menuaol "putra daerah". Ketiga, adanya belenggu dikotomi sipil-militer. Di antara kelompok kelembagaan yang berpengaruh pada suksesi politik, militer merupakan kelompok yang mempunyai peran khusus. Hal ini begitu jelas dan penting sehingga tidak mungkin untuk diabaikan. Sekali pola intervensi dilanggengkan maka akan sulit bagi sipil untuk memaparkan kembali suksesi dari kalangan mereka. Daerah-daerah seolah-olah dibagi dalam dua kategori yaitu daerah yang kepala daerahnya dari militer dan daerah yang kepala daerahnya dari sipil. Keempat, hubungan yang kurang serasi antara anggota DPRD dengan induk organisasinya. Pola perwakilan politik yang partisan mengharuskan seorang wakil rakyat menyuarakan

kepentingan partainya lebih dari kepentingan yang lain seperti daerah atau rakyat yang diwakilinya. Konflik kepentingan ini dapat menimbulkan lamanya suatu proses pemilihan kepala daerah. Kelima, kurang lancarnya konsultasi antara Daerah dan Pusat dalam mencari titik temu calon kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi Daerah dan dapat diterima Pusat. Penempatan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah telah sering membawa akibat konflik dalam proses pemilihannya. Keenam, permainan yang tidak sehat antar calon melalui politik kekerasan atau politik uang (*money politic*).

Paparan di atas sebagai masalah pada masa lalu dapat saja terus terjadi sampai saat sekarang. Masalah-masalah yang berhubungan dengan dikotomi sipil-militer, pusat dan daerah (khususnya untuk kabupaten/kota), serta model "pendamping" atau "dropping" akan tereliminir oleh perubahan peraturan dan konstelasi politik yang baru. Sedang masalah hubungan antar anggota DPRD dengan induk organisasi maupun *money politic* ada kemungkinan terus berlanjut. Hubungan antara anggota DPRD dengan induk organisasinya akan tetap menjadi masalah karena adanya mekanisme dan proses pencalonan yang masih melalui fraksi di DPRD.

Di beberapa daerah yang telah melakukan pemilihan kepala daerah ternyata ada kasus yang menarik untuk dicermati. Sebab, kasus itu selain berkaitan erat dengan kualitas anggota DPRD juga berkaitan dengan kualitas calon kepala daerah yang bersangkutan. Pencalonan dan pemilihan pemimpin di beberapa daerah ternyata masih diwarnai isu politik uang. Kasus politik uang ini memang dilematis. Di satu sisi, politik uang dapat mencoreng moralitas anggota DPRD dan calon kepala daerah yang bersangkutan, tetapi di sisi lain praktik politik uang ini sulit dibuktikan, tetapi secara psikologis dapat dirasakan atau dapat diketahui dampaknya oleh masyarakat luas.

Berbeda dengan ketentuan yang berlaku sebelumnya, dimana kepala daerah wakilnya tidak dipilih dalam satu paket. Aturan yang menetapkan satu paket sesuai UU No. 22/1999 ini membawa beberapa kemungkinan permasalahan baru. Proses penentuan calon hal ini tentu lebih

menyulitkan dalam membuat komposisi pasangan yang terbaik bila dibandingkan dengan hanya memilih satu orang saja. Seandainya satu partai mayoritas dalam DPRD tidak memiliki pasangan terbaik maka ada tuntutan logis untuk melakukan koalisi strategis dengan partai lain. Demikian pula bila tidak ada satu partai mayoritas dalam DPRD, maka akan ada tuntutan karena alasan strategis bagi partai untuk berkoalisi dalam pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan pula bahwa calon pasangan dari satu partai besar akan kalah dalam pemilihan kepala daerah bila tidak mampu (mau) koalisi.

Permasalahan baru lainnya adalah adanya kasus mobilisasi massa atau penggerahan massa dalam pemilihan kepala daerah. Upaya mobilisasi massa ini terjadi pada tahap penjaringan calon yang dilakukan oleh DPRD. Pada tahap penjaringan ini, untuk memperkuat dukungan terhadap (bakal) calon kepala daerah dibuatlah surat dukungan yang datang dari beberapa yayasan, ormas, dan LSM. Bahkan sering dijumpai adanya manipulasi terhadap surat dukungan ini. Misalnya, suatu yayasan diminta oleh "tim sukses" calon tertentu untuk membuat surat dukungan dengan diberi imbalan sumbangan uang atau fasilitas tertentu seperti mobil, komputer, dan lain-lain.

Dukungan massa ini memang sah-sah saja dilakukan, tetapi tampaknya antara segi positif dan segi negatif, lebih banyak segi negatif. Sebab, penggerahan dukungan massa ini cenderung dapat menimbulkan disintegrasi dalam masyarakat. Seharusnya jika anggota DPRD atau calon kepala daerah benar-benar *legitimate* dan dipercaya oleh rakyat, tentu ia tidak akan merasa perlu mengerahkan massa. Tentu ia akan tampil secara *low profile* dan elegan dalam mengikuti pencalonan dan pemilihan.

IV. b) Model khusus

Diantara tiga daerah yang memiliki model khusus pemilihan kepala daerah (gubernur) hanya Yogyakarta yang dapat melaksanakan dengan berdasarkan UU No. 3/1950 dan tetap memperhatikan ketentuan umum UU No. 22/1999, yaitu pemilihan melalui lembaga perwakilan rakyat atau

DPRD. Kekhususan (keistimewaan) dalam pemilihan gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pengesampingan aturan tentang syarat, masa jabatan dan cara pengangkatannya, yang pada waktu berlakunya UU No. 5/1974 diakui secara jelas dalam pasal 91 huruf b. Kemudian, ketentuan itu dikuatkan lagi dalam UU No. 22/1999 pasal 122 yang menyatakan bahwa keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5/1974 adalah tetap dengan ketentuan penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada UU No. 22/1999. Penjelasan pasal 122 UU No. 22/1999 menyatakan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan UU No. 22/1999.¹²

Model pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 18/2001 dan UU No. 21/2001, sampai dengan saat ini belum dapat dilaksanakan karena kondisi politik di masing-masing daerah yaitu Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua yang masih rawan kekerasan dan konflik serta belum adanya beberapa peraturan pelaksananya. Namun, secara normatif dapat dipaparkan beberapa kekhususan masing-masing pada tingkatan undang-undang.

Model pemilihan kepala daerah (baik provinsi, kabupaten maupun kota) di NAD adalah melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Ketentuan ini tertuang dalam pasal 12 dan pasal 15 UU No. 18/2001, yang menyatakan dipilih secara langsung setiap lima tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta secara jujur dan adil. Pemilihan tersebut dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan dan diawasi oleh Komisi Pengawas Pemilihan. Keterlibatan DPRD dalam proses pemilihan ini adalah dalam hal pembentukan kedua komisi tersebut serta duduk sebagai bagian dari anggota Komisi Pengawas Pemilihan. Selain dari unsur DPRD, anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri dari

¹² Tentang keistimewaan Yogyakarta sendiri mengalami dinamika sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Lihat Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

unsur pengawas pemilu nasional dan unsur masyarakat yang independen. Anggota Komisi Independen Pemilihan terdiri atas anggota KPU Republik Indonesia dan anggota masyarakat.

Model pemilihan khusus yang diatur dalam UU No. 21/2001 hanya berlaku untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, tidak termasuk untuk memilih bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Meskipun gubernur dan wakil gubernur Papua dipilih melalui perwakilan, tetapi ada perbedaan dibanding dengan daerah umumnya yang diatur dalam UU No. 22/1999. Perbedaan atau kekhususan tersebut terletak pada keikutsertaan lembaga Majelis Rakyat Papua untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diusulkan oleh DPRP. Ketentuan itu tertuang dalam pasal 12 UU No. 21/2001.¹³ Kekhususan berlaku pula bagi calon gubernur/wakil gubernur, yang disyaratkan harus orang asli Papua yaitu orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.¹⁴

Dari model khusus yang ada jelas bahwa yang ideal dalam pemilihan kepala daerah bukan hanya model pemilihan langsung saja atau pemilihan melalui perwakilan saja, tetapi model pemilihan yang kondisional sesuai dengan aspirasi dan perkembangan masyarakat daerah setempat. Jika yang ideal hanya satu misalnya pemilihan langsung, mengapa untuk Provinsi Papua tidak diterapkan? Sedangkan undang-undang Otonomi Khusus Papua dibuat setelah amandemen UUD 1945.

¹³ Majelis Rakyat Papua (MRP) adalah lembaga representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka melindungi hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Salah satu kendala pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua menurut UU No. 21/2001 adalah belum terbentuknya MRP ini, karena belum adanya pengaturan lebih lanjut dari UU No. 21/2001. DPRP yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Papua merupakan sebutan lain untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Papua.

¹⁴ Lihat pasal 12 dan pasal 1 huruf t dalam UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Menyangkut kekhususan di Nanggroe Aceh Darussalam, meskipun titik berat diletakkan untuk daerah provinsi, tetapi dalam masalah pemilihan kepala daerah ternyata tidak dibatasi hanya untuk pemilihan gubernur sebagaimana di Papua atau Yogyakarta. Pengaturan ini mengisyaratkan bahwa dalam satu provinsi tidak harus model pemilihan untuk gubernur, bupati atau walikota itu satu model yang sama atau sebaliknya tidak harus untuk pemilihan gubernur, bupati atau walikota itu berbeda modelnya.

V. Model Ideal Pemilihan Kepala Daerah

Daniel Lev menyatakan, dalam setiap negara di dunia modern, sistem politik demokrasi dalam arti semua orang turut dalam mengambil keputusan, itu tidak mungkin terwujud, demokrasi hanya mungkin sebagai standar, sebagai tujuan.¹⁵ Pada zaman Yunani kuno, ketika demokrasi pertama kali dipraktekkan, setiap warga negara dapat mengambil bagian di dalam proses pemerintahan. Tetapi, waktu itu negara-negara kota yang ada, memang masih sangat kecil wilayahnya dengan penduduk yang juga terbatas jumlahnya. Cara pemerintahan yang bersifat langsung seperti itu tidak mungkin lagi diterapkan pada negara-negara modern yang penduduknya jauh lebih besar dan luas wilayahnya. Paparan ini secara sederhana menyatakan bahwa baik model pemilihan melalui perwakilan maupun pemilihan langsung memiliki peluang yang sama idealnya untuk diterapkan, dengan persyaratan adanya kondisi ruang dan waktu tertentu yang akan menentukan, bukan semata-mata karena modelnya.

Pada kenyataannya, masyarakat Indonesia maupun daerah otonom yang ada cukup beragam (pluralisme). Yang dimaksud dengan pluralisme daerah otonom adalah keanekaragaman jenis daerah otonom baik secara teritorial, seperti provinsi, kabupaten, kota, dan desa, maupun secara fungsional seperti pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Implikasi dari pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonomi daerah juga harus terlihat pada penyelenggaraan pemilihan anggota DPRD dan pemilihan kepala daerah baik dari segi sistem pemilihan maupun waktu penyelenggaraan pemilihan.¹⁶ Bagi penulis, pendekatan multikulturalisme

¹⁵ Daniel S. Lev., "Lembaga, Elit, dan Kontrol", dalam F.X. Baskara T. Wardaya (edtor) *Mencari Demokrasi*, Penerbit Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 1999.

sangat tepat digunakan dalam mencermati masalah pemilihan kepala daerah, dengan mendasarkan pada desentralisasi kekuasaan yang berarti otonom dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan (*devolusi*) oleh masing-masing daerah yang dituangkan dalam masing-masing undang-undang tentang pembentukan daerah.¹⁷

Undang-undang yang mengatur secara umum model pemilihan secara nasional memang perlu ada untuk memberikan standar nasional, tapi bukan bertujuan untuk melakukan penyamarataan atau penyeragaman model. Isi dari undang-undang yang bersifat umum itu misalnya menyangkut standar minimal syarat bagi seorang kepala daerah/wakil kepala daerah, masalah pembiayaan penyelenggaraan pemilihan dan hal lain yang bersifat nasional. Ketentuan yang lebih spesifik atau rinci selanjutnya diserahkan pengaturannya dalam undang-undang tentang masing-masing daerah sebagaimana diatur untuk Yogyakarta, Papua, Nanggroe Aceh Darussalam, atau DKI Jakarta.

V.a) Pemilihan Melalui Perwakilan (tak langsung)

Pada masyarakat modern *representative democracy* atau demokrasi perwakilan itu merupakan jalan lain untuk tetap menerapkan prinsip demokrasi tanpa harus melibatkan seluruh rakyat di dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, yaitu melalui sistem perwakilan (*representative government*), misalnya untuk pemilihan kepala pemerintahan. Karena jumlah penduduk yang semakin banyak dan cakupan luas wilayah yang tersebar, menjadi alasan untuk tidak dapat melibatkan rakyat secara langsung. Apalagi, masyarakat masih menghadapi masalah waktu serta terbatasnya pemahaman terhadap problema politik yang terjadi. Kepala pemerintahan yang dipilih oleh dan dari kalangan wakil-wakil rakyat ini bertanggung jawab kepada para

¹⁶ Ramlan Surbakti, "Pluralisme Daerah Otonom dan Pluralisme Otonomi Daerah", dalam *Media Indonesia*, Senin 10 Desember 2001.

¹⁷ Penulis berpendapat bahwa kekhususan atau keistimewaan suatu daerah itu tidak hanya harus dituangkan undang-undang tersendiri (seperti UU No. 44/1999, 18/2001, dan UU No. 21/2001), tetapi harus dituangkan dalam undang-undang yang mengatur pembentukan daerah bersangkutan (seperti UU No. 3/1950).

pemilih atas penyelenggaraan kekuasaan yang diamanahkan kepadanya. Ini yang lazim disebut *responsible government*.¹⁸ Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui perwakilan dapat dikatakan demokratis sekaligus ideal.

Kastorius Sinaga dengan melihat bentuk negara dan sistem pemerintahan di Indonesia, mengingatkan untuk memperhatikan bahaya yang akan diakibatkan terhadap perkembangan politik ke depan, sehingga pilihan pemilihan melalui perwakilan dinilai masih relevan. Sebab, pemilihan langsung kepala daerah seperti yang biasa diterapkan di negara-negara yang menganut sistem federal murni, akan menimbulkan kecenderungan atau perkembangan lanjut yang mengarah dan menggiring daerah-daerah otonom untuk menjadi *eenheidstaat* sendiri-sendiri.¹⁹

Pemilihan langsung bukan saja akan mengubah secara mendasar hubungan Pusat dan Daerah, tetapi juga hubungan eksekutif dan legislatif ditingkat lokal, serta potensial menjadi awal untuk perubahan-perubahan landasan ideologi politik, hukum dan perkembangan dari daerah yang bersangkutan. Dengan pemilihan langsung, secara *de facto*, kepala daerah terpilih akan terikat secara moral, politis dan ideologis terhadap apapun yang menjadi tuntutan masyarakat lokal tanpa memperhatikan konteks nasional, sehingga untuk melayani kepentingan individualnya sangat mungkin melakukan kebijakan yang berseberangan dengan koridor nasional.

Peningkatan demokrasi di tingkat lokal melalui pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan persyaratan, khususnya bagi para pemilih sendiri. Dalam hal ini, masyarakat lebih banyak yang masih rendah pendidikan politiknya dan rendah juga pengalaman partisipasi aktif dalam politik sehingga rawan dan mudah untuk dimanipulasi, baik secara simbolis maupun material. Akibat manipulasi, jelas bahwa nilai-nilai demokrasi

¹⁸ Muhammad Ryaas Rasyid, op. cit. hlm. 39.

¹⁹ Kastorius Sinaga, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal", dalam Agung Djosoekarto dan Rudi Hauter (editor) *op.cit*, hlm. 51.

menjadi jauh dari kenyataan. Bila kondisi psikologis masyarakat yang ada sekarang diperhitungkan dimana lebih banyak yang berpikir secara politik aliran maka pemilihan langsung menjadi risikan untuk memperdalam konflik di masyarakat.²⁰ Dipertahankannya model pemilihan perwakilan untuk penyelenggaraan Otonomi Khusus di Papua menurut penulis adalah tepat dan ideal mengingat rendahnya tingkat pendidikan politik masyarakatnya dan tingkat kemajemukan sosiologis yang tinggi.

Model pemilihan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mensyaratkan calon dari keturunan keluarga Sultan dan Paku Alam, akan lebih cocok untuk tetap mempertahankan model perwakilan. Namun, untuk meningkatkan demokrasi dapat dilakukan perubahan pada struktur kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti di Inggris atau Thailand.

Apabila kelemahan yang ditonjolkan dalam pemilihan melalui perwakilan adalah adanya praktik *money politics*, maka pemecahannya bukan pada penggantian model pemilihan tetapi penegakan hukum dan etika politik. Dengan kata lain, rendahnya kualitas para anggota Dewan yang melakukan pemilihan adalah inti persoalannya. Selain dengan meningkatkan penegakan hukum dan etika politik, perubahan sistem pemilihan legislatif yang lebih mampu memberikan jaminan adanya wakil yang *accountable* terhadap rakyat dapat meningkatkan kualitas pemilihan kepala daerah meskipun tetap menggunakan model perwakilan.

Terkait dengan pembiayaan negara atau daerah, dalam model pemilihan perwakilan jelas akan lebih murah biaya yang harus dipikul oleh daerah. Hal ini perlu dipertimbangkan mengingat secara nasional pada saat ini perekonomian dan keuangan negara masih terlalu banyak dibebani dengan hutang dan defisit anggaran. Demikian pula dengan kondisi daerah, tidak semua daerah akan menguntungkan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung dilihat dari sisi pembiayaan.

²⁰ Agung Djosoekarto dan Rudi Hauter (editor), *ibid.*, hlm. 53.

V.b) Pemilihan Langsung

Menyikapi banyaknya kasus dalam proses pilihan kepala daerah yang telah berlangsung berdasarkan UU No. 22/1999, banyak pihak yang terus mendesakkan tuntutannya untuk mengganti dengan model pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Ramlan surbakti dengan mendasarkan pada pemikiran pluralisme otonomi daerah, berasumsi bahwa pemilihan kepala daerahnya akan tepat dilakukan secara langsung oleh rakyat. Aspirasi warga daerah yang menyangkut bidang dan jenis kewenangan setiap daerah otonom dan penyelenggara otonomi daerah hanya akan menjadi isu publik tingkat lokal bila anggota DPRD dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh warga daerah, dan penyelenggaraan pemilihan lokal dipisahkan waktunya dari penyelenggaraan pemilihan nasional.²¹

Baik pemilihan kepala daerah yang dilakukan melalui perwakilan rakyat (tak langsung) maupun yang dilakukan secara langsung (pilihan umum) sama-sama model yang demokratis. Keduanya juga sama-sama memiliki kelebihan dan kekurangan.

Kebaikan-kebaikan yang mungkin dapat diperoleh dari model pemilihan langsung merupakan upaya bagi perbaikan dari kelemahan model pemilihan perwakilan. Pertama, mereka yang memenangkan pemilihan dan terpilih akan mendapatkan legitimasi politik yang lebih luas sehingga akan lebih mantap dalam menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintahannya. Dengan model pemilihan langsung maka otoritas penguasa bersumber langsung dari rakyat yang memegang kedaulatan. Kedua, mampu mengurangi politik uang (*money politics*). Apabila diperbandingkan dengan model pemilihan melalui perwakilan DPRD, yang hanya melibatkan sejumlah antara 45 sampai dengan 100 orang sehingga lebih mudah untuk dimanipulasi pemberian uang sebagai ganti dukungan. Melalui pemilihan langsung yang lebih banyak rakyat sebagai pemilih, manipulasi dukungan dengan pemberian uang akan lebih sulit untuk

²¹ Ramlan Surbakti, *ibid.*

dilakukan, sekalipun tidak berarti menghilangkan *money politics*. Ketiga, rasa tanggung jawab atau sifat yang responsif dari kepala daerah yang terpilih kepada rakyat atau konstituennya akan lebih besar dibandingkan kepada mereka yang kebetulan duduk di lembaga legislatif di daerah atau DPRD.

Akibat dari proses pemilihan langsung kepala daerah memungkinkan kelemahan misalnya, terpilihnya orang-orang yang tidak memiliki kualifikasi kecakapan untuk menjalankan birokrasi pemerintahan daerah. Di samping itu biaya pemilihan yang akan melibatkan banyak orang dan berbagai pelengkapannya menambah beban pembiayaan.

VI. Penutup

Proses pencalonan dan pemilihan kepala daerah adalah agenda konstitusional lima tahunan yang harus dilaksanakan. Untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan *public accountability* dari proses tersebut perlu sikap korektif dan proaktif dari berbagai kalangan. Demikian pula dengan penyempurnaan aturan-aturan main prosedural yang harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tentang sistem pemilu, sistem kepartaian maupun susunan dan kedudukan DPRD serta tentang pemerintahan daerah itu sendiri.

Dengan segala perbaikan tersebut, penulis berpendapat bahwa baik model pemilihan melalui perwakilan atau pemilihan langsung merupakan konsep yang ideal untuk diterapkan secara selektif dan bukan penyeragaman untuk semua daerah di Indonesia. Gagasan ini mendapatkan kecocokan dengan kenyataan yang sekarang terjadi dimana daerah-daerah yang diatur secara khusus atau bersifat istimewa tidak menggunakan model pemilihan langsung semua tetapi ada yang tetap mempertahankan pemilihan melalui perwakilan (Papua).

Untuk mengurangi adanya penyimpangan terhadap nilai-nilai demokrasi dalam proses pemilihan kepala daerah, penegakan rezim etika dalam pemerintahan dan politik menjadi prasyarat yang menentukan. Etika di sini menjadi dasar berkenaan dengan upaya menjadikan moralitas

sebagai landasan bertindak dalam sebuah kehidupan kolektif yang profesional. Pada kehidupan masyarakat yang modern, sudah menjadi pedoman bahwa setiap profesi memiliki dasar-dasar etikanya sendiri.***

Daftar Pustaka

- Dojosoekarto, Agung, dan Rudi Hauter, (editor), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Kerjasama Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, tanpa kota, tanpa tahun.
- Held, David, *Models of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.
- Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Kamaludin, Jayadi Nas, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, Hasanuddin University Press, Makasar, 2002.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000.
- Rauf, Maswadi, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap, Universitas Indonesia, Jakarta 1997.
- Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indoensia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Thoha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, PT. Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.
- Wardaya, F.X. Baskara T. (editor), *Mencari Demokrasi*, Penerbit Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 1999.
- Media Indonesia, 10 Desember 2001.

BAB VII

REFORMASI BIROKRASI

SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

DALAM MENYIKAPI PERUBAHAN POLITIK

Riris Katharina*

I. Latar Belakang

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Setjen DPR) adalah merupakan salah satu unsur yang terdapat di dalam lembaga negara DPR. Keberadaannya sudah ada sejak DPR terbentuk. Dari peraturan tata tertib mulai masa Komite Nasional Pusat (KNP) sampai DPR periode 1999-2004 dapat dilihat perkembangan Setjen DPR. Saat ini, seiring dengan terjadinya perubahan politik di tanah air, Setjen DPR juga dituntut untuk melakukan reformasi birokrasi.

Perubahan yang sangat besar dalam bidang politik terjadi sejak kejatuhan presiden Soeharto pada tahun 1998. Perubahan dari Orde Baru ke Era Reformasi menimbulkan suatu perubahan yang sangat mendasar dalam perkembangan perpolitikan di Indonesia. Munculnya banyak partai politik adalah salah satu indikator yang mencerminkan adanya perubahan tersebut. Kemunculan partai politik baru tidak hanya berpengaruh dalam sistem pemilihan umum semata, namun juga memberikan warna baru pada sistem ketatanegaraan kita. Hal ini bisa dilihat dari pergerakan 'bandul' kekuasaan yang bergeser dari eksekutif menuju legislatif, yang ditandai dengan berubahnya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR (dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Namun, perubahan tersebut tidak hanya berdampak kepada negara secara umum. Secara khusus perubahan itu juga menerpa Setjen DPR.

DPR masa depan bisa dikatakan merupakan sebuah lembaga negara, yang menjadi wadah bagi para wakil rakyat yang dipilih lewat

* Penulis adalah Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI.

Pemilu yang selanjutnya dikelompokkan ke dalam fraksi-fraksi. Dengan mengingat bahwa fraksi adalah kepanjangan tangan partai politik, maka dapat dikatakan ada hubungan yang signifikan antara jumlah partai politik dengan jumlah fraksi.

Artinya, jika semakin banyak partai politik yang tumbuh, maka jumlah fraksi akan cenderung semakin banyak (sekalipun hal ini masih sangat bergantung kepada sistem pemilihan umum yang dipakai). Namun, yang jelas, perubahan sistem perpolitikan di Indonesia saat ini menyebabkan banyaknya partai politik yang masuk ke DPR. Perubahan ini membawa pengaruh yang sangat besar kepada Setjen DPR sebagai unsur penunjang di DPR. Misalnya, Setjen DPR dituntut untuk memberikan pelayanan yang tidak condong kepada salah satu partai seperti yang terjadi pada masa Orde Lama ketika masih dikenal sistem banyak partai, atau bahkan dengan jumlah partai politik yang terbatas sekalipun, pada masa Orde Baru, Setjen DPR yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai lebih condong kepada Golkar.

Disadari bahwa salah satu tuntutan reformasi setelah turunnya Suharto dari kursi kekuasaan adalah munculnya desakan kuat agar birokrasi netral dari politik. Selain tuntutan agar berlaku netral, reformasi menuntut adanya perubahan dinamika pelayanan dari yang berjalan lamban menjadi lebih cepat. Hal ini terjadi seiring terjadinya perubahan situasi politik (*euphoria reformasi*), dimana dirasakan adanya tuntutan-tuntutan akan reformasi di segala bidang yang semakin meninggi.

Upaya-upaya untuk melaksanakan reformasi dilakukan juga oleh DPR. Salah satu sinyal yang menandakan munculnya upaya-upaya untuk melaksanakan reformasi ini adalah dengan peningkatan jumlah penggunaan hak-hak DPR oleh DPR. Meningkatnya jumlah pembentukan Panitia Khusus (Pansus) dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang yang lebih banyak berasal dari usul inisiatif DPR menunjukkan adanya keinginan untuk menciptakan undang-undang yang lebih berpihak kepada rakyat. Apalagi kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada di tangan DPR. Selain itu juga terjadi peningkatan penggunaan

hak DPR khususnya dalam rangka pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Pansus Buloggate maupun Panja Sukhoi merupakan contoh dari peningkatan upaya melaksanakan reformasi. Upaya lain juga dapat dilihat dari penggunaan hak-hak DPR lainnya misalnya penggunaan hak interpelasi pada kasus pemberhentian dua menteri pada masa pemerintahan Gus Dur, kasus Sipadan-Ligitan, hak bertanya dan hak pernyataan pendapat (hak yang dipergunakan sebelum pembentukan Pansus Buloggate). Keseluruh upaya yang dilakukan DPR dalam rangka melaksanakan tuntutan reformasi berimbang juga kepada Setjen DPR. Setjen DPR dituntut untuk memberikan dukungan yang tinggi pula kepada DPR.

Namun, tuntutan untuk melakukan reformasi di segala bidang ternyata kurang direspon secara optimal oleh Setjen DPR didalam rangka memberikan dukungannya. Kurang optimalnya dukungan yang diberikan oleh Setjen DPR salah satunya terlihat pada saat DPR hendak membentuk Pansus Bulog II. Fraksi Kebangkitan Bangsa yang antusias memperjuangkan pembentukan Pansus tersebut menyatakan kekecewaannya terhadap kerja Setjen DPR.¹ Kekecewaan tersebut didasarkan atas kelambatan Setjen DPR dalam menjalankan tugasnya. Sebagaimana tercantum dalam pasal 156 peraturan tata tertib DPR, setelah usulan pembentukan Pansus diterima oleh pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada anggota DPR, termasuk penjelasan rancangan biayanya. Selanjutnya Badan Musyawarah yang diberi tugas untuk menjadwalkan pembentukan Pansus. Namun, pada saat rapat Badan Musyawarah yang diselenggarakan untuk menjadwalkan pembentukan Pansus, ternyata belum semua anggota DPR menerima usulan pembentukan Pansus Bulog itu. Hal ini dianggap merupakan kelalaian Setjen DPR karena mereka yang bertugas mendistribusikan usulan tersebut.

Selain itu, dengan berubahnya kekuasaan membentuk undang-undang dari tangan Presiden kepada DPR, sudah pasti juga akan

¹ Republika, 23 November 2001, "Pansus Bulog II 'Terganjal' di Setjen DPR."

membawa perubahan kepada tuntutan peningkatan kinerja Setjen DPR juga. Karena hal ini berarti, jika dulu Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagian besar berasal dari Pemerintah, maka dengan asumsi kekuasaan berada di tangan DPR maka RUU dari DPR akan menjadi lebih besar jumlahnya dibandingkan yang berasal dari Pemerintah. Hal ini sudah dapat dilihat melalui Pidato Ketua DPR RI dalam Pembukaan Masa Sidang I Tahun Sidang 2003-2004,² dimana disampaikan bahwa berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, Badan Musyawarah telah menetapkan alokasi waktu dalam Masa Persidangan I untuk pembahasan terhadap 44 RUU yang terdiri dari 35 RUU usul DPR dan 9 RUU usul Pemerintah. Mengingat bahwa para anggota DPR adalah para politisi, bukan kalangan profesional, maka untuk dapat membantu memberikan masukan terhadap suatu permasalahan di dalam RUU yang akan dibahas dibutuhkan bantuan dari Setjen DPR. Hal ini jelas menunjukkan bahwa untuk dapat mendukung peningkatan kualitas, produktivitas, dan kinerja pelaksanaan fungsi dan tugas DPR, maka diperlukan juga peningkatan peran dari Setjen DPR.

Peningkatan peran tersebut dilakukan yaitu dengan cara reformasi birokrasi. Hal ini telah diamanatkan dalam Keputusan MPR RI No. 5 Tahun 2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang tahunan MPR RI tahun 2003 dimana dinyatakan bahwa untuk meningkatkan kinerja dan efektifitas tugas DPR serta tuntutan transparansi dan akuntabilitas, perlu dilakukan reformasi birokrasi di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR.³ Organisasi Setjen DPR ini juga harus mengikuti perkembangan ketetanegaraan.⁴ Itu berarti bahwa setiap perubahan dalam ketetanegaraan juga akan mengakibatkan perubahan dalam tubuh Setjen DPR itu sendiri.

Tulisan ini akan mencoba mengangkat permasalahan yang dihadapi Setjen DPR dalam meningkatkan dukungannya dalam upaya memberikan

² Disampaikan oleh Ketua DPR RI pada tanggal 15 Agustus 2003.

³ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan MPR RI*, Jakarta, 2003, hlm.75.

⁴ UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

bantuan di dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi DPR dan memberikan upaya-upaya bagi terjadinya reformasi birokrasi di dalam Setjen DPR sendiri dalam menghadapi perubahan yang telah dan akan terjadi lagi.

II. Kerangka Pemikiran

Organisasi yang baik adalah organisasi yang dapat mengikuti perubahan lingkungannya.⁵ Untuk dapat mengikuti perubahan lingkungannya, maka diperlukan informasi yang cukup mengenai keadaan lingkungan itu sendiri. Lingkungan dapat diartikan sebagai seluruh elemen yang terdapat di luar batas-batas organisasi, yang mempunyai potensi untuk mempengaruhi sebagian ataupun suatu organisasi secara keseluruhan.

Setjen DPR sebagai sebuah organisasi birokrasi juga tidak terhindar dari dampak yang diakibatkan oleh perubahan lingkungannya. Sebagai organisasi yang bertugas melayani anggota DPR, maka perubahan yang terjadi khususnya dalam bidang politik dan ketatanegaraan akan mengakibatkan tuntutan perubahan bagi organisasi Setjen DPR itu sendiri.

Menurut Weber,⁶ karakteristik pokok struktur birokrasi adalah:

1. Mempunyai berbagai aktivitas reguler yang diperlukan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi. Hal ini mencerminkan tingginya tingkat spesialisasi.
2. Organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hirarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi.

⁵ Dr. Ir. S.B. Hari Lubis, et.al., *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, 1987, Jakarta, hlm. 19.

⁶ Diambil dari Peter M. Blau, et.al., *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Penerbit Prestasi Pustaka Karya, Jakarta, 2000, hlm.23.

3. Operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui suatu sistem kaidah-kaidah abstrak yang konsisten. Sistem standar ini dirancang untuk mempertahankan uniformitas yang terdapat dalam kinerja setiap tugas, tanpa memandang jumlah personalia yang terlibat di dalamnya dan koordinasi dari tugas-tugas yang berlainan.
4. Pejabat yang menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistik.
5. Perekrutan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi-kualifikasi teknis dan yang terhindar dari tindakan pemecatan yang sewenang-wenang. Ini berarti rekrutmen karyawan didasarkan pada kemampuan teknis, tanpa memperhatikan sama sekali koneksi, hubungan keluarga maupun favoritisme.
6. Tipe organisasi administrasi yang murni birokratis.

Organisasi yang memiliki ciri-ciri di atas adalah merupakan tipe ideal dari organisasi birokratis. Jika model organisasi rasional ini tidak dijalankan dengan sungguh-sungguh maka akan dapat menyebabkan organisasi menjadi tidak efisien dan sesungguhnya bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Sebaliknya, jika dijalankan dengan sungguh-sungguh maka tugas-tugas akan dapat diselesaikan secara efisien.

Ditinjau dari ukuran organisasi, pada organisasi yang berukuran kecil (kurang dari 2.000 karyawan) performansi yang baik justru dicapai oleh organisasi yang bersifat tidak formal (tidak birokratis). Sedangkan pada organisasi yang besar performansi yang baik justru dicapai jika tingkat formalitasnya tinggi. Performansi organisasi tidak selalu jadi baik jika birokrasi ditingkatkan. Birokrasi memang dapat memberikan beberapa macam keuntungan, tetapi sebaiknya tidak digunakan pada organisasi yang berukuran kecil, pada organisasi yang anggotanya sebagian besar terdiri dari ahli (profesional), dan pada organisasi yang berada di lingkungan yang tidak stabil. Kondisi yang sesuai untuk organisasi yang tidak birokratis adalah:

1). Organisasi berukuran kecil

Pada organisasi berukuran kecil, pengendalian dan pengawasan terhadap keseluruhan organisasi bisa dilakukan secara pribadi oleh pimpinan melalui interaksi langsung dengan para bawahannya. Karena itu, organisasi kecil tidak perlu birokratis, dan dapat dikelola secara baik tanpa aturan yang terlalu banyak maupun dokumen tertulis yang terlalu berlebihan. Birokrasi justru akan mengurangi performansi pada organisasi kecil karena merupakan penghamburan waktu. Organisasi kecil akan lebih efektif jika tidak bersifat birokratis.

2). Adanya karyawan ahli (profesional)

Profesionalisme didefinisikan sebagai lamanya pendidikan dan pengalaman para karyawan.⁷ Ada juga yang menyebutkan bahwa ciri-ciri profesional adalah: (a) menyelesaikan pendidikan atas atau yang sederajat untuk 4 tahun atau lebih, (b) memiliki kemampuan dan komitmen untuk satu wilayah keahlian tertentu, (c) diidentifikasi baik secara formal maupun informal dengan suatu asosiasi keahlian.⁸

Karena pendidikan dan latihannya yang berlangsung lama, para profesional ini biasanya menginginkan performansi yang tinggi. Mereka juga memiliki keahlian yang mendalam, sehingga mampu bekerja sendiri tanpa pengawasan yang ketat ataupun penggunaan peraturan-peraturan tertentu. Para tenaga profesional umumnya tidak menyukai aturan-aturan birokratis, dan justru ingin bebas dari otoritas maupun aturan birokratis. Penelitian telah memperlihatkan bahwa profesionalisme mempunyai sifat yang sama dengan formalisasi, yaitu mengatur dan membuat perilaku karyawan menjadi seragam dalam organisasi. Pengalaman, latihan, dan proses sosialisasi antar profesional, membuat birokrasi menjadi tidak dibutuhkan oleh organisasi. Tenaga profesional akan berprestasi lebih baik jika ditempatkan pada organisasi yang aturannya tidak terlalu ketat. Karena itu, organisasi yang anggotanya sebagian besar adalah tenaga profesional sebaiknya tidak bersifat birokratis.⁹

⁷ Dr. Ir. S.B. Hari Lubis, et.al., *op.cit.*, hlm. 94.

⁸ Diterjemahkan secara bebas dari Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*, Quorum Books, AS, 1996, p. 17.

⁹ Dr. Ir. S.B. Hari Lubis, et.al., *op.cit.*, hlm. 94-95.

Saat ini, dengan pergeseran dari ekonomi industri menuju tatanan perekonomian yang baru yang lebih didominasi oleh penggunaan teknologi informasi, maka dituntut bagi setiap organisasi untuk mencipta dan mengelola pengetahuan (*the creation and management of knowledge*).¹⁰ Organisasi seperti ini adalah organisasi yang memberikan tempat bagi orang-orang yang kreatif, yang sarat dengan ide-ide.

Pertambahan jumlah pegawai profesional yang dibutuhkan sangat dipengaruhi oleh (a) total pertumbuhan populasi dan kompleksitas masalah yang dihadapi, (b) kebutuhan popular untuk pelayanan baru, dan (c) peningkatan kebutuhan pelayanan publik yang mendukung kebutuhan sektor swasta.¹¹

3). Lingkungan yang tidak stabil

Pola perubahan lingkungan berpengaruh terhadap karakteristik internal organisasi. Jika perubahan itu cepat, organisasi akan bersifat organik, fleksibel, dan informasi mengalir secara bebas. Kondisi ini berlawanan sekali dengan karakteristik birokrasi dimana organisasi bersifat kaku dan teratur. Karena itu, jika lingkungan berubah dengan cepat, birokrasi tidak sesuai untuk digunakan. Jika lingkungan agak stabil, barulah birokrasi bermanfaat dan mampu memperbaiki efisiensi organisasi. Pada lingkungan yang berubah dengan cepat, bentuk yang tidak birokratis akan memberikan performansi yang baik bagi suatu organisasi.

Indonesia yang mengalami transisi dari negara yang otoriter (pada masa pemerintahan presiden Suharto) menuju negara yang demokratis, jelas menunjukkan ketidakpastian.¹² Lingkungan politik akan terus berubah-ubah seiring dengan tuntutan yang mempengaruhinya.

¹⁰ Eva Andayani, Menang Bersaing dan Era Informasi Melalui Penciptaan dan Pengelolaan Pengetahuan, *Administrasi Terapan*, Edisi November 2002-Februari 2003, hlm. 39.

¹¹ Walter L. Balk, *op.cit.*, p. 19.

¹² Guillermo O'Donnell,et.al, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, LP3ES, Jakarta, 1993

III. Analisa

Dalam Putusan MPR RI No. 5 Tahun 2003 dinyatakan bahwa reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan cara memantapkan netralitas birokrasi, memperbaiki secara signifikan gaji pegawai negeri dan kesejahteraan lainnya, serta disiplin, profesionalisme, koordinasi, sistem imbalan dan sanksi, sistem karier termasuk keteladanan pegawai negeri sebagai pelayan masyarakat.¹³ Oleh sebab itu, reformasi birokrasi sudah saatnya dilaksanakan melalui berbagai cara.

Namun, sebelum memberikan solusi terhadap tindakan yang akan dilakukan dalam rangka menuju reformasi birokrasi, akan dikemukakan beberapa informasi yang dapat dipergunakan untuk mengukur performans organisasi Setjen DPR.

1. Sekretariat Jenderal DPR

1.a) Unsur Penunjang, Bukan Unsur Pelayan

Keberadaan Setjen DPR sudah ada sejak DPR terbentuk. Hal ini secara jelas dimuat dalam setiap perkembangan DPR melalui peraturan tata tertibnya. Hanya saja penamaannya yang berbeda. Pada masa Komite Nasional Pusat (KNP) disebut dengan istilah Sekretaris. Namun, tugasnya hanya melayani hal-hal yang bersifat administratif saja. Hal ini terlihat dari tugas-tugas yang diberikan kepadanya hanya mengurus hal rumah tangga (peraturan tata tertib Badan Pekerja pasal 6 ayat 3) seperti menyiapkan hasil rapat dari bentuk stenografi maupun mendistribusikan surat-surat. Hal ini berlangsung terus menerus dari periode ke periode sampai pada DPR periode 1997-1999.

Sejak DPR periode 1999-2004 telah terlihat perubahan peran Setjen DPR. Tepatnya, sejak tahun 2001, Setjen DPR bukan lagi dinyatakan sebagai unsur pelayan sebagaimana peraturan tata tertib sebelumnya menyatakan demikian, melainkan mengalami perubahan yaitu sebagai unsur penunjang (*supporting*). Perubahan istilah ini dimaksudkan untuk

¹³ Setjen MPR, *Keputusan MPR Tahun 2003*, Jakarta, 2003, hlm. 57.

merubah *image* dari pelayan yang sifatnya hanya melayani administasi saja menjadi penunjang yang berarti juga memberikan dukungan keahlian kepada para anggota DPR.

Perubahan peran ini dimaksudkan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Hal ini semakin dipertegas dalam peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu pada Pasal 99 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,DPD, dan DPRD. Perubahan ini ditandai dengan semakin digalakkannya peran staf ahli (c.q tenaga Peneliti yang ada di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi / P3I), tenaga ahli yang direkrut menurut keahliannya, diperbantukan di tiap alat kelengkapan DPR dan Fraksi-fraksi, dan dengan direkrutnya tenaga Perancang yang bertugas untuk merancang undang-undang dari DPR sejak tahun 2002. Peran staf ahli, tenaga ahli, maupun perancang dimaksudkan untuk dapat membantu kelancaran pelaksanaan tugas para anggota DPR. Baik ketika berhadapan dengan Pemerintah pada saat Rapat Kerja, maupun ketika berhadapan dengan Pemerintah dalam pembahasan suatu RUU.

1. b) Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR

Keberadaan Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan yang paling mendasar terlihat dari perbedaan dalam hal jumlah Sekjen, pengajuan calon Sekjen dan status kepegawaian Sekjen itu sendiri.

Sebelum era reformasi, Sekjen DPR menyatu dengan Sekjen MPR sehingga seorang Sekjen mempunyai tanggung jawab kepada dua lembaga yaitu kepada MPR dan kepada DPR. Namun, keadaan ini berubah setelah pemimpin MPR dibuat terpisah dengan pimpinan DPR. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya pemisahan Sekjen DPR dan Sekjen MPR. Perubahan ini dipandang dari sudut organisasi adalah lebih baik, untuk dapat mengukur tanggung jawab dan kinerja dari seorang Sekjen.

Jika dilihat dari cara pengajuan seorang Sekretaris, pada masa Badan Pekerja,¹⁴ Sekretaris diajukan oleh para anggota Badan Pekerja. Tiga

orang anggota dapat mengajukan seorang calon. Dari hal ini terlihat benar campur tangan anggota DPR didalamnya. Pada peraturan tata tertib masa DPR RIS juga dapat dilihat bahwa seorang Sekjen diangkat oleh DPR dan bukan berasal dari pegawai Pemerintah. Peraturan tata tertibnya menyatakan "Selama belum dilakukan pengangkatan Sekjen maka jabatan Sekjen dilakukan oleh seorang Pegawai yang ditunjuk oleh Ketua Sementara" (pasal 24). Dalam peraturan tata tertib Senat bahkan dengan jelas disebutkan bahwa pegawai sementara itu ditunjuk dari pegawai pemerintah, yang berarti bahwa Sekretaris bukan berstatus sebagai pegawai pemerintah. Kondisi ini jelas sangat mempengaruhi keterwakilan seorang Sekretaris dalam melayani para anggota DPR. Hal ini terus terjadi sampai dengan DPR periode 1997-1999. Bahkan pada era sebelum reformasi, dapat dipastikan seorang Sekjen DPR adalah mantan anggota DPR yang berasal dari ABRI/TNI.

Kondisi ini berubah pada masa reformasi, dimana Sekjen DPR dipilih dari jabatan karir. Dengan mengangkat Sekjen dari jabatan karir, berarti ada upaya untuk menciptakan Sekjen yang netral dari pengaruh politik manapun. Oleh karena itu, tuntutan akan kehadiran seorang Sekjen yang profesional sangat diperlukan. Sosok yang mengerti akan tugas dan tanggung jawabnya, dan yang paling penting adalah berani berkata 'tidak' kepada perintah anggota DPR yang tidak sesuai dengan peraturan. Hal ini mengingat bahwa ada banyak kemungkinan yang bisa saja terjadi, dimana Sekjen DPR dapat dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan politik tertentu. Dengan profesionalisme seorang Sekjen, maka upaya-upaya untuk memanfaatkan Sekjen DPR sebagai alat politik akan dapat dihindari.

Pekerjaan Sekjen DPR memiliki keunikan tersendiri dalam pemberian pelayanannya, karena yang dilayani adalah para anggota DPR. Hal ini berbeda dengan Sekjen di departemen misalnya, dimana pelayanannya lebih cenderung pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, seorang Sekjen DPR harus memahami peraturan tata tertib DPR dan peraturan

¹⁴ Badan Pekerja dalam tulisan ini dipandang sebagai cikal bakal dari DPR.

perundang-undangan lainnya yang terkait dengan DPR. Apalagi lembaga ini adalah lembaga politik. Oleh sebab itu, Sekjen yang berasal dari lingkungan parlemen (DPR atau DPRD) akan lebih baik karena akan dapat lebih membantu Sekjen dalam memahami pekerjaannya.

1.c) Pegawai Setjen DPR

Saat ini Setjen DPR memiliki 1.305 pegawai.¹⁵ Jika dilihat dari jumlah pegawai, maka Setjen DPR dapat dikategorikan sebagai organisasi kecil (kurang dari 2.000 pegawai). Dibandingkan dengan jumlah anggota DPR yang hendak diberikan bantuan sebanyak 500 orang (yang akan bertambah menjadi 550 orang pada tahun 2004), maka jumlah ini mempunyai rasio 1: 3. Keadaan ini dinilai masih belum memadai, dibandingkan dengan Parlemen di negara lain seperti Amerika Serikat dan Australia yang sekurang-kurangnya memiliki rasio 1:1, artinya seorang anggota parlemen dibantu oleh minimal 1 orang staf. Bahkan selain staf yang berstatus *parliament services* (di parlemen Australia dikenal dengan sebutan *Australian Parliament Services*), terdapat juga staf yang dibayar paruh waktu, selain juga para tenaga ahli yang dipekerjakan untuk membantu para anggotanya.

Tabel 1
Jumlah Pegawai dari Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan	Jumlah
S3	1
S2	31
DIV/S1	340
SLTA	755
SLTP	66
SD	57
Total	1.305

Sumber: Bagian Kepegawaian Setjen DPRRI, 2003

¹⁵ Data per 1 Juni 2003, Biro Administrasi Kepegawaian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

Pegawai Setjen DPR bertugas memberikan bantuan teknis, administasi, maupun keahlian kepada para anggota DPR. Seluruh pegawai terbagi habis ke dalam bagian-bagian yang ada. Struktur organisasi (lihat lampiran) juga dapat menunjukkan jabatan struktural yang ada (lihat tabel 2). Jabatan struktural ini menunjukkan tugas administrasi karena sifatnya mengatur (*me-manage*). Sedangkan yang tugasnya teknis ada pada lingkup staf dan tugas keahlian ada pada lingkup jabatan fungsional (lihat tabel 3).

Tabel 2
Pegawai berdasarkan Jabatan Struktural

Jabatan Struktural	Jumlah
Eselon Ia	2
Eselon Ib	2
Eselon IIa	10
Eselon IIb	5
Eselon IIIa	55
Eselon IIIb	10
Eselon IVa	115
Total	197

Sumber: Bagian Kepegawaian Setjen DPRRI, 2003

Dari tabel 2 di atas menunjukkan bahwa organisasi Setjen DPR termasuk kategori organisasi formal dengan tingkat rentang kendali yang lebar (ada 10 biro/pusat), dimana terdapat banyak jabatan-jabatan yang menjadi *supervisor* dari para staf.

2. Lingkungan yang Mempengaruhi

Lingkungan Setjen DPR adalah meliputi seluruh elemen yang terdapat di luar batas-batas organisasi, yang mempunyai potensi untuk mempengaruhi sebagian ataupun suatu organisasi secara keseluruhan. Potensi tersebut dalam tulisan ini dibatasi sebagai lingkungan politik dan

ketatanegaraan. Perubahan yang akan dilihat adalah mengenai sistem pemilihan umum, kepartaian, dan perubahan UUD1945.

Perubahan sistem pemilihan umum dan kepartaian menyebabkan perubahan dalam komposisi anggota DPR. Kondisi tersebut dapat menyebabkan partai politik yang masuk DPR akan selalu berubah. Perubahan ini tentunya menuntut netralitas yang tinggi di kalangan pegawai Setjen DPR, karena disadari bahwa lembaga ini adalah lembaga politik. Ada banyak kepentingan politik yang hendak diperjuangkan. Jika terjadi pelayanan yang diberikan condong ke salah satu pihak dan merugikan pihak lain, tentunya akan menimbulkan ketidakpercayaan terhadap pihak yang memberikan bantuan. Jika hal ini terjadi, efektivitas kerja lembaga DPR tidak akan tercapai.

Perubahan dalam bidang ketatanegaraan terjadi setelah bandul kekuasaan membentuk undang-undang berpindah dari Presiden kepada DPR. Perubahan ini menuntut profesionalitas dari para pegawai Setjen DPR untuk memberikan dukungan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi DPR khususnya fungsi legislasi. Oleh sebab itu, perubahan dalam organisasi Setjen DPR sudah seharusnya dilakukan. Perubahan tersebut dilakukan antara lain dengan meningkatkan jumlah pegawai yang memiliki keahlian di bidang tertentu yang dibutuhkan oleh DPR untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.

3. Setjen DPR dalam Birokrasi Weber

Dengan mengacu kepada ciri-ciri birokrasi yang dikemukakan oleh Weber, Setjen DPR:

- 1) memiliki pengaturan ataupun keorganisasian fungsi-fungsi resmi yang saling terikat oleh aturan, yang menjadikan fungsi-fungsi resmi itu suatu kesatuan yang utuh, yang dapat dilihat dari struktur organisasi dan rentang kendalinya;
- 2) memiliki pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi, yang dapat dilihat dari *job description* dari masing-masing unit;

- 3) tidak ada organisasi lain yang lebih tinggi tingkatannya yang mengawasi Setjen DPR. Oleh sebab Sekjen bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR dalam melaksanakan pekerjaannya, namun secara administratif, Sekjen bertanggung jawab kepada Presiden yang mengangkatnya;
- 4) sistem penerimaan dan penempatan pegawai yang diupayakan didasarkan pada kemampuan teknis, tanpa memperhatikan sama sekali koneksi, hubungan keluarga maupun favoritisme. Hal ini dilakukan dengan mencoba menjalin kerjasama dengan pihak Universitas Indonesia dalam proses seleksi;
- 5) terjadi pemisahan antara pemilikan alat produksi maupun administrasi;
- 6) adanya objektifitas dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi;
- 7) kegiatan administratif, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis.

Dengan melihat kepada kondisi di atas, dapat dikatakan bahwa organisasi Setjen DPR adalah organisasi birokratis, sama seperti organisasi-organisasi milik pemerintah pada umumnya. Namun, dengan mengingat bahwa jumlah pegawainya yang kurang dari 2.000 orang, maka sebaiknya organisasi Setjen DPR tidak terlalu birokratis. Hal ini dimaksudkan untuk menjadikan organisasi ini semakin efektif dan efisien. Jika organisasi ini terlalu birokratis, maka para pegawainya tidak akan dapat bekerja dengan saling melengkapi. Semua unit akan terkotak-kotak, menjalankan yang hanya menjadi tugasnya saja. Padahal, dengan lingkungan yang berubah-ubah, maka dituntut fleksibilitas dari para pegawai dalam menjalankan tugas-tugasnya. Karena yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan kepada para anggota DPR adalah kecepatan dan ketepatan pelayanan. Sebagai contoh, bila pada ada anggota DPR yang membutuhkan bahan dari salah satu komisi yang

bukan komisinya secara cepat, maka tidak perlu dibuat surat untuk permintaan tersebut, karena mengingat waktu yang segera. Surat dapat disusulkan kemudian, sekalipun dalam organisasi birokratis membutuhkan syarat berupa surat tersebut.

4. Neutralitas

Salah satu tuntutan yang muncul terhadap Setjen DPR dalam menjalankan tugasnya adalah tuntutan akan netralitas. Diakui bahwa hingga masa Orde Baru, PNS diidentikkan dengan Golkar. Namun, pada saat ini PNS sudah mulai mereformasi diri. Ada upaya merealisasikan hal itu. Hal ini terlihat dari larangan bagi Pegawai Negeri untuk menjadi anggota/atau pengurus Partai Politik dengan lahirnya PP No. 12 tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik serta UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam UU No. 43 tahun 1999 pasal 3 ayat 2 dan 3 menyatakan bahwa "Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat".

Neutralitas ini dapat juga dilihat dari sistem perekrutan pegawainya. Sebelum tahun 1959 urusan kepegawaian kesekretariatan ditetapkan oleh DPR sendiri. Sesudah itu penentuan formasi dan pengangkatan pegawai harus mendapat persetujuan pemerintah. Sebelum tahun delapan-puluhan formasi kepegawaian DPR dirundingkan oleh Sekjen dengan Sekretaris Negara dan Menteri Penertiban Aparatur Negara (saat ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara/MENPAN), dan pengangkatan pegawai harus dengan persetujuan Badan Koordinasi Kepegawaian Negara (BAKN saat ini menjadi BKN).¹⁶ Dari sudut netralitas, ada kecenderungan bahwa pegawai yang direkrut oleh Pemerintah akan lebih netral jika direkrut oleh DPR. Sebab, campur tangan anggota DPR yang notabene adalah para politikus akan sangat kecil dalam mempengaruhi kinerja pegawainya.

¹⁶ A.S.S Tambunan, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945*, Sekolah Tinggi Hukum Militer, Jakarta, 1998, hlm. 178.

Namun, dengan melihat kualitas PNS saat ini, perlu kiranya dipertimbangkan untuk meningkatkan kualitas PNS dan menghindarinya dari pandangan lama bahwa PNS antek-antek Golkar.

Netralitas birokrasi kini diterapkan di sejumlah negara. Termasuk negara jiran kita sendiri, Singapura dan Thailand. Netralitas birokrasi, dalam banyak kasus, ternyata justru memperkuat suatu negara. Thailand misalnya, walaupun di negeri Gajah Putih terjadi kudeta militer, birokrasi tetap jalan. Birokrasi yang netral dari politik, tak pernah bergantung pada siapa yang memerintah. Demikian juga di Ghana, dalam Peraturan Pelayan Parlemen (Staff) tahun 1995 dinyatakan bahwa sesuai dengan peraturan nomor 20 tahun 1995, "Setiap anggota staf pelayanan harus menunjukkan loyalitas kepada Negara".

Namun, dengan upaya-upaya yang dilakukan tersebut, jika para anggota DPR masih menggunakan paradigma lama dalam memandang PNS, maka tidak akan dicapai upaya untuk menjaga netralitas PNS. Sebab, untuk dapat mensukseskan hal ini dibutuhkan perubahan sikap dan cara pandang para anggota DPR juga terhadap para PNS yang memberikan dukungan baginya.

Dalam rangka menjaga kenetralan staf, maka di banyak parlemen di dunia, staf politik diperlukan, hal ini dimaksudkan agar partai politik dapat dilayani dengan lebih baik¹⁷. Oleh sebab itu, para staf ini biasanya dibayar paruh waktu dan masa kerjanya didasarkan pada sistem kontrak, sehingga ketika anggota partai politik itu tidak duduk sebagai anggota parlemen, maka para staf itu juga akan meninggalkan parlemen.

5. Profesionalisme

Salah satu hal yang juga perlu diperhatikan adalah masalah profesionalisme. Sebagaimana diungkapkan oleh A.S.S Tambunan, DPR perlu dibantu oleh suatu staf beserta pakar-pakar yang digaji cukup, seperti layaknya parlemen di negara-negara lain seperti Austria, Brasil, Jepang

¹⁷ Lawrence D. Longley, Makalah Kerja tentang Kajian Legislatif Perbandingan, Komite Riset Ahli Legislatif, Persatuan Ilmu Politik Internasional, hlm. 18.

dan Korea Selatan.¹⁸ Diakui bahwa kemampuan anggota DPR kalah dibandingkan dengan Pemerintah yang dilengkapi oleh para staf ahli dalam menangani satu masalah.¹⁹ Hal ini menunjukkan akan adanya tuntutan untuk menciptakan staf (pegawai) yang profesional.

Jika dilihat dari ciri-ciri profesional, maka dalam organisasi Setjen DPR yang termasuk kaum profesional adalah para pegawai yang berpendidikan sarjana, dan para pegawai yang ada dalam kelompok jabatan fungsional. Selain itu juga keberadaan tenaga ahli yang berasal dari perguruan tinggi atau LSM yang bergerak di bidang keprofesionalan yang membantu DPR. Staf ahli pada tulisan ini dibedakan dengan tenaga ahli. Perbedaannya terletak pada rekrutmen dan anggarannya. Jika staf ahli direkrut oleh Setjen DPR, maka tenaga ahli direkrut oleh anggota DPR itu sendiri. Jika staf ahli digaji sesuai dengan peraturan bagi PNS, tenaga ahli dibayar jauh lebih tinggi daripada standar gaji PNS. Keberadaan tenaga ahli ini diharapkan dapat menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.

Sampai saat ini DPR telah memiliki 92 tenaga ahli dan 74 orang staf ahli yang terdiri dari para pejabat fungsional dan kurang lebih 300 orang pegawai di luar pejabat fungsional yang dapat dikategorikan profesional. Jumlah ini hanya sekitar 30% dari jumlah pegawai yang ada. Jumlah ini seharusnya dapat ditingkatkan sebanyak 1,5 - 2 kali lebih besar dari jumlah yang ada setiap tahunnya. Selain jumlah yang kurang, dalam praktiknya keberadaan tenaga ahli kurang dapat memberikan dukungan yang maksimal. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi yang diberikan oleh tenaga ahli kepada para anggota DPR itu sendiri. Masih banyaknya beban kerja yang ditanggung oleh staf ahli, yang nota bene berstatus PNS, merupakan indikator bahwa keberadaan tenaga ahli masih kurang memberikan dukungan maksimal, padahal mereka dibayar dengan gaji yang lebih tinggi dari staf ahli. Hal ini bisa terlihat dari masih adanya permintaan dari komisi atau badan legislasi ke P3I yang sesungguhnya dapat dikerjakan oleh

¹⁸ A.S.S Tambunan, *ibid.*, hlm. 139

¹⁹ B.N Marbun, *DPR RI Perubahan dan Cara Kerjanya*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1992, hlm. 327

para tenaga ahli yang ada di komisi maupun badan legislasi.²⁰ Hal ini dapat disebabkan karena proses rekrutmen yang tidak jelas. Sampai saat ini belum ada standar persyaratan yang baku yang dapat dijadikan pegangan dalam merekrut para tenaga ahli. Bahkan yang merekrut staf ahlinya adalah para anggota itu sendiri. Oleh karena itu, tenaga ahli yang ada saat ini masih ada yang direkrut hanya karena memiliki hubungan tertentu dengan anggota DPR, bukan didasarkan kepada keahlian yang dimiliki. Sesungguhnya, jika keberadaan tenaga ahli tersebut ditempatkan pada fraksi hal ini bisa diterima, karena sudah pasti tenaga ahli yang direkrut adalah tenaga ahli yang berafiliasi kepada partai politik tertentu. Namun, jika tenaga ahli tersebut dimaksudkan untuk membantu alat kelengkapan DPR seperti komisi-komisi, badan legislasi maupun untuk pimpinan DPR, keahlian seseorang yang akan direkrut menjadi tenaga ahli tersebut harus teruji.

Untuk itu, pada masa mendatang perlu dipertimbangkan untuk memberikan kewenangan kepada Setjen DPR dalam melakukan perekrutan tenaga ahli yang dibutuhkan alat kelengkapan DPR. Selanjutnya, DPR diberikan hak untuk memberikan penilaian terhadap kinerja tenaga ahlinya. Kondisi ini akan lebih memudahkan para anggota DPR untuk menilai kinerja dari tenaga ahlinya, daripada Setjen yang cenderung untuk lebih *sungkan* dalam memberikan penilaian terhadap tenaga ahli yang direkrut oleh para anggota DPR.

Untuk dapat memberikan dukungan yang profesional dari para pegawai di lingkungan Setjen DPR, perlu juga diperhatikan kesejahteraan para pegawai. Di RRC, para pegawai pemerintah diberikan jaminan sosial dengan mendirikan *National Social Security Foundation Council* guna mengelola dana pensiun yang berhasil dikumpulkan dari para pegawai negerinya dimana para anggota dewan tersebut diangkat oleh Dewan Negara.²¹ Dibidang pengoperasian dana, prinsip terpenting dari Dewan

²⁰ Dari daftar permintaan di tim politik dalam negeri P3I sampai dengan bulan September tahun 2003 terdapat 12 permintaan dari badan legislasi yang sesungguhnya dapat dikerjakan oleh staf ahli yang ada.

²¹ Kertas kerja Kedutaan Besar China dalam pertemuan dengan BKSAP-DPR pada tanggal 17 Januari 2003.

jaminan Sosial tersebut adalah menjamin keamanan dana dan merealisasikan peningkatan nilainya. Pengeluaran untuk *council* tersebut dibiayai oleh pemerintah pusat sedangkan keuntungannya seluruhnya ditambahkan pada dana yang ada.

Ada satu sistem di RRC yang membagi pegawai berdasarkan keahliannya. Sistem ini mengharuskan semua tamatan sekolah menengah untuk membagi keterampilan profesional dalam 5 tingkatan yaitu pegawai terampil tingkat yunior, tingkat menengah, tingkat senior, teknisi dan teknisi senior sesuai dengan persyaratan dari tiap profesi.

Dalam rangka mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berkualitas, pemerintah RRC telah menyelesaikan pelembagaan sistem kepegawaian negeri sipilnya melalui 1) pemberlakukan sistem perekruitmen pegawai lembaga-lembaga pemerintah secara luas yang didasarkan pada ujian dan wawancara yang ketat. 2) Promosi yang sifatnya terbuka di lembaga-lembaga pemerintah sehingga mendorong para pegawai melakukan persaingan di beberapa tempat. 3) pemberhentian pegawai yang tidak berkualitas 4) pemberlakukan secara luas sistem penilaian publik atas kinerja pegawai negeri yang hasilnya dipakai sebagai bahan pertimbangan menentukan karir seseorang. 5) pemberlakukan sistem penggajian pegawai negeri sipil guna melengkapi sistem kepegawaian tersebut.

Sebagai bagian dari pelembagaan sistem kepegawaian ini juga telah dilaksanakan sistem rotasi pegawai. Dalam peraturan mengenai rotasi ini dinyatakan bahwa PNS tidak boleh menduduki satu posisi pimpinan lebih dari 5 tahun. Jika waktunya telah tiba, pegawai tersebut harus diangkat ke posisi pimpinan lain yang setara, dan pengangkatan ke posisi lain yang lebih tinggi hanya dapat dilaksanakan setelah yang bersangkutan menduduki 2 posisi pimpinan yang setara. Sistem ini efektif untuk memberantas korupsi. Teori yang mendukung ini adalah bahwa seseorang yang menduduki suatu jabatan terlalu lama akan mempersubur lingkungan bagi terjadinya kolusi yang merupakan lahan subur bagi korupsi. Untuk dapat mempermudah proses mutasi di kalangan pegawai Setjen, maka

perlu dipertimbangkan untuk merotasi para pegawai di level yang sama sifat pelayanannya. Misalnya, mutasi diantara pegawai di lingkungan parlemen, tidak campur aduk dengan mutasi di lingkungan eksekutif misalnya atau yudikatif. Untuk dapat mendukung hal ini, maka perlu dilakukan reformasi di bidang kepegawaian dengan merubah status pegawai dari PNS menjadi pegawai parlemen.

Tabel 3
Jumlah Pegawai Berdasarkan Jabatan Fungsional

Jabatan	Jumlah
Widyaiswara	2
Peneliti	38
Pustakawan	4
Arsiparis	21
Pranata Komputer	9
Total	74

Sumber: Bagian Kepegawaian, Setjen DPR RI, 2003

Memang, dalam banyak lembaga legislatif yang dikaji, tingkat gaji sangat memprihatinkan. Gaji kecil (dibandingkan dengan sektor swasta dan lembaga eksekutif) menyebabkan orang bekerja secara paruh waktu. Banyak staf Kongres di Amerika Selatan yang bergaji rendah memegang beberapa jabatan paruh waktu (bahkan purna waktu) secara bersamaan sehingga merugikan kinerja mereka semua.²² Oleh sebab itu, untuk dapat menjaga keprofesionalan para pegawai, kesejahteraan mereka perlu diperhatikan dengan cara menaikkan gaji para pegawai yang dinilai profesional.

IV. Reformasi Birokrasi

Setjen DPR yang pegawainya berstatus PNS jelas menjalankan tugasnya berdasarkan peraturan yang ada. Segala peraturan memang

²² Lawrence D. Longley, *op.cit.*, hlm. 17-18.

telah dibuat sedemikian rupa untuk menciptakan pegawai yang profesional, yang dapat memberikan dukungan maksimal bagi pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Namun, setelah berbagai upaya melalui aturan itu dilaksanakan, masih saja terdapat hambatan-hambatan dalam upaya memperkuat kedudukan Setjen DPR. Masalah yang mengemuka menurut Penulis adalah mengenai status pegawai Setjen DPR.

Status PNS seringkali menimbulkan paradigma lama tentang PNS muncul kembali seperti PNS itu tidak profesional, malas, suka korupsi, dan masih banyak lagi. Hal ini mengakibatkan sulit dipercayanya para pegawai Setjen DPR dalam memberikan masukan kepada DPR. Sebagai contoh dalam kasus Buloggate II, sikap yang muncul adalah seolah-olah hal tersebut disengaja oleh Setjen DPR karena adanya tuntutan dari satu partai tertentu. Hal ini masih dikaitkan antara hubungan PNS dengan Golongan Karya pada masa lalu.

Masalah lain terlihat pada saat pembahasan rancangan undang-undang. Dimana, menurut pengamatan Penulis sebagai tim pendamping dalam pembahasan suatu RUU, Pemerintah masih mempunyai paradigma lama terhadap PNS dimana, mereka masih menganggap bahwa pegawai Setjen DPR adalah bagian dari Pemerintah. Hal ini akan menyulitkan ketika DPR telah mempercayakan suatu pekerjaan seperti mensinkronkan pasal-pasal di dalam suatu RUU dengan meminta staf ahli Pemerintah bertemu dengan tim pendamping, Pemerintah masih menganggap bahwa pegawai Setjen DPR adalah bagian dari Pemerintah sehingga menimbulkan pandangan bawa staf ahli masih bagian dari Pemerintah, yang berarti suara yang akan dikumandangkan adalah suara sebagai bagian dari pemerintah.

Untuk dapat mengatasi masalah ini, maka menurut Penulis, solusi yang terbaik yang dapat diberikan adalah reposisi pegawai Setjen DPR dari status PNS menjadi pegawai parlemen, seperti yang terjadi di beberapa parlemen di dunia seperti di parlemen Australia. Hal ini dimaksudkan agar pegawai Setjen DPR dapat merubah citra yang selama

ini telah melekat, sehingga ada pandangan baru dari para anggota DPR terhadap pegawai di lingkungan Setjen DPR.

Konsep pegawai parlemen sebagaimana yang dimiliki oleh parlemen Australia adalah bahwa status kepegawaiannya parlemen adalah masih pegawai publik, yang berarti memiliki prinsip profesionalisme yang sama dengan pegawai publik lainnya, namun lebih independen dilihat dari undang-undang yang membentuknya. Dengan pemisahan antara pegawai parlemen dengan pegawai publik lainnya diharapkan adalah pemisahan dari tangan eksekutif sehingga staf dapat lebih bertanggung jawab kepada parlemen daripada kepada eksekutif dalam menjalankan tugas sehari-harinya.²³ Hal ini menunjukkan bahwa Australia memiliki pengalaman yang sama dengan Indonesia mengenai pandangan masyarakat bahkan anggota parlemennya terhadap pegawai publik (di Indonesia PNS) sehingga menuntut adanya pemisahan status kepegawaiannya tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa pegawai publik di Australia berada pada *Public Service Act 1922* dan pegawai parlemen di bawah *The Parliamentary Service Bill 1999*. Pada akhirnya, dapat dilihat bahwa pelayanan yang diberikan oleh pegawai parlemen dapat lebih profesional dari pelayanan sebelumnya.

Jika perubahan ini dapat dilakukan pada Setjen DPR, maka perubahan status ini juga akan memberikan independensi yang tinggi kepada Setjen DPR dalam menjalankan tugasnya. Hal ini terutama akan dilihat dalam perekutan pegawai yang disesuaikan dengan kebutuhan Setjen DPR. Dengan status sebagai PNS, maka formasi pegawai di lingkungan Setjen DPR harus merujuk kepada peraturan yang dikeluarkan MENPAN. Padahal, dengan perubahan yang seringkali terjadi di dalam lingkungan DPR, menuntut respons yang cepat pula dari Setjen DPR. Jika keberadaan Setjen DPR disamakan dengan departemen lainnya, maka bisa dipastikan perubahan akan terjadi secara lambat. Sebagai contoh, dengan kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR, maka DPR seharusnya segera memiliki tenaga-tenaga perancang

²³ Lihat *Parliamentary Service Bill 1999: Second Reading* oleh Mr. Lee (anggota parlemen Australia).

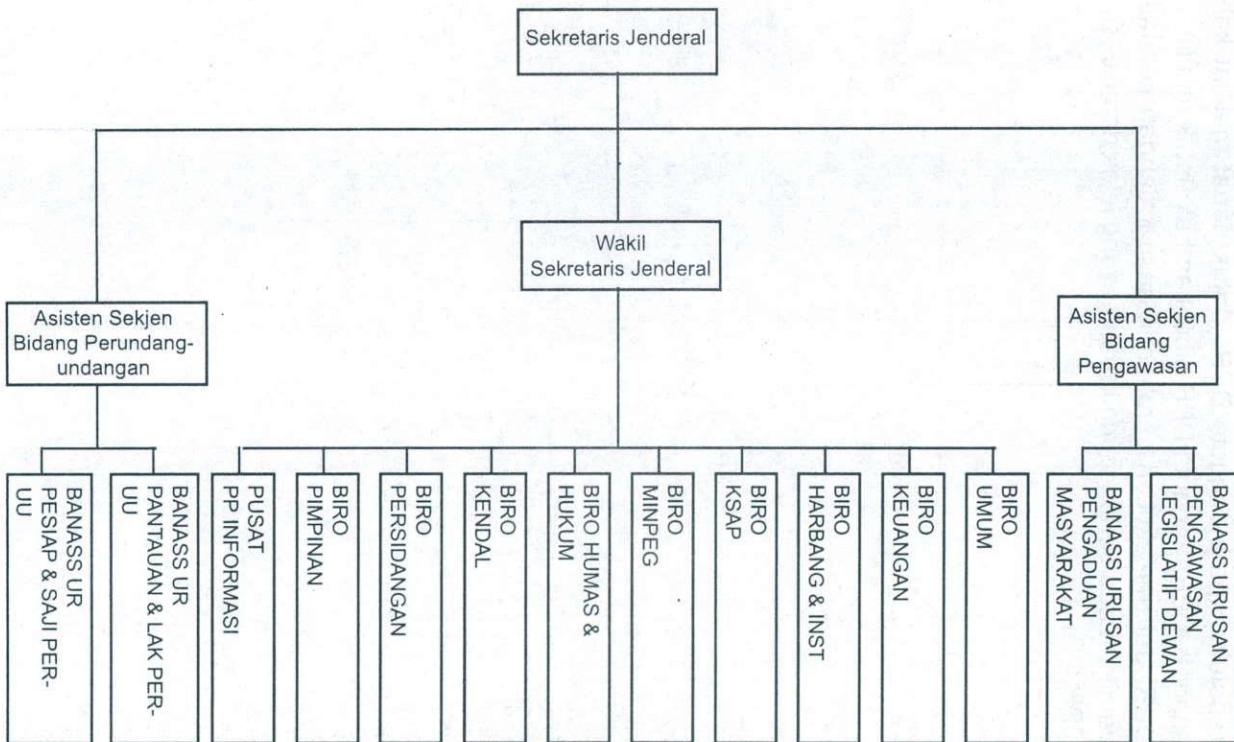
yang handal. Namun, karena tergantung kepada anggaran yang disediakan khusus bagi PNS, kondisi yang memungkinkan bagi Setjen DPR adalah merekrut tenaga-tenaga baru yang mau dibayar dengan gaji rendah, sesuai dengan standar PNS. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan tujuan untuk memiliki tenaga yang profesional dan handal. Padahal, jika kewenangan itu diserahkan kepada DPR, maka dengan hak DPR menentukan anggarannya sendiri, merekrut pegawai yang handal dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi mustahil tidak dapat dilaksanakan.

Selain itu, Setjen DPR sebagaimana parlemen di negara lainnya, memiliki tugas khusus yang berbeda dengan pegawai PNS pada departemen lainnya. Tugas khusus itu terlihat dari layanan yang diberikan yaitu bukan kepada masyarakat umum melainkan lebih banyak melayani para anggota DPR. Selanjutnya, kebutuhan ini menimbulkan tuntutan adanya perbedaan dalam keahlian. Untuk dapat merespons hal ini, lebih baik jika antara pegawai di DPR Pusat dan pegawai DPR Daerah dapat saling dimutasi. Kondisi ini hanya mungkin jika pegawai DPR di pusat dan pegawai DPR di daerah berstatus pegawai parlemen.

Selain itu, struktur organisasi Setjen DPR seharusnya mudah berubah sesuai dengan perkembangan politik yang terjadi. Namun, peraturan yang mengikatnya tidak memungkinkan Setjen DPR untuk leluasa dalam merubah struktur organisasinya. Sebagai contoh, jika diamati struktur organisasi, unit yang memberikan dukungan keahlian hanyalah Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi yang berisi peneliti, pustakawan, dan pranata komputer; biro administrasi dan kepegawaian yang memiliki arsiparis dan widyaiswara; dan saat ini ditambah dengan Asses I yang berisi para tenaga perancang yang melakukan tugas melakukan perancangan undang-undang. Namun, jika dicermati dengan lebih seksama, penempatan para tenaga perancang pada Asses I dinilai kurang tepat karena menurut *job description* dari Asses, hanyalah memberikan bantuan kepada pimpinan saja, bukan kepada seluruh anggota DPR. Oleh sebab itu, struktur ini seharusnya dapat cepat dirubah sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Jika status pegawai parlemen telah dimiliki, maka struktur ini akan dapat segera dirubah, asalkan sesuai dengan

kebutuhan para anggota DPR. Untuk dapat melihat kebutuhan para anggota DPR, anggota DPR diberikan hak untuk menilai kinerja Setjen DPR, dan melakukan perubahan sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian ada pertanggung jawaban yang jelas dari Setjen DPR kepada DPR.***

**Struktur Organisasi
Sekretariat Jenderal DPR RI**



DAFTAR PUSTAKA

- Andayani, Eva, Menang Bersaing dan Era Informasi Melalui Penciptaan dan Pengelolaan Pengetahuan, *Administrasi Terapan*, Edisi November 2002-Pebruari 2003
- Balk, Walter L., *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*, Quorum Books, AS, 1996
- Blau, Peter M., et.al., *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Penerbit Prestasi Pustaka Karya, Jakarta, 2000
- Longley, Lawrence D., *Makalah Kerja tentang Kajian Legislatif Perbandingan*, Komite Riset Ahli Legislatif, Persatuan Ilmu Politik Internasional
- Lubis, S.B. Hari, et.al., *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, 1987, Jakarta
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Researching and Analysing Legislation: A Manual for Members of the Parliament of Ghana and the Parliamentary Staff*, Washington, April, 1999
- O'Donnell, Guillermo, et.al, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, LP3ES, Jakarta, 1993
- Tambunan, A.S.S, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945*, Sekolah Tinggi Hukum Militer, Jakarta, 1998
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Himpunan Peraturan Tata Tertib DPR*, Jakarta, 1984
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan MPR RI*, Jakarta, 2003
- Sekretariat Jenderal MPR, *Keputusan MPR Tahun 2003*, Jakarta, 2003
- Republika, 23 November 2001, "Pansus Bulog II 'Terganjal' di Setjen DPR

BAB VIII

TNI DI TENGAH TRANSISI POLITIK: FAKTOR INTERNAL TNI DAN FAKTOR KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN SIPIL

Prayudi*)

1. Pendahuluan

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia dalam dinamika penegakkan kehidupan demokrasi sukar dilepaskan dari realitas dan pandangan TNI terhadap posisi atau peranan yang dimainkannya di tengah dinamika politik yang sedang berkembang. Terdapat serangkaian faktor yang mempengaruhi arah "pemihakan" penilaian TNI dimaksud yang tidak saja terbatas pada karakter TNI itu sendiri, tetapi juga meliputi peluang dan tuntutan yang berkembang dari sistem politik secara keseluruhan.

Pemahaman yang menyeluruh ini biasanya berkaitan dengan kemampuan politisi sipil dalam mengelola percaturan kekuasaan, terutama sebagaimana ditampilkan pada perilaku elit-elit partai politik. Di samping itu, pemahaman konsep reformasi politik TNI yang masih terlihat enggan meninggalkan panggung politik secara tuntas atau dalam dimensi yang sangat luas juga menjadi persoalan tersendiri pada konteks pengembangan jati diri TNI sebagai tentara profesional dengan pemahaman tradisi kejuangan secara riil. Hal ini menjadi catatan penting, meskipun TNI sendiri secara terbuka telah menerima hasil ST MPR 2002 yang akan menghilangkan perwakilan politik formalnya di MPR/DPR pada tahun 2004.

Kasus pertikaian di antara elit partai dan karakter pretorian TNI yang belum sepenuhnya tuntas dieliminasi dimasa reformasi merupakan contoh-contoh problematik mengenai penilaian peranan TNI guna menciptakan kehidupan demokrasi yang berada pada tahapan transisi. Pemahaman legal formal, sebagaimana dilihat dari aturan hukum

¹⁾ Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI

ketatanegaraan yang mengindikasikan pada keperluan reformasi politik menyangkut hubungan sipil-militer, terlihat tidak cukup untuk menangkap substansi persoalan sebenarnya yang dihadapi menyangkut masa depan demokratisasi di Indonesia. Sehingga, diperlukan sebuah analisis secara mendalam terhadap keseluruhan peta permasalahan yang mewarnai posisi reformasi politik TNI yang masih berada pada kurun waktu transisi hingga saat ini.

Garis reformasi TNI yang dilakukan secara kelembagaan oleh TNI sendiri terlihat belum menjadi jaminan bagi kesinambungan pelaksanaannya dapat secara penuh mendukung pemekaran iklim demokratisasi. Penegasan ini mengacu pada karakter politik sebuah lembaga yang sudah terbangun sejak lama dan memperoleh pemberarannya melalui alasan sejarah. Diperlukan sebuah daya dukung dan sekaligus desakan luar biasa agar TNI merasa pasti bahwa kurun waktu yang sedang dijalannya tersebut adalah sebuah masa yang tidak tepat lagi untuk bersikap tarik menarik dengan dinamika pergulatan kekuasaan. Dialetika keyakinan semacam ini jelas akan mempersyaratkan tingkat kesiapan kepemimpinan pemerintahan sipil dalam mengelola kekuasaan dan merupakan situasi kondusif bagi pembentukan TNI sebagai tentara yang benar-benar profesional.

Rumusan mengenai dialektika posisi TNI dimasa transisi dinilai dari serius atau tidaknya memperluas iklim hubungan sipil-militer yang sejalan dengan perluasan gerakan demokrasi. Upaya semacam itu meliputi dua tataran yaitu menyangkut pemberahan secara konseptual menyangkut agenda internal TNI mengenai pemberahan organisasi TNI dan kemampuan sipil untuk penyelesaian/pengungkapan kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) atau pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) dimasa lampau. Kedua tataran ini, berkaitan erat dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Menyangkut tataran pemberahan konseptual, pelaksanaan fungsi teritorial TNI menghadapi berbagai masalah menyangkut ruang gerak partisipasi publik yang justru menginginkan agar TNI tidak lagi berorientasi

pada kekuasaan dan benar-benar profesional dalam menjalankan tugas dibidang pertahanan. Presiden Megawati Soekarnoputri pada acara peringatan HUT ke-56 TNI tanggal 5 Oktober 2001 memerintahkan pimpinan TNI untuk mengkaji ulang doktrin-doktrin angkatan yang selama ini mereka gunakan.¹ Dasar peninjauan kembali doktrin-doktrin TNI adalah munculnya berbagai perkembangan, baik di tanah air maupun di luar negeri. Reformasi menyangkut proses pemerintahan di daerah yang mengarah pada kreatifitas otonomi yang semakin luas juga menjadi sebuah pertimbangan tentang semakin pentingnya mengevaluasi doktrin TNI.

Pada tataran kedua, kemampuan pemerintah sipil sering terkait dengan kepentingan politik aliansi pemerintahannya yang kompleks dan bukan mustahil dapat berbenturan dengan upaya menuntaskan permasalahan penyalahgunaan kekuasaan. Khusus pada kasus pelanggaran HAM dari sisi TNI menghadapi dilema cukup berat, yaitu antara kepentingan proses penegasan posisi dirinya dalam mendukung agenda reformasi disatu sisi atau sebaliknya disisi lain membela beberapa anggota perwiranya yang dianggap telah terlibat pada kejadian HAM dimasa lampau. Kecenderungan menunjukkan adanya proses pertarungan yang membawa konsekuensi pandangan TNI pada keberadaan pemerintah yang sedang berkuasa dengan silang pendapat mengenai tuduhan bahwa dugaan pelanggaran HAM dimaksud seolah-olah hanya menjadi senjata bagi upaya menjatuhkan wibawa TNI. Kasus pemanggilan beberapa perwira tinggi purnawirawan TNI (bersama Polri) oleh KPP HAM Trisakti, Semanggi I dan II yang menjadi bahan polemik tajam, adalah salah satu contoh mengenai beratnya posisi TNI di tengah bergulirnya agenda reformasi.² Perdebatan mengenai substansi hukum dan keabsahan institusi yang memanggil para mantan perwira untuk

¹ "Presiden: Tinjau Kembali Doktrin TNI", *Kompas*, 6-10-2001.

² Menyusul sikap TNI yang tidak menanggapi permohonan KPP HAM, sejumlah perwira tinggi TNI juga tidak mau memenuhi panggilan KPP HAM untuk didengar kesaksianya dalam pengusutan ketiga tragedi tersebut. Kababinkum Mabes TNI Mayjen Timor P Manurung mengatakan, penolakan yang dilakukan TNI merupakan langkah yang sudah sesuai dengan undang-undang yang berlaku. "TNI Kembali Bantah Tolak Panggilan KPP HAM", *Suara Pembaruan* 4-2-2002.

diminta keterangan, seolah-olah berkembang tak berkesudahan. Tetapi pada kasus tertentu lainnya, masa transisi politik telah ditandai dengan pengadilan HAM *Ad Hoc* terhadap beberapa anggota TNI/Polri dalam kasus kekerasan yang terjadi pasca jajak pendapat Timtim, awal September 1999. Terlepas dari hasilnya yang dianggap belum memuaskan, jelas bahwa kehadiran beberapa perwira TNI/Polri menjadi preseden tersendiri bagi dimulainya peradilan HAM dan pasang surut pemberlakuan atas *impunity* yang selama ini berlaku bagi perwira TNI/Polri.

Pertautan antara para perwira tinggi TNI dengan lingkaran kekuasaan telah membawa konsekuensi mahalnya biaya sosial politik bagi TNI sendiri dalam menanggung akibatnya. Tulisan ini berusaha membahas lebih jauh mengenai masalah posisi TNI berkaitan dengan proses penegakkan demokratisasi ditinjau dari sikap TNI sendiri terhadap transisi kehidupan politik dan kondisi pemerintahan yang dibangun melalui gerakan reformasi pasca pelaksanaan Pemilu 1999.

II. Hubungan Sipil-Militer Dalam Negara Transisi

Demokratisasi di negara yang sedang mengalami kontraksi ekonomi, akan berdampak pada pola hubungan sipil-militer. Posisi sipil dan militer di negara yang sedang mengalami transisi terdapat tiga pola, yaitu:

- a. Pola *abdication* di mana militer turun takhta dan mengabdikan diri sepenuhnya bagi profesionalisme militer, sehingga mereka kembali ke barak-barak militer, sebagaimana yang terjadi di negara-negara Amerika Latin;
- b. Pola *recivilization* di mana militer memberi kesempatan kepada sipil untuk menduduki posisi kepala pemerintahan, tentunya dengan dukungan militer, seperti halnya yang terjadi di Turki dan Mexico;
- c. Pola *quasi-civilization* seperti yang terjadi di Korea Selatan, dan Pakistan (tetapi lalu gagal ketika regim Jenderal Pervez Musharaf

³ SE Finer sebagaimana dikutip Indria Samego, et al, Bila ABRI Menghendaki: Desakan Kuat Reformasi atas Konsep Dwifungsi ABRI, Jakarta Mizan, 1998, h. 70-71.

muncul) di mana militer memberikan kesempatan pada institusi-institusi sipil untuk muncul kembali.³

Penarikan diri militer dari politik sangat tergantung pada faktor-faktor luar (*exogenous factor*) dan dalam (*endogenous factor*). Faktor luar (*exogenous factor*) meliputi: pertama, keberhasilan militer dalam melakukan modernisasi ekonomi, sosial, dan politik dalam suatu negara dapat menjadi bumerang bagi dirinya sendiri. Keberhasilan pembangunan ekonomi akan meningkatkan kesadaran politik rakyat, memunculkan kelas-kelas menengah, akan menuntut partisipasi politik lebih tinggi, keterbukaan politik, perubahan sistem politik atau bahkan pembagian kekuasaan antara militer dan sipil (*pola quasi civilization*). Bukan mustahil mereka akan dapat menuntut agar militer kembali ke barak dan menyerahkan tanggungjawab pemerintahan kepada sipil (*pola abdication*).⁴

Faktor *exogenous* kedua, penarikan diri militer juga dapat disebabkan oleh jatuhnya rezim sebagai akibat kalah perang, sebagaimana terjadi di Argentina pasca perang Malvinas. Di samping itu, dapat pula berupa tiada dukungan dari negara luar yang sebelumnya mendukung rezim militer tersebut, seperti di Nicaragua menjelang kemenangan gerilyawan Sandinista. Dari sisi faktor *endogenous*, penarikan diri militer dari politik bisa juga terjadi dari dalam militer itu sendiri terdapat perwira-perwira yang percaya bahwa supremasi sipil terhadap militer adalah sesuatu yang alamiah, dan karenanya militer harus kembali ke barak.

III. Faktor Internal: Agenda Reformasi TNI

Keterbatasan anggaran dan situasi wilayah Indonesia yang terdiri dari kepulauan dengan letak berserakan satu sama lain telah melahirkan sebuah Doktrin Sishankamrata yang dianggap dapat menyatukan medan

³ SE Finer sebagaimana dikutip Indria Samego, et al, *Bila ABRI Menghendaki: Desakan Kuat Reformasi atas Konsep Dwifungsi ABRI*, Jakarta Mizan, 1998, h. 70-71.

⁴ Rivai Nur, Iskandar Siregar, dan Abdul Kholik, *Saatnya Militer Keluar Dari Kancah Politik*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Desember, 2000, h. 23.

integritas teritorial dimaksud.⁵ Doktrin ini meliputi kesatuan dari berbagai hal yang menyangkut dimensi kehidupan yang sangat luas, meliputi ekonomi, sosial budaya, politik, dan pertahanan keamanan. Doktrin Sishankamrata merupakan salah satu dari beberapa Doktrin TNI lainnya, seperti halnya Sapta Marga dan Sumpah Prajurit. Doktrin-doktrin itu lahir dari berbagai ancaman terhadap keutuhan bangsa pada masa perang kemerdekaan dan ancaman dalam negeri yang terjadi setelah kemerdekaan, antara lain pemberontakan G 30 S/PKI dan pergolakan daerah.

Doktrin TNI yang berusaha berlandaskan pada aspek latar belakang sejarah kemerdekaan ternyata pada kurun waktu Orde Baru mengalami pergeseran cukup signifikan. Pergeseran tidak lagi bersandar pada keperluan jalinan pengembangan profesionalisme TNI yang tetap memperhatikan nilai-nilai kejuangan, tetapi berkaitan dengan persepsi subjektif menyangkut ancaman dalam negeri. Hal tersebut menjadi modal bagi TNI masuk ke wilayah politik praktis dan bahkan menjadi pemain utama dengan alasan sebagai stabilisator dan dinamisator.

Melalui Dwifungsi ABRI (saat itu), militer memasuki wilayah sosial, politik, dan keamanan. Perkembangan penanganan fungsional TNI dalam konteks yang sangat luas antara lain ditandai dengan kehadiran lembaga-lembaga teritorial Koramil, Kodim, Korem, Kodam, di samping keberadaan Babinsa di seluruh desa di Indonesia. Sehingga, pada suatu masa persoalan intelijen baik melalui lembaga teritorial maupun Babinsa begitu kuat dan seolah-olah TNI menempatkan kelompok-kelompok masyarakat yang kritis secara politik sebagai "musuh" dan senantiasa harus diwaspadai. Disini, termasuk keberadaan Litsus yang diberlakukan terhadap warga negara yang akan menjadi pegawai negeri atau mereka yang akan menjadi anggota parlemen. Dalam hal pemerintahan daerah, dibuat kategorisasi yang diberlakukan dari tahun 1960-an hingga 1997. Kategori A adalah daerah sangat rawan, seperti Aceh-Sumatera Utara,

5 KSAD Endriartono Sutarto pada Raker Komisi I DPR pernah menjelaskan mengenai alokasi anggaran bagi TNI yang jauh dari memadai, sehingga menyulitkan terwujudnya tentara yang benar-benar profesional. Termasuk dalam hal ini adalah mengenai masalah gaji dan perolehan dana perhari bagi setiap prajurit untuk melakukan suatu operasi rutin.

Timor Timur, Ujung Pandang---sehingga komposisi pemerintahan daerah mulai dari tingkat I dan II harus diisi oleh orang-orang militer---dan sipil tidak diberi tempat dalam komposisi tersebut. Kategori B---merupakan kategori kedua (agak rawan)---pilihannya ada dua: bisa diisi baik oleh ABRI maupun sipil---tetapi dalam kenyataannya dua kategori terakhir ini selalu diisi oleh militer, sementara persentase untuk sipil sangat sedikit.⁶

Sebenarnya, sebelum muncul gerakan reformasi, beberapa kalangan ABRI sudah mulai menyadari perlunya beberapa perbaikan. Ide "reformasi internal" ABRI telah dibicarakan oleh kalangan terbatas. Hal ini tidak terlepas dari adanya beberapa pemikiran yang menghendaki adanya perubahan peran ABRI di tengah masyarakat. Iklim politik pasca pertengahan tahun 1990-an juga mulai mendukung hal itu. Kalangan terbatas yang membicarakan perubahan ABRI dimasa berikutnya adalah Seskoad. Memang hasil pembicaraan mereka tidak dipublikasikan secara luas sehingga tidak banyak kalangan lain yang mengetahuinya.⁷

Gerakan reformasi tahun 1998 yang menumbangkan Soeharto dari kekuasaan Orde Baru juga mempengaruhi posisi TNI dalam kehidupan nasional. Desakan yang kuat untuk menggerakkan iklim demokratisasi menyentuh pula aspek peranan sosial politik TNI yang sebelumnya telah berkiprah secara mendalam dalam percaturan kekuasaan dan proses politik kebijakan publik selama kurun waktu panjang. Pada 5 Oktober 1998, ABRI mengeluarkan dokumen yang diberi judul *ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa* yang menjelaskan paradigma baru ABRI. Paradigma ini dilandasi cara berfikir yang bersifat analitis dan prospektif kemasa depan berdasarkan pendekatan komprehensif yang memandang ABRI sebagai bagian dari sistem nasional. Munculnya paradigma baru ABRI ini sebagai akibat dari gencarnya kritik terhadap peran ABRI selama Orde Baru. Sebelumnya, di Seskoad ABRI di Bandung, diadakan seminar bertema

⁶ Hasil Penelitian LIPI tentang Pasang Surut Keterlibatan Militer dalam Kehidupan Keberataian Indonesia, *Tentara Mendamba Mitra*, Penerbit Mizan, Bandung, 1999, hal. 252.

⁷ Hasil Penelitian YIPPIKA Tentang Posisi ABRI Dalam Gerakan Reformasi, *Tentara Yang Gelisah*, Penerbit Mizan, Bandung, 1999, h. 126.

"Peran ABRI Abad XXI" pada 22-24 September 1998. Disini terungkap keinginan ABRI untuk mengubah diri, citra, dan perannya. Khusus tentang fungsi sosial politik ABRI dalam paradigma baru, pelaksanaannya sebagai berikut:

Pertama, ABRI berusaha mengubah posisi dan metode yang dahulu selalu harus di depan. Artinya, posisi sentral yang mereka nikmati pada masa Orde Baru, kini diubah untuk memberi jalan pada institusi fungsional yang memang bertugas melaksanakan hal bersangkutan;

Kedua, ABRI mengubah konsep dari menduduki menjadi mempengaruhi. Pada masa Orde Baru, penugasan di luar struktur ABRI meliputi ruang lingkup sangat luas, kini hal tersebut diperkecil dan dibatasi pada posisi yang mempunyai nilai strategis serta mengurangi keterlibatan dalam kegiatan politik praktis. Mempengaruhi tidak dimaksudkan sebagai intervensi, tetapi lebih bermakna menyumbangkan kontribusi pemikiran yang konstruktif;

Ketiga, ABRI ingin mengubah cara-cara mempengaruhi langsung menjadi tidak langsung. Hal ini dilakukan untuk menghindari pelibatan ABRI yang berlebihan dalam berbagai kegiatan yang tidak berkaitan dengan tugas utamanya;

Keempat, ABRI bersedia untuk melakukan *political and role sharing* (kebersamaan dalam pengambilan keputusan penting kenegaraan dan pemerintahan) dengan komponen bangsa lainnya. Jalinan dan pembagian peran dengan mitra sipil akan menempatkan peran institusi masing-masing secara fungsional.⁸

Pada Pemilu 1999 sebagai pemilu pertama dimasa reformasi, Pangab Jend. TNI Wiranto menjanjikan ABRI tidak akan lagi melakukan upaya dan rekayasa untuk membantu memenangkan salah satu partai. ABRI tidak berpihak dan mengambil jarak yang sama dengan partai politik manapun. Tidak ada lagi keharusan dan larangan bagi anggota KBA dalam menentukan pilihan politiknya.⁹ Berbagai langkah perubahan mendasar

⁸ *Ibid.*, hal. 136.

⁹ Hasil Penelitian LIPI tentang Pasang Surut Keterlibatan Militer dalam Kehidupan Kepartaian Indonesia *Op.cit*, hal. 208.

peranan ABRI mulai dilakukan. Terdapat serangkaian langkah perubahan mendasar yang ingin menjawab agenda reformasi di tubuh ABRI. Antara lain, pemisahan Kepolisian RI (Polri) dari tubuh ABRI secara bertahap mulai 1 April 1999, penghapusan Dewan Sosial Politik Pusat (Wansospolpus) dan Dewan Sosial Politik Daerah (Wansospolda) tingkat I, perubahan Staf Sosial Politik menjadi Staf Teritorial (pada gilirannya kemudian jabatan Kaster-pun dihapuskan), likuidasi Staf Karyawan (Syawan) ABRI, Kamtibmas ABRI dan Pembinaan Kekaryaan (Babinkar) ABRI, penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dn Sospoldim, penghapusan kekaryaan ABRI melalui pensiun atau alih status, dan pengurangan jumlah Fraksi ABRI di DPR, DPRD I/II. Langkah kongkret penghapusan kekaryaan ABRI adalah dengan menawarkan tiga pilihan bagi semua anggota ABRI yang terlibat dalam jabatan sipil. Pertama, tetap dinas sebagai anggota ABRI dan melepaskan jabatan sipil. Kedua, alih status dari anggota ABRI menjadi pegawai negeri sipil. Ketiga, pensiun dari dinas ABRI.¹⁰

Jargon paradigma baru TNI yang ditampilkan melalui berbagai konsepnya mengenai reformasi TNI tidak saja berkaitan dengan substansi pengaturannya yang harus diperdebatkan dalam konteks peran sosial politik dan fungsinya dibidang pertahanan, tetapi juga mengenai sikap dari kekuatan sipil sendiri menghadapi gejala pembenahan ditubuh TNI. Hal ini jelas berkaitan dengan kekhawatiran akan adanya ketidakseimbangan antara harapan dan kenyataan yang dapat berkembang di tengah lemahnya inisiatif politisi sipil di parlemen untuk merumuskan secara serius mengenai agenda reformasi TNI. Sebaliknya, terdapat kecenderungan pembenahan mengenai internal TNI seolah-olah belum mempunyai skala prioritas yang strategis dimata politisi sipil yang justru kadangkala masih mengharapkan dukungan TNI dalam proses pergulatan kekuasaannya terhadap pesaingnya.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 209.

IV. Pemisahan TNI dan Polri

Tumbuh sebuah keperluan untuk melakukan reposisi secara lebih tegas dari TNI berkaitan dengan peranannya dibidang sosial politik dan pertahanan negara. Sampai saat ini reposisi TNI tersebut dianggap belum menyentuh inti persoalan---kecuali penghapusan lembaga sospol dan mengurangi jumlah anggotanya di parlemen. Pasal 5 Tap MPR No. VII/ MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri menyebutkan; "...(4) Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009."¹¹ Keberadaan pasal dari Tap ini lalu dianulir dengan adanya ketegasan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

Pada konteks pembagian tugas, setelah Polri dipisahkan secara struktural dari TNI, pemahaman mengenai rangkaian masalah yang menyangkut sistem pertahanan dan keamanan negara harus diletakkan dalam kerangka yang berbeda dengan pemahaman koseptual dan pelaksanaannya di lapangan dimasa sebelumnya. Perbedaan tersebut adalah mengenai prioritas aspek-aspek pengelolaan muatan masalah yang berkembang dibidang pertahanan dan keamanan negara, termasuk koordinasi antara TNI dan Polri ketika harus menangani sebuah gejolak sosial politik atau konflik antar kelompok masyarakat yang meluas sedemikian rupa menjadi sebuah ancaman bagi integritas kedaulatan negara.

Dorongan yang kuat untuk berpikir cermat tentang tema pertahanan dan keamanan terutama dipicu oleh kecemasan banyak pihak tentang apa yang mereka persepsikan sebagai kegagalan serius dalam masalah

¹¹ Wakil Ketua Fraksi TNI/Polri MPR Budi Harsono menyatakan, TNI dan Polri siap keluar dari MPR sebelum tahun 2009. Bahkan, kalau perlu, tahun 2004. Lihat "TNI Siap Tinggalkan MPR 2004: Sambut Era Baru Politik", *Media Indonesia* 5-10-2001.

keamanan umum sehari-hari dan ketertiban sosial (*public safety and social order*) serta ancaman disintegrasi teritorial---sebuah pergeseran cukup kontras dari wacana yang lebih dahulu berkembang ketika memandang keamanan sebagai isu demokrasi semata. Artinya, terdapat kecenderungan baru untuk menilai tema pemisahan fungsi pertahanan (yang secara preskriptif dibebankan pada TNI) dan fungsi keamanan (yang secara preskriptif dibebankan pada polisi) dalam sebuah spektrum kontinum daripada menjadi sebuah pemisah yang hitam putih.¹²

Kuatnya keterkaitan antara pelaksanaan tugas Polisi dan TNI menyangkut fungsi pertahanan keamanan, mencerminkan transisi politik yang dihadapi negara selama badi krisis menerpa ternyata belum diikuti dengan kerjasama yang konstruktif antar keduanya di tingkat lapangan. Beberapa bentrokan di antara prajurit TNI dan Polri telah menampilkan opini publik yang kurang positif. Terdapat potensi hubungan saling tolak menolak di antara Polri dan TNI justru ketika dilakukan kebijakan pemisahan secara struktural yang diharapkan nantinya dapat efektif dalam pelaksanaan tugas masing-masing.

Bentrokan dianggap sebagai cermin ketidakuntasan dari pelaksanaan agenda reformasi TNI sebagaimana dikonsepiskan pada kalangan internal.¹³ Sikap dan perilaku para prajurit yang berkembang di tingkat lapangan menjadi sebuah realitas yang mudah ditangkap oleh orang awam sekalipun mengenai ada atau justru nihilnya pengaruh yang dihasilkan dari pengakuan kehadiran paradigma baru TNI dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Jika realitas di lapangan justru terjadi

¹² Daniel Sparingga, "TNI dan Transisi Demokrasi di Indonesia: Dari Dwifungsi ke Dwimisi? (Sebuah Tinjauan Sosiologi Politik tentang Wacana Pemisahan Fungsi Pertahanan dan Keamanan dalam masa Transisi)", *Telsra* No. 64 Januari-Februari 2001.

¹³ Pasal 4 Tap MPR No. VII/MPR/2000 menyebutkan: "Tugas Bantuan Tentara Nasional Indonesia: (1) Tentara Nasional Indonesia membantu penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan (*civic mission*); (2) Tentara Nasional Indonesia memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam undang-undang; (3) Tentara Nasional Indonesia membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian dunia (*peace keeping operation*) di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa".

sebaliknya dari apa yang ingin dicapai, maka muncul penafsiran atas pelaksanaan reposisi TNI dengan paradigma baru dianggap gagal.

Meskipun persoalan ini telah diatur dalam Ketetapan (Tap) MPR, namun hal ini masih bersifat sangat umum. Pasal 2 ayat (1) Tap MPR VII/2000 berbunyi: Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Sedangkan ayat (2) dari pasal itu berbunyi: Kepolisian Negara RI adalah alat negara yang berperan dalam bidang keamanan. Namun ayat (3) dari pasal yang sama menyebutkan: dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan, TNI dan Kepolisian Negara RI harus bekerjasama dan saling membantu. Ayat 1 dan 2 tegas membedakan tugas polisi dan tentara. Namun ayat 3, memberikan peluang bagi terjadinya tarik ulur antara polisi dengan tentara yang akan berpotensi menciptakan kontradiksi-kontradiksi wewenang antar institusi.¹⁴

Tidak adanya ukuran jelas mengenai batasan-batasan pertahanan dan keamanan, tidak hanya membuat TNI dan polisi kesulitan melakukan tugasnya, tetapi juga membuat kemampuan pemerintahan sipil, yang memang selalu gamang dalam bersikap, semakin tidak efektif terhadap sebuah kasus. Penanganan kekerasan di Aceh, menjadi pelajaran tentang kesulitan pemerintah dalam memutuskan pilihan, apakah kasus itu termasuk kategori keamanan internal negara yang menjadi urusan polisi dan kesadaran tentang tidak akan tuntasnya aksi kekerasan jika hanya mengandalkan kekuatan militer? Atau masuk kategori pemberontakan bersenjata yang membutuhkan kekuatan TNI,¹⁵ dengan alasan adanya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ingin melakukan tindakan pemisahan dari kedaulatan RI. Demikian halnya, pada kasus konflik di Maluku, Poso, dan kerusuhan etnis di Kalteng.

¹⁴ A. Malik Harmain, "Komitmen AS bagi Profesionalisme TNI", *Kompas*, 5-10-2002.

¹⁵ *Ibid.*

VI. Mutasi di Tubuh TNI

Persoalan lain menyangkut faktor internal TNI yang berkaitan dengan posisi TNI dalam sistem politik adalah menyangkut pergeseran di antara para perwiranya atau yang dikenal dengan istilah mutasi. Pergeseran perwira menjadi sebuah bahan perhatian, karena kebijakan yang diambil akan menggerakkan peralihan jabatan di antara mereka dan membawa pengaruh sampai pada level atas. Dimasa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, mutasi telah menimbulkan spekulasi yang panas sehubungan dengan upaya pergeseran beberapa perwira yang kurang disukainya dari posisi-posisi strategis TNI. Panasnya suhu hubungan sipil-militer terlihat antara lain ketika muncul pergeseran beberapa perwira dari pos-pos kunci TNI yang dianggap tidak mendukung Dekrit Presiden membubarkan MPR/DPR, sampai pada isu adanya upaya promosi Letjen Agus Wirahadikusuma untuk menggantikan Jend. TNI Endriartono Sutarto sebagai KSAD yang dianggap pernyataan-pernyataannya kental dengan nuansa politik atau pengajuan nama Letjen Johny Lumintang, Sekjen Dephan, untuk menggantikan Panglima TNI Laksamana Widodo AS. Serangkaian upaya pergeseran itu ditentang secara keras oleh Mabes TNI.

Sebaliknya, dimasa kepemimpinan Presiden Megawati, konsesi yang diberikan telah membentuk hubungan sipil-militer yang lebih akrab dibandingkan sebelumnya. Penentuan pilihan yang diambil dalam masing masing pola hubungan ini tentunya akan berpengaruh pada kemampuan pembentukan profesionalisme TNI sebagai kekuatan pertahanan yang mengabdi sepenuhnya pada kepentingan nasional dan bukan lagi menjadi alat kekuasaan. Hal ini terlihat ketika isu pergantian Panglima TNI hangat diperbincangkan, terkesan adanya keinginan dari beberapa petinggi TNI yang berharap akan adanya upaya perpanjangan masa jabatan Panglima TNI yang dijabat Laksamana TNI Widodo AS. Keinginan tersebut sempat dianggap sebagai sebuah "pembangkangan" dari TNI terhadap pemerintah yang sedang berfikir tentang kemungkinan adanya pergantian,

yang lalu istilah "pembangkangan" itu sendiri dibantah oleh Mabes TNI.

Dalam proses pergantian Panglima TNI Widodo AS, terdapat beberapa calon yang dianggap pantas menduduki jabatan itu, yaitu KSAD Jenderal Endriartono Sutarto, Laksmana Indroko Sastrowiryono (KSAU) yang kemudian diganti oleh Laksda Bernard Sondakh, Marsekal Hanafie Asnan (KSAU) yang kemudian diganti, oleh Marsda Chappy Hakim, dan Jenderal Tyasno Sudarto (mantan KSAD).¹⁶ Pasal 17 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara memang menggariskan bahwa yang berhak menduduki jabatan Panglima TNI adalah perwira yang sedang atau pernah memegang Kepala Staf Angkatan. Hangat diperbincangkan terutama tentang kuatnya dua calon, yaitu KSAD Jend. Endriartono Sutarto dan mantan KSAD Tyasno Sudarto.¹⁷ Rotasi Panglima TNI juga diwarnai dengan pilihan antara kemungkinan proses giliran secara per angkatan di satu sisi atau tidak terlalu terpaku pada masalah angkatan tetapi lebih mementingkan pada aspek kapabilitas dan akseptabilitas sesuai dengan tantangan suasana yang sedang berjalan di sisi lain. Masing-masing pilihan jelas beresiko pada dugaan tingkat penguasaan sebuah angkatan, sebagaimana terlihat pada isu akan adanya pergantian Panglima TNI Widodo AS yang dianggap sebagai momentum kembalinya jajaran Angkatan Darat memegang posisi-posisi kunci di Mabes TNI.

¹⁶ Peluang KSAL dan mantan KSAL terlihat tipis, karena Laksamana Widodo juga berasal dari KSAL.

¹⁷ Tyasno Sudarto lahir di Magelang 14 Nopember 1948. Lulusan AKABRI tahun 1970, Penugasan operasi yang pernah di tempuhnya, antara lain Operasi Seroja (1975 dan 1985) dan PAM SU MPR (1978). Sedangkan penugasan luar negeri, pada 1975 di Jepang, AS, Perancis, Singapura; 1976 di Arab Saudi; 1991 di Perancis; 1995 di Jepang, AS dan Jerman; 1996 di Thailand, Malaysia dan Singapura; 1997 di Rusia. Dia pernah menjadi Pangdam IV/Diponegoro (1998), Ka Bais (1999), dan KSAD (1999/2000). Sedangkan, Endriartono Sutarto lahir di Purworejo pada 29 April 1947, adalah lulusan AKABRI 1971. Penugasan operasi yang pernah di tempuh, antara lain Garuda VI/11/Timur Tengah (1975), Operasi Seroja (1976), dan Operasi Garuda IX/Irak (1989). Penugasan luar negeri yang dijalani yaitu Mesir (1975), Arab Saudi (1975), AS (1977), Irak (1989), Kamboja (1991), Inggris (1995), dan Malaysia (2000). Pernah menjadi Komandan Sesko TNI (1999), Wakil KSAD (2000), dan KSAD (sejak Oktober 2000). Lihat " Calon Panglima TNI Sudah Ditentukan", *Media Indonesia* 13-3-2002.

Mutasi juga kadangkala memancing sikap keras di sebagian kalangan masyarakat tentang promosi yang dilakukan dengan kurang mempertimbangkan aspek kontroversi di tengah masyarakat. Contohnya, adalah ketika terjadi mutasi terhadap 118 perwira tinggi dan menengah di ketiga angkatan dan Mabes TNI.¹⁸ Kontroversi dianggap hanya akan membawa kerugian bagi TNI yang sedang mencoba melakukan pembenahan internal organisasi di tengah hujatan keras yang ditujukan pada dirinya. Bahayanya adalah, dapat terjadi demoralisasi dikalangan TNI sendiri yang tentunya berperan besar bagi terjadi kemunduran dalam melaksanakan tugasnya dibidang pertahanan.

VII. Faktor Pemerintahan Sipil

Sebagai suatu hasil dari pemerintahan yang dibentuk dari koalisi antar partai pada Sidang Istimewa MPR 2001, kepemimpinan Megawati-Hamzah Haz terlihat berupaya mengakomodasi berbagai aspirasi politik yang berkembang, termasuk dari kalangan militer. Kabinet Gotong Royong yang dibentuk kiranya mencerminkan koalisi dimaksud dengan tujuan untuk mengeliminir kemungkinan ketidakpuasan yang sangat luas dari beragam kekuatan politik partai, setelah pada Pemilu 1999 menghasilkan komposisi parlemen yang mencerminkan ketiadaan kekuatan mayoritas tunggal.

¹⁸ Terdiri dari 39 perwira di Mabes TNI, 37 perwira dari Mabes TNI AD, serta masing-masing 20 perwira AL dan AU. Yang menjadi sorotan terutama adalah munculnya nama Mayjen Sjafrie Sjamsoeddin sebagai pengganti Marsekal Muda Graito Usodo sebagai Kapuspen TNI. Tercatat antara 15 September 1997 dan 13 Juli 1998, Syafrie menjabat Pangdam Jaya. Pada kurun waktu itulah berlangsung perubahan konstelasi politik besar yang membentuk arus gerakan reformasi, pemerintahan HM Soeharto runtuh, diiringi terjadinya sejumlah insiden berdarah. Syafrie dituduh turut bertanggungjawab atas sejumlah kasus, dari kasus penculikan aktivis, penjarahan dan pemerkosaan disela-sela kerusuhan Mei 1998, hingga kasus Trisakti dan Semanggi yang menelan korban mahasiswa. Namun pada perkembangannya, Pansus DPR yang menangani kasus-kasus kekerasan ini, menganggapnya sebagai bukan pelanggaran HAM berat. Selama itu, Sjafrie juga terus mendapat tempat di TNI. Selepas menjadi Pangdam, sebentar ia sebagai asisten teritorial, untuk selanjutnya menjabat staf ahli Panglima TNI, dan kemudian menjadi koordinator staf ahli. Figur lain yang juga disorot adalah Brigjen Tri Tamtomo yang diangkat menjadi Kepala Staf Garnisun Ibu Kota. Tri Tamtomo kawan seangkatan Sjafrie sebagai lulusan Akabri 1974, sempat tersandung perkara 27 Juli 1996. Ketika kerusuhan "Sabtu Kelabu" itu, dirinya berpangkat Kolonel dan merupakan salah satu komandan brigade yang melakukan tindakan pengamanan, lihat "Skenario Gerbong Militer", Gatra 23 Februari 2002.

Tabel
Peta kekuatan Politik DPR Periode 1999-2004*)

No.	FRAKSI	JUMLAH KURSI
1.	Fraksi PDI Perjuangan	153
2.	Fraksi Partai Golkar	120
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	58
4.	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	51
5.	Fraksi Reformasi (PAN dan Partai Keadilan)	41
6.	Fraksi TNI/Polri	
7.	Fraksi Partai Bulan Bintang	38
8.	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (Partai Keadilan dan Persatuan, Partai IPKI, PNI MM, PNI FM, PDI, Partai Nasional Demokrat)	13 11
9.	Fraksi Daulatul Ummah (Partai Nahdlatul Umat, Partai Kebangkitan Umat, Partai Daulat Rakyat, Masyumi, PSII)	9
10.	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB)	5

Catatan : Tidak mempunyai fraksi (Hussein Naro dari Partai Persatuan): 1 kursi
 *sebelum diberlakukannya Tatib yang mempersyaratkan jumlah anggota minimal 10 orang bagi setiap fraksi, bergabungnya Prof. Dr. Astrid Susanto dari FPDKB dengan FKFI dan masalah keluarnya Syaifullah Yusuf, Sophan Sophian dan Dimiyati Hartono dari F-PDI-P.

Jatuhnya pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid melalui mekanisme memorandum DPR sampai pada pelaksanaan SI MPR, telah menyadarkan semua pihak mengenai kelemahan pengaturan ketatanegaraan dari UUD 1945. Di samping itu, terungkap secara jelas dari model sistem parlementer yang dapat sewaktu-waktu menjatuhkan seorang Presiden dari jabatannya, ketika dianggap telah melanggar haluan negara.¹⁹ Posisi Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR,

¹⁹ *The arrangement of government has been another difficult issue in the process of democratization in Indonesia. The current model of government and opposition is very much influenced by political experiences and practices inherited from the Soeharto era. The assumption of the superiority of presidential power during Soeharto's reign continued into the Abdurrahman Wahid presidency. At the same time, Parliament (DPR) members, having experienced openness and freedom, have adopted political styles different from those in the New Order period. In contrast to the Parliament*

kiranya menegaskan mengenai unsur parlementer itu yang turut diadopsi oleh sistem ketatanegaraan RI, meskipun secara formal mengaku menganut sistem presidensial.²⁰

Masalah posisi Presiden yang berhadapan dengan parlemen ini, dapat menjadi sebuah pemicu bagi lahirnya konflik politik secara kelembagaan antar keduanya, apabila ketidakkonstruktifan hubungan telah berkembang serius. Ketidakkonstruktifan biasanya diikuti dengan gerakan massa masing-masing pendukung yang dapat mempengaruhi tingkat stabilitas politik. Pada tataran ini, kemampuan menjaga kekuasaannya dari masing-masing elit partai justru turut ditentukan oleh bagaimana sikapnya terhadap peranan TNI dalam kehidupan kenegaraan. Dalam kerangka menciptakan legitimasi pemerintahan yang lebih kuat dan tidak tergantung pada dukungan parlemen, telah diputuskan pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengenai sistem pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan Wakil Presiden.²¹ Tetapi keputusan itu masih memerlukan aturan main lebih lanjut agar nantinya benar-benar mampu dioperasionalkan sebagai mekanisme pemilu.

during the Soeharto era, which never opposed the President, the new MPs have attempted to show that they are more independent and can contribute in a meaningful way to policy. Furthermore, many MPs have been harsh critics of the President and almost all of the executive's policies. The current system of government in Indonesia is still based on the 1945 Constitution." The difficulty is that the 1945 Constitution does not clearly state whether Indonesia is to have a presidential or a parliamentary system of government Lihat lebih lanjut Abubakar E Harra, "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia", Contemporary South East Asia, Agustus 2001:

²⁰ Sering terungkap dalam ungkapan pengangkatan para menteri kabinet dan pejabat setingkat menteri sebagai hak prerogatif Presiden.

²¹ Pasal 6 A: (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum; (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden; (3) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Persoalannya, keputusan mengenai pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat belum menemukan kesepakatannya pada tahap lanjut mengenai bagaimana pelaksanaan sistem pemilihan dimaksud dapat dilaksanakan, terutama jika tidak terdapat seorang atau paket kandidatpun yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan tahap pertama.

Pengembangan legitimasi proses pemerintahan secara kelembagaan penting diperhatikan, karena selama ini proses pengambilan kebijakan yang tidak terbatas pada adu argumentasi di antara kekuatan-kekuatan politik di parlemen, menyebabkan ruang lingkup pertaruhan menyangkut keberadaan politik Presiden juga bersentuhan dengan penggalangan dukungan massa di tingkat lapangan. Hal ini terlihat jelas ketika terjadi adu penggerahan massa, meskipun tidak sampai menimbulkan bentrokan, menjelang turunnya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI ke-4. Aliansi kekuatan partai-partai yang sebelumnya terbelah pada "pengakuan" aliran nasionalis dengan kalangan Islam justru menyatu ketika berkeinginan untuk menggantikan posisi puncak pelaksana pemerintahan tersebut.

. Persoalannya adalah, penyatuan itu lebih merupakan konsekuensi pada proses politik pertarungan kekuasaan daripada pada upaya membentuk sebuah koalisi pemerintahan yang berwatak supremasi sipil. Naiknya pemerintahan Megawati-Hamzah Haz sebagai hasil dari SI MPR 2001 membawa babak tersendiri bagi proses penyelesaian berbagai masalah yang menyangkut pelanggaran HAM dan dugaan penyimpangan penggunaan keuangan negara (KKN). Mengingat sukarnya disterilisasi proses penegakkan supremasi hukum yang selalu menghadapi gejolak dalam kehidupan politik, maka stabilitas jalannya pemerintahan seringkali harus menjadi sebuah pertaruhan dalam upaya dimaksud. Pengungkapan pelanggaran HAM pada kasus Trisakti, Semanggi I dan II, serta keterlibatan beberapa petinggi Partai Golkar dalam proses penyaluran bantuan sembako guna mengatasi krisis ekonomi melalui penggunaan dana Bulog dimasa pemerintahan Presiden BJ Habibie, merupakan refleksi dari keterpautan antara masalah politik dan hukum dimaksud.

Keterpautan di atas membuka ruang bagi proses tawar menawar politik di antara kekuatan politik partai mengenai arah penyelesaian yang akan ditempuh. Pemikiran ini semakin beralasan ketika beberapa partai politik justru sedang dilanda konflik internal yang cukup serius. Di tubuh PDIP, PKB, PBB, Partai Golkar, atau bahkan pada batas-batas tertentu dalam PAN, dan sebagainya, terjadi pertentangan di antara para elit atau pengurus partainya. Perbedaan pendapat sebagai dinamika wajar

demokrasi yang berkembang seolah-olah sukar dicari titik temu yang justru dapat mengarah pada keretakan ditubuh organisasi. Potensi perpecahan yang mengancam dan konflik antar elit partai yang sangat tajam menjadi preseden tersendiri bagi lahirnya ketidakmampuan politisi sipil dalam mengelola pemerintahan. Ketidakmampuan sipil dalam mengelola kehidupan sosial politik ke arah yang demokratis akan menentukan pola hubungan antara dirinya dengan pihak militer.

Dalam membangun konsolidasi demokrasi, yang menjadi persoalan bukan apakah militer menolak atau antidemokrasi. Justru yang menjadi problem utama adalah bagaimana sipil berhubungan dan menempatkan militer. Demokrasi menghendaki hubungan sipil-militer yang berorientasi pada tegaknya supremasi sipil (*civilian supremacy*). Meskipun batasan ini bagi kalangan sipil bukan hal baru, namun kenyataannya masih terjadi perdebatan tajam antardua institusi ini. Kalangan sipil misalnya, cenderung memaknai prinsip ini sebagai *civilian supremacy upon the military* atau militer merupakan subordinasi dari pemerintahan sipil yang dipilih (*elected politicians*) secara demokratis melalui pemilihan umum. Sementara kalangan militer enggan menerima prinsip ini. Mereka lebih tertarik dengan prinsip supremasi hukum ketimbang supremasi sipil.

Kalangan sipil beralasan, militer merupakan alat negara. Karena itu, posisi militer harus *dependent* (tergantung) pada keputusan pemimpin politik sebagai cermin kedaulatan rakyat. Otonomisasi militer dari sipil akan memberi peluang untuk tidak bertanggung jawab apalagi harus tunduk pada kepemimpinan sipil. Sedangkan pihak militer beralasan, apabila militer harus tunduk pada pemimpin sipil, maka yang terjadi adalah politisasi militer yang akan mengganggu statusnya sebagai *the guardian of the state*. Oleh karena itu, militer lebih menghendaki hubungan yang bersifat *equal* (setara), tidak ada yang menguasai dan yang dikuasai, tidak ada ordinat dan sub-ordinat.²²

²² A. Malik Haramain, dalam artikel "Demokrasi dan Supremasi Sipil", *Kompas*, 8 November 2001 menyebutkan, inkompotensi sipil ditunjukkan, belum adanya pemahaman komprehensif tentang redefinisi peran militer dalam konteks transisi maupun dalam konteks konsolidasi demokrasi. Selain itu, elite-elite sipil juga belum mampu menjelaskan model hubungan sipil-militer secara detail,

Keengganan militer untuk menerima prinsip ini pernah terungkap pada pernyataan Panglima Kodam (Pangdam) V/Brawijaya Mayjen Sudi Silalahi, yang menyatakan, supremasi sipil bukan berarti kekuasaan sipil atas militer, tetapi kekuasaan hukum dalam penyelenggaraan negara, antara sipil dan militer tidak bisa dikotomikan.²³ Ketidaktegasan dan belum adanya kata sepakat antara pihak sipil dan militer dalam menafsirkan konsep ini, jelas akan berimplikasi pada model hubungan sipil-militer selanjutnya. Militer sangat mungkin menolak kebijakan sipil yang dianggap tidak menguntungkan dirinya. Sehingga, konsep supremasi sipil bukan konsep sederhana. Padahal, proses penegakkan supremasi sipil (*civilian supremacy*) merupakan salah satu muatan penting dalam agenda reformasi politik yang diharapkan akan semakin memperkuat proses pembentukan nilai-nilai demokrasi. Pengangkatan Matori Abdul Jalil sebagai Menteri Pertahanan dari kalangan sipil dianggap sebagai sebuah bentuk kompromi politik yang tidak terlepas dari dukungan pihak TNI terhadap pemerintahan di bawah kendali Presiden Megawati.

Proses kompromi tentunya akan menentukan pilihan-pilihan alternatif yang ditempuh untuk mengatasi berbagai ganjalan dalam pelaksanaan pemerintahan. Kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, lebih menekankan pada aspek simbolis dibidang pertahanan daripada sebagai pemegang komando efektif dalam konteks proses penyelesaian masalah pemerintahan yang berkaitan dengan keterlibatan individu perwira TNI. Terlepas dari perdebatan masalah hukum kewenangan dan keberadaan KPP HAM, kemacetan permintaan keterangan soal Trisakti, Semanggi I dan II yang berhadapan dengan resistensi sikap TNI dalam menanggapi

apakah bersifat kemitraan, dominasi, atau sub-ordinasi. Inkompetensi ini juga berkaitan dengan konsep pertahanan (*defence*) dan keamanan (*security*). Padahal dari konsep-konsep inilah hubungan sipil-militer dapat dibangun dengan lebih baik. Menempatkan militer di bawah otoritas sipil, sekaligus memberi ruang yang cukup bagi militer untuk menjalankan pertimbangan-pertimbangan profesional, yang menjadi bidang mereka dalam batas-batas parameter kebijakan yang ditetapkan oleh sipil. Oleh karena itu, politisi yang ingin memelihara pengakuan militer atas supremasi sipil harus melibatkan partisipasi substansi militer dalam membahas anggaran, strategi pertahanan dan pembahasan yang berkaitan dengan isu-isu militer lainnya. Namun, pelibatan pihak militer ini sama sekali tidak mengurangi kewenangan sipil untuk menentukan kebijakannya.

²³ "Supremasi sipil Bukan Berarti Kekuasaan Sipil atas Militer", *Kompas*, 4-10-2000

pemanggilan beberapa perwira tingginya yang sudah purnawirawan, menunjukkan tidak dipilihnya alternatif posisi kekuasaan tertinggi Presiden tersebut atas masing-masing angkatan (termasuk kepolisian).

Kerasnya penolakan pemanggilan telah diwarnai aksi kekerasan berupa perusakan kantor Komisi Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), yang dilakukan oleh kelompok massa yang menamakan diri Solidaritas Keluarga Korban Pelanggaran HAM Cawang.²⁴ Terlepas dari debat mengenai tingkat keterkaitan dua kasus dimaksud, yang jelas adanya perjuangan untuk mewujudkan suatu masyarakat sipil yang demokratis dan janji TNI dengan paradigma barunya melalui agenda reformasi TNI ternyata tetap ditandai realitas mengenai masih terjadinya aksi ancaman psikologis dan kekerasan fisik.

Kelancaran relatif pelaksanaan pemeriksaan dalam kasus pelanggaran HAM lain yang melibatkan unsur TNI biasanya lebih disebabkan adanya dugaan tekanan internasional, meskipun yurisdiksi hukum Indonesia sendiri telah berdasarkan pada pengakuan aturan hukum mengenai HAM. Setidaknya, dialog yang berkembang mengenai kemungkinan adanya dugaan itu dengan telah hadirnya UU No. 26 Tahun 2000 mengenai Pengadilan HAM, membawa konsekuensi pada tingkat kepatuhan TNI terhadap proses hukum yang harus dijalani beberapa perwiranya pada kasus pasca Jajak Pendapat Timtim. Tuduhan berupa telah terjadinya pelanggaran berat HAM menyangkut kemanusiaan, antara lain berupa ketentuan komandan yang tidak melakukan pengendalian terhadap pasukan secara patut, padahal mengetahui pasukannya sedang atau baru saja melakukan pelanggaran berat HAM.²⁵

Pilihan jalan pintas kekerasan yang diakibatkan oleh kemacetan dalam proses penyelesaian masalah yang dibangun sistem politik masih terjadi justru ketika para politisi sipil mulai muncul memegang kendali pemerintahan.

²⁴ "Pemerintah Bertanggung Jawab terhadap Perusakan Kantor Kontras", *Kompas*, 20-3-2002.

²⁵ Dengan disaksikan sejumlah perwira tinggi (termasuk Panglima TNI Widodo AS dan KSAD Jend. Endriartono Sutarto, 5 anggota TNI/Polri yang dituduh melakukan pelanggaran berat HAM di Timtim diadili di Pengadilan Ad Hoc tanggal 19-3-2002. Lihat lebih lanjut, "Terdakwa Pelanggaran Berat HAM Diancam Hukuman Mati", *Kompas*, 20-3-2002.

Pengungkapan sebuah kasus dikhawatirkan oleh elit politik akan menyeret elit politik lainnya, apakah pada kasus yang sama atau pada kasus lainnya.²⁶ Sehingga, pilihan rekonsiliasi nasional berkembang cukup kuat di tengah pertarungan antara kepentingan politik dan proses penegakan hukum dalam menghadapi berbagai kasus pelanggaran HAM dan penyalahgunaan keuangan negara. Lobi-lobi yang dilakukan oleh suatu partai terhadap kekuatan partai lainnya dapat menjadi penentu ke arah mana proses penyelesaian pelanggaran HAM atau kasus-kasus KKN akan diselesaikan. Pada titik ini, dapat muncul ketidakpuasan mengenai kemampuan dan keseriusan negara dalam mengatasi krisis berkepanjangan yang sedang dihadapi, terutama berkaitan dengan upaya menegakkan hukum sebagai salah satu perwujudan dari agenda reformasi.

Kegagalan DPR dalam Rapat Paripurna 18 Maret 2002 mengenai pembentukan Pansus Buloggate II merupakan bukti sulitnya komitmen beberapa kekuatan politik untuk menuntaskan kasus korupsi. Padahal, dalam rapat paripurna DPR tanggal 7 Maret 2002 telah disepakati, rapat paripurna tanggal 18 Maret 2002 hanya untuk mengambil kata akhir pembentukan pansus. Apalagi, beberapa fraksi besar sudah sepakat membentuk pansus. Tetapi, kesepakatan ini kian mengendur dengan makin dekatnya pelaksanaan rapat paripurna DPR. Misalnya Fraksi PDIP, sebelum pelaksanaan rapat tersebut terbelah pada dua kelompok besar, kelompok yang setuju dengan pembentukan pansus dan kelompok yang menolak. Perpecahan meluas kepada bentuk lain yaitu munculnya perpecahan dalam tubuh partai. Hal ini dapat dilihat dengan adanya ancaman dari Ketua Umum PDI Perjuangan Megawati Soekarnoputri untuk mengadakan Kongres Luar Biasa (KLB) apabila Pansus Buloggate terbentuk.²⁷ Dalam bahasa lain, sikap Presiden Megawati yang tidak

²⁶ Kekhawatiran sebagaimana terlihat dari perkembangan setelah adanya pernyataan mantan Presiden Abdurrahman Wahid yang mengungkapkan, kasus penyalahgunaan dana non budgeter Bulog kemungkinan bakal meluas dan memakan korban lebih banyak lagi. Terdapat tiga tokoh partai menerima dana tersebut, masing-masing menerima Rp 8 miliar, Rp 24 miliar, Rp 38 miliar, lihat Abdurrahman Wahid, "Tiga Tokoh Partai Terima Dana Non Budgeter Bulog", *Kompas*, 14-3-2002.

²⁷ "Soal Pembentukan Pansus Bulog II: Pengambilan Keputusan Kemungkinan Ditunda", *Kompas*, 18-3-2002.

mendukung pembentukan Pansus Buloggate II semata-mata karena ingin menempuh jalur hukum dalam menyelesaikan inti permasalahannya. Sementara dalam bahasa lain, penolakan dilakukan untuk menjaga keutuhan dan harmoni bangsa. Kalau Pansus jadi dibentuk, maka bangsa Indonesia dinilai akan membutuhkan waktu lebih lama untuk bangkit. Energi dan waktu bangsa akan terkuras habis digunakan untuk membongkar kebusukan masing-masing dan itu tiada habisnya.²⁸

Megawati dapat dinilai sebagai faktor paling menentukan kegagalan pembentukan Pansus Buloggate karena Fraksi PDIP adalah kekuatan paling menetukan di DPR. Sikap Megawati ini dapat dikatakan sebagai kelanjutan sikap Taufik Kiemas, bahwa PDIP akan mencegah pembentukan pansus. Sekiranya Fraksi PDIP mau tegas bergabung dengan berbagai kekuatan politik yang setuju membentuk pansus, maka sidang paripurna tidak perlu berlama-lama karena sikap PDIP akan mempengaruhi "kekuatan abu-abu" lainnya.²⁹

Di sisi lain, terdapat anggapan bahwa pembentukan Pansus yang menyelidiki berbagai pelanggaran hukum, tidak terdapat hubungannya dengan potensi stabilitas yang harus dihadapi pemerintah. Dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan agenda reformasi dinilai memadai sebagai amunisi pemerintah dalam menyelesaikan berbagai kasus yang dihadapi tanpa harus khawatir atas kelangsungan nasib stabilitas. Tetapi satu hal yang jelas, pilihan untuk menuntaskan berbagai kasus KKN dan pelanggaran HAM telah menjadi sebuah keputusan yang sangat kental dengan perhitungan tawar menawar kekuasaan. Rapuhnya konsolidasi

²⁸ "Ditunda, Pembentukan Pansus Bulog II, *Kompas*, 19-3-2002.

²⁹ Saldi Isra, "Kegagalan Pembentukan Pansus Buloggate, *Kompas* 19-3-2002, menilai, mengapa PDIP begitu konservatif? Adakah ini terkait isu-isu sekitar Taufik Kiemas? Atau karena faktor lain untuk kepentingan kekuasaan, misalnya, ancaman Partai Golkar untuk menciptakan instabilitas pada pemerintahan Megawati? Semua pertanyaan itu mungkin, tetapi yang paling menonjol adalah ketakutan Megawati terhadap ancaman Partai Golkar. Misalnya, pasca penahanan Akbar Tandjung, Golkar mengeluarkan tiga ancaman secara sistematis, yaitu (1) melakukan perlawanan politik dari tingkat pusat hingga daerah-daerah; (2) menarik anggota Partai Golkar yang ada di kabinet; dan (3) memboikot kegiatan DPR dalam lingkaran Fraksi Partai Golkar. Kalau ini adanya, maka dapat dinilai, Megawati lebih mementingkan kekuasaan daripada komitmen untuk memberantas dan menyelesaikan semua kasus korupsi.

organisasi dan manajemen pemerintahan sipil, membuat alternatif dukungan dari pihak TNI terhadap kekuasaan menjadi kebutuhan ironis justru ditengah upaya melepaskan peran politik TNI dalam kehidupan nasional dalam era reformasi.

Tanggapan yang kurang memadai dan tidak terbangun dalam kerangka konseptual berkaitan reformasi kelembagaan TNI, menjadi sebuah kelemahan tersendiri bagi politisi sipil pada konteks kehidupan politik nasional. Sehingga tidak heran, inisiatif dan sikap politik TNI tetap memiliki peranan strategis berkaitan dinamika yang sedang berjalan. Kasus amandemen UUD 1945, kiranya dapat menjadi refleksi tersendiri sehubungan peranan TNI tersebut.³⁰ Terlepas dari kualifikasi perdebatan mengenai amandemen itu sendiri yang bersifat sangat luas, suatu hal yang jelas adalah kecenderungan demokrasi di tingkat perwakilan politik masih menunjukkan adanya kerawanan bagi kemacetan pembahasan yang dapat mengarah pada krisis konstitusi.³¹ Catatan sejarah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali pada UUD 1945 dan pembubaran konstituante, mewarnai kekhawatiran mengenai kemampuan para politisi dalam menegakkan supremasi sipil. Tetapi satu hal yang pasti adalah, ST MPR 2002, ditandai oleh adanya sikap progresif Fraksi TNI/

³⁰ Fraksi TNI/Polri mendukung penuh proses amandemen UUD 1945 dengan tidak mengubah Pembukaan dan tetap mempertahankan nilai-nilai kebangsaan. Fraksi TNI/Polri mengaku memiliki langkah guna mengantisipasi kemungkinan *deadlock* dalam amandemen UUD 1945 yang diputuskan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2002. Fraksi ini berpendapat, perubahan UUD 1945 harus terus dilakukan MPR sebagai amanat dari Ketetapan (Tap) MPR Nomor XI/MPR 2001 dan tuntutan reformasi. Sikap itu disampaikan anggota Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR dari Fraksi TNI/Polri I Ketut Astawa. "F- TNI/Polri mendukung Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 18/4/2002

³¹ Panglima TNI ketika dua hari sebelum pelaksanaan ST MPR 2002 sudah menjelaskan sikap Fraksi TNI/Polri—yang akan menjadi dasar bagi sikap Fraksi TNI/Polri. Disebutkan, ada dua alternatif berkaitan dengan amandemen UUD 1945. Pertama, kembali dulu ke naskah asli UUD 1945 hingga Pemilu 2004. Tetapi, kalau alternatif pertama tidak disepakati, maka alternatif kedua adalah menyepakati seluruh hasil perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi transisi, yang kemudian dikaji ulang oleh Komisi Konstitusi. Konstitusi transisi itu dianggap hanya berlaku sampai Pemilu tahun 2004. Setelah itu, konstitusi transisi harus kembali diamanahkan. "Sikap TNI/Polri soal Perubahan UUD 1945: Kembali ke Naskah Asli atau Konstitusi Transisi" *Kompas*, 31-7-2002. Sikap TNI semacam ini dianggap berbagai kalangan sipil sebagai hal yang kurang komprehensif dan justru terlambat sejalan dengan mempertanyakan kinerja TNI melalui wakil-wakilnya di MPR yang telah sedari awal ikut pada rapat-rapat BP MPR khususnya di dalam PAH 1.

Polri dalam proses Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Sikap progresif itu terutama ditunjukkan F-TNI/Polri dalam mengusulkan agar Komisi Konstitusi dimasukkan dalam pasal Aturan Tambahan UUD 1945. Alasannya, apabila Komisi Konstitusi diatur dalam pasal Aturan Tambahan, maka dasar hukumnya akan betul-betul kuat dan *legitimate*, dibanding bila hanya dimasukkan dalam Tap MPR. Bahkan, Anggota F-TNI/Polri, Tatang Kurniadi, menegaskan, Rancangan Ketetapan (Rantap) MPR tentang Komisi Konstitusi masih mengandung ketidakpastian.³² Di samping itu, progresivitas F-TNI/Polri diperlihatkan dari sikap terbukanya dalam menerima keputusan penghapusan wakil TNI/Polri di MPR maupun DPR tahun 2004. Sikap ini oleh banyak kalangan dianggap sebagai sikap maju dan reformis. Pasalnya, selama ini masyarakat masih mempertanyakan sikap sesungguhnya TNI/Polri, apakah betul-betul rela dan mau keluar dari MPR/DPR atau masih berusaha bertahan.

Sebaliknya, kecurigaan mengenai mengerasnya kembali keinginan TNI untuk berpolitik justru diperkuat dengan hadirnya beberapa perwira tinggi TNI purnawirawan yang terlibat aktif menjadi anggota dan pengurus partai-partai politik. Proses penanganan berbagai agenda reformasi yang dilakukan oleh kekuatan sipil tentunya menjadi bahan pertaruhan ketika beberapa mantan perwira TNI terlibat dalam kehidupan kepartaian. Hal ini menjadi beralasan, karena penanganan agenda dimaksud biasanya berkaitan dengan masalah penuntasan kasus-kasus KKN dan pelanggaran HAM.

Mobilisasi anggota TNI/Polri ke sejumlah partai politik dan banyaknya isu bahwa sejumlah jenderal dan perwira TNI/Polri ada di belakang terbentuknya partai-partai politik baru, sebetulnya cermin upaya TNI/Polri untuk tetap mempertahankan *privilege* dan pengaruh politiknya. Meski tindakan ini sah-sah saja dan sama sekali tidak bertentangan dengan aturan main demokrasi, namun dengan semakin banyaknya dan semakin

³² Fraksi TNI Polri: Komisi Konstitusi dicantumkan di Aturan Tambahan, *Kompas*, 5-8-2002.

besarnya kepercayaan para aktivis partai politik kepada anggota militer, sebetulnya indikasi semakin berdayanya militer dan semakin lemahnya politisi sipil. Sehingga, pintu masuk militer (TNI/Polri) dalam memasuki arena politik praktis dan dalam mempengaruhi kebijakan nasional, tidak lagi lewat perwakilan resmi seperti selama ini, namun lebih memanfaatkan jalur-jalur informal lewat pengaruh dan keterwakilan mereka di sejumlah partai politik. Ini terlihat dari hampir semua partai politik, terutama partai besar, ada sejumlah perwira TNI/Polri.

VIII. Kesimpulan

Terdapat beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari pemaparan masalah mengenai posisi TNI di tengah masa transisi politik bangsa Indonesia yang masih bergulat menghadapi krisis nasional berkepanjangan:

Pertama, penguasaan regim otoriter semasa kekuasaan Soeharto sangat memungkinkan TNI memasuki berbagai sektor kehidupan politik baik di tingkat pusat maupun lokal. Setelah tumbangnya Soeharto dari puncak kekuasaan Orde Baru, TNI mengalami berbagai tekanan publik yang sangat kuat berkaitan dengan tuntutan dihapuskannya peranan sosial politiknya. Menghadapi tuntutan ini, agenda reformasi TNI menjadi sebuah perhatian serius yang seringkali mengundang perdebatan tajam di antara berbagai pihak. Perdebatan tidak saja mengenai keseriusan untuk melakukan pelepasan peran sosial politik TNI, tetapi juga berkenaan dengan keprihatinan pada inisiatif sipil melalui jalur parlemen dalam mengolah agenda reformasi TNI dengan alasan tidak dapat diserahkan begitu saja kepada pihak TNI untuk merumuskannya sendiri. Keperihatinan yang masih menggantung di tengah perumusan agenda reformasi politik TNI setidaknya tercermin dari realitas pelaksanaannya fungsi esensialnya dibidang pertahanan dan proses mutasi TNI itu sendiri yang dicurigai masih menunjukkan TNI ingin kembali tetap berpolitik dengan bentuk wajah yang lain dibandingkan dengan masa sebelumnya.

Kedua, dukungan yang diberikan oleh TNI terhadap pemerintah yang terbentuk sebagai hasil persidangan MPR dimasa transisi politik jelas menunjukkan bahwa pola *recivilization* di mana militer memberi

kesempatan kepada sipil untuk menduduki posisi kepala pemerintahan, tentunya dengan dukungan militer, seperti halnya yang terjadi di Turki dan Mexico; terjadi pula pada kasus Indonesia. Pada pola semacam ini, pemberian tingkat konsesi pemerintah kepada TNI akan mempengaruhi sikap TNI dalam memandang persoalan sosial politik yang sedang berkembang. Sehingga tidak heran, penarikan diri militer dari politik lebih tergantung pada faktor-faktor luar (*exogenous factor*) berupa kesiapan kepemimpinan sipil dalam mengelola kekuasaan daripada faktor internal TNI sendiri (*endogenous factor*). Perhitungan mengenai masalah ini harus mengamati pula masalah sikap internasional berkaitan dengan perkembangan terbarunya yang tampak lebih sibuk dengan isu terorisme daripada isu tentang HAM dan sejenisnya dibandingkan saat sebelumnya.

Ketiga, proses penegakkan supremasi sipil sebagai bagian dari agenda reformasi politik belum menjadi sesuatu kenyataan yang berjalan secara terlembaga, tetapi menunjukkan kecenderungan sebagai hal yang baru bersifat simbolis. Konsesi yang diberikan pada hubungan politisi sipil terhadap militer berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sangat rawan bagi fragmentasi antar kekuatan politik yang sangat beragam latar belakang ideologis dan kepentingan politiknya, terutama menyangkut potensi ketegangan antara eksekutif - legislatif. Kematangan politisi sipil dalam mengelola percaturan kekuasaan masih menjadi sesuatu yang rawan terhadap berbagai gejolak yang sedang dihadapi oleh negara di tengah kurun waktu transisi politik menghadapi krisis saat ini.

Keempat, kasus-kasus tertentu mengenai pelanggaran HAM yang melibatkan unsur TNI, efektivitas penanganannya dapat ditandai dengan dugaan adanya tekanan internasional mengenai keseriusan pemerintah RI dalam menanganinya. Gejala di atas permukaan biasanya akan menolak terhadap pemahaman semacam ini, karena dengan alasan yurisdiksi sistem hukum Indonesia sendiri yang memang telah mengadopsi aturan hukum mengenai HAM itu sendiri. Pada titik ini, penempatan dugaan tekanan internasional dalam proses penegakkan HAM dapat menjadi sebuah pernyataan sempit bahwa isu HAM telah menjadi sebuah komoditas politik yang dapat memojokkan posisi TNI. ***

DAFTAR PUSTAKA

- Iskandar, Siregar, Rivai Nur dan Abdul Kholik, *Saatnya Militer Keluar Dari Kancah Politik*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Desember, 2000.
- Samego, Indria et al, *Bila ABRI Menghendaki: Desakan Kuat Reformasi atas Konsep Dwifungsi ABRI*, Mizan, Jakarta 1998.
- Hasil Penelitian LIPI tentang Pasang Surut Keterlibatan Militer dalam Kehidupan Kepartaian Indonesia, *Tentara Mendamba Mitra*, Penerbit Mizan, Bandung, 1999.
- Hasil Penelitian YIPIKA Tentang Posisi ABRI Dalam Gerakan Reformasi, *Tentara Yang Gelisah*, Penerbit Mizan, Bandung, 1999.
- Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-18-Agustus 2000, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Abubakar E Harra, "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia", *Contemporary South East Asia*, Agustus 2001.
- Suara Pembaruan* 4-2-2002.
- Media Indonesia* 13-3-2002.
- Media Indonesia* 5-10-2001.
- Kompas*, 6-10-2001.
- Kompas*, 5-8-2002.
- Kompas*, 19-3-2002.
- Kompas*, 20-3-2002.

Kompas, 14-3-2002.

Kompas, 18-3-2002.

Kompas 19-3-2002

Kompas, Kamis, 8 November 2001.

Kompas, 31-7-2002.

Kompas, 20-3-2002.

Kompas 18-4-2002.

Gatra 23 Februari 2002.

Telsra No. 64 Januari-Februari 2001.

PENULIS

Rahmad Budiaji, staf peneliti PPPI sejak 1996, Sarjana Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta (1995); Magister sains dalam Ilmu Politik dari Universitas Indonesia, Jakarta (2001).

Gati Gayatri, staf peneliti PPPI sejak 2000, Sarjana muda dalam Ilmu Administrasi Negara Fisipol UGM, Yogyakarta (1980); Sarjana Ilmu Administrasi Negara Fisipol UGM, Yogyakarta (1982); *Magister Of Art* dalam *Journalism and Mass Communication* dari University of Winconsin, Madison USA (1992); Doktor dalam Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia, Jakarta (2002).

Ahmad Budiman, staf peneliti PPPI sejak 1997, Sarjana Ilmu Komunikasi dari Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jakarta (1993), sedang menempuh pendidikan magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka, Jakarta.

Hastati, staf peneliti PPPI sejak 2000, Sarjana Administrasi Negara dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara (STIALAN), Bandung (1993), sedang menempuh pendidikan magister dalam Ilmu Politik di Universitas Indonesia dengan Studi Keparlemenan.

Indra Pahlevi, staf peneliti PPPI sejak 1998, Sarjana Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta (1996); sedang menempuh pendidikan magister dalam Ilmu Politik di Universitas Indonesia.

Riris Katharina, staf peneliti PPPI sejak 1997, Sarjana Ilmu Administrasi Negara dari Fisip Universitas Diponegoro, Semarang (1996); sedang menempuh pendidikan magister sain dalam Ilmu Administrasi Publik di Universitas Indonesia.

Prayudi, staf peneliti PPPI sejak 1990, Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Nasional, Jakarta (1989); sedang menempuh pendidikan magister sain dalam Ilmu Politik di Universitas Indonesia.



**BIDANG POLITIK DALAM NEGERI
PUSAT PENGKAJIAN DAN PELAYANAN INFORMASI (PPPI)
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
TELP. 021 5756074. FAX. 021 5756068**

Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) adalah salah satu bagian dari Sekretariat jenderal DPR RI yang bertugas melayani kebutuhan informasi dan data bagi anggota DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya. PPPI terdiri dari Bidang Pengkajian dan Analisis, Unit Perpustakaan, Bidang Dokumentasi, dan Bidang Sarana dan Pelayanan Informasi.

Bidang Pengkajian dan Analisis berintikan para peneliti yang sampai dengan saat ini berjumlah 40 orang dari beragam disiplin ilmu terbagi dalam lima bidang kajian yaitu; Politik Dalam Negeri, Hukum, Hubungan Internasional, Ekonomi, dan Kesejahteraan Sosial.

Dibentuknya PPPI dilatarbelakangi oleh adanya kebutuhan anggota DPR terhadap informasi dan kajian akademis. Berkaitan dengan hal tersebut, sejak bulan Agustus 1990, atas prakarsa Ketua MPR/DPR periode 1987-1992, Sekretariat DPR RI bekerjasama dengan Universitas Indonesia dan The Asia Foundation merintis pembentukan unit kerja untuk merealisasi gagasan tersebut. Restrukturisasi kelembagaan Setjen DPR RI yang dilakukan pada tahun 1994, sesuai dengan Keppres No. 13/1994, PPPI secara resmi dibentuk dan menjadi bagian dari Setjen DPR RI.

Beberapa pelayanan oleh PPPI yang diberikan kepada anggota DPR antara lain penelusuran informasi, seminar/lokakarya, penerbitan majalah ilmiah *Kajian*, Analisis dan Tinjauan terhadap RUU, Penyusunan Naskah Akademis dan Drafting RUU, Penelitian Lapangan, penerbitan buku, jaringan komputer, jasa perpustakaan, serta pelayanan dokumentasi.***

HARAP BUKUINI DIKEMBALIKAN PADA
TANGGAL :