

JSP

Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta, Indonesia

Pelindung

Rektor Universitas Gadjah Mada

Pemimpin Redaksi/Penanggungjawab

Sunyoto Usman

Dewan Redaksi

Moeljarto Tjokrowinoto

Ichlasul Amal

Sofian Effendi

Muhammad Amin Rais

Jahja Mubaimin

Afan Gaffar

Nasikun

Mohammad Mohtar Mas'ood

Bambang Setiawan

Ashadi Siregar

Susetiawan

Riswandha Imawan

Sugiono

Redaktur Pelaksana

Afan Gaffar (Ketua)

Ana Nadhya Abrar (Sekretaris)

Heru Nugroho

Siti Muti'ah Setyawati

Cornelis Lay

Sekretariat

Muhammad Yahya

Soewarman

Alamat Redaksi dan Sekretariat

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Justisia,

Bulaksumur, Yogyakarta 55281

Telp. dan Fax.: (0274) 563362

JSP

Volume 2, Nomor 2, November 1998
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta, Indonesia

Dari Redaksi

Mungkin apa yang diucapkan ilmuwan sosial dan politik sehari-hari, dalam kapasitas mereka sebagai pengamat sosial-politik, tidak selalu bisa digolongkan sebagai ilmu sosial dan ilmu politik. Mungkin pula tidak semua ilmuwan sosial dan politik mempraktekan apa yang mereka khotbahkan dalam kehidupan sehari-hari. Tetapi, deskripsi tentang pekerjaan para ilmuwan sosial dan politik jelas menarik untuk dicermati.

Sesungguhnya terdapat berbagai taksonomi tentang deskripsi pekerjaan para ilmuwan sosial dan politik di Indonesia. Satu di antaranya adalah, pengelompokan pekerjaan para ilmuwan sosial dan politik sebagai (1) Cendekiawan, yang selalu “berumah di atas angin”; (2) Organik pada penguasa, yang bekerja demi kepentingan elite politik dan elite bisnis; dan (3) Organik kelas pekerja, yang senantiasa berbuat demi kepentingan kelas pekerja. Mengikuti taksonomi ini dalam mencermati pekerjaan ilmuwan sosial dan politik di Indonesia, mungkin sebagian besar ilmuwan sosial dan politik Indonesia termasuk kelompok kedua. Sedikit sekali di antara mereka yang benar-benar bekerja sebagai ilmuwan. Lalu, salahkah itu?

Tidak gampang menjawab pertanyaan di atas. Yang jelas, ilmu sosial dan ilmu politik ditekuni adalah bukan semata-mata untuk tahu dan memuaskan keinginan belaka, melainkan untuk keselamatan dan perbaikan hidup manusia. Sebagai anggota masyarakat, ilmuwan sosial dan politik bertanggung jawab tentang keadaan masyarakat. Maka terpulang kepada para ilmuwan sosial dan politik untuk memaknai tanggung jawab mereka kepada masyarakat.

Kelima tulisan yang termuat dalam *JSP* Vol. 2, No. 2, November 1998 ini kami pilih berdasarkan asumsi bahwa para penulisnya, dosen FISIPOL UGM, memposisikan diri mereka sebagai cendekiawan. Asumsi kami bisa benar, bisa juga salah. Sejarahlah kelak yang akan membuktikannya.

Selamat membaca.

Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi	iii
Rancangan Undang-Undang Politik Baru : Sebuah Tinjauan Kritis Cornelis Lay	1
Keretakan Otoritarianisme Orde Baru dan Prospek Demokratisasi Pratikno	18
Federasi Dalam Masyarakat Internasional Samsu Rizal Panggabean	34
Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi : Sudut Pandang Administrasi Negara Subando Agus Margono	47
Nasionalisme dan Strategi Pembangunan Nasionalis Riza Noer Arfani	67

RANCANGAN UNDANG-UNDANG POLITIK BARU: SEBUAH TINJAUAN KRITIS

Oleh Cornelis Lay*

Intisari

Artikel ini menyoroti paket rancangan UU politik baru yang disusun oleh Tim-7 yang dibentuk pemerintah sesaat sebelum kejatuhan Soeharto. Kesimpulan umum yang bisa diberikan adalah, bahwa RUU politik baru ini sangat radikal dalam substansi dan memiliki kapasitas untuk memfasilitasi proses demokratisasi di Indonesia. Sekalipun demikian, ketiga RUU yang ada masih dihantui oleh sejumlah ambivalensi sikap sebagai akibat dari tekanan kepentingan politik tentara, pengandaian yang keliru tentang tentara dan analisis yang dihantui trauma masa lalu tentang potensi disintegrasi nasional dan instabilitas politik yang diandaikan secara keliru bersumber pada kehadiran partai kecil dan partai-partai berbasis lokal.

Profil Anggota Tim

Draft rancangan 3 Undang-Undang Politik (RUU tentang Parpol, RUU tentang Susduk DPR/MPR/ dan RUU tentang Pemilu) untuk menggantikan paket UU politik yang sangat kontroversial di era sebelumnya, telah disiapkan oleh pemerintah. Setelah dipresentasikan oleh tim perancangnya di hadapan Habibie dan sejumlah pembantu kuncinya beberapa saat lalu, 3 draft RUU yang ada akan segera dibicarakan oleh Dewan untuk dijadikan UU. Pada awalnya, ada kehendak untuk menyusun RUU yang ada

* Staf pengajar pada jurusan Pemerintahan, Fisipol dan Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada; Kepala Divisi Pelatihan Pusat Antar Universitas Studi Sosial (PAU-SS) UGM; dan Direktur Eksekutif *Center for Local Politics and Development Studies*, Yogyakarta.

sebagai rancangan inisiatif dewan, akan tetapi dalam perkembangannya, niat ini ditanggguhkan karena keburu menjadi pengetahuan publik. Diperkirakan, proses pembahasan RUU ini di tingkat DPR akan dituntaskan pada bulan November atau awal Desember tahun ini juga.

Tim yang ditugaskan untuk merancang draft UU — termasuk, nantinya UU tentang Pemerintahan Daerah dan tentang Lembaga Kepresidenan — berasal dari kalangan akademisi dari beberapa perguruan tinggi. Tim yang terdiri dari 7 orang ini, karenanya sering disebut “Tim Tujuh”, terdiri dari masing-masing Dr. Afan Gaffar dari UGM, Prof. Dr. Ramlan Surbakti dari Unair, Prof. Dr. Ryaas Rasyid, dari IIP (Rektor IIP yang kini menjadi Dirjen PUOD) yang bertindak sebagai ketua tim, Dr. Alfian Malarangeng dari Unhas, Drs. Djohermensyah, MA dari IIP, seorang lainnya lagi (Drs. Lutfi) yang juga berasal dari IIP, serta Ketua Umum HMI. Secara akademik, khusus yang terakhir ini, lebih berfungsi sebagai “perwakilan politik” generasi muda kampus yang diandaikan bisa mewakili kekuatan mahasiswa dan bukan sebagai “perwakilan keahlian”.

“Tim Tujuh” dibentuk pada akhir rejim Soeharto melalui surat keputusan Mendagri Hartono pada waktu itu, yang kemudian dilanjutkan dan mendapatkan dukungan penuh rejim Habibbie. Karenanya, tim ini bukan merupakan produk rejim Habibbie, sekalipun kerja tim ini mendapatkan sokongan penuh dari Habibbie dan para pembantu utamanya.

Bagian terbesar dari anggota tim memiliki latar-belakang Northern Illinois University (NIU), Dekalb, beberapa puluh mil jaraknya dari kota Chigaco. Prof. Dr. Ramlan Surbakti dan Dr. Alfian Malarangeng menyelesaikan Ph.D. mereka dari Universitas ini. Prof. Dr. Ryaas Rasyid dan Dr. Afan Gaffar mendapatkan predikat MA mereka dari NIU sebelum yang pertama menuntaskan Ph.D.-nya dari Hawaii dan yang kedua dari Ohio.

Demikian pula, anggota tim ahli adalah mereka-mereka yang dikenal cukup kritis dan memiliki gagasan-gagasan perubahan politik selama ini dan telah bergabung dengan tim Depdagri yang membantu DPRD di seluruh Indonesia sejak periode sebelumnya dalam program “Pendalaman Bidang Tugas DPRD”, kecuali Dr. Alfian Malarangeng yang baru beberapa bulan terakhir ini bergabung karena baru saja menyelesaikan Ph.D.-nya hampir setahun yang lalu, dan Drs. Lutfi serta Ketua HMI yang tidak pernah menjadi anggota tim Depdagri.

Keseluruhan anggota “Tim Tujuh”, kecuali Ketua HMI yang berasal dari lingkungan kultural Jawa (Timur), berasal dari luar lingkungan kultural Jawa. Tiga anggota tim berasal dari lingkungan kultural Bugis-Makasar, satu dari lingkungan kultural Bima (NTB), dua berasal dari kawasan Sumatera, masing-masing dari lingkungan kultural Minang, Sumatera Barat dan lingkungan kultural Batak, Sumatera Utara.

Setting kultural di atas menjadi krusial untuk diperhatikan karena sekaligus mengungkapkan konteks kultural yang berbeda dari tim-tim sebelumnya dalam penyiapan berbagai rancangan UU politik yang ada, sekalipun lingkungan kultural Jawa tetap menjadi penting, karena bagian terbesar dari anggota tim menghabiskan waktu mereka di Jawa selama proses pendidikan dan berkariyer.

Beberapa Asumsi Dasar

Jika kita mencermati berbagai pasal kunci dalam RUU politik yang ada, maka tampaknya RUU yang ada dirancang berdasarkan sejumlah pengandaian (asumsi) sebagai berikut.

1. Asumsi demokrasi. Keseluruhan RUU yang ada, dan terutama sangat menonjol dalam RUU tentang Pemilu, diarahkan untuk mewujudkan institusi-institusi politik, dan terutama institusi-institusi pemilihan umum yang bekerja menurut spirit demokrasi yang bisa menghindari atau meminimalisasi terjadinya kecurangan.
2. Derajat keterwakilan. RUU politik yang baru didisain guna mampu menciptakan derajat keterwakilan politik yang tinggi. Dalam hal RUU tentang Pemilu, misalnya, para pemilih ditempatkan sebagai subyek paling prinsipial dalam menentukan wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Sebaliknya, peran elit parpol, yang sedemikian dominan dalam pemilu-pemilu sebelumnya, mengalami kemerosoton secara tajam. Partai dan elit parpol lebih berfungsi sebagai fasilitator bagi para calon anggota legislatif, bukan penentu seperti yang berjalan selama ini. Hal di atas terungkap dari penggunaan sistem pemilihan distrik dan bukan

proporsional dalam RUU baru ini. Kecenderungan ini sekaligus bisa dibaca sebagai ungkapan “kultural” para perancang yang seperti tergambar pada bagian awal, berasal dari setting kultural luar Jawa.

3. Derajat akuntabilitas. RUU politik yang ada tampaknya bertumpu pada keyakinan bahwa demokrasi menjunjung tinggi spirit akuntabilitas. Karenanya, berbagai pasal kunci dalam RUU ini dirancang untuk memberikan tempat yang kuat pada spirit ini. Sebagai misal, RUU tentang Pemilu menempatkan setiap posisi yang didasarkan pada pemilihan haruslah bertanggung-jawab pada rakyat. Demikian pula, preferensi-preferensi kebijaksanaan pemerintah haruslah terbuka pada perdebatan publik, sementara tingkah-laku negatif para pejabat juga berada di bawah pengawasan ketat publik.
4. Ketuntatasan. RUU politik yang baru, dirancang untuk menyertakan semua pengaturan. Semua pengaturan yang menyangkut pemilu yang diperlukan bagi sebuah proses yang demokratis dan adil, misalnya, diatur secara detail dalam RUU tentang Pemilu. Konsekuensinya, RUU yang ada tidak menyisakan ruang bagi interpretasi atau pengaturan lebih lanjut oleh pemerintah. Gejala besarnya *delegating proviso* yang memberikan kekuasaan yang sangat besar bagi pemerintah untuk melakukan pengaturan-pengaturan lebih lanjut yang menandai semua UU di republik ini selama 32 tahun terakhir, tidak tampak lagi dalam RUU politik yang baru. Ini mempunyai implikasi yang sangat serius. Kekuasaan pengaturan dan pengendalian politik yang diperoleh pemerintah dari adanya hak pengaturan lebih lanjut atas sebuah produk UU yang diberikan kepada pemerintah, kini praktis tertutup. Gejala Juklak, Juknis, Kepres, Instruksi dari berbagai Menteri, keputusan berbagai departemen dan sebagainya, yang selama sekian lama menjadi penghambat serius bagi kehidupan politik yang demokratis dan terbuka, tidak lagi menemukan celah dan alasan untuk merajalela.

5. Kemudahan. Khusus untuk RUU tentang Pemilu, RUU ini memberikan tekanan pada kemudahan bagi para pemilih dalam memahami pemilu yang ada, terutama dalam proses perhitungan suara. Tata-cara perhitungan suara bukan saja jauh lebih simpel dan mudah diikuti, tapi juga bersifat lokal dan dapat disudahi dalam waktu yang sangat singkat. Hal ini sekaligus sangat fungsional dalam menghindari terjadinya manipulasi yang banyak muncul dalam enam pemilu Orde Baru sebagai akibat dari panjangnya mata-rantai perhitungan suara.
6. Di luar asumsi-asumsi yang sangat kondusif bagi terwujudnya kehidupan politik yang demokratis di atas, terdapat pula asumsi lain yang sangat terbuka bagi silang pendapat. Dari sejumlah pasal kunci yang dirumuskan, sangat jelas bahwa RUU politik yang ada bukan saja mengandaikan militer sebagai kekuatan politik riil yang senantiasa harus diperhitungkan, bahkan disertakan dalam proses politik Indonesia, tapi lebih lagi, bahwa militer — seperti selama sekian lama ABRI melihat dirinya — adalah kekuatan integrator, dinamisator dan stabilisator.

Hal ini terungkap antara lain dari tetap diberikannya kapling politik kepada ABRI di lembaga perwakilan rakyat. Bahkan untuk posisi DPRD yang dalam proses-proses awal direncanakan untuk “dihapuskan”, dalam perkembangan paling akhir tampaknya tetap “dijatah” dengan 10% kursi. Tampaknya, kesulitan ABRI untuk mengakomodasi hampir 3.000 perwira menengahnya yang selama sekian lama ditugaskan sebagai wakil rakyat, telah memberikan tekanan kuat pada tim ini untuk merubah prinsip peniadaan ABRI pada lembaga perwakilan di tingkat daerah. Bagaimana kesudahan dari persoalan ini di tingkat dewan, sangat sulit ditebak.

Tetapi melihat relasi yang sedemikian dekat antara dewan dan ABRI, dan juga keterlibatan anggota ABRI dalam pembahasan bisa diduga sejak dini bahwa akomodasi ini akan tetap dilakukan terlepas dari besarnya tekanan publik, terutama mahasiswa.

7. RUU yang ada, terutama yang terungkap dalam RUU tentang Pemilu, juga mengandaikan disintegrasi nasional sebagai sebuah kemungkinan yang sangat besar tanpa adanya politik pengendalian terhadap politik berbasis lokal. Hal ini terungkap dalam sedemikian ketatnya pembatasan teknis bagi pembentukan partai yang menutup kemungkinan bagi lahirnya partai berbasis lokal. Kecemasan yang sangat besar bagi terjadinya konsolidasi politik berbasis lokal yang mengancam integrasi bangsa diandaikan akan bisa dengan mudah terjadi mengikuti maraknya perkembangan partai berbasis lokal. Karenanya, sejumlah persyaratan teknis yang ketat diberlakukan. Bisa diperkirakan, pengaturan ini akan mendapatkan respons keras dari partai-partai kecil yang bersifat lokal.
8. RUU yang ada juga mengandaikan stabilitas politik dan pemerintahan akan sangat ditentukan oleh kemampuan untuk merampingkan jumlah partai dengan menihilkan keterlibatan kekuatan politik kecil dari arena politik resmi. Sekali lagi, penetapan syarat-syarat teknis yang keras bagi partai peserta pemilu, baik sebelum dan setelah berakhirnya pemilu, mengungkapkan kecenderungan ini.

Beberapa Prinsip yang Mengedepan

Guna memenuhi asumsi-asumsi besar di atas, RUU politik yang baru memperkenalkan sejumlah prinsip baru berikut ini. Prinsip-prinsip yang ada berbeda, bahkan bertolak belakang dengan UU politik sebelumnya. Sekalipun demikian, masih terdapat sejumlah prinsip yang tetap, misalnya, tentang prinsip pemerataan perwakilan Jawa-luar Jawa yang bisa diperkirakan akan menekan tingkat perolehan suara partai-partai berbasis Jawa. Bagian terbesar dari prinsip yang diperkenalkan akan saya ambil dari pemahaman saya atas RUU tentang Pemilu. Hal ini disebabkan karena RUU inilah yang paling strategis dan paling menentukan arah perubahan politik kita di masa-masa yang akan datang.

1. Dalam hal pemilu misalnya, RUU ini menetapkan pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah badan independen yang diberi sebutan sebagai "komite". Komite pemilihan umum baik di tingkat nasional maupun daerah akan dibebaskan dari intervensi birokrasi. Komite Pemilihan Umum (KPI) berikut KPU I, KPU II, dan Komite pemilihan di tingkat desa dan kelurahan (KPS) adalah lembaga-lembaga penyelenggara pemilu yang independen terhadap birokrasi. Sekalipun demikian, tanggungjawab tertinggi penyelenggaraan pemilu berada di tangan Presiden sebagai mandatarus MPR. Komite-komite yang ada di tingkat pusat beranggotakan perwakilan pemerintah, partai politik, dan wakil masyarakat yang akan ditentukan oleh wakil partai peserta pemilu dan wakil pemerintah. Para pemimpin masing-masing lembaga dipilih oleh anggota masing-masing komite yang ada. Masing-masing komite akan membentuk panitia pemilihan di tingkatan masing-masing.

Prinsip ini sangat menolong proses pemilu yang jujur dan adil, tapi konfigurasi keanggotaan yang ditawarkan tetap mengandung resiko konflik kepentingan. Penyertaan partai-partai peserta pemilu sebagai bagian prinsipil dari lembaga penyelenggara pemilu menyimpan potensi konflik jangka panjang yang bisa menghalangi proses demokratisasi.

2. Netralisasi birokrasi dari politik kepartaian. Birokrasi dikembalikan sebagai institusi yang netral secara politik yang menjalankan fungsi-fungsi dasarnya sebagai abdi masyarakat dan negara. Hal ini terungkap, antara lain dalam ketentuan RUU tentang Pemilu dan Parpol yang menegaskan, semua warga PNS atau mereka yang bekerja dengan instansi pemerintah tidak diijinkan untuk bergabung dengan partai politik. PNS tidak diijinkan untuk menjadi calon bagi partai peserta pemilu manapun. Tetapi hak memilih bagi PNS tetap dijamin dan dibebaskan penggunaannya untuk memilih partai manapun sesuai dengan preferensi setiap PNS. Tetapi sebagai warga negara dengan segala hak dan kewajiban politik, bagi PNS yang ingin bergabung dengan salah satu parpol diharuskan untuk menanggalkan status kepegawaiannya sesuai UU kepegawaian

yang berlaku. Ini berarti, PNS yang bergabung dengan parpol memiliki kemungkinan pilihan (1) pengambil pensiun dini atau (2) cuti di luar tanggungan negara.

3. Posisi tentara. ABRI tak lagi secara otomatis diasosiasikan dengan Golkar. ABRI yang selama sekian lama menjadi kekuatan politik yang sangat menentukan keberhasilan Golkar, dalam RUU politik “dijauhkan” dari persekutuannya dengan Golkar. Seperti juga pada UU politik, terutama RUU tentang Pemilu sebelumnya, tentara tak diijinkan untuk memberikan suara dalam pemilu. Sebagai kompensasi atas ketentuan di atas, kepada tentara secara otomatis dialokasikan 10% jatah kursi dari total 550 kursi yang direncanakan di dewan. Persentase yang sama juga diberlakukan bagi dewan-dewan di tingkat daerah.
4. Khusus untuk pemilihan umum, Panitia Pendaftaran Pemilu ditiadakan. RUU ini memperkenalkan stelsel aktif dimana para pemilih mendaftarkan sendiri ke komite pemilihan selama memenuhi persyaratan 17 tahun ke atas atau sudah/pernah menikah dengan membawa bukti-bukti diri. Pendaftaran pemilu yang selama sekian lama menjadi monopoli panitia yang dikendalikan pemerintah, mengalami pergeseran mendasar. Perubahan ini membawa serta konsekuensi bagi partai-partai. Tanggung-jawab untuk memobilisasi para pendukungnya untuk mendaftar sebagai pemilih, semakin besar diletakan di pundak partai.
5. Sistem pemilihan yang ditawarkan adalah kombinasi antara sistem distrik (*single member district*) dan perwakilan berimbang (*proportional representation*). Sistem distrik tampaknya dirancang guna mendapatkan lembaga perwakilan rakyat dengan derajat akuntabilitas yang tinggi yang merupakan salah satu kekuatan sistem ini. Akan tetapi mengingat kelemahan yang melekat di dalam sistem ini dimana terdapat selisih antara proporsi partai terhadap pemilih dengan proporsinya terhadap perolehan kursi, maka sistem pemilihan proporsional dipergunakan juga dalam RUU ini. Sistem proporsional dijatah dengan 75 kursi di DPR. Suara masing-masing partai di tingkat lokal yang tidak

mendapatkan kursi akan disatukan di tingkat nasional dan bagi setiap partai yang mendapatkan suara 600.000 secara otomatis akan mendapatkan alokasi satu kursi di DPR pusat menurut prinsip perwakilan berimbang ini.

6. RUU ini juga memperkenalkan sejumlah persyaratan umum bagi calon peserta pemilu. Partai politik harus memiliki cabang pal-ing tidak di 14 propinsi dan 154 Dati II dan mendapatkan dukungan dari 1% dari total calon pemilih (dalam RUU ditetapkan sejumlah 1 juta). Bagi partai yang tak memenuhi persyaratan ini, akan didiskualifikasi oleh komite pemilihan umum sehingga tak dapat terlibat sebagai partai peserta pemilu, sekalipun eksistensinya sebagai partai tidak terganggu.
7. Pengawasan pemilihan umum dilakukan oleh MA untuk tingkat nasional dan masing-masing oleh pengadilan tinggi dan negeri untuk daerah tingkat I dan tingkat II.
8. Guna menghindari kemungkinan terjadinya "*money politics*" selama proses pemilu berlangsung, RUU ini membatasi maksimum penggunaan dana dalam pemilu, terutama menyangkut besarnya kontribusi atau sumbangan baik oleh komunitas bisnis, individu, maupun penggunaan kekayaan pribadi. Maksimum pengeluaran untuk calon anggota DPR pusat adalah 50 juta rupiah. Sementara untuk DPRD I dan II masing-masing 25 juta dan 10 juta rupiah. Sementara menyangkut sumbangan kepada calon, bagi parpol diperkenankan maksimum 50 juta, pribadi 1 juta rupiah dan perusahaan atau badan hukum sejenisnya adalah 10 juta rupiah. Setiap sumbangan di atas 100 ribu rupiah harus menyertakan nama, alamat, pekerjaan dan nama organisasi atau tempat penyumbang bekerja.

Dana yang diterima harus dilaporkan kepada Panitia Pengawasan dan Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu secara berkala satu bulan sekali dan 10 hari sebelum hari pemungutan suara, serta 30 hari setelah pemungutan suara. Seluruh penggunaan dana di atas diaudit oleh akuntan publik.

9. RUU ini menggunakan mekanisme *threshold* guna “mensortir” jumlah partai yang berlebihan pasca pemilu. Dalam RUU ditentukan 10% dari jumlah kursi sebagai batas *threshold*. Dalam hal partai gagal untuk mendapatkan angka yang ditetapkan sangat tinggi ini, maka disediakan dua pilihan bagi kekuatan politik ini: (1) berkoalisi dengan partai lain atau (2) tidak ikut dalam pemilihan berikutnya.
10. RUU ini tetap mengakomodasi militer dengan 10% kursi di DPR dan DPRD. Realitas politik bahwa militer adalah kekuatan politik dengan pengaruh yang sangat besar; dan keyakinan bahwa tentara bisa berfungsi sebagai perekat di antara kekuatan-kekuatan yang ada dan sebagai penjamin integritas bangsa, seperti sudah dibicarakan sebelumnya, dipakai sebagai alasan-alasan pokok akomodasi terhadap militer.
11. RUU ini tetap disandarkan pada prinsip keseimbangan perwakilan politik antara Jawa dan luar Jawa. Jumlah total anggota DPR adalah 550 orang. Akan tetapi 55 secara otomatis menjadi kapling militer, dan 75 lainnya dijatahkan untuk sistem *proportional representation* (PR). Karenanya hanya 420 yang akan dipilih mengikuti sistem distrik. Dari 420 yang dipilih, proporsi Jawa dan luar Jawa adalah sebanding, yakni 210 : 210, terlepas dari fakta bahwa Jawa memiliki persentase pemilih yang jauh lebih besar.
12. RUU tentang Pemilu juga menggunakan unit administrasi kabupaten/ kotamadya Dati II sebagai dasar penentuan distrik. Penentuan distrik pemilihan tidak menggunakan pertama-tama jumlah penduduk, tetapi wilayah administrasi pemerintahan. Setiap wilayah administrasi di atas secara otomatis dikonversi menjadi distrik pemilihan. Akan tetapi pada saat yang bersamaan diberlakukan ukuran besaran penduduk, yakni kelipatan 600 ribu penduduk sebagai landasan dalam membagi distrik dalam daerah-daerah padat.

Beberapa Catatan

Melihat pada sejumlah asumsi dan prinsip yang dikembangkan di atas, sejumlah catatan penting bisa dikedepankan. *Pertama*, RUU ini tampaknya didorong oleh “ketakutan” yang kuat — atau juga agak berlebihan — akan kemungkinan terjadinya “disintegrasi” bangsa. Kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa ini diandaikan bisa terjadi lewat penguatan kekuatan politik berbasis lokal yang sangat mungkin terbentuk lewat sistem pemilihan distrik. Karenanya, secara apriori RUU tentang Pemilu memberlakukan persyaratan teknis yang sangat keras bagi calon partai peserta pemilu dengan menetapkan ketentuan pemilikan jumlah cabang separoh dari propinsi dan separoh kabupaten sebagai syarat untuk ikut serta dalam pemilu.

Demikian pula, penyertaan militer secara otomatis, juga menemukan persoalan “integrasi bangsa” sebagai alasan yang menjustificasinya. Kehadiran militer diandaikan sebagai kekuatan yang mampu mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Kecenderungan di atas mengungkapkan masih tetap bertahannya trauma masa lalu yang senantiasa dipakai oleh rejim Soeharto dan tentara guna membenarkan sejumlah tindakan politik keras dan pengaturan politik yang sangat ketat yang menyebabkan terpuruknya demokrasi.

Kedua, asumsi demokrasi yang diandaikan akan dipenuhi lewat RUU ini tidak sepenuhnya bisa diwujudkan karena terdapat 10% anggota DPR dan DPRD yang kehadirannya tanpa melalui mekanisme pemilihan sebagaimana yang umumnya berlaku dalam sebuah sistem politik demokratis. Asumsi bahwa militer merupakan kekuatan stabilisator, dinamisator dan integrator di antara kelompok-kelompok politik dalam dewan yang dijadikan sebagai alasan tetap dialokasikan jatah kursi bagi ABRI, pada tingkat sekarang ini lebih merupakan persoalan ketimbang jawaban. Pengalaman yang dihimpun dari berbagai daerah dan kasus dalam beberapa bulan terakhir ini, mengungkapkan tentara lebih sebagai sumber persoalan ketimbang jawaban atas persoalan sosial politik yang dihadapi bangsa.

Demikian pula, penjatahan bagi militer melahirkan pertanyaan serius tentang asumsi akontabilitas yang ingin diwujudkan lewat RUU politik yang ada. Pertanyaan kepada siapa militer bertanggung-jawab, saya kira akan mudah muncul. Menemukan justifikasi yang bersifat demokratis bagi kehadiran militer di lembaga “perwakilan rakyat”, saya kira sangat sulit untuk tidak berbilang mustahil.

Ketiga, RUU ini juga mengandung bias terhadap partai-partai besar atau yang memiliki potensi menjadi besar sekaligus “ketakutan” berlebihan terhadap partai-partai kecil. Dengan memberlakukan persyaratan yang sedemikian ketatnya, partai-partai kecil memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk bisa ikut bertarung dalam arena pemilu. Bias terhadap kekuatan-kekuatan politik besar juga berlangsung selepas pemilu dengan diberlakukannya 10% dari total kursi sebagai *threshold*. Angka di atas sangat tinggi untuk ukuran normal yang berlaku di hampir semua negara demokrasi, sekalipun terdapat sejumlah negara kecil di Afrika yang memberlakukan persentase setinggi ini.

Penyertaan persyaratan yang ketat tersebut sangat fungsional sebagai mekanisme untuk menyederhanakan sistem pemerintahan, dan juga untuk mencapai sebuah pemerintahan yang lebih stabil, akan semakin mempersempit aktor bagi “koalisi dalam kabinet”. Namun, persyaratan tersebut sekaligus merupakan langkah diskriminasi formal yang mungkin saja tidak menguntungkan, terutama dalam kaitannya dengan persoalan keterwakilan politik dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga yang dibentuk lewat pemilu. Mengecualikan kekuatan politik kecil dari arena politik resmi karena diandaikan merupakan “sumber” ketidak-stabilan politik, memancing kontroversi politik. Pada tingkat pertama, mengandaikan bahwa persoalan selalu berhulu pada parpol kecil, lebih mencerminkan trauma politik era demokrasi liberal ketimbang sesuatu yang sungguh-sungguh berlangsung. Jangan-jangan sebagian dari persoalan yang kini kita hadapi disebabkan karena adanya kekuatan-kekuatan politik — sekalipun kecil, tapi karena menyebar di berbagai arena masyarakat politik kita — yang kehadirannya didiskrimasikan dalam arena politik formal.

Keempat, terlepas dari persoalan-persoalan di atas, diintroduksinya lembaga penyelenggara pemilu yang independen, netralisasi birokrasi, pembebasan militer dari politik partisan dan pembatasan penggunaan dana selama pemilu, adalah elemen-elemen baru yang akan menolong proses pemilu Indonesia mencapai derajatnya yang lebih terhormat. Hal-hal di atas merupakan simpul-simpul sengketa politik di masa lalu yang menyebabkan kepercayaan terhadap proses pemilu kita sangat rendah di kalangan masyarakat. Kepercayaan politik yang rendah pada instrumen pemilu, secara langsung menekan derajat kepercayaan pada lembaga-lembaga hasil pemilu, berikut produk-produk kerjanya. RUU politik kali ini memberikan kemungkinan ke arah sebaliknya.

Kelima, jika pemberlakuan berbagai persyaratan teknis dan politis yang super ketat mengungkapkan adanya bias ke partai besar dan sebaliknya ketakutan berlebihan pada partai kecil, maka langkah netralisasi birokrasi dan pembebasan militer dari politik partisan diikuti oleh pengaturan yang ketat dalam hal pengeluaran pemilu, memiliki akibat-akibat yang sangat serius, terutama bagi Golkar.

Pada tingkat pertama, Golkar akan kehilangan mesin pengumpul suara tradisionalnya, yakni birokrasi yang selama ini menjadi fondasi yang bisa banyak menjelaskan kemenangan telak Golkar di setiap pemilu. Golkar juga akan kehilangan sikap pemihakan dan sekaligus patronase militer dalam pemilu, yang merupakan energi kedua terpenting setelah birokrasi bagi Golkar dalam setiap pemilu yang lalu. Pengaturan pengeluaran semakin menyulitkan Golkar yang selama pemilu-pemilu Orde Baru menggunakan “uang” sebagai instrumen guna membeli dukungan politik pemilih.

Karena hal-hal di atas, bisa diduga bahwa dalam pembahasan RUU ini, netralisasi birokrasi dan pengaturan penggunaan uang akan menjadi titik sengketa serius yang tak akan diakuri dengan gampang oleh Golkar. Bentuk kompromi yang paling mungkin adalah pembatasan selektif PNS untuk terlibat dalam politik. Hanya mereka-mereka yang berada dalam jabatan struktural atau menduduki eselon tertentu yang terkena aturan baru. Atau sebaliknya, hanya jabatan-jabatan tertentu dalam parpol yang tertutup bagi PNS. Hanya saja jika ini yang terjadi, maka cita-cita besar untuk mewujudkan pemilu yang demokratis akan sulit dicapai.

Sekalipun secara prinsipil pemberlakuan sejumlah prinsip di atas membuka kemungkinan yang sangat besar bagi kita untuk memulai sebuah pemilu yang jujur dan adil, kesulitan-kesulitan pada tingkat teknis masih tetap mengganjal. Misalnya, persoalan “pembuktian” akan menjadi kendala serius dalam proses hukum. Skala dan kedalaman penyimpangan pemilu yang sudah berjalan sedemikian luas dan dalamnya, bukan saja akan mengalami kesulitan untuk dibenahi secara cepat, tetapi juga melibatkan perubahan kultur politik yang tidak gampang di kalangan birokrasi dan partai-partai lama, terutama Golkar.

Penutup

Pengaturan kembali politik Indonesia melalui RUU politik yang baru memiliki implikasi-implikasi yang membutuhkan penyiapan serius di kalangan pelaku politik, terutama parpol, termasuk perubahan orientasi politik yang sangat mendasar. Birokrat misalnya, dituntut untuk melakukan perubahan-perubahan tingkah-laku politik yang sangat mendasar: dari kekuatan yang memonopoli politik lewat monopolinya atas prosedur politik menjadi kekuatan tanpa kekuasaan politik, bahkan menjadi subyek dari kontrol lembaga-lembaga politik.

Pengamatan saya di berbagai daerah mengungkapkan hal tersebut belum menjadi norma di kalangan pejabat birokrasi. Bahkan, penyiapan-penyiapan ke arah ini, jejaknya belum cukup untuk bisa dilacak. Di tubuh Golkar, misalnya, persiapan-persiapan politik yang dilakukan di berbagai daerah lewat penyelenggaraan Musda, masih kuat terkesan dalam kerangka untuk memasuki era politik Orde Baru di mana birokrasi menjadi hampir satu-satunya kekuatan yang memonopoli kekuasaan politik. Pusat pergulatan dalam politik Golkar masih berlangsung di antara sesama birokrat tingkat atas, mengandaikan masih tetap bertumpang-tindihnya posisi Golkar dan birokrasi lokal. Siapa yang akan memimpin Golkar masih tetap menjadi persoalan di antara para pejabat birokrasi di daerah-daerah. Hingga kini saya tidak melihat adanya perubahan dan persiapan di kalangan pejabat birokrasi untuk berada di luar politik kepartaian atau Golkar yang merupakan syarat politik yang mengikuti pemberlakuan RUU yang baru.

Karenanya, perlu digarisbawahi bahwa kehadiran format politik baru merupakan momentum bagi Golkar untuk menentukan sikap politiknya berhadapan dengan birokrasi; dan juga sebaliknya, menjadi momentum bagi birokrasi untuk menegaskan posisi netralnya terhadap birokrasi. Dengan RUU yang baru, elit birokrasi lokal tidak bisa lagi mempertahankan segala kemewahan politiknya selama sekian lama: menjadi pejabat di daerah sekaligus pejabat dalam struktur partai (baca: Golkar), dan kemudian memonopoli saluran ke lembaga perwakilan rakyat.

Persoalannya hal di atas masih sangat jauh dari kesadaran para birokrat di berbagai daerah. Laporan-laporan yang dilakukan media massa mengenai acara pembukaan Musda Golkar di berbagai daerah masih tetap menjadi

ajang politik bagi elit birokrat lokal. Padahal ketika RUU baru diberlakukan, bisa dipastikan birokrat yang terlibat dalam Golkar diharuskan untuk memilih untuk melepaskan jabatan birokrasinya atau dilarang oleh UU untuk terlibat dalam politik Golkar.

Kecenderungan-kecenderungan penjumlahan jabatan birokrasi dan posisi politik di Golkar ini, akan menyulitkan pada perkembangan berikutnya, terutama pada masa pemilihan. Netralisasi posisi birokrasi yang dituntut oleh RUU baru akan berhadapan dengan ketidak-siapan para pejabat birokrasi daerah. Salah satu resiko yang paling mungkin adalah terjadi benturan antara Golkar dan birokrasi daerah, dan pada saat yang bersamaan terjadinya benturan antara Golkar-birokrasi daerah dan parpol peserta pemilu non-Golkar lainnya. Ini bisa memicu konflik terbuka dengan resiko-resiko yang sangat serius.

Demikian pula di kalangan pejabat politik hasil pilihan rakyat, seperti anggota dewan misalnya, belum terlihat adanya penyiapan-penyiapan untuk menyambut masuknya Indonesia ke era politik baru. Alokasi mayoritas energi politik anggota dewan masih tetap diarahkan ke organisasi politik yang memayunginya, dan tidak pada peningkatan inisiatif individual yang justru menjadi kunci bagi keberhasilan politik dalam sistem distrik yang akan diberlakukan. Isu-isu lokal masih sangat jauh dari perhatian para pelaku politik di banyak daerah di Indonesia.

Saya melihat politik 'menggantung ke atas' tetap mewarnai cara kerja aktor-aktor politik di semua tingkatan daerah di Indonesia. Sementara politik yang 'mengakar ke bawah' masih belum menunjukkan tanda-tanda kehadirannya. Padahal dalam sistem pemilu yang akan berlangsung, sentralitas posisi dan peran elit pemimpin parpol akan sangat terbatas dalam menentukan kiprah politik seseorang. Bahkan hak *recalling* yang melekat dalam diri pimpinan induk organisasi politik secara otomatis akan kehilangan relevansinya. Eksistensi seseorang, termasuk anggota legislatif, akan sepenuhnya ditentukan oleh kemampuan dirinya dan jarak yang dibanggunya dengan rakyat di distrik pemilihannya.

Di kalangan parpol-parpol baru, kondisi-kondisi yang dituntut oleh RUU yang baru juga belum tampak dipersiapkan. Sebagai contoh, pemenuhan syarat teknis ataupun penyiapan kader yang merata di seluruh distrik pemilihan, hingga kini belum menjadi agenda parpol-parpol baru. Padahal, inilah yang

antara lain menjadi kunci sukses dalam pemilu nanti. Bahkan kebanyakan partai baru, hingga kini belum mulai menyiapkan infrastruktur politik di tingkat daerah yang sangat diperlukan guna memasuki sistem pemilu baru. Agenda-agenda politik strategis guna dikonteskan dalam arena pemilu juga belum cukup tampak.

Di kalangan ABRI, perubahan-perubahan yang akan terjadi juga belum cukup diantisipasi. Keterlibatan politik tentara yang sangat intens dalam berbagai arena, masih terus berlangsung dalam kecepatan tinggi. Di tengah-tengah penegasan sikap Pangab untuk merubah corak keterlibatan ABRI dalam politik dari kekuatan yang “menduduki” menjadi kekuatan yang “mempengaruhi”, bahkan “mempengaruhi secara tidak langsung”, dominannya preferensi tentara dalam penentuan gubernur di banyak daerah masih terus berlangsung.

Benturan-benturan di antara berbagai kecenderungan di atas, menurut hemat saya adalah resiko-resiko serius yang sangat mungkin akan dihadapi bangsa ini dalam pemilu mendatang. Karenanya, berbagai RUU politik baru yang ada di satu sisi dapat mengakomodasi tuntutan-tuntutan reformasi — sekalipun masih tetap menyisakan banyak pertanyaan pada tingkat konseptual — dan bisa menyiapkan sebuah kerangka konstitusional bagi kita untuk memasuki era demokrasi dan keterbukaan, pada saat yang bersamaan, bisa mengundang kemerosotan politik — dan *by implication*, sosial dan ekonomi — yang semakin dalam justru karena tingkat kesiapan yang sangat minim di berbagai kemungkinan aktor yang akan terlibat di dalam format pengaturan baru ini.

Sebagai sebuah skenario yang optimis, semua kemungkinan di atas memang merupakan resiko-resiko dalam sebuah era transisi seperti yang sudah diajarkan oleh pengalaman banyak bangsa. Akan tetapi, kita juga mestinya bisa menekan kemungkinan resiko yang ada pada tingkat yang masuk akal. Indonesia kini memasuki era transisi ini. Pengalaman banyak negara dalam melewati periode transisi menunjukkan adanya dua arah kecenderungan yang bertolak-belakang yang akan mengikuti setiap periode transisi politik, yakni antara demokrasi dan otoritarianisme yang lebih kejam. Kedua kemungkinan ini terbuka sama besarnya bagi bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

-, *Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, 1998.
-, *Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik*, 1998
-, *Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR/ DPR dan DPRD*, 1998
- Dahl, Robert, *On Democracy*, New haven & London: Yale University Press, 1998.
- Linz, Juan and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- Lipjhart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exloration*, New Haven and London: Yale University Press, 1977.
- Lipset, Seymour Martin, "Introduction" dalam *The Encycckopedia of Democracy*, Washington, D.C.: Congressional Queterly Inc., 1995.
- Mosher, Fredick C., *Democracy and Public Service*, 2d Ed., New York: Oxford University Press, 1982.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Eelectoral laws*, New Haven: Yale University Press, 1967.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*, New York: Basic Books, 1989.

Daftar Pustaka

-, *Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, 1998.
-, *Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik*, 1998
-, *Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR/ DPR dan DPRD*, 1998
- Dahl, Robert, *On Democracy*, New haven & London: Yale University Press, 1998.
- Linz, Juan and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- Lipjhart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exloration*, New Haven and London: Yale University Press, 1977.
- Lipset, Seymour Martin, "Introduction" dalam *The Encycklopedia of Democracy*, Washington, D.C.: Congressional Queterly Inc., 1995.
- Mosher, Fredick C., *Democracy and Public Service*, 2d Ed., New York: Oxford University Press, 1982.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Eelectoral laws*, New Haven: Yale University Press, 1967.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*, New York: Basic Books, 1989.