

Dalam karya klasiknya, *Democracy in America*, bangsawan Perancis, Alexis de Tocqueville, menulis dalam pengantar bukunya tahun 1830-an: "Apakah manusia selalu menghuni suatu dunia seperti yang ada sekarang, di mana segala sesuatu tidak berada dalam hubungan yang benar dengan yang lain, di mana kebajikan hadir tanpa kecerdasan, dan kecerdasan ada tanpa kehormatan; di mana cinta akan tata tertib dikacaukan dengan selera untuk penindasan, dan penghormatan yang suci terhadap kebebasan dikacaukan dengan pelecehan terhadap hukum; di mana sinar yang dipancarkan oleh hati nurani atas tindakan manusia menjadi redup, dan tidak ada lagi yang terlarang atau diizinkan, terhormat atau memalukan, salah atau benar?"

Tiap ketegangan dan krisis politik mempunyai satu manfaat, yaitu memperlihatkan mengkristalnya kepentingan-kepentingan politik dan kekuatan yang mendukung setiap kepentingan yang saling bersaing. Ketegangan yang muncul karena usul Presiden Joko Widodo kepada DPR pada 9 Januari 2015 agar menyetujui penunjukan Komisaris Jenderal (Pol) Budi Gunawan (BG) sebagai Kepala Kepolisian Negara RI dan sambutan DPR yang, di luar dugaan, mendukung pencalonan BG telah menimbulkan heboh politik, khususnya setelah KPK mengumumkan pada 13 Januari 2015 bahwa calon bersangkutan menjadi tersangka oleh KPK. Ketegangan agak mereda setelah Presiden Jokowi mengumumkan pada 16 Januari bahwa pelantikan BG ditunda.

Krisis politik tersebut patut dipandang sebagai hanya salah satu peristiwa politik yang memperlihatkan relasi dan oposisi di antara beberapa kekuatan sosial-politik yang membawa serta kepentingan politik mereka. Kalau hubungan di antara berbagai kekuatan politik itu tidak dibenahi, krisis yang sama akan muncul kembali kalau terjadi benturan kepentingan dalam pola yang sama di kemudian hari.

Dalam keadaan sekarang relasi dan oposisi itu dapat muncul dalam hubungan (1) di antara eksekutif dan legislatif, (2) di antara presiden dan koalisi pendukungnya, (3) di antara koalisi-koalisi dalam DPR, (4) di antara presiden dan kelompok masyarakat sipil, khususnya kelompok-kelompok relawan, (5) di antara kepentingan oligarki dan kepentingan demokrasi, dan (6) di antara prosedur politik dan substansi politik. Setiap hubungan ini akan ditinjau secara singkat dalam tulisan ini.

Adanya koalisi pendukung presiden menjadi penting karena dalam Badan Legislatif koalisi pendukung ini menjadi penyeimbang koalisi oposisi dalam menyetujui atau menolak kebijakan pemerintah dan program-program pemerintah yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Tanpa adanya koalisi pendukung yang kuat, kebijakan apa pun dari pemerintah dapat saja dijegal oleh oposisi dalam DPR. Di negara-negara dengan demokrasi yang sudah mapan persaingan di antara koalisi didasarkan pada ideologi setiap pihak. Maka koalisi yang yakin akan pentingnya pertumbuhan ekonomi, khususnya pertumbuhan industri, akan berhadapan dengan koalisi yang membela terawatnya lingkungan hidup. Atau sejauh menyangkut pengendalian pertumbuhan penduduk, persaingan terjadi di antara koalisi yang mengambil posisi *pro life* dan koalisi yang menganut paham *pro choice*.

Seorang eksekutif tertinggi seperti presiden diharapkan atau bahkan dituntut membuat kebijakan yang sejalan dengan ideologi koalisi pendukungnya dan bukannya harus sesuai keinginan seorang pemimpin partai dalam koalisi, yang lebih merupakan kepentingan pribadi dan bukannya kepentingan ideologi yang dianut dalam koalisi pendukung. Dalam kasus Indonesia, ideologi partai-partai politik dan ideologi koalisi politik pada umumnya belum jelas atau baru jelas dalam berbagai pernyataan politik, tetapi tidak dioperasionalisasikan dalam program-program politik. Akibatnya, sikap partai dan koalisi lebih bergantung pada kehendak pemimpin partai yang paling dominan dalam koalisi, meskipun pelaksanaan keinginan ketua partai tersebut dapat merugikan atau membahayakan posisi koalisi yang dipimpinnya.

Ketika mengusulkan nama BG sebagai calon Kapolri, yang didukung Koalisi Indonesia Hebat (dan kemudian juga Koalisi Merah Putih), Presiden pasti mengalami kesulitan menjelaskan hubungan di antara pengangkatan komjen yang konon kaya-raya itu dengan rencana ekonomi Presiden Jokowi untuk memberi perhatian utama kepada masyarakat menengah-bawah. Juga PDI-P akan kelabakan menjelaskan kaitan BG dengan PDI-P sebagai partai wong cilik. Demikian pun Nasdem sebagai partai perubahan tidak mudah melihat hubungan di antara perubahan yang dikehendaki dan kondisi seorang arriviste di kalangan elite politik. *Quis custodiet custodes?* Siapa yang harus mengawal para pengawal? Itulah pertanyaan para ahli hukum Romawi zaman dulu. Dalam hal itu sebaiknya pemimpin mendengar suara rakyatnya karena merekalah yang paling berkepentingan dengan pengawalan yang diberikan kepada mereka.

### Relasi timpang eksekutif-legislatif

Hal ini berhubungan dengan masalah kedua, yaitu relasi dan oposisi di antara eksekutif dan legislatif. Sejarah politik Indonesia sejak Orde Baru memperlihatkan bahwa hubungan itu cenderung menjadi hubungan yang timpang. Dalam pemerintahan Presiden Soeharto, DPR praktis hanya berperan sebagai stempel yang mengesahkan semua kebijakan yang diajukan oleh eksekutif. Tidak ada fungsi kontrol oleh DPR sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Dapatlah dipahami bahwa sejak Reformasi 1998 DPR berusaha merebut otonominya kembali dengan membuat tiga fungsinya menjadi efektif, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran. Menurut logika tata negara tiga fungsi ini semestinya mengejawantahkan kedudukan DPR sebagai *representative body*, yaitu representasi kepentingan rakyat.

Dalam arti itu keberhasilan tiga fungsi DPR amat tergantung dari seberapa jauh representasi itu direalisasikan dalam tiga fungsi itu. Apakah dalam menjalankan fungsi legislasi DPR membuat UU yang mewakili kepentingan rakyat atau lebih mengutamakan kepentingan negara dan malahan membela kepentingan pasar dan konglomerat? Apakah pengawasan yang dilakukan DPR menjadi kontrol terhadap kekuasaan negara dan terhadap intervensi elite politik dan para anggota oligarki atau hanya menjadi kontrol terhadap kebebasan rakyat dalam menyatakan pendapat dan memperjuangkan aspirasinya? Demikian pun dalam mengesahkan anggaran belanja negara, apakah diperhatikan anggaran yang disusun memihak kepentingan rakyat, kepentingan penguasa atau kepentingan pasar semata-mata?

Sudah jelas bahwa dalam menyusun usul anggaran para eksekutif memberi perhatian utama pada target-target yang harus dicapai oleh setiap departemen pemerintahan. Namun, imbalan yang dapat diberikan oleh DPR adalah meninjau seberapa jauh target-target dalam program pembangunan memihak, menjauhi atau bahkan bertentangan dengan kepentingan rakyat. Kalau tugas-tugas representasi ini dilaksanakan dengan benar dan bertanggung jawab, dapat dipastikan, para anggota DPR punya lebih dari cukup pekerjaan rumah dan tidak banyak waktu yang tersisa untuk melakukan manuver-manuver yang tidak perlu untuk memperoleh lebih banyak kekuasaan atau membuat pertandingan hegemoni dengan kalangan eksekutif.

Hubungan di antara koalisi dalam DPR, yaitu di antara koalisi pendukung pemerintah dan koalisi oposisi amat penting untuk menjaga keseimbangan melalui pembagian peran. Koalisi pendukung pemerintah dapat menjelaskan dan mendukung kebijakan pemerintah, sementara koalisi oposisi mempertanyakan dan mempersoalkan hal-hal yang belum jelas atau dianggap tak sesuai dengan UU. Koalisi pendukung pemerintah dapat menjadi sandaran legislatif bagi kebijakan yang diajukan oleh eksekutif, dan diharap tidak mendesak keinginan mereka sendiri agar dilaksanakan oleh pemerintah.

Koalisi partai oposisi perlu ada untuk mengecek, apakah pelaksanaan kekuasaan eksekutif sesuai atau bertentangan dengan UU dan sejalan dengan kepentingan rakyat yang direpresentasikan dalam fungsi DPR. Dalam rumusan yang ekstrem dapat dikatakan, oposisi harus ada agar pemerintah dan koalisi pendukungnya tidak menjadi sewenang-wenang dan otoriter dalam penggunaan kekuasaan, sedangkan koalisi pendukung pemerintah perlu ada agar oposisi tidak menjadi sewenang-wenang dan anarkistis dalam menjungkir-balikkan kekuasaan yang sah. Keduanya akan bertemu pada dua titik yang sama, yaitu pelaksanaan kekuasaan (atau *machtsaanwending*, menurut rumusan Bung Karno) tidak berkembang hingga keluar batas UU atau bertentangan dengan kepentingan rakyat yang terwakili dalam diri legislator dan lembaga legislatif.

Ketentuan normatif di atas tidak dengan sendirinya meniadakan vested interest dalam setiap koalisi. Kasus BG dapat menjadi ilustrasi. Setelah BG diajukan sebagai calon Kapolri dan disusul penetapan dirinya sebagai tersangka oleh KPK, baik koalisi pendukung pemerintah maupun koalisi oposisi kelihatan tidak terpengaruh oleh penetapan KPK ini. Komisi III DPR tetap melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan pada 14 Januari 2015 dengan hasil mendukung pencalonan BG sebagai Kapolri, yang sehari kemudian diperkuat oleh dukungan rapat paripurna DPR. Muncul pertanyaan: mengapa KIH sebagai pendukung pemerintah menyetujui pencalonan BG, meskipun sudah dinyatakan sebagai tersangka? Mengapa juga KMP sebagai oposisi, yang sebelum ini belum pernah sejalan dengan koalisi pendukung pemerintah, sekali ini demikian kompak dalam mendukung BG? Tentulah sukar bagi rakyat untuk percaya bahwa dukungan itu diberikan untuk menjamin pemerintahan yang bersih tanpa korupsi, meskipun keinginan itu berulang-ulang diucapkan oleh kedua koalisi selama masa kampanye.

### Elite politik vs kekuatan rakyat

Terlihat di sini tegangan antara politik yang dijalankan elite politik dan politik yang digerakkan oleh kekuatan rakyat dalam masyarakat sipil, yang telah memainkan peranan yang menentukan dalam kemenangan Jokowi sebagai capres. Kesulitan yang dihadapi masyarakat sipil ialah kemampuan mereka dalam mendukung atau menggagalkan perebutan kekuasaan atau *machts vorming* menurut istilah Bung Karno, belum diimbangi dengan kemampuan mereka dalam membantu penggunaan kekuasaan secara lebih baik oleh pemegang kekuasaan.

Proses-proses politik intra-parlementer hampir tak ada hubungannya dengan proses-proses ekstra-parlementer, kecuali dalam bentuk parlemen jalanan kalau ada krisis politik. Perlu dicari jalan agar suara dan aspirasi masyarakat sipil dapat diakomodasi sebagai input dalam perdebatan di DPR, misalnya melalui usul perbaikan rencana UU atau usul perbaikan alokasi anggaran pada tingkat nasional dan tingkat daerah sehingga fungsi representasi DPR semakin diperkuat oleh partisipasi aktif dan efektif oleh kelompok masyarakat sipil. Dirumuskan dalam bentuk ekstrem, suatu politik intra-parlementer tanpa persinggungan dengan masyarakat sipil hanya menghasilkan isolasionisme kelembagaan yang akan membuat mandul fungsi representasi DPR. Sebaliknya, aktivisme kelompok-kelompok masyarakat sipil yang tak punya titik-temu dengan proses-proses intra-parlementer akan menghasilkan kesibukan dan sport politik yang tak ada efeknya terhadap penguatan partisipasi politik.

Ketegangan-ketegangan itu di atas yang menimbulkan konflik politik merupakan terjemahan

dari tegangan antara prosedur politik dan substansi politik. Menekankan pentingnya keadilan, pemerintahan yang bersih atau keamanan dan integrasi politik, tanpa mengindahkan prosedur yang demokratis dalam mencapainya dapat membawa kita ke sikap otoriter. Sebaliknya, menekankan pentingnya prosedur tanpa memperhatikan substansi akan menghasilkan oportunisme politik yang selalu terjebak dalam capaian-capaian jangka pendek yang semata-mata pragmatis sifatnya. Risiko yang satu adalah tujuan menghalalkan cara, risiko yang lain adalah cara menghalalkan tujuan. Demokrasi memang sulit karena tujuan yang benar harus dicapai dengan cara yang benar.

**Penulis : Ignas Kleden** - *Sosiolog; Ketua Badan Pengurus Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID)*

**Sumber :** [KOMPAS Online](#)