

No. Induk :

0148 / perpus-kpk
2011

No. Panggil :

A AP 33

11020148

RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi

Oleh: Prayudi

Peneliti Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI

Pendahuluan

Dengan telah disetujuinya dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 2007, maka diharapkan dapat menciptakan kesepakatan bangsa mengenai arah yang ingin dicapai dan cara-cara pengerahan energi segenap komponen dalam rangka mencapai tujuan dimaksud. Di tengah dinamika politik yang sangat tinggi, kesepakatan itu tentu menghadapi tantangan tidak ringan menyangkut konsistensi formulasi penjabarannya di tingkat aturan konseptual dan pelaksanaannya di tingkat lapangan. Dalam ruang kebebasan dan partisipasi yang sangat terbuka, desakan dan beragam aspirasi yang muncul biasanya menjadi batu ujian untuk dilampaui agar suatu kebijakan yang sudah dirumuskan dapat diterapkan secara efektif dan memberikan dampak positif bagi objek sasaran. Ruang lingkup bidang-bidang kehidupan yang dicakup dalam Undang-Undang RPJPN tidak akan dapat dirangkum dalam suatu pendekatan secara tunggal, mengingat kompleksitas masalah yang dikandung dari setiap sub-sub bidang itu sendiri. Sehingga, jelas membutuhkan beragam pendekatan yang berperan secara simultan sebagai penggerak energi pembangunan yang akan dikerahkan.

Perubahan sosial politik yang terjadi saat ini berlangsung dalam skala yang sangat besar, yaitu ditandai dengan reformasi struktur kelembagaan politik dan lahirnya berbagai kelembagaan ekstra publik yang baru (sebagai *state auxiliary agency*). Pada kondisi demikian, tidak jarang terjadi konflik kelembagaan yang berkepanjangan dan jika dibiarkan berlarut-larut dapat mengarah pada situasi ketidakpastian. Banyak preseden konflik yang sudah terjadi dan salah satu di antaranya adalah kasus Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Agung. Padahal secara politis, seharusnya upaya reformulasi perangkat aturan dan kedudukan lembaga-lembaga negara mampu menjadi panduan pada setiap sektor dan sub sektor pembangunan dalam rangka menuju proses konsolidasi demokrasi (*toward consolidation of democracy*).

Persoalannya, adalah bagaimana sebenarnya penempatan posisi Undang-Undang RPJPN agar dapat menjadi landasan penguatan demokrasi di Indonesia yang saat ini terkesan menghadapi suasana ketidakpastian atau bahkan ketidaktertiban? Langkah-langkah apa yang harus dilakukan dalam proses penguatan tersebut dan sumber daya macam apa saja yang tersedia yang dapat mendukung upaya ke arah penguatan yang diinginkan?

Posisi Sebagai Panduan Pembangunan Politik

Masalah konsolidasi demokrasi memperoleh perhatian serius dalam Undang-Undang RPJPN, disebutkan bahwa: "*Tantangan terberat dalam kurun waktu 20 tahun mendatang dalam pembangunan politik adalah menjaga proses konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan.*"¹ Proses menuju konsolidasi demokrasi merupakan pekerjaan yang sangat sulit dalam suatu agenda pembangunan. Fenomena sebagai negara yang belum terlalu lama lepas dari kekuasaan otoriter ini sudah disadari oleh para teoritis politik sejak lama, yaitu ketika memperdebatkan pemahaman empiris mengenai demokrasi. Karakteristik ideal atas kedaulatan rakyat sebagaimana dianut dalam teori klasik demokrasi, ternyata terlampaui menjadi ideal. Sehingga, dianggap perlu melakukan suatu pendekatan teoritis yang lebih realistis, yaitu berdasarkan melalui prosedur demokrasi yang berlandaskan pada arah persaingan memilih pemimpin dalam pemilu.² Panduan yang dijadikan tolok ukur dalam menentukan langkah-langkah semacam ini adalah sangat diperlukan, terutama pada saat kurun waktu transisi menjadi taruhan besar bagi masa depan yang dihadapi.³ Paradigma pembangunan sebagai lawan dari gaya Marxisme Komunisme

¹ Lihat Angka II.2 Tantangan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

² Baca tulisan Joseph Schumpeter, "Classical and Modern Theories of Democracies", dalam John Arthur, *Democracy: Theory and Practice*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1991.

³ Dengan mempelajari kasus transisi yang dihadapi beberapa negara Amerika Latin

Perubahan sosial politik yang terjadi saat ini berlangsung dalam skala yang sangat besar, yaitu ditandai dengan reformasi struktur kelembagaan politik dan lahirnya berbagai kelembagaan ekstra publik yang baru (sebagai *state auxiliary agency*). Pada kondisi demikian, tidak jarang terjadi konflik kelembagaan yang berkepanjangan dan jika dibiarkan berlarut-larut dapat mengarah pada situasi ketidakpastian. Banyak preseden konflik yang sudah terjadi dan salah satu di antaranya adalah kasus Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Agung. Padahal secara politis, seharusnya upaya reformulasi perangkat aturan dan kedudukan lembaga-lembaga negara mampu menjadi panduan pada setiap sektor dan sub sektor pembangunan dalam rangka menuju proses konsolidasi demokrasi (*toward consolidation of democracy*).

Persoalannya, adalah bagaimana sebenarnya penempatan posisi Undang-Undang RPJPN agar dapat menjadi landasan penguatan demokrasi di Indonesia yang saat ini terkesan menghadapi suasana ketidakpastian atau bahkan ketidaktertiban? Langkah-langkah apa yang harus dilakukan dalam proses penguatan tersebut dan sumber daya macam apa saja yang tersedia yang dapat mendukung upaya ke arah penguatan yang diinginkan?

Posisi Sebagai Panduan Pembangunan Politik

Masalah konsolidasi demokrasi memperoleh perhatian serius dalam Undang-Undang RPJPN, disebutkan bahwa: "*Tantangan terberat dalam kurun waktu 20 tahun mendatang dalam pembangunan politik adalah menjaga proses konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan.*"¹ Proses menuju konsolidasi demokrasi merupakan pekerjaan yang sangat sulit dalam suatu agenda pembangunan. Fenomena sebagai negara yang belum terlalu lama lepas dari kekuasaan otoriter ini sudah disadari oleh para teoritis politik sejak lama, yaitu ketika memperdebatkan pemahaman empiris mengenai demokrasi. Karakteristik ideal atas kedaulatan rakyat sebagaimana dianut dalam teori klasik demokrasi, ternyata terlampaui menjadi ideal. Sehingga, dianggap perlu melakukan suatu pendekatan teoritis yang lebih realistis, yaitu berdasarkan melalui prosedur demokrasi yang berlandaskan pada arah persaingan memilih pemimpin dalam pemilu.² Panduan yang dijadikan tolok ukur dalam menentukan langkah-langkah semacam ini adalah sangat diperlukan, terutama pada saat kurun waktu transisi menjadi taruhan besar bagi masa depan yang dihadapi.³ Paradigma pembangunan sebagai lawan dari gaya Marxisme Komunisme

¹ Lihat Angka II.2 Tantangan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

² Baca tulisan Joseph Schumpeter, "Classical and Modern Theories of Democracies", dalam John Arthur, *Democracy: Theory and Practice*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1991.

³ Dengan mempelajari kasus transisi yang dihadapi beberapa negara Amerika Latin

dalam menerapkan sistem perencanaan pembangunan secara terpusat memang sangat kondusif saat terjadi perang dingin di era pertengahan enam puluhan dan awal delapan puluhan. Hal ini terjadi sebelum benteng komunisme Uni Soviet ambruk dan terpecah menjadi beberapa negara. Formula masing-masing tahapan pembangunan secara teoritis akan terkait dengan ideologi perencanaan ala teori W.W. Rostow.⁴

Gagasan di atas menjadi inspirasi bagi lahirnya konsep pembangunan politik yang menggunakan pembagian masing-masing tahapan dan biasanya sangat kuat dengan warna pengalaman dan gaya pemikiran Amerika Serikat dan Eropa Barat.⁵ Terdapat penilaian bahwa, konsep pembangunan politik mengandung sejumlah ketidakjelasan dan bahkan ketidaksepakatan.⁶ Pembangunan merupakan perubahan secara sistematis dan fundamental mengenai fungsi-fungsi sistem politik. Pembangunan politik mengacu pada seperangkat perubahan, termasuk: “(1) *the development of differentiated, functionally specific political structures*; (2) *changes in values and attitudes from the sacred, ascriptive, and particularistic toward the scientific and secular, egalitarian, and universalistic*; (3) *the penetration of society by the governmental agencies and activities*; and (4) *a broadening of participation in politics*.”⁷ Bagi Indonesia sendiri, dalam sejarahnya, panduan terhadap pengembangan kehidupan bernegara pernah dilakukan secara ekstra ketat melalui ideologi modernisasi pembangunan, yaitu Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita).⁸ Pembangunan dijalankan secara

dan Eropa Selatan, Terjadi berbagai ketidakterdugaan dan ketidakmenentuan sebagai akibat berbagai kekuatan yang bermain, termasuk terhadap masih kuatnya desakan untuk bangkitnya kekuatan anti demokrasi. Lihat Guilermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead (Editor), *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta, 1993.

⁴ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960. Pada setiap masyarakat, dapat diidentifikasi dari sudut dimensi ekonominya melalui beberapa tahapan, yaitu: *the traditional society, the preconditions for take-off, the take-off, the drive to maturity, and the age of high mass-consumption*. Lihat Chapter 2, “*The Five Stages of Growth*”, hal. 4-16

⁵ *Ibid.*

⁶ Robert N. Kearney, “South and South East Asia: A Regional Survey”, dalam Robert N. Kearney (Edited), *Politics and Modernization Asia*, Schenkman Publishing Company, Inc., Cambridge, 1975, hal.5.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dengan merujuk pada tipe perubahan sosial yang berasal dari revolusi industri di Inggris, 1760-1830, dan dari revolusi politik di Perancis, 1789-1794, serta menelusuri perkembangannya setelah berakhir Perang Dunia II, Reinhard Bendix membuat beberapa kategori antara masyarakat yang dianggap maju atau modern dengan masyarakat yang dicirikan masih sebagai terbelakang atau tradisional, yaitu melalui perspektif nilai-nilai budaya yang dianut. Baca Reinhard Bendix, “Apa Itu Modernisasi?”, dalam Willard Beling dan George O'Totten, *Modernisasi: Masalah Model Pembangunan*, CV Rajawali, Jakarta, 1980.

cepat dan dramatis, meskipun membawa harga yang sangat mahal.⁹ Gejolak memang terjadi pada beberapa daerah dalam konteks konflik komunal dan bahkan tindakan separatisme, tetapi semuanya dapat diredam rata-rata dengan *security approach*. Pers dibungkam dan pelanggaran akan berhadapan dengan keputusan pemerintah untuk melakukan pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Berbalik dengan kecenderungan ini, era reformasi sangat membuka akses publik dalam proses pengambilan keputusan dan perombakan kelembagaan. Perombakan dilakukan secara radikal atau bahkan kalau perlu dilakukan pembubaran, seperti halnya terhadap Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Bangsa Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program pembangunannya, setelah model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktekkan sebelumnya. Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap tingkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. Undang-Undang RPJPN bermula saat pemerintah mengajukan draft RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut. RUU ini adalah tindak lanjut atas Surat Presiden No. R-01/PU/III/2005 tertanggal 18 Maret 2005 yang telah disampaikan kepada DPR. Usaha tersebut merupakan konsekuensi atas keluarnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1), yang mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai perencanaan jangka panjang.

RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah pada 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui selama 2 tahun. Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan. Bahkan, ini tidak akan terlepas dari proses pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga.

⁹ Robert Cribb, "Bangsa: Menciptakan Indonesia", dalam Donald K. Emerson (Editor), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Kerjasama The Asia Foundation dan Penerbit Gramedia, Jakarta, 2001, hal. 58. Untuk masa sebelumnya, dalam konteks sejarah perencanaan pembangunan dan proses awal ekonomi Orde Baru, dapat dibaca tulisan Dorodjatun Koentjoro Jakti, "Perjuangan Mencari Sumber Dana", *Prisma* 8, 1985.

cepat dan dramatis, meskipun membawa harga yang sangat mahal.⁹ Gejala memang terjadi pada beberapa daerah dalam konteks konflik komunal dan bahkan tindakan separatisme, tetapi semuanya dapat diredam rata-rata dengan *security approach*. Pers dibungkam dan pelanggaran akan berhadapan dengan keputusan pemerintah untuk melakukan pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Berbalik dengan kecenderungan ini, era reformasi sangat membuka akses publik dalam proses pengambilan keputusan dan perombakan kelembagaan. Perombakan dilakukan secara radikal atau bahkan kalau perlu dilakukan pembubaran, seperti halnya terhadap Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Bangsa Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program pembangunannya, setelah model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktekkan sebelumnya. Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap tingkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. Undang-Undang RPJPN bermula saat pemerintah mengajukan draft RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut. RUU ini adalah tindak lanjut atas Surat Presiden No. R-01/PU/III/2005 tertanggal 18 Maret 2005 yang telah disampaikan kepada DPR. Usaha tersebut merupakan konsekuensi atas keluarnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1), yang mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai perencanaan jangka panjang.

RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah pada 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui selama 2 tahun. Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan. Bahkan, ini tidak akan terlepas dari proses pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga.

⁹ Robert Cribb, "Bangsa: Menciptakan Indonesia", dalam Donald K. Emerson (Editor), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Kerjasama The Asia Foundation dan Penerbit Gramedia, Jakarta, 2001, hal. 58. Untuk masa sebelumnya, dalam konteks sejarah perencanaan pembangunan dan proses awal ekonomi Orde Baru, dapat dibaca tulisan Dorodjatun Koentjoro Jakti, "Perjuangan Mencari Sumber Dana", *Prisma* 8, 1985.

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas berusaha untuk menghimpun dan menganalisis lebih lanjut berbagai hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinan kementerian atau lembaga negara terkait.¹⁰ Keterkaitan antarbidang tugas dan kewenangan ini sangat penting, karena otonomi daerah yang berkembang luas pasca tahun 1998 sangat memerlukan koordinasi kebijakan antarsetiap tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang dibangun sangat kondusif bagi upaya mendorong kesejahteraan masyarakat setempat, dan sekaligus memerangi tindakan korupsi (*fight against corruption*) secara sistematis atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan aparat, karena telah merugikan negara.

Undang-Undang RPJPN tidak saja merupakan perintah legislatistik tentang perencanaan, tetapi juga mempunyai dimensi historis dan tantangan tersendiri di tengah perubahan sosial politik yang terjadi di era reformasi. Dalam konteks pembangunan politik, secara teoritis muncul kritik bahwa ukurannya dianggap kurang nyata (*tangible*) dan canggih (*sophisticated*).¹¹ Dalam konteks ini, sistem politik menjadi penting terhadap tantangan dan wilayah yang bersifat umum. Pertama, mengendalikan dan mengatur penduduk dan sumber daya negara. Kedua, memobilisasi sumber daya yang ada untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial. Ketiga, mampu mendampingi dan mengakomodasi tuntutan sebagai akibat proses sosial yang cepat dan mobilisasi ekonomi, tanpa kehilangan *control* terhadap penduduk.¹²

Dalam Undang-Undang RPJPN Tahun 2005-2025, masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam dua puluh tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 buah:

A. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab; B. bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, C. masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, D. terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri; E. terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan

¹⁰ Lihat tentang kewenangan ini dalam Pasal 7 Undang-Undang RPJPN.

¹¹ Monte Palmer, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3rd Edition, Illinois, 1980, hal. 3.

¹² *Ibid.*, hal. 5.

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas berusaha untuk menghimpun dan menganalisis lebih lanjut berbagai hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinan kementerian atau lembaga negara terkait.¹⁰ Keterkaitan antarbidang tugas dan kewenangan ini sangat penting, karena otonomi daerah yang berkembang luas pasca tahun 1998 sangat memerlukan koordinasi kebijakan antarsetiap tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang dibangun sangat kondusif bagi upaya mendorong kesejahteraan masyarakat setempat, dan sekaligus memerangi tindakan korupsi (*fight against corruption*) secara sistematis atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan aparat, karena telah merugikan negara.

Undang-Undang RPJPN tidak saja merupakan perintah legislatistik tentang perencanaan, tetapi juga mempunyai dimensi historis dan tantangan tersendiri di tengah perubahan sosial politik yang terjadi di era reformasi. Dalam konteks pembangunan politik, secara teoritis muncul kritik bahwa ukurannya dianggap kurang nyata (*tangible*) dan canggih (*sophisticated*).¹¹ Dalam konteks ini, sistem politik menjadi penting terhadap tantangan dan wilayah yang bersifat umum. Pertama, yaitu, mengendalikan dan mengatur penduduk dan sumber daya negara. Kedua, memobilisasi sumber daya yang ada untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial. Ketiga, mampu mendampingi dan mengakomodasi tuntutan sebagai akibat proses sosial yang cepat dan mobilisasi ekonomi, tanpa kehilangan *control* terhadap penduduk.¹²

Dalam Undang-Undang RPJPN Tahun 2005-2025, masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam dua puluh tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 buah:

A. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab; B. bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, C. masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, D. terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri; E. terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan

¹⁰ Lihat tentang kewenangan ini dalam Pasal 7 Undang-Undang RPJPN.

¹¹ Monte Palmer, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3rd Edition, Illinois, 1980, hal. 3.

¹² *Ibid.*, hal. 5.

berkeadilan, F. terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari, G. terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional, serta H. terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.¹³

Setelah terjadi perombakan struktural kelembagaan negara dan masyarakat secara radikal melalui amandemen UUD 1945, pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi sebuah agenda di pusat dan daerah yang sangat kuat berkembang dengan alasan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Sejak tahun 2004, pemilihan dua tahap antar paket Presiden dan Wakil Presiden serta berlanjut dengan Pilkada secara langsung oleh rakyat, membuat pola perencanaan pembangunan menjadi sesuatu yang sangat *crusial* dipikirkan dalam konteks secara lebih menyeluruh dibandingkan sebelumnya. Program pemerintah tidak lagi dapat dipatok secara ketat dalam target perencanaan yang dibuat sebelumnya, karena sangat bergantung pada visi, misi, dan sekaligus rencana program masing-masing kandidat yang dilontarkan waktu kampanye. Kompleksitas mengenai relevansi perencanaan pembangunan dan *platform* politik dari setiap pasangan kandidat ini semakin menguat, karena peta politik atas kemungkinan munculnya calon independen, harus mempertimbangkan pula arti politik yang dihadirkan oleh peta koalisi antar partai, atau tampilnya partai secara tunggal di belakang paket sang kandidat. Pada setiap kandidat yang muncul sebagai pemenang akan menyusun janji-janji kampanye dalam bentuk perencanaan pembangunan selama kurun waktu jabatannya, yaitu lima tahun.

Langkah Mencegah Resentralisasi

Searah dengan menguatnya iklim kebebasan di era reformasi, otonomi daerah berkembang pesat tidak saja menyangkut hubungan pemerintah pusat dan daerah, tetapi di antara level pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu pada konteks hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing pihak merasa tidak lagi mempunyai hubungan hirarkis secara terlampau ketat dalam menjalankan peran berdasarkan tugas dan wewenangnya. Kalaupun instruksi dari pusat diberikan atas suatu masalah tertentu, realisasi atas perintah itu di lapangan sangat berlangsung fleksibel dan bergantung pada aparat daerah bersangkutan.

Hubungan pemerintahan tidak lagi hirarkis tetapi lebih mengarah kepada kesan koordinatif. Kecenderungan ini terjadi, meskipun disaat

¹³ Lihat lebih lanjut hal-hal yang menjadi indikator di setiap tujuan tersebut dalam Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

berkeadilan, F. terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari, G. terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional, serta H. terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.¹³

Setelah terjadi perombakan struktural kelembagaan negara dan masyarakat secara radikal melalui amandemen UUD 1945, pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi sebuah agenda di pusat dan daerah yang sangat kuat berkembang dengan alasan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Sejak tahun 2004, pemilihan dua tahap antar paket Presiden dan Wakil Presiden serta berlanjut dengan Pilkada secara langsung oleh rakyat, membuat pola perencanaan pembangunan menjadi sesuatu yang sangat *crusial* dipikirkan dalam konteks secara lebih menyeluruh dibandingkan sebelumnya. Program pemerintah tidak lagi dapat dipatok secara ketat dalam target perencanaan yang dibuat sebelumnya, karena sangat bergantung pada visi, misi, dan sekaligus rencana program masing-masing kandidat yang dilontarkan waktu kampanye. Kompleksitas mengenai relevansi perencanaan pembangunan dan *platform* politik dari setiap pasangan kandidat ini semakin menguat, karena peta politik atas kemungkinan munculnya calon independen, harus mempertimbangkan pula arti politik yang dihadirkan oleh peta koalisi antar partai, atau tampilnya partai secara tunggal di belakang paket sang kandidat. Pada setiap kandidat yang muncul sebagai pemenang akan menyusun janji-janji kampanye dalam bentuk perencanaan pembangunan selama kurun waktu jabatannya, yaitu lima tahun.

Langkah Mencegah Resentralisasi

Searah dengan menguatnya iklim kebebasan di era reformasi, otonomi daerah berkembang pesat tidak saja menyangkut hubungan pemerintah pusat dan daerah, tetapi di antara level pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu pada konteks hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing pihak merasa tidak lagi mempunyai hubungan hirarkis secara terlampau ketat dalam menjalankan peran berdasarkan tugas dan wewenangnya. Kalaupun instruksi dari pusat diberikan atas suatu masalah tertentu, realisasi atas perintah itu di lapangan sangat berlangsung fleksibel dan bergantung pada aparat daerah bersangkutan.

Hubungan pemerintahan tidak lagi hirarkis tetapi lebih mengarah kepada kesan koordinatif. Kecenderungan ini terjadi, meskipun disaat

¹³ Lihat lebih lanjut hal-hal yang menjadi indikator di setiap tujuan tersebut dalam Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

"... substansi tindakan pemekaran yang dilakukan benar-benar bertujuan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat dan peningkatan pelayanan pemerintahan ..."

pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dianggap mendorong kembalinya sentralisasi, setelah sebelumnya ultra kewenangan otonomi daerah muncul di saat pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 justru membawa konsekuensi maraknya pungutan dan keluhan investor menanamkan modalnya di daerah. Perkembangan otonomi daerah telah dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk meminta konsesi pemekaran wilayah. Dengan berbagai alasan, baik itu menyangkut faktor komunal, rentang kendali pemerintahan, maupun alasan keberadaan ibukota di daerah bersangkutan, berbagai tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, tidak dapat mengelak dari kebijakan pemekaran. Meskipun beberapa kasus menunjukkan keberhasilan, tetapi tidak sedikit pula sebagai akibat kebijakan pemekaran justru mendatangkan persoalan atau justru konflik secara fisik. Hal ini sejak sekarang dan termasuk di masa mendatang, harus dibarengi suatu tindakan seleksi yang lebih ketat dalam melakukan pemekaran. Pemekaran harus didasarkan faktor-faktor yang bersifat komprehensif, dan sama sekali bukan didasarkan kepentingan elit tertentu, apalagi sekedar berkaitan dengan proses penetapan daerah pemilihan menjelang Pemilu. Sehingga, substansi suatu tindakan pemekaran yang dilakukan benar-benar bertujuan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat dan peningkatan pelayanan pemerintahan kepada kebutuhan publik (*public service*) dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pembahasan Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD) sejalan dengan prioritas program yang digariskan oleh kesepakatan politik antarelit DPRD dan sang Kepala Daerah. Keleluasaan daerah dalam menetapkan program pembangunannya tidak terbelenggu oleh arahan dari instansi vertikal yang dahulu diasosiasikan dengan keberadaan Kanwil-kanwil sebagai kepanjangan tangan pelaksana kebijakan departemen teknis di tingkat pusat. Keadaan demikian sudah diakomodasi dalam Undang Undang RPJPN, yaitu melalui ketentuan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah mengacu kepada RPJPN. Demikian halnya, dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang disusun dengan memperhatikan RPJM

"... substansi tindakan pemekaran yang dilakukan benar-benar bertujuan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat dan peningkatan pelayanan pemerintahan ..."

pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dianggap mendorong kembalinya sentralisasi, setelah sebelumnya ultra kewenangan otonomi daerah muncul di saat pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 justru membawa konsekuensi maraknya pungutan dan keluhan investor menanamkan modalnya di daerah. Perkembangan otonomi daerah telah dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk meminta konsesi pemekaran wilayah. Dengan berbagai alasan, baik itu menyangkut faktor komunal, rentang kendali pemerintahan, maupun alasan keberadaan ibukota di daerah bersangkutan, berbagai tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, tidak dapat mengelak dari kebijakan pemekaran. Meskipun beberapa kasus menunjukkan keberhasilan, tetapi tidak sedikit pula sebagai akibat kebijakan pemekaran justru mendatangkan persoalan atau justru konflik secara fisik. Hal ini sejak sekarang dan termasuk di masa mendatang, harus dibarengi suatu tindakan seleksi yang lebih ketat dalam melakukan pemekaran. Pemekaran harus didasarkan faktor-faktor yang bersifat komprehensif, dan sama sekali bukan didasarkan kepentingan elit tertentu, apalagi sekedar berkaitan dengan proses penetapan daerah pemilihan menjelang Pemilu. Sehingga, substansi suatu tindakan pemekaran yang dilakukan benar-benar bertujuan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat dan peningkatan pelayanan pemerintahan kepada kebutuhan publik (*public service*) dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pembahasan Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD) sejalan dengan prioritas program yang digariskan oleh kesepakatan politik antarelit DPRD dan sang Kepala Daerah. Keleluasaan daerah dalam menetapkan program pembangunannya tidak terbelenggu oleh arahan dari instansi vertikal yang dahulu diasosiasikan dengan keberadaan Kanwil-kanwil sebagai kepanjangan tangan pelaksana kebijakan departemen teknis di tingkat pusat. Keadaan demikian sudah diakomodasi dalam Undang-Undang RPJPN, yaitu melalui ketentuan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah mengacu kepada RPJPN. Demikian halnya, dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang disusun dengan memperhatikan RPJM

Nasional.¹⁴ Meskipun terkesan sekilas, RPJMD kurang terkait langsung kepada RPJPD, tetapi bukan berarti semuanya bergulir menuju gejala resentralisasi. Penggunaan istilah “memperhatikan” telah menegaskan ketentuan tersebut bahwa desentralisasi adalah menjadi kata kunci pemerintahan daerah. Ketentuan ini memberikan toleransi adanya proses penyesuaian, karena dengan alasan Pilkada yang tidak bersamaan waktunya, maka RPJP Daerah tidak dapat mengikuti periodisasi RPJM Nasional. Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah dilantik menetapkan RPJM Daerah, sebagaimana diatur Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.¹⁵

Di tengah keleluasaan politik pemerintahan, akuntabilitas penggunaan prinsip fleksibilitas antara kebijakan penganggaran dan alokasi peruntukan secara sektoral dengan rencana program yang sudah digariskan tetap menuntut keseriusan. Ini mengingat unsur partisipasi publik dan peranan supervisi lembaga audit tetap dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Fleksibilitas kebijakan penganggaran dan program ini sangat penting, pada saat keuangan negara sendiri sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan publik, dibandingkan dengan permainan elit politik untuk pembiayaan kegiatan rutinnya. Di samping itu, penerapan asas fleksibilitas penganggaran tersebut, juga bermanfaat ketika dorongan atas inisiatif daerah dalam menggali potensi yang dimilikinya sangat meluas diterapkan oleh pemerintah saat ini. Inisiatif daerah terhadap pembangunan di sekitarnya menjadi sesuatu yang lebih digerakkan secara terpadu dalam kerangka kerjasama. Sehingga, beragam potensi yang ada mampu dimobilisasi secara lintas sektoral dan bersifat antarwilayah. Sekaligus pula, melalui partisipasi publik demikian, mencegah tindakan aparat pemerintah menyalahgunakan kekuasaan yang mengarah pada tindakan korupsi serta melakukan pungutan berlebihan kepada para penanam modal dengan alasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang justru membuat ekonomi biaya tinggi. Hal ini belum termasuk penanganan terhadap kebiasaan untuk memperoleh alokasi dana perimbangan yang jauh melampaui kebutuhan dengan alasan pembangunan, padahal lebih digunakan bagi kepentingan rutin kedinasan aparat atau diletakkan secara pasif dalam fasilitas Sertifikat Bank Indonesia (SBI) untuk memperoleh keuntungan tingkat bunga.

Dengan selesainya pembahasan dan diundangkannya dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, maka pola perencanaan pembangunan yang terjadi bukan berarti kembali pada pola sentralisasi secara ketat. Pemahaman unik ini merupakan konsekuensi atas akomodasi sifat-sifat

¹⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

¹⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

Nasional.¹⁴ Meskipun terkesan sekilas, RPJMD kurang terkait langsung kepada RPJPD, tetapi bukan berarti semuanya bergulir menuju gejala resentralisasi. Penggunaan istilah “memperhatikan” telah menegaskan ketentuan tersebut bahwa desentralisasi adalah menjadi kata kunci pemerintahan daerah. Ketentuan ini memberikan toleransi adanya proses penyesuaian, karena dengan alasan Pilkada yang tidak bersamaan waktunya, maka RPJP Daerah tidak dapat mengikuti periodisasi RPJM Nasional. Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah dilantik menetapkan RPJM Daerah, sebagaimana diatur Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.¹⁵

Di tengah keleluasaan politik pemerintahan, akuntabilitas penggunaan prinsip fleksibilitas antara kebijakan penganggaran dan alokasi peruntukan secara sektoral dengan rencana program yang sudah digariskan tetap menuntut keseriusan. Ini mengingat unsur partisipasi publik dan peranan supervisi lembaga audit tetap dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Fleksibilitas kebijakan penganggaran dan program ini sangat penting, pada saat keuangan negara sendiri sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan publik, dibandingkan dengan permainan elit politik untuk pembiayaan kegiatan rutusnya. Di samping itu, penerapan asas fleksibilitas penganggaran tersebut, juga bermanfaat ketika dorongan atas inisiatif daerah dalam menggali potensi yang dimilikinya sangat meluas diterapkan oleh pemerintah saat ini. Inisiatif daerah terhadap pembangunan di sekitarnya menjadi sesuatu yang lebih digerakkan secara terpadu dalam kerangka kerjasama. Sehingga, beragam potensi yang ada mampu dimobilisasi secara lintas sektoral dan bersifat antarwilayah. Sekaligus pula, melalui partisipasi publik demikian, mencegah tindakan aparat pemerintah menyalahgunakan kekuasaan yang mengarah pada tindakan korupsi serta melakukan pungutan berlebihan kepada para penanam modal dengan alasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang justru membuat ekonomi biaya tinggi. Hal ini belum termasuk penanganan terhadap kebiasaan untuk memperoleh alokasi dana perimbangan yang jauh melampaui kebutuhan dengan alasan pembangunan, padahal lebih digunakan bagi kepentingan rutin kedinasan aparat atau diletakkan secara pasif dalam fasilitas Sertifikat Bank Indonesia (SBI) untuk memperoleh keuntungan tingkat bunga.

Dengan selesainya pembahasan dan diundangkannya dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, maka pola perencanaan pembangunan yang terjadi bukan berarti kembali pada pola sentralisasi secara ketat. Pemahaman unik ini merupakan konsekuensi atas akomodasi sifat-sifat

¹⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

¹⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

perencanaan yang dianut dalam sistem ekonomi negara-negara sosialis dengan sifat-sifat perencanaan sebagaimana dipraktikkan oleh sistem kapitalis yang mengacu pada pola kerja pasar. Peranan negara dalam memberikan *affirmative action* bagi komunitas masyarakat yang dianggap tertinggal dalam pembangunan tetap dibuka peluangnya, yang tidak saja bersifat materil, tetapi juga meliputi hal sangat luas, termasuk pada peranan fasilitator negara terhadap masalah religius di antara komunitas yang ada.¹⁶

Segegap komponen bangsa, termasuk di tingkat daerah secara otonom, mempunyai pedoman dalam mencapai target yang ditetapkan melalui koridor RPJPN secara umum dan menyeluruh. Visi dan misi yang digerakkan ini, kiranya juga harus menjadi inspirasi dalam mengejar ketertinggalan terhadap negara-negara tetangga, sebagaimana Malaysia yang telah mempunyai visi dan misinya sampai pada tahun 2020 nanti, yang sudah ditetapkan di masa pemerintahan Perdana Menteri Mahatir Mohammad. Semangat ini tentu dengan mempertimbangkan realitas politik yang ada. Harapan tinggi dari pemilu yang diselenggarakan terhadap perbaikan kehidupan sehari-hari rakyat ternyata menghadapi kenyataan yang tidak selalu berbanding lurus. Bahkan, realitas dianggap mencemaskan dibandingkan saat sebelumnya dan menjadi pencetus bagi kalangan tertentu untuk merindukan kembali “penguasa bertangan besi” yang dapat menertibkan situasi. Rujukan atas penanganan ketidakpastian di tengah situasi ketidakteraturan semacam ini (bahkan semacam *the messy state*) adalah menjadi tantangan tersendiri.

Ruang perbedaan dalam konteks persoalan yang dihadapi pada setiap pergantian rezim hasil Pemilu reformasi tidak terlampaui tajam, karena pewarisan gaya masih saja terjadi. Era kepemimpinan BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono, tampaknya menunjukkan fenomena demikian. Sampai Pemilu 2004, emosi pemilih untuk mendukung kepemimpinan yang dimunculkan lebih ditopang oleh faktor figur dibandingkan dengan rasionalitas pilihan *platform* dan program yang ditawarkan. Fenomena ini masih menjadi catatan, meskipun gelar pembahasan dan penyampaian visi, misi, dan bahkan debat antarkandidat sudah mulai coba disosialisasikan saat kampanye. Dimensi pengembangan kelembagaan dalam proses demokrasi sesuai dengan dokumen RPJPN 2005-2025 menghadapi tantangan tidak ringan dalam menghadapi kecenderungan sikap masyarakat pemilih yang masih

¹⁶ Di samping aspek desentralisasi, hak asasi manusia, dan keadilan sosial, terkait dengan masalah tantangan di bidang politik dicatat mengenai masalah proses penyelesaian berbagai masalah sensitif politik lainnya, yaitu mengenai isu federalisme, pemberlakuan syariat Islam, dan masalah hubungan agama dan negara. Lihat Huruf E. Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

perencanaan yang dianut dalam sistem ekonomi negara-negara sosialis dengan sifat-sifat perencanaan sebagaimana dipraktikkan oleh sistem kapitalis yang mengacu pada pola kerja pasar. Peranan negara dalam memberikan *affirmative action* bagi komunitas masyarakat yang dianggap tertinggal dalam pembangunan tetap dibuka peluangnya, yang tidak saja bersifat materil, tetapi juga meliputi hal sangat luas, termasuk pada peranan fasilitator negara terhadap masalah religius di antara komunitas yang ada.¹⁶

Segeanp komponen bangsa, termasuk di tingkat daerah secara otonom, mempunyai pedoman dalam mencapai target yang ditetapkan melalui koridor RPJPN secara umum dan menyeluruh. Visi dan misi yang digerakkan ini, kiranya juga harus menjadi inspirasi dalam mengejar ketertinggalan terhadap negara-negara tetangga, sebagaimana Malaysia yang telah mempunyai visi dan misinya sampai pada tahun 2020 nanti, yang sudah ditetapkan di masa pemerintahan Perdana Menteri Mahatir Mohammad. Semangat ini tentu dengan mempertimbangkan realitas politik yang ada. Harapan tinggi dari pemilu yang diselenggarakan terhadap perbaikan kehidupan sehari-hari rakyat ternyata menghadapi kenyataan yang tidak selalu berbanding lurus. Bahkan, realitas dianggap mencemaskan dibandingkan saat sebelumnya dan menjadi pencetus bagi kalangan tertentu untuk merindukan kembali “penguasa bertangan besi” yang dapat menertibkan situasi. Rujukan atas penanganan ketidakpastian di tengah situasi ketidakteraturan semacam ini (bahkan semacam *the messy state*) adalah menjadi tantangan tersendiri.

Ruang perbedaan dalam konteks persoalan yang dihadapi pada setiap pergantian rezim hasil Pemilu reformasi tidak terlampaui tajam, karena pewarisan gaya masih saja terjadi. Era kepemimpinan BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono, tampaknya menunjukkan fenomena demikian. Sampai Pemilu 2004, emosi pemilih untuk mendukung kepemimpinan yang dimunculkan lebih ditopang oleh faktor figur dibandingkan dengan rasionalitas pilihan *platform* dan program yang ditawarkan. Fenomena ini masih menjadi catatan, meskipun gelar pembahasan dan penyampaian visi, misi, dan bahkan debat antarkandidat sudah mulai coba disosialisasikan saat kampanye. Dimensi pengembangan kelembagaan dalam proses demokrasi sesuai dengan dokumen RPJPN 2005-2025 menghadapi tantangan tidak ringan dalam menghadapi kecenderungan sikap masyarakat pemilih yang masih

¹⁶ Di samping aspek desentralisasi, hak asasi manusia, dan keadilan sosial, terkait dengan masalah tantangan di bidang politik dicatat mengenai masalah proses penyelesaian berbagai masalah sensitif politik lainnya, yaitu mengenai isu federalisme, pemberlakuan syariat Islam, dan masalah hubungan agama dan negara. Lihat Huruf E. Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2006.

tradisional melalui keterpakuannya pada figur kharismatis dalam proses pembentukan kepemimpinan.

Tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga rasa ketertarikan pemilih tersebut juga berlaku atau bahkan sangat kuat berlaku di tingkat lokal. Padahal, Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 sebagai dua pemilu di era reformasi adalah momentum demokrasi yang sangat berperan besar ketika bangsa Indonesia menghadapi suatu situasi penuh perubahan dan akumulasi krisis, yang diawali oleh sektor moneter di tahun 1997 dan kemudian meluas ke sektor-sektor lainnya. Bergantinya rezim pemerintahan melalui proses pemilu dimaksudkan dan sidang-sidang MPR pasca tumbangannya kekuasaan Orde Baru Soeharto belum membuahkan suatu hasil yang menggembirakan. Ketidakpuasan sangat mewarnai, dan sudah pasti akan terus terjadi dengan segala alasan yang melatarbelakanginya, ketika berbagai harapan justru sangat tinggi disampaikan publik ketika suatu rezim pemerintahan di awal kurun waktunya dapat terbentuk. Kekuatan rezim lama masih sangat mudah untuk bergabung dengan kekuatan politik reformasi hasil Pemilu. Berbagai tindakan penyimpangan secara per kasus di tingkat lokal, tampaknya membutuhkan keterlibatan konstruktif publik untuk proses melahirkan dan selama perjalanan kepemimpinan di tingkat pemerintahan.

Langkah Pembentukan Partai Politik

Upaya memperkuat konsolidasi demokrasi akan menjadi sia-sia ketika sistem pemerintahan hasil pilihan langsung oleh rakyat dalam pemilu tidak ditopang oleh landasan sistem kepartaian yang kondusif. Mengingat sistem kepartaian hasil Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, masih menghasilkan sifatnya yang sangat majemuk, maka sistem pemerintahan presidensial menjadi tidak terlampaui efektif bekerja. Presiden terlampaui banyak melakukan kompromi dengan berbagai kekuatan partai politik yang menjadi pendukungnya. Padahal, evaluasi terhadap sistem kepartaian yang terlampaui terfragmentasi secara politis sangat dibutuhkan dan sama sekali bukan menjadi alat untuk membunuh kebebasan mendirikan partai. Hal ini harus menjadi catatan, karena pemahaman sekilas dapat terpeleket pada sebuah konotasi sikap seolah-olah sebagai anti partai.

Ruang pembentukan partai politik sangat berat untuk dijalankan, mengingat praktik kurang profesional yang berlaku selama ini seolah-olah justru menjadi kelaziman. Bahkan, dugaan praktik *money laundering* dan bentuk pelipatan anggaran dari sumber yang tidak jelas asal usulnya dapat mengancam akuntabilitas keuangan partai. Adalah beralasan, bahwa sistem penganggaran partai politik terhadap segala lalu lintas

keuangannya dapat dibuka bagi akses publik, agar kecurigaan atas praktik pendanaan partai politik tidak lagi menjadi belenggu yang menyakitkan. Tugas demikian dianggap harus dijalankan, karena lebih lanjut dalam Undang-Undang RPJPN disebutkan: *“Tantangan lain untuk menjaga proses konsolidasi demokrasi adalah mendorong terbangunnya partai politik yang mandiri dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan pendidikan politik rakyat, serta mengagregasi dan menyalurkan aspirasi politik rakyat, serta menyeleksi pimpinan nasional yang akan mengelola penyelenggaraan negara secara profesional.”*¹⁷ Realisasi atas fungsi-fungsi esensial partai dalam kehidupan bernegara, merupakan jawaban terhadap sinisme publik menyangkut keberadaannya yang selama ini dianggap hanya memuaskan kepentingan segelintir elit dan kelompok pendukungnya masing-masing.

Demikian besarnya anggaran negara dihabiskan dalam membiayai perangkat demokrasi kepartaian, tampaknya sangat perlu dibangun suatu jawaban agar kalangan partai politik mampu mandiri dalam membiayai kegiatannya. Dalam konteks ini, terjadi debat tajam tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk menciptakan kemandirian partai politik, termasuk melalui kemungkinan pendirian badan usaha partai politik yang layak untuk mencari keuntungan. Setiap pilihan yang diambil tentu mengandung resiko atau konsekuensinya masing-masing. Suasana kebebasan partai politik yang menghadang dalam kondisi penuh perubahan saat ini, sangat perlu dijawab secara konstruktif dan cepat, dengan memperhatikan keseimbangannya bagi masa depan integrasi bangsa dan prospek demokrasi di masa depan.

Pembenahan kepartaian bukan diartikan pada proses penyerahan, tetapi lebih bermakna pada upaya penyehatan kehidupan partai politik dalam kehidupan berbangsa. Hal ini menunjukkan bahwa seleksi kepemimpinan melalui jalur kepartaian harus rela berbagi tempat dengan kemungkinan membuka seleksi bagi calon non partai atau seringkali disebut sebagai calon independen agar dapat mengimbangi keterbatasan sumber rekrutmen fungsional dari partai. Hal ini tidak mudah, karena euforia politik banyak sekali menguntungkan untuk berpihak pada partai. Gagasan non partisan mulai menggejala dalam pemilihan kepala daerah yang berhasil total di Aceh setelah rakyat kesal terhadap pasangan calon yang diajukan partai atau gabungan partai dan demikian halnya juga ditemui di daerah lain terhadap pasangan calon yang diajukan oleh partai-partai kecil. Peranan partai dalam memformulasikan kepemimpinan nasional harus ditinjau ulang, sejalan dengan konsekuensi hegemoni partai di satu pihak yang berhadapan dengan aspirasi rakyat di pihak lain.

¹⁷ Huruf E Bidang Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

keuangannya dapat dibuka bagi akses publik, agar kecurigaan atas praktik pendanaan partai politik tidak lagi menjadi belenggu yang menyakitkan. Tugas demikian dianggap harus dijalankan, karena lebih lanjut dalam Undang-Undang RPJPN disebutkan: "*Tantangan lain untuk menjaga proses konsolidasi demokrasi adalah mendorong terbangunnya partai politik yang mandiri dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan pendidikan politik rakyat, serta mengagregasi dan menyalurkan aspirasi politik rakyat, serta menyeleksi pimpinan nasional yang akan mengelola penyelenggaraan negara secara profesional.*"¹⁷ Realisasi atas fungsi-fungsi esensial partai dalam kehidupan bernegara, merupakan jawaban terhadap sinisme publik menyangkut keberadaannya yang selama ini dianggap hanya memuaskan kepentingan segelintir elit dan kelompok pendukungnya masing-masing.

Demikian besarnya anggaran negara dihabiskan dalam membiayai perangkat demokrasi kepartaian, tampaknya sangat perlu dibangun suatu jawaban agar kalangan partai politik mampu mandiri dalam membiayai kegiatannya. Dalam konteks ini, terjadi debat tajam tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk menciptakan kemandirian partai politik, termasuk melalui kemungkinan pendirian badan usaha partai politik yang layak untuk mencari keuntungan. Setiap pilihan yang diambil tentu mengandung resiko atau konsekuensinya masing-masing. Suasana kebebasan partai politik yang menghadang dalam kondisi penuh perubahan saat ini, sangat perlu dijawab secara konstruktif dan cepat, dengan memperhatikan keseimbangannya bagi masa depan integrasi bangsa dan prospek demokrasi di masa depan.

Pembenahan kepartaian bukan diartikan pada proses penyederhanaan, tetapi lebih bermakna pada upaya penyehatan kehidupan partai politik dalam kehidupan berbangsa. Hal ini menunjukkan bahwa seleksi kepemimpinan melalui jalur kepartaian harus rela berbagi tempat dengan kemungkinan membuka seleksi bagi calon non partai atau seringkali disebut sebagai calon independen agar dapat mengimbangi keterbatasan sumber rekrutmen fungsional dari partai. Hal ini tidak mudah, karena euforia politik banyak sekali menguntungkan untuk berpihak pada partai. Gagasan non partisan mulai menggejala dalam pemilihan kepala daerah yang berhasil total di Aceh setelah rakyat kesal terhadap pasangan calon yang diajukan partai atau gabungan partai dan demikian halnya juga ditemui di daerah lain terhadap pasangan calon yang diajukan oleh partai-partai kecil. Peranan partai dalam memformulasikan kepemimpinan nasional harus ditinjau ulang, sejalan dengan konsekuensi hegemoni partai di satu pihak yang berhadapan dengan aspirasi rakyat di pihak lain.

¹⁷ Huruf E Bidang Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

Pemaknaan posisi partai politik dalam kerangka memperkuat demokrasi tidak lain adalah sebuah bentuk pemberdayaan salah satu komponen masyarakat sipil. Prinsip otonomi relatif merupakan pekerjaan sangat sukar dilakukan. Tetapi adanya ketentuan atas penggunaan aset-aset negara yang terpisah dari penguasaan elit partai, maka prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) kiranya dapat dirintis lebih lanjut. Untuk itu, harus diperkuat ketentuan di undang-undang bidang politik mengenai harus lepasnya jabatan di dalam kepengurusan partai terhadap seseorang yang memperoleh jabatan publik tertentu, termasuk saat menduduki posisi sebagai menteri. Tradisi mengenai syarat dukungan dari model kabinet koalisi sebagaimana digunakan selama ini, tentu harus dievaluasi sehubungan dengan keinginan pemisahan ini.

Di samping memperkuat sistem presidensial, ketentuan ini juga sangat berguna dalam memperkuat efektivitas kebijakan yang diambil pemerintah tanpa harus terlampau takut pada kemungkinan adanya kekuatan oposisi di parlemen. Karakter sistem presidensial menjadi lebih tegas, dan politik akomodasi terhadap kekuatan pendukung presiden tidak lagi membuat pemborosan anggaran yang terlampau berlebihan. Presiden cukup menggunakan sarana yang dimiliki sesuai ketentuan yang sederhana untuk membantu efektivitas kerjanya. Kejelasan atas persoalan ini sudah sejak awal ditentukan, sehingga berbagai perdebatan mengenai kekuasaan presiden menyangkut para pembantunya di kabinet, akan dapat terfokus secara sistemik dan jauh dari kesan meluas pada aspek pemerintahan pada umumnya.¹⁸

¹⁸ Pada contoh kasus pembahasan RUU Kementerian Negara, sebelum kemudian menjadi undang-undang, misalnya, perdebatan ini memiliki muatan isu politik tentang kekuasaan prerogatif presiden. Di beberapa negara Eropa, kekuasaan prerogatif terbangun sebagai kekuasaan residu raja kepada pemegang kekuasaan pemerintahan, namun ada juga yang terbangun sebagai kekuasaan *privilege* presiden yang diberikan oleh konstitusi tanpa keterlibatan kekuasaan lain dalam pengambilan diskresinya. Konstruksi Perubahan UUD 1945 adalah model yang kedua bahwa kekuasaan prerogatif presiden adalah kekuasaan *privilege* yang diberikan oleh konstitusi secara konkret kepada Presiden tanpa campur tangan persetujuan atau konsultatif dengan cabang kekuasaan lainnya. Kekuasaan prerogatif ini dapat dalam konteks kebijakan atau aturan, misalnya menyatakan perang atau perjanjian, atau dapat juga mengenai kelembagaan negara. Dalam konteks kelembagaan negara, kekuasaan prerogatif berada dalam dua dimensi, yaitu individual atau pengangkatan dan pemberhentian pemangku jabatan dalam lembaga negara tersebut dan dimensi institusional yaitu pembentukan, perubahan, dan pembubaran lembaga negara tersebut. Kekuasaan prerogatif yang berada dalam dua dimensi tersebut adalah kekuasaan prerogatif penuh, sedangkan jika salah satunya saja, maka hal tersebut adalah kekuasaan prerogatif terbatas. Misalnya, berkaitan dengan proses pengangkatan duta dan konsul dan menerima duta negara lain adalah kekuasaan prerogatif terbatas karena presiden tidak dapat meniadakan (membubarkan duta dan konsul), namun bebas menentukan individu

"... melalui penegasan sistem pemerintahan presidensial, segala hal menyangkut all the president man benar-benar memperoleh pijakan yang jelas dan bukan didasarkan kepentingan lain ..."

Peristiwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang harus melakukan beberapa kali pengangkatan orang-orang di sekitarnya, yaitu mengangkat beberapa staf ahli, staf khusus, sampai kemudian dengan lahirnya Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Kebijakan dan Reformasi (UKP3R)¹⁹ yang sempat membuat salah satu koalisi pendukungnya, yaitu Partai Golkar tersentak, kiranya tidak perlu lagi terjadi. Setelah lahir Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden, tampaknya ketentuan yang bersifat sederhana harus berani ditegaskan dan presiden tidak perlu lagi terlampaui harus sibuk membentuk kelompok kerja orang-orang di sekitarnya. Walaupun ini diakui, masih belum menjawab sepenuhnya mengenai hasil kerja dan transparansi publik dari lembaga tersebut atas masukan yang disampaikan kepada presiden. Di masa mendatang, melalui penegasan sistem pemerintahan presidensial, segala hal menyangkut *all the president man* benar-benar memperoleh pijakan yang jelas dan bukan didasarkan kepentingan lain di luar persoalan efektivitas pemerintahan, seperti halnya isu kinerja kabinet yang kurang efektif atau sekadar menampung orang-orang pendukungnya.

Langkah Pembenahan Birokrasi PNS dan Militer-Polri

Pembenahan birokrasi baik sipil maupun militer adalah dalam rangka profesionalisme menjalankan tugas dan wewenangnya. Sebagaimana tercantum dalam dokumen Undang-Undang RPJPN: *"Tantangan lain untuk menjaga konsolidasi demokrasi adalah perlunya mereformasi birokrasi sipil dan TNI-Polri. Konsolidasi demokrasi memerlukan pelaksanaan kebijakan yang reformis di dalam pemerintahan dan memerlukan dukungan birokrasi yang memenuhi syarat profesionalisme, kredibilitas, dan kapasitas, serta efisiensi dan*

pemangku jabatan duta dan konsul tanpa keterlibatan kekuasaan konsultatif DPR. Benjamin A. Kleinerman. (2005) "Lincoln's Example: Executive Power and the Survival of Constitutionalism. *Perspectives on Politics* 3:4, 801", kutipan <http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/j.0092-5853.2004.00079.x/abs/>

¹⁹ Unit ini dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 17 Tahun 2006, tertanggal 29 September 2006.

efektivitas.²⁰ Pertimbangan atas pembenahan birokrasi dikaitkan dengan tugas berat pemerintahan dalam menghadapi globalisasi yang persaingannya semakin ketat, dan sekaligus mengikis berbagai penyimpangan internal yang sering ditemui. Peringkat korupsi yang seringkali dipublikasikan oleh kalangan LSM internasional adalah sesuatu yang harus dijawab dan menjadi salah satu urgensi atas keperluan pembenahan dimaksud. Tanpa kejelasan realisasi agenda tersebut, krisis yang dihadapi sukar diatasi dan bukan tidak mungkin gelombang kesukaran lebih besar akan menghadang Indonesia kembali di masa mendatang dibandingkan krisis di tahun 1997. Di samping itu, pembenahan birokrasi dalam memberikan kepastian hukum juga menjadi kata kunci dalam menarik investor yang bermanfaat bagi percepatan pembangunan ekonomi.

Politisasi birokrasi yang sangat potensial dapat berkembang dengan berbagai bentuknya, adalah menjadi halangan tersendiri dalam menciptakan profesionalisme. Potensi semacam itu tetap menjadi suatu kekhawatiran, meskipun saat ini telah dimiliki Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang memberikan perintah tentang netralitas pegawai negeri terhadap kehidupan politik di samping netralitas TNI dan Polri melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Ketentuan netralitas adalah suatu pertarungan yang sangat mahal harganya sehingga tidak heran dengan berbagai cara elit partai akan selalu berusaha menguasainya. Hal ini tentu dilakukan dengan cara dan argumentasi yang lebih canggih daripada sekadar upaya kooptasi secara struktural melalui proses keanggotaan semata.

Upaya politisasi birokrasi tetap perlu diwaspadai, mengingat Pilkada telah menjadi suatu agenda nasional yang dijalankan berdasarkan perangkat legalitas konstitusi yang kuat. Kecenderungan politisasi tidak saja bertentangan dengan prinsip normatif netralitas aparat, tetapi juga menyangkut kapasitas pelayanan publik dan tingkat beban negara yang harus ditanggung. Tanpa pengelolaan secara tepat atas pemerintahan di daerah, maka tindakan ke arah yang hanya menguntungkan sepihak atau kelompok tertentu dapat terbuka lebar. Ini mulai menjadi gejala umum di daerah, yaitu mengenai pembengkakan organisasi birokrasi setempat. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menneg PAN), Taufiq Effendi menyatakan, sejak diberikan keleluasaan sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 84 Tahun 2004, lembaga di daerah tumbuh secara tidak terkendali. Pertumbuhan instansi pemerintah itu hampir terjadi pada seluruh unsur dan aspek sehingga membuat kondisi objektif

²⁰ Lihat Angka 3 Huruf E. Politik.

efektivitas."²⁰ Pertimbangan atas pembenahan birokrasi dikaitkan dengan tugas berat pemerintahan dalam menghadapi globalisasi yang persaingannya semakin ketat, dan sekaligus mengikis berbagai penyimpangan internal yang sering ditemui. Peringkat korupsi yang seringkali dipublikasikan oleh kalangan LSM internasional adalah sesuatu yang harus dijawab dan menjadi salah satu urgensi atas keperluan pembenahan dimaksud. Tanpa kejelasan realisasi agenda tersebut, krisis yang dihadapi sukar diatasi dan bukan tidak mungkin gelombang kesukaran lebih besar akan menghadang Indonesia kembali di masa mendatang dibandingkan krisis di tahun 1997. Di samping itu, pembenahan birokrasi dalam memberikan kepastian hukum juga menjadi kata kunci dalam menarik investor yang bermanfaat bagi percepatan pembangunan ekonomi.

Politisasi birokrasi yang sangat potensial dapat berkembang dengan berbagai bentuknya, adalah menjadi halangan tersendiri dalam menciptakan profesionalisme. Potensi semacam itu tetap menjadi suatu kekhawatiran, meskipun saat ini telah dimiliki Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang memberikan perintah tentang netralitas pegawai negeri terhadap kehidupan politik di samping netralitas TNI dan Polri melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Ketentuan netralitas adalah suatu pertarungan yang sangat mahal harganya sehingga tidak heran dengan berbagai cara elit partai akan selalu berusaha menguasainya. Hal ini tentu dilakukan dengan cara dan argumentasi yang lebih canggih daripada sekadar upaya kooptasi secara struktural melalui proses keanggotaan semata.

Upaya politisasi birokrasi tetap perlu diwaspadai, mengingat Pilkada telah menjadi suatu agenda nasional yang dijalankan berdasarkan perangkat legalitas konstitusi yang kuat. Kecenderungan politisasi tidak saja bertentangan dengan prinsip normatif netralitas aparat, tetapi juga menyangkut kapasitas pelayanan publik dan tingkat beban negara yang harus ditanggung. Tanpa pengelolaan secara tepat atas pemerintahan di daerah, maka tindakan ke arah yang hanya menguntungkan sepihak atau kelompok tertentu dapat terbuka lebar. Ini mulai menjadi gejala umum di daerah, yaitu mengenai pembengkakan organisasi birokrasi setempat. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN), Taufiq Effendi menyatakan, sejak diberikan keleluasaan sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 84 Tahun 2004, lembaga di daerah tumbuh secara tidak terkendali. Pertumbuhan instansi pemerintah itu hampir terjadi pada seluruh unsur dan aspek sehingga membuat kondisi objektif

²⁰ Lihat Angka 3 Huruf E. Politik.

pemerintahan menghadapi masalah serius. Salah satu persoalan serius itu adalah di bidang kelembagaan atau organisasi birokrasi di daerah. Sebelum adanya PP No. 84 Tahun 2000, jumlah dinas atau instansi di daerah rata-rata 11 unit, tetapi sekarang berkembang menjadi rata-rata 25 lembaga. Bahkan, terdapat kabupaten/kota yang membentuk dinas/instansi sebanyak 40 unit.²¹ Pembentukan lembaga tidak lagi berdasarkan prinsip pengorganisasian yang rasional dan objektif, tetapi untuk mengakomodasi kepentingan elit lokal dan organisasi pemerintahan daerah. Prinsipnya, mendahulukan siapa pejabat yang belum kebagian tempat, kemudian dibentuk dinas/instansi dengan mencari-cari tugas yang sesuai dengan jabatannya. Padahal, di tingkat pusat saja, sampai dengan 2007 terbentuk 52 lembaga *ad hoc* yang dinamakan sebagai dewan, komisi, dan badan sebagai wujud ketidakpercayaan dan ketidakmampuan lembaga yang secara fungsional bertanggungjawab dalam menangani sektor tugas tertentu. Lembaga ini menduplikasi tugas departemen atau lembaga yang ada dan menjadi beban APBN.²²

Di sisi lain, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mencoba menerapkan berbagai langkah terkait profesionalisme kerja aparat birokrasi, yaitu melalui penerapan unit kerja di pusat dan daerah dalam mewujudkan *good governance*. Hal tersebut diharapkan dapat bermuara pada proses pelayanan publik yang berkualitas. Daerah-daerah percontohan yang ditetapkan untuk tujuan itu, adalah Kabupaten Sragen, Karanganyar, Sidoarjo, Jembrana, Tabanan, Solok, Pare-Pare, Gorontalo, dan Banjarmasin. Profesionalisme kerja birokrasi yang berjalan paralel dengan kualitas sumber daya manusia hasil rekrutmen dan perangkat pendukungnya selama ini, masih terlampau jauh untuk mampu dicapai secara maksimal. Praktik penyimpangan yang terjadi tidak saja diakibatkan oleh tingkat pendapatan yang rendah, tetapi dilatar belakangi oleh budaya kerja yang masih jauh di bawah standar. Perbandingan yang timpang antara jumlah pegawai dengan beban kerja yang harus dihadapi, menyebabkan terjadi pemborosan berkaitan dengan biaya yang harus dikeluarkan dan dapat mewarnai kasus praktik penyimpangan yang terjadi. Dengan laju volume anggaran yang masih terlampau kecil bagi kesejahteraan pegawai negeri sipil dan anggota TNI/Polri, maka sukar diharapkan suatu penampilan birokrasi yang kondusif terhadap tuntutan demokrasi yang penuh kompetisi. Tuntutan demokrasi yang berkembang tidak saja di tataran lokal dan domestik semata, tetapi juga mencapai tataran internasional.

²¹ "Instansi di Daerah Tumbuh Tak Terkendali", *Kompas*, 26 April 2007.

²² *Ibid.*

pemerintahan menghadapi masalah serius. Salah satu persoalan serius itu adalah di bidang kelembagaan atau organisasi birokrasi di daerah. Sebelum adanya PP No. 84 Tahun 2000, jumlah dinas atau instansi di daerah rata-rata 11 unit, tetapi sekarang berkembang menjadi rata-rata 25 lembaga. Bahkan, terdapat kabupaten/kota yang membentuk dinas/instansi sebanyak 40 unit.²¹ Pembentukan lembaga tidak lagi berdasarkan prinsip pengorganisasian yang rasional dan objektif, tetapi untuk mengakomodasi kepentingan elit lokal dan organisasi pemerintahan daerah. Prinsipnya, mendahulukan siapa pejabat yang belum kebagian tempat, kemudian dibentuk dinas/instansi dengan mencari-cari tugas yang sesuai dengan jabatannya. Padahal, di tingkat pusat saja, sampai dengan 2007 terbentuk 52 lembaga *ad hoc* yang dinamakan sebagai dewan, komisi, dan badan sebagai wujud ketidakpercayaan dan ketidakmampuan lembaga yang secara fungsional bertanggungjawab dalam menangani sektor tugas tertentu. Lembaga ini menduplikasi tugas departemen atau lembaga yang ada dan menjadi beban APBN.²²

Di sisi lain, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mencoba menerapkan berbagai langkah terkait profesionalisme kerja aparat birokrasi, yaitu melalui penerapan unit kerja di pusat dan daerah dalam mewujudkan *good governance*. Hal tersebut diharapkan dapat bermuara pada proses pelayanan publik yang berkualitas. Daerah-daerah percontohan yang ditetapkan untuk tujuan itu, adalah Kabupaten Sragen, Karanganyar, Sidoarjo, Jember, Tabanan, Solok, Pare-Pare, Gorontalo, dan Banjarmasin. Profesionalisme kerja birokrasi yang berjalan paralel dengan kualitas sumber daya manusia hasil rekrutmen dan perangkat pendukungnya selama ini, masih terlampaui jauh untuk mampu dicapai secara maksimal. Praktik penyimpangan yang terjadi tidak saja diakibatkan oleh tingkat pendapatan yang rendah, tetapi dilatar belakangi oleh budaya kerja yang masih jauh di bawah standar. Perbandingan yang timpang antara jumlah pegawai dengan beban kerja yang harus dihadapi, menyebabkan terjadi pemborosan berkaitan dengan biaya yang harus dikeluarkan dan dapat mewarnai kasus praktik penyimpangan yang terjadi. Dengan laju volume anggaran yang masih terlampaui kecil bagi kesejahteraan pegawai negeri sipil dan anggota TNI/Polri, maka sukar diharapkan suatu penampilan birokrasi yang kondusif terhadap tuntutan demokrasi yang penuh kompetisi. Tuntutan demokrasi yang berkembang tidak saja di tataran lokal dan domestik semata, tetapi juga mencapai tataran internasional.

²¹ "Instansi di Daerah Tumbuh Tak Terkendali", *Kompas*, 26 April 2007.

²² *Ibid.*

Kondisi persaingan yang tajam dan ancaman keamanan nasional yang semakin canggih dan beragam, menyebabkan postur pertahanan pada umumnya dan TNI-Polri pada khususnya harus semakin dapat diandalkan. Postur semacam itu antara lain adalah menyangkut pemenuhan kebutuhan alat utama sistem senjata (alutsista) TNI yang selama ini sangat tergolong kurang memadai dan menantikan alokasi anggaran yang lebih proporsional. Prosedur pengadaannya yang seringkali melibatkan pihak ketiga sebagai perantara atau “cukong” tampaknya harus ditata lebih lanjut dalam kerangka profesionalisme penanganan tugas dari TNI. Departemen Pertahanan (Dephan) harus menjadi *leading sector* dalam mengendalikan dan sekaligus menertibkan berbagai praktik yang merugikan keuangan negara, tentu saja bekerjasama dengan instansi penegak hukum dan pihak audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Langkah yang diambil dalam konteks supremasi sipil demikian adalah suatu bentuk amanat yang harus ditindaklanjuti melalui koordinasi secara lintas sektoral. Penataan atas kelembagaan menyangkut pengadaan alutsista tampaknya juga berlaku dalam keinginan membebaskan TNI dari dunia bisnis, sebagaimana gencar dilakukan pasca pemberlakuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004. Satu hal yang harus dicatat adalah, reformasi TNI selama ini sudah melangkah dalam jalur yang positif, tetapi tampaknya langkah pembenahan di tingkat birokrasi sipil cenderung bergerak lambat. Ini adalah tidak *fair*, dan tampaknya komitmen ke arah formulasi kebijakan yang lebih seimbang antar kedua sisi birokrasi itu masih harus diperjuangkan. Apalagi, di tengah reformasi sudah berjalan selama hampir satu dasawarsa, yaitu terhitung pasca tahun 1998, tetapi sampai kini pemerintah Indonesia belum juga menyusun strategi dan postur pertahanan yang baru. Tanpa adanya strategi dan postur pertahanan yang jelas, kebijakan pertahanan yang diambil akan bersifat dadakan dan tidak dapat dikontrol, termasuk mengenai pengadaan peralatan pertahanan dan sarana pendukungnya.

Profesionalisme kerja juga menjadi kata kunci bagi reformasi Polri yang sejak 1999 dipisahkan dari struktur organisasi TNI, yaitu ketika bernama ABRI. Polri dianggap belum dapat melepaskan diri secara sepenuhnya dari kultur militeristik. Sebaliknya, pasca pemisahan secara struktural organisasi, konflik antara aparat Polri dengan TNI di lapangan seringkali terjadi. Konflik dilatarbelakangi oleh ego korps secara sempit dan bahkan hanya berdasarkan kecurigaan atas akses ekonomi yang dikuasai oleh masing-masing pihak. Penanganan tugas berkaitan dengan kasus yang dihadapi, masih mengundang kritik tajam dari publik. Bahkan, kesan “tebang pilih” selalu diajukan dalam menyelesaikan perkara sebelum nantinya dibahas lebih lanjut di forum pengadilan. Sikap Polri yang dianggap kurang serius dalam menangani kasus pembunuhan aktivis HAM Munir, adalah satu contoh kritik tersebut. Sementara itu, di tingkat

individual anggotanya di lapangan, praktik penyimpangan sangat mudah terjadi atau dijumpai oleh masyarakat. Perilaku penyimpangan hanya akan membuat belum terangkatnya wibawa atau citra Polri.

Ketika kebebasan informasi dibuka dan tuntutan profesionalisme birokrasi semakin menguat, terlihat sikap gamang pemerintah dalam menanggapi masalah ini. Sehingga tidak jarang terjadi multi tafsir atas perkembangan yang terjadi dan kebijakan yang dikeluarkan menjadi tidak jelas arahnya. Hal ini pernah tergambar saat DPR melalui Komisi I mulai gencar melakukan pembahasan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP), pihak eksekutif justru mengajukan “perlawanan” berupa penyusunan RUU Rahasia Negara. Dengan ketentuan yang longgar atas pemahaman kepentingan negara yang harus ditutup bagi akses publik dan kalaupun dibuka melalui pejabat negara yang dianggap berwenang sebagai wilayah diskresi kekuasaannya, maka birokrasi belum dapat dihentak perkembangannya. Padahal, resistensi antarsektor yang terjadi adalah sesuatu yang mubazir dan dapat membawa ongkos besar ketika birokrasi dipaksa oleh publik secara serampangan untuk melakukan reformasi atas dirinya.

Sesuai dengan pesatnya kemajuan teknologi informasi seharusnya terdapat suatu kebijakan yang mampu memadukan unsur keperluan pelayanan publik secara efektif dengan kepentingan penjagaan keragaman identitas lokal dalam komitmen prinsip nasional. Perpaduan masing-masing unsur kepentingan tersebut sudah menjadi sesuatu yang jamak dalam abad informasi sekarang ini, yaitu dengan memanfaatkan bentuk *e-government*, *e-procurement*, dan *cyber law*. Melalui pemanfaatan ini sekaligus dapat menjawab posisi Indonesia sebagai suatu negara yang multi budaya dan latar belakang sosial ekonomi masyarakatnya terhadap perspektif kerahasiaan yang tetap harus dipegang dan dinamika demokrasi yang perlu pula terus ditumbuhkembangkan.

Langkah Mempersehat Kehidupan Media Massa

Tidak saja pembenahan dilakukan terhadap media massa bersifat cetak, tetapi juga terhadap perkembangan dunia *cyber* dan elektronik pada umumnya yang sangat pesat. Gerak cepat perkembangan media cenderung meninggalkan perangkat hukum dalam mengantisipasi berbagai kemungkinan pelanggaran dan konsekuensi yang harus dihadapi. Tidak saja pemerintah yang harus mengantisipasi gerak cepat tersebut, tetapi juga ditinjau dalam domain keperluan lain untuk mengatasi segala efek samping atas penetrasi jalur komunikasi yang semakin beragam dan canggih. Domain lain ini adalah mengenai dunia bisnis, seperti halnya perkembangan metode audio visual dan teknik perekaman suara atau gambar yang sangat bersifat fleksibel. Setelah tidak lagi dikenal pencabutan SIUPP, pers berkembang sangat pesat dan seolah-olah

menjadi pilar penting demokrasi yang sukar dikendalikan oleh pemerintah. Undang-Undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers telah menjadi momentum sejarah kemerdekaan pers di Indonesia. Undang-Undang ini lahir karena desakan masyarakat pers yang menginginkan adanya jaminan kemerdekaan pers yang kuat melalui instrumen hukum. Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 menjadi satu-satunya produk legislasi yang tidak memiliki pengaturan lebih lanjut dalam bentuk apapun dan menjadikan Dewan Pers menjadi organ atau lembaga yang independen

Institusi pemerintah yang pernah memiliki sejarah menangani dunia pers, yaitu Departemen Penerangan, justru mengalami nasib pembubaran di masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, sebelum kemudian dihidupkan lagi melalui kantor Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) di masa Megawati. Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, institusi ini menjadi Departemen Komunikasi dan Informatika yang mengatur pers pada umumnya dan bahkan mengenai persoalan telematika. Intensitas komunikasi pemerintah dengan jajaran pers sangat tinggi, dan mulai berinteraksi dengan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) terhadap masalah penyiaran pada khususnya. Kelahiran Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran harus ditanggapi secara positif. Undang-Undang Penyiaran adalah produk hukum yang lahir dalam suasana kebatinan dan semangat reformasi, yang menitikberatkan pada pelibatan partisipasi publik dalam setiap kebijakan yang dibuat negara di bidang penyiaran.

Di tengah ruang penyiaran publik yang semakin terbuka, pemerintah tampak ingin mengembalikan situasi ke arah lain dibandingkan sekedar kebebasan akses informasi publik. Terbitnya empat Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyiaran yaitu, PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing, PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, dan PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan mengundang protes dari masyarakat. Beberapa PP ini dianggap mengabaikan prinsip demokratisasi penyiaran dan ada potensi mengembalikan kontrol pemerintah atas media. Di tengah situasi negara yang sedang mencoba memantapkan diri menjadi sebuah negara demokratis dengan memberikan kesempatan pada publik untuk terlibat dalam pengelolaan urusan yang menjadi hak publik, kelahiran beberapa PP tersebut dianggap menjadi langkah mundur dari semangat awalnya.

Perkembangan pers yang seimbang dalam konteks kematangan sistem politik adalah sangat positif bagi dinamika pemerintahan. Pers secara substansial akan memperoleh ruang yang memadai untuk berperan sebagai *watch dog* bagi jalannya pemerintahan dalam arti luas.

Pengawasan ini bermanfaat bagi pendidikan demokrasi rakyat, karena bukan hanya sekedar mencari-cari kesalahan. Tetapi, pers dituntut untuk mencari alternatif solusi atas setiap persoalan bangsa yang sedang berkembang dengan segala antisipasinya kemungkinan dampaknya di masa mendatang. Pada masalah tantangan pembangunan jangka panjang, di Angka 4 Huruf E-Politik Undang Undang RPJPN disebutkan:

“Konsolidasi demokrasi akan dihadapkan pula pada bagaimana melembagakan kebebasan pers/media massa. Akses masyarakat terhadap informasi yang bebas dan terbuka, dalam banyak hal akan lebih memudahkan kontrol atas pemenuhan kepentingan publik. Peran media massa yang bebas sangat menentukan dalam proses menemukan, mencegah, mempublikasikan berbagai bentuk penyelewengan kekuasaan dan korupsi. Tantangan lain adalah mengatasi berbagai dampak negatif perkembangan industri pers yang cenderung berpihak pada kepentingan kapitalis dan bukan mengedepankan kepentingan masyarakat luas. Keseluruhan upaya tersebut berada dalam konteks menempatkan peranan pers sebagai salah satu pilar dari perkembangan demokrasi suatu negara.”²³

Orientasi kapitalistik secara berlebihan yang dapat mengancam keberadaan dan idealisme pers, jelas menjadi ancaman bagi masa depan demokrasi di Indonesia, termasuk menyangkut mental generasi muda yang seharusnya justru menjadi tumpuan masa depan. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, karena hanya akan menambah kemungkinan ancaman nilai-nilai kontraproduktif atau bahkan bersifat destruktif melalui pintu kebebasan informasi yang dibuka. Di tengah akses informasi global yang semakin terbuka, orientasi kapitalistik akan semakin memperparah ruang masuknya informasi sampah yang menjadi racun bagi masa depan bangsa. Indikasi tidak sehatnya penerbitan pers tersebut tampak dari tiras media cetak mereka yang rendah, iklan yang minim, wartawan tidak profesional, tidak taat kode etik dan sajian beritanya pun tidak disukai sebagian besar masyarakat.²⁴ Liberalisasi politik media massa belum diimbangi oleh kelembagaan hukum yang dapat mengelola secara konstruktif atas sepak terjang media. Sehingga, ideologi kapitalisme media massa yang berkembang justru melahirkan paradoks, seperti halnya menyangkut oligopoli kepemilikan industrinya.

Sampai dengan kuartal tahun 2006 saja, tercatat bahwa belanja iklan di dalam industri televisi nasional hanya dikendalikan oleh beberapa orang, yaitu Harry Tanoesoedibyo, Chairul Tandjung, dan Anindya Bakrie.

²³ Lihat lebih lanjut keluruhan tantangan ini dalam konteks Lampiran Undang-Undang menyangkut point II.2. Tantangan.

²⁴ “70 Persen Penerbitan Pers Indonesia Tidak Berkualitas”, *Suara Pembaruan*, 24 April 2007.

Pengawasan ini bermanfaat bagi pendidikan demokrasi rakyat, karena bukan hanya sekedar mencari-cari kesalaham. Tetapi, pers dituntut untuk mencari alternatif solusi atas setiap persoalan bangsa yang sedang berkembang dengan segala antisipasinya kemungkinan dampaknya di masa mendatang. Pada masalah tantangan pembangunan jangka panjang, di Angka 4 Huruf E-Politik Undang Undang RPJPN disebutkan:

“Konsolidasi demokrasi akan dihadapkan pula pada bagaimana melembagakan kebebasan pers/media massa. Akses masyarakat terhadap informasi yang bebas dan terbuka, dalam banyak hal akan lebih memudahkan kontrol atas pemenuhan kepentingan publik. Peran media massa yang bebas sangat menentukan dalam proses menemukan, mencegah, mempublikasikan berbagai bentuk penyelewengan kekuasaan dan korupsi. Tantangan lain adalah mengatasi berbagai dampak negatif perkembangan industri pers yang cenderung berpihak pada kepentingan kapitalis dan bukan mengedepankan kepentingan masyarakat luas. Keseluruhan upaya tersebut berada dalam konteks menempatkan peranan pers sebagai salah satu pilar dari perkembangan demokrasi suatu negara.”²³

Orientasi kapitalistik secara berlebihan yang dapat mengancam keberadaan dan idealisme pers, jelas menjadi ancaman bagi masa depan demokrasi di Indonesia, termasuk menyangkut mental generasi muda yang seharusnya justru menjadi tumpuan masa depan. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, karena hanya akan menambah kemungkinan ancaman nilai-nilai kontraproduktif atau bahkan bersifat destruktif melalui pintu kebebasan informasi yang dibuka. Di tengah akses informasi global yang semakin terbuka, orientasi kapitalistik akan semakin memperparah ruang masuknya informasi sampah yang menjadi racun bagi masa depan bangsa. Indikasi tidak sehatnya penerbitan pers tersebut tampak dari tiras media cetak mereka yang rendah, iklan yang minim, wartawan tidak profesional, tidak taat kode etik dan sajian beritanya pun tidak disukai sebagian besar masyarakat.²⁴ Liberalisasi politik media massa belum diimbangi oleh kelembagaan hukum yang dapat mengelola secara konstruktif atas sepak terjang media. Sehingga, ideologi kapitalisme media massa yang berkembang justru melahirkan paradoks, seperti halnya menyangkut oligopoli kepemilikan industrinya.

Sampai dengan kuartal tahun 2006 saja, tercatat bahwa belanja iklan di dalam industri televisi nasional hanya dikendalikan oleh beberapa orang, yaitu Harry Tanoesoedibyo, Chairul Tandjung, dan Anindya Bakrie.

²³ Lihat lebih lanjut keluruhan tantangan ini dalam konteks Lampiran Undang-Undang menyangkut point II.2. Tantangan.

²⁴ “70 Persen Penerbitan Pers Indonesia Tidak Berkualitas”, *Suara Pembaruan*, 24 April 2007.

Mereka memperoleh belanja iklan sebesar Rp. 10,5 triliun atau 71,82 persen dari total Rp 14,7 triliun pangsa yang ada. Porsi terbesar diperoleh Media Nusantara Citra (MNC) Group, perusahaan yang dimiliki Harry Tanoesoedibyo, melalui kepemilikan 3 stasiun televisi (RCTI, TPI, dan Global), yang meraih Rp 4,8 triliun atau 32,9 persen dari total belanja iklan. Stasiun televisi yang dimiliki Chairul Tanjung, yaitu Trans TV dan TV 7 menduduki tempat kedua dengan perolehan Rp 3,4 triliun (23,2 persen). Sementara itu, Anindya Bakrie, melalui AN TV dan Lativi, berhasil meraih Rp 2,3 triliun (15,7 persen) menempati posisi ketiga.²⁵

Pertumbuhan perusahaan media tidak diimbangi dengan ketersediaan sumber daya manusia yang mampu mengelola media tersebut dengan baik. Pada akhirnya, banyak perusahaan media yang mempekerjakan orang yang sebenarnya tidak atau belum siap untuk menjadi wartawan. Tanpa melalui pendidikan jurnalistik atau *training* terlebih dahulu, mereka sudah menjadi reporter atau bahkan berperan sebagai redaktur media. Yang menyedihkan, mereka sebenarnya juga tidak tahu tugas seorang wartawan. Sudah menjadi pengetahuan umum, terdapat media yang membekali wartawannya dengan kartu pers, untuk mencari uang, bukan berita atau diistilahkan sebagai “wartawan bodrex”. Biasanya media semacam ini tidak menerbitkan surat kabar atau menerbitkan sesekali saja, selebihnya untuk cari uang. Tentu saja hal ini sangat merugikan profesi kewartawanan. Hal tersebut menjadi keprihatinan dalam era kebebasan pers. Pihak Dewan Pers sendiri merasa kesulitan mengatur wartawan gadungan itu, karena berusaha memperoleh berita dengan cara memeras atau menekan (*pressure*) narasumber.

Melihat perkembangan tersebut, ternyata Indonesia masih kekurangan wartawan yang benar-benar profesional, yang mengabdikan dan membangun bangsa ini melalui dunia profesi kewartawannya. Beranjak dalam poin-poin persoalan yang masih dihadapi itu, menjadi penting untuk memperhatikan berbagai langkah dalam mencapai perspektif tujuan yang lebih luas daripada sekadar mempersoalkan hal-hal terlampau teknis. Meskipun bukan berarti mengembalikan pada situasi pengeangan kebebasan informasi, tetapi tampaknya pematapan konsolidasi demokrasi harus dibarengi oleh kematangan nilai-nilai kebangsaan. Sesuai dengan tahapan perencanaan pembangunan, Undang-Undang RPJPN sudah menentukan masalah ini sejak dini, yaitu melalui tahapan RPJM ke 1 (2005-2009), sebagai berikut:

“Indonesia yang aman dan damai ditandai dengan meningkatnya rasa aman dan damai serta terjaganya NKRI berdasarkan Pancasila,

²⁵ “Media Bussiness: Economic and Political Advantages”, dalam The Habibie Center, “Good Politic Bad Law”, *Post Script* Vol. IV, No. 4 April 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika melalui tertanganinya berbagai kerawanan dan tercapainya landasan pembangunan kemampuan pertahanan nasional, serta meningkatnya keamanan dalam negeri, termasuk keamanan sosial sehingga peranan Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia semakin meningkat. Kondisi ini didukung oleh berkembangnya nilai baru yang positif dan produktif pada setiap aspek kehidupan dalam rangka memantapkan budaya nasional, termasuk wawasan dan budaya bahari; menguat dan meluasnya pemahaman tentang identitas nasional sebagai negara demokrasi dalam tatanan masyarakat internasional; dan meningkatnya pelestarian serta pengembangan kekayaan budaya untuk memperkokoh kedaulatan NKRI berlandaskan falsafah Pancasila.”²⁶

Langkah Memperkuat Diplomasi Politik Bebas Aktif dan Pertahanan Negara

Pasca peredaan ketegangan perang dingin dan tampilnya kekuatan tunggal adidaya Amerika Serikat, ternyata masih ditandai oleh situasi konflik atau aksi kekerasan di beberapa kawasan. Bahkan, sejak muncul isu terorisme, justru menimbulkan persoalan yang dibalut dengan masalah pemberian label politis tertentu, yaitu menyangkut keberadaan simbol Islam yang dihadap-hadapkan dengan dunia barat. Walaupun sebenarnya ini adalah hal yang fatal, tetapi seolah-olah sikap konfrontatif berdasarkan kecurigaan atas simbol agama justru menjadi pembenaran bagi dilakukannya tindakan unilateral terhadap masalah yang dihadapi. Kasus penyerangan pasukan sekutu di bawah pimpinan Amerika Serikat dan Inggris terhadap Irak, dengan alasan kepemilikan senjata pemusnah massal (walaupun ini dicari-cari dan kemudian memang tidak terbukti), adalah contoh konkrit mengenai penggunaan cara unilateral.

Indonesia sebagai suatu negara yang menganut pandangan politik bebas aktif mempunyai tantangan tersendiri atas kecenderungan penggunaan cara sepihak demikian. Padahal, penggunaan cara sepihak mempunyai potensi kerusakan dan jatuhnya korban dalam skala sangat besar. Komitmen berbagai pihak dan koordinasi antarinstansi pemerintahan akan sebaiknya diarahkan dalam perspektif diplomatis yang sangat menjunjung perdamaian. Langkah awalnya, di samping membenahi kualitas diplomat Indonesia agar semakin terampil dalam bernegosiasi di forum internasional, adalah juga dengan membangun komunikasi secara informal terhadap berbagai komunitas masyarakat global. Langkah tersebut juga dapat semakin kondusif, mengingat kemungkinan peta global di kalangan negara-negara industri maju pun dapat bergerak pada situasi berbeda dibandingkan saat ini. Hal ini terkait

²⁶ Lihat Angka IV.2. RPJM ke 1 (2005-2009) terkait dengan masalah tahapan dan skala prioritas.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika melalui tertanganinya berbagai kerawanan dan tercapainya landasan pembangunan kemampuan pertahanan nasional, serta meningkatnya keamanan dalam negeri, termasuk keamanan sosial sehingga peranan Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia semakin meningkat. Kondisi ini didukung oleh berkembangnya nilai baru yang positif dan produktif pada setiap aspek kehidupan dalam rangka memantapkan budaya nasional, termasuk wawasan dan budaya bahari; menguat dan meluasnya pemahaman tentang identitas nasional sebagai negara demokrasi dalam tatanan masyarakat internasional; dan meningkatnya pelestarian serta pengembangan kekayaan budaya untuk memperkokoh kedaulatan NKRI berlandaskan falsafah Pancasila.”²⁶

Langkah Memperkuat Diplomasi Politik Bebas Aktif dan Pertahanan Negara

Pasca peredaan ketegangan perang dingin dan tampilnya kekuatan tunggal adidaya Amerika Serikat, ternyata masih ditandai oleh situasi konflik atau aksi kekerasan di beberapa kawasan. Bahkan, sejak muncul isu terorisme, justru menimbulkan persoalan yang dibalut dengan masalah pemberian label politis tertentu, yaitu menyangkut keberadaan simbol Islam yang dihadap-hadapkan dengan dunia barat. Walaupun sebenarnya ini adalah hal yang fatal, tetapi seolah-olah sikap konfrontatif berdasarkan kecurigaan atas simbol agama justru menjadi pembenaran bagi dilakukannya tindakan unilateral terhadap masalah yang dihadapi. Kasus penyerangan pasukan sekutu di bawah pimpinan Amerika Serikat dan Inggris terhadap Irak, dengan alasan kepemilikan senjata pemusnah massal (walaupun ini dicari-cari dan kemudian memang tidak terbukti), adalah contoh konkrit mengenai penggunaan cara unilateral.

Indonesia sebagai suatu negara yang menganut pandangan politik bebas aktif mempunyai tantangan tersendiri atas kecenderungan penggunaan cara sepihak demikian. Padahal, penggunaan cara sepihak mempunyai potensi kerusakan dan jatuhnya korban dalam skala sangat besar. Komitmen berbagai pihak dan koordinasi antarinstansi pemerintahan akan sebaiknya diarahkan dalam perspektif diplomatis yang sangat menjunjung perdamaian. Langkah awalnya, di samping membenahi kualitas diplomat Indonesia agar semakin terampil dalam bernegosiasi di forum internasional, adalah juga dengan membangun komunikasi secara informal terhadap berbagai komunitas masyarakat global. Langkah tersebut juga dapat semakin kondusif, mengingat kemungkinan peta global di kalangan negara-negara industri maju pun dapat bergerak pada situasi berbeda dibandingkan saat ini. Hal ini terkait

²⁶ Lihat Angka IV.2. RPJM ke 1 (2005-2009) terkait dengan masalah tahapan dan skala prioritas.

dengan tampilnya beberapa kekuatan ekonomi dan politik di kawasan Eropa, seperti halnya Perancis, Jerman, dan Rusia serta Jepang dari benua Asia yang dapat mengimbangi peranan Amerika Serikat.

Sehubungan dengan langkah-langkah yang diambil, maka terkait dengan persoalan diplomasi, perlu menjadi pegangan mengenai sasaran pokok, arah, tahapan, dan prioritas pembangunan tahun 2005-2025, yaitu sebagai berikut:

“(1) Memperkuat dan mempromosikan identitas nasional sebagai negara demokratis dalam tatanan masyarakat internasional; (2) Memulihkan posisi penting Indonesia sebagai negara demokratis besar yang ditandai oleh keberhasilan diplomasi di fora internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integrasi wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional; (3) Meningkatnya kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai; (4) Terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global; (5) Meningkatnya investasi perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri.”²⁷

Usaha mencapai hal-hal yang menjadi sasaran pokok tersebut adalah berkaitan kepemilikan sumber daya yang dimiliki. Tanpa kepemilikan sumber daya tersebut adalah mustahil dapat diwujudkan suatu penampilan Indonesia yang dapat disegani dan memiliki kontribusi signifikan dalam proses penciptaan perdamaian dunia. Melalui pemahaman konstruktif atas segala sumber daya dan potensi yang dimiliki, maka dapat diukur sampai seberapa jauh sasaran pokok itu sesuai dengan tahapan RPJMN yang telah dilaksanakan. Pada konteks pergaulan internasional, segala yang dilakukan pemerintah akan mempunyai dampak terhadap keadaan di dalam negeri. Hal ini sebagaimana terlihat pada kasus dukungan pemerintah Indonesia terhadap Resolusi 1747 bersama 14 negara anggota Dewan Keamanan (DK) PBB lainnya yang mengundang kritik pedas, termasuk dari DPR yang disertai dengan ancaman penggunaan hak interpelasi. Resolusi ini menjatuhkan sanksi kepada Iran sehubungan dengan program nuklir negara tersebut. Pemahaman mengenai politik luar negeri yang bebas dan aktif sangat interpretatif dan mudah mengundang perdebatan satu sama lain pihak yang berkepentingan. Posisi Indonesia yang masih tergantung pada bantuan luar negeri, seringkali menjadi rintangan dalam menciptakan kemandirian secara penuh dalam pelaksanaan politik bebas aktif. Isu mengenai pinjaman dan ketergantungan pada investasi asing dalam menggerakkan ekonomi Indonesia

²⁷ Lihat Huruf H. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional.

telah berlangsung dalam jangka waktu cukup lama. Ini turut menjadi bahan perdebatan tajam dalam menilai komitmen dan kemampuan melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang benar-benar mencerminkan prinsip bebas dan aktif.²⁸ Bahkan, situasi pertikaian komunal di dalam negeri, lemahnya penegakkan hukum, dan ketergantungan ekonomi, memperlemah posisi Indonesia di forum internasional. Kelemahan tersebut tidak jarang menjadi ruang untuk dimanfaatkan pihak-pihak di luar negeri.

Terkait dengan penguatan diplomasi internasional, diperlukan sarana penopang pertahanan yang dapat membuat pihak luar atau negara lain tidak berbuat negatif bagi kedaulatan Indonesia. Pencapaian tugas semacam ini diletakkan pada pengembangan kapasitas penanggung jawab pertahanan dan keamanan baik TNI dan Polri, untuk memiliki kemampuan yang minimal (*minimum essential forces*). Persoalannya adalah kemampuan anggaran negara masih terbatas dalam pembiayaan pertahanan, termasuk untuk menanggung beban kesiapan persenjataan dan kesejahteraan prajurit. Kemampuan anggaran negara yang terbatas, yaitu selama ini tidak lebih dari satu persen dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB) atau sekitar empat persen dari APBN. Beranjak atas keterbatasan anggaran dan pengalaman di bidang pertahanan, pemerintah berusaha untuk memfokuskan pembangunan pertahanan berbasis kemampuan (*capability based defense*) daripada berbasis ancaman (*threat based defense*). Di samping berbasis kemampuan, pemerintah juga menerapkan konsep Tri Matra Terpadu. Konsep ini mencoba memadukan seluruh kemampuan dan kekuatan di ketiga matra angkatan. Bahkan, dalam proses pengadaan senjata diupayakan agar dapat dipilih yang dianggap dapat kompatibel dengan dua atau tiga angkatan sekaligus. Sehingga, pengajuan pengadaan senjata akan dilakukan secara berjenjang, mulai dari markas besar setiap angkatan, markas besar TNI, dan Dephan sebagai pemantau. Pihak Sekretaris Jenderal dan Dirjen Perencanaan Pertahanan Dephan dituntut untuk bekerjasama dengan Kepala Staf Umum Markas Besar TNI beserta seluruh Asisten Perencanaan Umum Markas Besar ketiga matra angkatan.²⁹

²⁸ Baca tentang masalah ini ketika Indonesia dimasa Orde Baru dari tulisan Allan A. Samson, "Indonesia", dalam Robert N. Kearney (Edited), *Op.cit.*, h. 273.

²⁹ Strategi pemerintah dalam mengatasi keterbatasan anggaran pertahanan di atas, ternyata tidak terlepas dari kritik yang dianggap sebagai "barang baru stok lama". Dalam sejarah pernah dikenal istilah angkatan bersenjata yang kecil, efektif, modern, dan profesional, sebagaimana disampaikan oleh Panglima ABRI saat itu, LB Moerdani. Konsep Tri Matra Terpadu yang menjadi gagasan Dephan juga dinilai pesimis, dapat sukses diterapkan di lapangan. Bahkan, konsep itu seharusnya diarahkan pada upaya mewujudkan kemampuan TNI untuk mampu menggelar kekuatannya dalam suatu operasi gabungan di bawah satu komando, sebagaimana yang sudah dimiliki saat ini

Disatu sisi, pengembangan kemampuan kelembagaan TNI sebagai penanggungjawab pertahanan, adalah sangat relevan dengan tanggungjawab medan kewilayahan yang ditangani. Meskipun di sisi lain, ketentuan mengenai pertahanan semesta, yaitu melalui keterlibatan berbagai pihak dan partisipasi aktif dari kalangan yang wajib melakukannya, berjalan dalam konteks suatu tanggungjawab bersama untuk melakukan tugas itu. Salah satu bentuk dari realisasi tanggung jawab tersebut adalah, melalui pengembangan industri pertahanan dalam negeri, terutama untuk pemenuhan kebutuhan suku cadang peralatan dan sarana pendukung pertahanan negara. Kemungkinan ancaman jatuhnya sanksi dengan alasan tertentu, biasanya terkait dengan isu hak asasi manusia (HAM), adalah sesuatu yang harus dijawab melalui langkah-langkah antisipatif.

Kemungkinan sanksi tersebut tetap beralasan, meskipun pasca tahun 2005 ini menunjukkan adanya suatu perbaikan dalam hal kerjasama militer Indonesia dengan pihak luar negeri, termasuk negara produsen senjata seperti halnya Amerika Serikat. Pengalaman saat mengalami embargo suku cadang peralatan tempur sebagai akibat peristiwa Santa Cruz, Timor Timur tahun 1992, dan berlanjut dengan pembatalan program pelatihan perwira TNI melalui IMET (*International Military Education and Training*), misalnya, sangat berharga untuk dipetik pelajarannya. Pelajaran itu adalah mengenai keperluan semaksimal mungkin membangun industri pertahanan dalam negeri. Sehubungan komitmen kemandirian itu, maka perlu dicatat langkah-langkah menuju realisasinya di tingkat lapangan. Perusahaan dalam negeri yang memproduksi alat utama sistem persenjataan antara lain adalah PT Perusahaan Industri Angkatan Darat (Pindad), PT Perusahaan Angkatan Laut (PAL), dan PT Dirgantara Indonesia. PT PAL melakukan kerjasama dengan Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya untuk memproduksi kapal perang siluman (*stealth*), artinya kapal perang yang tidak dapat dideteksi oleh radar musuh. Sedangkan, TNI AD membeli 10 ribu senapan serbu jenis SS-2 produksi Pindad tahun 2006, meskipun baru sebatas pada tingkat suku cadangnya terlebih dahulu.

Sesuai dengan arah tantangan yang dihadapi, Undang-Undang RPJPN menyatakan:

“perubahan geopolitik internasional yang ditandai dengan memudarnya prinsip multilateralisme dan menguatnya pendekatan

yaitu berupa Komando Pertahanan Udara Nasional. Strategi berikut kebijakan dalam mengatasi berbagai keterbatasan yang dihadapi, dianggap lebih berada pada tataran pembentukan postur transisi sambil menunggu negara siap mengalokasikan anggaran secara penuh, sesuai kebutuhan yang diajukan.

Disatu sisi, pengembangan kemampuan kelembagaan TNI sebagai penanggungjawab pertahanan, adalah sangat relevan dengan tanggungjawab medan kewilayahan yang ditangani. Meskipun di sisi lain, ketentuan mengenai pertahanan semesta, yaitu melalui keterlibatan berbagai pihak dan partisipasi aktif dari kalangan yang wajib melakukannya, berjalan dalam konteks suatu tanggungjawab bersama untuk melakukan tugas itu. Salah satu bentuk dari realisasi tanggung jawab tersebut adalah, melalui pengembangan industri pertahanan dalam negeri, terutama untuk pemenuhan kebutuhan suku cadang peralatan dan sarana pendukung pertahanan negara. Kemungkinan ancaman jatuhnya sanksi dengan alasan tertentu, biasanya terkait dengan isu hak asasi manusia (HAM), adalah sesuatu yang harus dijawab melalui langkah-langkah antisipatif.

Kemungkinan sanksi tersebut tetap beralasan, meskipun pasca tahun 2005 ini menunjukkan adanya suatu perbaikan dalam hal kerjasama militer Indonesia dengan pihak luar negeri, termasuk negara produsen senjata seperti halnya Amerika Serikat. Pengalaman saat mengalami embargo suku cadang peralatan tempur sebagai akibat peristiwa Santa Cruz, Timor Timur tahun 1992, dan berlanjut dengan pembatalan program pelatihan perwira TNI melalui IMET (*International Military Education and Training*), misalnya, sangat berharga untuk dipetik pelajarannya. Pelajaran itu adalah mengenai keperluan semaksimal mungkin membangun industri pertahanan dalam negeri. Sehubungan komitmen kemandirian itu, maka perlu dicatat langkah-langkah menuju realisasinya di tingkat lapangan. Perusahaan dalam negeri yang memproduksi alat utama sistem persenjataan antara lain adalah PT Perusahaan Industri Angkatan Darat (Pindad), PT Perusahaan Angkatan Laut (PAL), dan PT Dirgantara Indonesia. PT PAL melakukan kerjasama dengan Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya untuk memproduksi kapal perang siluman (*stealth*), artinya kapal perang yang tidak dapat dideteksi oleh radar musuh. Sedangkan, TNI AD membeli 10 ribu senapan serbu jenis SS-2 produksi Pindad tahun 2006, meskipun baru sebatas pada tingkat suku cadangnya terlebih dahulu.

Sesuai dengan arah tantangan yang dihadapi, Undang-Undang RPJPN menyatakan:

“perubahan geopolitik internasional yang ditandai dengan mudarnya prinsip multilateralisme dan menguatnya pendekatan

yaitu berupa Komando Pertahanan Udara Nasional. Strategi berikut kebijakan dalam mengatasi berbagai keterbatasan yang dihadapi, dianggap lebih berada pada tataran pembentukan postur transisi sambil menunggu negara siap mengalokasikan anggaran secara penuh, sesuai kebutuhan yang diajukan.

unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan *pre-emptive strike* akan mengubah sama sekali tataran politik internasional dan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Selain itu, menguatnya kemampuan militer negara tetangga yang secara signifikan melebihi kemampuan pertahanan Republik Indonesia telah melemahkan posisi tawar dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional.³⁰

Perlunya melakukan pembenahan menyangkut sarana pertahanan dalam konteks penguatan diplomasi internasional, mengingat konflik menyangkut klaim kawasan atau bahkan teritori tertentu dalam skala yang terkecil sekalipun, diperkirakan tetap akan terjadi. Ketidaksepakatan dalam penetapan batas antarnegara menyangkut kedaulatan teritori harus mampu dilakukan secara dan tidak hanya bertumpu pada kemampuan Departemen Luar Negeri semata, tetapi harus benar-benar dilakukan secara *total football*. Di samping potensi konflik akibat saling klaim teritorial perbatasan, kasus pelanggaran kedaulatan wilayah juga harus menjadi catatan perbaikan dalam rangka menghadapi tantangan di masa mendatang. Selama ini, baik di kawasan udara dan laut adalah merupakan jalan yang sering ditempuh kalangan asing untuk masuk wilayah Indonesia. Di udara, pesawat asing tak dikenal memasuki wilayah Indonesia melalui pantai barat Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam.

Pelacakan pesawat tidak dapat dilakukan secara maksimal, karena armada pesawat terdekat hanya berada di skuadron 12 di Pekanbaru, Riau. Penyebab masuknya pesawat asing tersebut, antara lain karena alasan navigasi, faktor cuaca yang buruk, pesawat mata-mata, atau sengaja ingin memperpendek jarak tempuh dengan menerobos wilayah Indonesia. Bahkan, pesawat TNI AU selalu kalah cepat mengejar pesawat asing itu. Menyadari keterbatasan ini, di samping perlu segera dilakukan pembenahan peralatan, juga harus dibangun kekuatan tempur di wilayah lain, terutama kawasan Sumatera Utara, agar mempermudah jangkauan wilayah pengawasan kedaulatan. Di samping itu, penyelesaian atas masalah radar yang dimiliki juga harus menjadi prioritas. Kemampuan radar di pangkalan udara Medan hanya dapat bekerja selama 12 jam, dan jika dipaksa bekerja selama 24 jam, dikhawatirkan terjadi kerusakan di kemudian hari. Sementara itu, di laut, kapal-kapal asing tidak dikenal

³⁰ Huruf F Pertahanan Keamanan Undang-Undang RPJPN.

unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan *pre-emptive strike* akan mengubah sama sekali tataran politik internasional dan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Selain itu, menguatnya kemampuan militer negara tetangga yang secara signifikan melebihi kemampuan pertahanan Republik Indonesia telah melemahkan posisi tawar dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional.³⁰

Perlunya melakukan pembenahan menyangkut sarana pertahanan dalam konteks penguatan diplomasi internasional, mengingat konflik menyangkut klaim kawasan atau bahkan teritori tertentu dalam skala yang terkecil sekalipun, diperkirakan tetap akan terjadi. Ketidaksepakatan dalam penetapan batas antarnegara menyangkut kedaulatan teritori harus mampu dilakukan secara dan tidak hanya bertumpu pada kemampuan Departemen Luar Negeri semata, tetapi harus benar-benar dilakukan secara *total football*. Di samping potensi konflik akibat saling klaim teritorial perbatasan, kasus pelanggaran kedaulatan wilayah juga harus menjadi catatan perbaikan dalam rangka menghadapi tantangan di masa mendatang. Selama ini, baik di kawasan udara dan laut adalah merupakan jalan yang sering ditempuh kalangan asing untuk masuk wilayah Indonesia. Di udara, pesawat asing tak dikenal memasuki wilayah Indonesia melalui pantai barat Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam.

Pelacakan pesawat tidak dapat dilakukan secara maksimal, karena armada pesawat terdekat hanya berada di skuadron 12 di Pekanbaru, Riau. Penyebab masuknya pesawat asing tersebut, antara lain karena alasan navigasi, faktor cuaca yang buruk, pesawat mata-mata, atau sengaja ingin memperpendek jarak tempuh dengan menerobos wilayah Indonesia. Bahkan, pesawat TNI AU selalu kalah cepat mengejar pesawat asing itu. Menyadari keterbatasan ini, di samping perlu segera dilakukan pembenahan peralatan, juga harus dibangun kekuatan tempur di wilayah lain, terutama kawasan Sumatera Utara, agar mempermudah jangkauan wilayah pengawasan kedaulatan. Di samping itu, penyelesaian atas masalah radar yang dimiliki juga harus menjadi prioritas. Kemampuan radar di pangkalan udara Medan hanya dapat bekerja selama 12 jam, dan jika dipaksa bekerja selama 24 jam, dikhawatirkan terjadi kerusakan di kemudian hari. Sementara itu, di laut, kapal-kapal asing tidak dikenal

³⁰ Huruf F Pertahanan Keamanan Undang-Undang RPJPN.

unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan *pre-emptive strike* akan mengubah sama sekali tataran politik internasional dan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Selain itu, menguatnya kemampuan militer negara tetangga yang secara signifikan melebihi kemampuan pertahanan Republik Indonesia telah melemahkan posisi tawar dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional.³⁰

Perlunya melakukan pembenahan menyangkut sarana pertahanan dalam konteks penguatan diplomasi internasional, mengingat konflik menyangkut klaim kawasan atau bahkan teritori tertentu dalam skala yang terkecil sekalipun, diperkirakan tetap akan terjadi. Ketidaksepatan dalam penetapan batas antarnegara menyangkut kedaulatan teritori harus mampu dilakukan secara dan tidak hanya bertumpu pada kemampuan Departemen Luar Negeri semata, tetapi harus benar-benar dilakukan secara *total football*. Di samping potensi konflik akibat saling klaim teritorial perbatasan, kasus pelanggaran kedaulatan wilayah juga harus menjadi catatan perbaikan dalam rangka menghadapi tantangan di masa mendatang. Selama ini, baik di kawasan udara dan laut adalah merupakan jalan yang sering ditempuh kalangan asing untuk masuk wilayah Indonesia. Di udara, pesawat asing tak dikenal memasuki wilayah Indonesia melalui pantai barat Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam.

Pelacakan pesawat tidak dapat dilakukan secara maksimal, karena armada pesawat terdekat hanya berada di skuadron 12 di Pekanbaru, Riau. Penyebab masuknya pesawat asing tersebut, antara lain karena alasan navigasi, faktor cuaca yang buruk, pesawat mata-mata, atau sengaja ingin memperpendek jarak tempuh dengan menerobos wilayah Indonesia. Bahkan, pesawat TNI AU selalu kalah cepat mengejar pesawat asing itu. Menyadari keterbatasan ini, di samping perlu segera dilakukan pembenahan peralatan, juga harus dibangun kekuatan tempur di wilayah lain, terutama kawasan Sumatera Utara, agar mempermudah jangkauan wilayah pengawasan kedaulatan. Di samping itu, penyelesaian atas masalah radar yang dimiliki juga harus menjadi prioritas. Kemampuan radar di pangkalan udara Medan hanya dapat bekerja selama 12 jam, dan jika dipaksa bekerja selama 24 jam, dikhawatirkan terjadi kerusakan di kemudian hari. Sementara itu, di laut, kapal-kapal asing tidak dikenal

³⁰ Huruf F Pertahanan Keamanan Undang-Undang RPJPN.

sering masuk wilayah Indonesia. Pihak asing cenderung sudah mampu membuat peta tentang kemampuan militer Indonesia.

Kasus pelanggaran batas wilayah kedaulatan ini, tampaknya harus diselesaikan dalam format yang menyeluruh, yaitu dengan kesadaran bahwa belum terdapat kepastian secara lengkap garis batas laut, darat maupun udara, antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga. Negara-negara tersebut adalah, Timor Leste, Malaysia, Papua Nugini, Singapura, Filipina, Vietnam, Australia, dan Thailand. Untuk batas maritim saja, belum diperoleh kejelasan terkait dengan persoalan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga, yang sangat merugikan Indonesia. Akibatnya, terbuka celah bagi pencurian ikan, penyelundupan barang atau muatan ilegal, dan sebagainya, melalui perairan Indonesia. Keseluruhan masalah batas wilayah memang memerlukan kerjasama lintas departemen, terutama dalam konteks peningkatan kemampuan diplomasi internasional dengan disertai perkuatan unsur pertahanan negara.

Sumber Daya Pendukung

Dengan segala aset yang dimiliki saat ini, tampaknya berbagai agenda menyangkut upaya penguatan demokrasi perlu dilakukan penataan ulang dalam rangka mencapai suatu kemajuan. Jangan sampai sebagaimana isu mengenai amandemen konstitusi atau isu kembali ke naskah asli (sebelum dilakukan amandemen), menjadi wacana yang kontraproduktif. Baik di tingkat suprastruktur pemerintahan dalam arti luas maupun jaringan infrastruktur politik berupa kelompok profesi, lembaga swadaya, maupun organisasi kemasyarakatan dan partai politik, proses pengambilan kebijakan perlu di arahkan secara berdaya guna dalam konteks pembangunan politik. Perkembangan demokrasi hasil reformasi perlu terus dibenahi dalam rangka menuju proses penguatan dengan tidak mengabaikan kemungkinan penyusunan ulang secara kelembagaan. Sekaligus, sikap ini untuk menjawab adanya kesan skeptisisme berupa kerinduan atas kalangan tertentu yang merasa kecewa terhadap hasil reformasi tentang perlunya kembali ke zaman otoriter yang dianggap telah membawa prinsip keteraturan dan bahkan kesejahteraan.

Pembenahan atas segala sumber daya politik dalam menopang laju dinamika demokrasi yang diharapkan, tidak dapat lagi ditunda pada masa-masa mendatang. Tetapi, hal ini harus dilakukan sejak sekarang dan Undang-Undang RPJPN telah mengidentifikasi segala bentuk tindakan yang diperlukan dalam kerangka perencanaan pembangunan secara menyeluruh. Segala potensi yang ada, sebagaimana halnya analogi pemikiran mengenai sumber daya pembangunan di luar bidang politik, maka harus dipandang bahwa segala sumber daya politik yang ada sebagai

suatu potensi yang dapat dimanfaatkan dan bukan menjadi beban. Pemanfaatan tersebut dalam rangka menuju kemajuan dan dilakukan evaluasi secara terbuka terhadap segala kelebihan dan kekurangan masing-masing.

Sumber daya politik terpenting saat ini adalah mengenai pengalaman dan kelembagaan Pemilu yang dimiliki. Dengan pembenahan Komisi Pemilihan Umum (KPU) setelah terjadi kasus korupsi pengadaan logistik yang melibatkan beberapa anggotanya, dan dilanjutkan dengan lahirnya Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, posisi sumber daya politik ini sangat strategis. Letak strategis Pemilu dalam penguatan fundamental demokrasi berjangka panjang, adalah suatu hal yang tidak dapat ditolak atau justru ditarik ke belakang. Diakui, tidak ada jaminan bahwa pemilu yang demokratis dapat menghasilkan pemerintahan yang selalu tanggap kepada aspirasi masyarakat. Bahkan bukan mustahil, Pemilu menghasilkan oligarki elit yang justru menghasilkan kebijakan bertentangan dengan kebutuhan atau tuntutan rakyat. Tetapi Pemilu adalah prasyarat mutlak (*necessary condition*) dalam membangun demokrasi agar dapat berlandaskan kesepakatan yang diakui keabsahannya. Rujukan kembali ke suasana penguasa otoriter atau cerita konyol ketidakpuasan militer atas kinerja sipil yang dihasilkan pemilu, tampaknya bukan lagi “sesuatu layak jual” sejalan dengan perjalanan demokrasi di Indonesia. Pengalaman ini bertolak belakang dengan kebiasaan di beberapa negara yang sudah sering mengalami kudeta, sebagaimana halnya Thailand yang menghancurkan tradisi politiknya dan terlampaui ditopang oleh figur Raja dalam menyelesaikan komplikasi yang dihadapi.

Rincian atas ketentuan pengaturan mengenai pemilu yang harus diperhatikan arah perkembangannya adalah terutama mengenai perangkat pengaturan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilu anggota legislatif pusat dan daerah (termasuk bagi anggota DPD tentunya), pemilihan kepala daerah, partai politik, organisasi masyarakat, serta masalah susunan dan kedudukan lembaga legislatif. Sejauh mungkin, diperlukan pemikiran bersifat komprehensif dalam merumuskan ketentuan perangkat aturan tersebut, yang biasanya setingkat undang-undang sebagaimana berlaku selama ini. Komitmen pemikiran ini berlandaskan pada keperluan dihilangkannya kebiasaan bongkar pasang undang-undang pada saat menyambut momentum pemilu, dengan alasan tertentu yang pada dasarnya hanya mengabdikan pada kepentingan kelompok atau individu semata.

Sebagai faktor yang mencukupi (*sufficient conditions*) atas peranan Pemilu dalam politik, adalah mengenai keberadaan sumber daya kelembagaan di tingkat birokrasi yang harus semakin dituntut untuk bergerak secara cepat dengan memperhatikan prinsip akuntabilitas. Sumber daya sektor politik tidak dapat diabdikan bagi pembangunan

ekonomi semata, tetapi juga dituntut untuk difokuskan pada proses penegakkan hukum. Tidak saja dalam memenuhi rasa keadilan, lintas sektor yang terjadi sangat bermanfaat dalam membangun komunikasi timbal balik dengan tidak mengabaikan spesialisasi fungsi masing-masing. Kata kunci dalam faktor ini adalah peranan *civil society* dalam mendorong secara aktif negara untuk melakukan tindakan secara terkoordinatif menyangkut visi dan misi perencanaan pembangunan jangka panjang yang dianut. Dorongan *civil society* dibutuhkan agar visi pembangunan tidak menjadi sekedar slogan kosong di tingkat lapangan sesuai tahap lima tahun dan program tahunan yang dianut dalam format anggaran negara. Visi tersebut adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Sementara itu, misi pembangunan yang dianut adalah melalui 8 misi pembangunan sebagaimana ditegaskan Undang-Undang RPJPN.

Penutup

Pola pikir visioner yang terkandung dalam Undang-Undang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang 20 tahun, dapat dipandang sebagai rumusan yang menjadi semangat dalam melakukan langkah secara simultan melalui keterlibatan aktif berbagai pihak. Bukan mustahil dan bahkan sudah pasti, pada perjalanan waktu ditemui sinisme berupa anggapan sebagai sekedar mimpi di tengah kesulitan yang terjadi pada situasi saat itu. Setidaknya, pengalaman saat pemaparan Visi Indonesia 2030 sudah mengajarkan mengenai sikap sinis dari sebagian kalangan terhadap harapan pembangunan yang disampaikan. Sikap sinis ini tidak perlu terlampaui dirisaukan, ketika terjadi usaha melalui pemanfaatan sumber daya yang tersedia dan kalau perlu secara kreatif diciptakan (*innovation*) menuju suatu yang bersifat terbarukan.

Mengenai bidang politik, rumusan yang diambil adalah sangat bermanfaat dalam menentukan langkah-langkah pembenahan baik di tingkat struktural legislasi maupun penumbuhan nilai-nilai yang kondusif bagi proses konsolidasi demokrasi. Pengembangan atas masing-masing langkah yang diambil dapat terukur sesuai dengan arah prioritas dari masing-masing tahapan RPJM. Melalui langkah dan kebijakan yang dilakukan secara terukur, maka tetap dapat diperoleh optimisme atas perkembangan demokrasi di Indonesia menuju ke arah yang lebih baik.

Daftar Pustaka

- Arthur, John, 1991. *Democracy: Theory and Practice*, California: Wadsworth Publishing Company, Belmont.
- Beling, Willard dan O'Totten, George, 1980. *Modernisasi: Masalah Model Pembangunan*, Jakarta: CV Rajawali.

- Emerson, Donald K. (Editor), 2001. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Kerjasama The Asia Foundation dan Penerbit Gramedia.
- Kearney, Robert N. (Edited), 1975. *Politics and Modernization Asia*, Cambridge: Schenkman Publishing Company, Inc.
- Kuntjara Jakti, Dorodjatun, 1985. "Perjuangan Mencari Sumber Dana", *Prisma* 8.
- O'Donnel, Guilermo et.al. (Editor), 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: LP3ES.
- Organski, AFK, 1985. *Tahap-Tahap Perkembangan Politik*, Jakarta: Penerbit Akademika Pressindo.
- Palmer, Monte, 1980. *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, Illinois: FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3rd Edition.
- Rostow, W.W, 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- The Habibie Center, 2007. "Good Politic Bad Law", *Post Script* Vol. IV, No. 4 April 2007.
- Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- "70 Persen Penerbitan Pers Indonesia Tidak Berkualitas", *Suara Pembaruan* 24 April 2007.
- "Instansi di Daerah Tumbuh Tak Terkendali", *Kompas*, 26 April 2007.
- <http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/j.0092-5853.2004.00079.x/abs/>