

Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat (Implikasi Putusan MK No. 4/PUU-VIII/2010)

Abdul Wahid

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. M.T Haryono Malang
e-mail:visibos@yahoo.com

Naskah diterima : 15/03/2011, revisi: 20/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Persyaratan tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Kata kunci: birokrasi, Mahkamah Konstitusi, keadilan

Abstract

The verdict of Constitutional Court (MK) Number 4/PUU-VIII/2010 can be described as a verdict blocking chances for the civil servant (Pegawai Negeri Sipil) to represent himself/herself as the head of executive in the district such as governor, mayor, regent, and any others in the mayor general election (Pemilukada) because one of the prerequisites to be a

civil servant must be followed by a resignation letter. This prerequisite cannot be considered as a form of discrimination and injustice for the civil servant, yet as a kind of protection through the strategic role of the civil servant. If the civil servant still keeps going on its track, as a bureaucracy devotee, then people's civil rights must have been fulfilled.

Keywords: *bureaucracy, Constitutional Court, justice*

A. PENDAHULUAN

Mahatma Gandhi pernah berpesan, *"You may never know what results come of your action, but if you do nothing there will be no, atau anda mungkin tidak pernah tahu hasil dari usaha-usaha yang anda lakukan, tetapi jika anda tidak melakukan sesuatu, anda tidak mungkin mendapatkan hasil,"*¹ yang sebenarnya mengingatkan setiap orang supaya dalam hidup ini, bahwa manusia tidak suka menyerah dalam menjawab tantangan, dan sebaliknya berusaha menunjukkan kemampuan dirinya untuk melahirkan sejarah, baik bagi diri maupun masyarakat dan bangsanya.

Kata kunci yang disampaikan Gandhi tersebut terletak pada *"usaha"* atau menghasilkan *"langkah"*. Setiap langkah (upaya) manusia akan mempengaruhi konstruksi kehidupan diri, masyarakat, dan bangsanya. Jika upaya yang dilakukan manusia ini di jalur peradilan, maka yang terkena pengaruhnya, tentulah institusi peradilan, citra penegak hukum dan penegakan hukum (*law enforcement*), dan kalangan pencari keadilan.

Salah satu pilar peradilan yang sedang mengikuti pesan Gandhi tersebut adalah hakim Mahkamah Konstitusi (MK). Hakim MK ini menjadi deskripsi dari sosok pelaku sejarah yang berusaha menunjukkan kinerjanya ke tengah masyarakat, khususnya kalangan pencari keadilan. Kinerjanya telah membuat pencari keadilan atau pihak-pihak yang berperkara mempercayakan perkaranya bisa diselesaikan, meskipun terkadang implementasi sistem peradilan di MK berakhir tidak memenangkannya.

¹ Ali Bustomi, *Menuju Kebangkitan Indonesia*, (LKP2I, Jakarta, 2009), 3.

Vonis atau putusan yang dijatuhkan oleh hakim merupakan bagian terpenting dalam implementasi sistem peradilan apapun. Bahkan kalau putusan pengadilan (hakim) ini dijatuhkan oleh hakim-hakim Mahkamah Konstitusi, maka putusan ini sangat menentukan nasib seseorang atau sekelompok orang dan kepentingan-kepentingan lain yang dibelanya, karena putusan hakim MK bersifat final dan mengikat.

Baik pemohon maupun termohon yang berperkara di MK dihadapkan pada situasi yang berhubungan dengan kepastian, karena begitu perkaranya diperiksa dan diputus oleh hakim MK, maka perkaranya bisa dikatakan selesai. Vonis MK demikian ini memosisikan pihak yang kalah, dituntut berbesar hati untuk menerimanya. Bagaimanapun keputusan MK yang bersifat final dan mengikat ini, justru menjadikan sisi kepastian bekerjanya sistem peradilan di Indonesia, masih ada yang terjaga kredibilitasnya.

Sesuai dengan kewenangan MK, salah satu jenis perkara yang ditanganinya adalah sengketa dalam lingkup pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada). Kekurangpuasan atau merasa diperlakukan secara tidak adil, diskriminatif, dicurangi, dipermainkan, atau dirugikan, merupakan fenomena yang mudah ditemukan saat atau sesudah pemilukada dilaksanakan.

B. PEMBAHASAN

1. PNS dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam negara yang demokrasi, hukum diangkat, dan merupakan respon dari aspirasi rakyat. Oleh sebab itu hukum dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat². MK merupakan lembaga strategis yang dibentuk oleh negara, yang sejatinya merupakan institusi yang merespon keinginan rakyat atau pencari keadilan. Di tangan MK ini, problem yang berhubungan dengan hak-hak konstitusional masyarakat ditangani atau mendapatkan jawabannya. PNS yang menjatuhkan pilihan terjun ke politik praktis, merupakan

² Purnadi Purbacaraka & M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Alumni, Bandung, 1986), 14-24.

bagian dari rakyat yang membutuhkan kehadiran MK untuk menyelesaikannya.

Putusan atau vonis yang dijatuhkan oleh MK dalam sengketa pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) bukan hanya berdampak secara yuridis dan politik, tetapi juga secara sosial. Institusi peradilan seperti MK yang menjadi benteng utama kalangan pencari keadilan, yang antara lain karena dikecewakan dalam pemilukada, ternyata menjadi pilihan utama masyarakat. Masyarakat yang di dalamnya ada unsur kandidat, saksi, konstituen, dan penyelenggara dalam pemilukada, telah menjadikan MK sebagai institusi peradilan alternatif.

Praxis-praxis hukum yang diterapkan, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran material, dan keadilan substansial. Menurut Satjipto Rahardjo, kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan, baru dapat dicapai jika mau keluar dari tawaran Undang-undang yang serba formal/ prosedural.³ Ketika hakim MK menjatuhkan vonis, bukan pertimbangan (pembelaan) kepentingan eksklusif atau hak istimewa yang bisa ditemukan dalam risalah putusannya, melainkan keadilan substansial dan aspek lainnya yang bersifat progresif, yang menuntut pembacaan secara jernih. Hal ini dapat terbaca diantaranya dalam kasus pemohon dari PNS yang menilai dirinya menjadi korban ketidak-adilan.

Jika seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkeinginan menjadi kepala daerah, harus mengundurkan diri terlebih dulu dari PNS yang dibuktikan dengan adanya surat pengunduran diri secara resmi. Syarat demikian tertuang dalam ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Syarat ini dinilai oleh kandidat kepala daerah dari PNS sebagai syarat yang bukan hanya memberatkan, tetapi mendiskriminasikainnya. Begitu kandidat dari PNS ini mencalonkan diri dalam pesta suksesi

³ Wijayanto Setiawan, *Keadilan dan Hukum Progresif*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/04/12/keadilan-dan-hukum-progresif/>, diakses tanggal 21 Pebruari 2011

lokal atau pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) misalnya, dirinya secara otomatis kehilangan pekerjaannya sebagai PNS.

Herman, seorang PNS dengan jabatan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi (Dispenda) Lampung, keberatan dengan syarat tersebut diatas dan mengujikan aspek yuridis ini (Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, MK dalam putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010, menyatakan bahwa syarat tersebut sudah tepat dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Pasal 59 ayat (5) huruf g UU *a quo* tersebut berbunyi

“Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan: g) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Sedangkan yang dinilai pemohon sebagai konflik norma yang berpotensi merugikan pemohon, diantaranya berlakunya Pasal 59 ayat (5) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini seperti dialami pemohon, dimana pada tanggal 12 Februari 2010 saat partai politik pengusung mendaftarkan diri Pemohon sebagai calon Walikota-madya Bandarlampung, Pemohon kehilangan jabatannya sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung, padahal jabatan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung adalah hak Pemohon sebagai pegawai negeri sipil, sehingga pemberlakuan Pasal 59 ayat (5) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 berpotensi menimbulkan kerugian hak konstitusional Pemohon.⁴

Dengan mendasarkan pada pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1), pemohon memandang ketentuan pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang diuji membuatnya tidak dapat menjalankan tugas/wewenang,

⁴ http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20PUU%204-VIII-2010.pdf, diakses tanggal 21 Februari 2011.

kewajiban dan kedudukannya sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung dan jabatan Pemohon secara apriori telah dirampas tanpa melalui prosedur kepegawaian hanya dikarenakan Pemohon mencalonkan diri sebagai Walikotamadya Bandar Lampung.

Pemohon mengajukan argumentasi dari ahli (Yuswanto) dengan kalimat, bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Pasal tersebut (Pasal 59 ayat (5) huruf g) terutama bertentangan dengan kepastian hukum (*principle of legal security*) dan perlakuan yang sama di hadapan hukum (*principle of uniformity*). Menurut *Van Der Vlies*, asas kepastian hukum berkaitan dengan dua aspek. *Pertama*, asas yang melarang pemerintah membiarkan seseorang berada dalam ketidakpastian mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukannya. *Kedua*, asas ekspektasi yang wajar harus dihormati. Aspek yang kedua ini mewajibkan pemerintah untuk menjalankan asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).⁵

Pemohon kemudian mencontohkan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota, yang tidak perlu mengundurkan diri ketika mereka mencalonkan diri kembali. Karena itu, Pemohon merasa ketentuan pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri telah membuat perlakuan tidak sama terhadap Pemohon sebagai pejabat struktural dan menghambat hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Indonesia.

Majelis Hakim sendiri dalam pertimbangan hukumnya menyatakan jabatan pegawai negeri sipil dan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota adalah dua jabatan yang berbeda. Hamdan Zoelva berpendapat, bahwa pemohon telah keliru menyamakan jabatan PNS dengan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota. Kedudukan dan peranan PNS amat penting dalam negara. Jabatan PNS disahkan melalui proses pengangkatan

⁵ *ibid*

yang telah melalui ujian tertentu, sementara jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota adalah jabatan politis.

Dalam kasus tersebut pemohon rupanya bereksperimen untuk menafsirkan pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagai produk yuridis yang mendiskriminasikan atau merampas hak fundamentalnya dalam berpolitik yang dilindungi konstitusi.

Upaya yang dilakukan oleh pemohon itu wajar saja, karena, *pertama*, pemohon atau siapapun yang mengajukan permohonan perkaranya ke MK dalam bentuk uji materi Undang-undang (*judicial review*), tidak sedikit yang berhasil atau dikabulkan oleh MK. Sudah banyak produk yuridis dari legislatif yang diuji dan dibatalkan oleh MK baik sebagian atau seluruhnya akibat produk yuridis ini dinilai berlawanan (bertentangan) dengan konstitusi.

Judicial review akibat ketidakserasian antara produk legislatif (UU) dengan konstitusi itu dapat terbaca dalam data 2003-2009 tentang perkembangan perkara yang diajukan atau diregistrasikan ke MK. Selama periode (2003-2009) misalnya, perkara yang diregistrasikan ke MK mencapai 404 perkara. Keseluruhan perkara yang diregistrasi berdasarkan jenis perkara adalah: 247 perkara pengujian UU, 11 perkara sengketa kewenangan lembaga negara, 45 perkara Perselisihan Hasil Pemilu 2004, 30 perkara sengketa Pemilukada, dan 71 perkara Perselisihan Hasil Pemilu 2009. Sehingga perkara yang paling banyak diregistrasi berdasarkan jenis perkara adalah pengujian UU (247 perkara).⁶

Kedua, dalam penilaian masyarakat atau pencari keadilan, MK digolongkan sebagai lembaga istimewa yang mempunyai peran fundamental. Artinya kehadiran MK mempunyai fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Dengan konsekuensi itu juga MK berfungsi sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip

⁶ Fatya Zahra, *Demokrasi di Tangan MK*, (K3-Peradaban, Malang, 2010), 11.

demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi. Oleh karenanya MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).⁷

2. Membaca Tafsir Egalitarianisme Dan Misoginisme

Right of political bagi setiap warga negara yang digariskan konstitusi dalam penafsiran pemohon dinilainya sebagai hak sama rata atau ketika hak ini berlaku pada yang lainnya, maka dirinya berhak pula mendapatkannya. Orang lain yang mencoba merebut pucuk pimpinan eksekutif (misal bupati/walikota/gubernur) kursi dinilainya telah dilindungi dan diperlakukan lebih istimewa dibandingkan dengan dirinya, sedangkan dirinya di mata hukum mendapatkan perlakuan layaknya warga kelas dua (*underprifillege*).

Dalam ranah tersebut, pemohon pun layak dibaca sebagai sosok warga negara yang merasa dirinya telah mendapatkan perlakuan yang tidak adil, yang ketidak-adilan ini, dalam pandangannya telah dirampas oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Ketidak-adilan ini dalam pandangannya, identik dengan nihilitas atau kehilangan prinsip egalitarianisme seperti yang diatur oleh konstitusi (Undang-undang Dasar 1945).

Lebih jauh lagi, penafsiran yang diajukan oleh pemohon bisa dibaca sebagai bentuk tafsir misoginisme, suatu penafsiran berdasarkan kebencian, artinya dirinya (pemohon) telah merasa diperlakukan oleh negara (melalui produk legislatif atau Undang-undang Pemerintahan Daerah) sebagai obyek yang pantas disingkirkan atau dibenci, yang tidak layak ikut dan diberi kesempatan seperti halnya individu atau sejumlah orang lainnya untuk mewujudkan hak berpolitiknnya.

⁷ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, *Mengawal Demokrasi, Menegakkan Keadilan Substantif*, diakses tanggal 10 Maret 2011.

Dalam ranah filsafat hukum dikenal suatu pepatah “*summum ius suma iuria*”. Pepatah ini dikemukakan oleh Cicero, yang bermakna “siapa yang paling mendukung hukum adalah yang tidak adil” (*the extreme law is the greatest injustice*).

Pendapat Cicero itu, ditafsirkan secara kontekstual oleh beberapa pakar, diantaranya ada mengembangkannya dengan prinsip adil tidaknya sesuatu akan tergantung dari pihak yang merasakannya. Apa yang dirasakan adil oleh seseorang belum tentu dirasakan demikian oleh orang lain. Apa yang adil menurut hukum, tidak jarang dinilai dan dirasakan sebagai ketidak-adilan dan penderitaan. Adil di mata aparat (penegak hukum), belum tentu adil seperti dirasakan rakyat. Contoh rasional, ketika masyarakat sering dikorbankan, atau dialinasikan dari keadilan, maka aparat, birokrat, atau penguasalah yang dianggap sebagai sumber utama kesalahannya.⁸

Aristoteles berpendapat bahwa keadilan akan terlaksana bilamana hal-hal yang sama diperlakukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama secara tidak sama (*justice is done when equals are treated equally*). Pemahaman ini setidaknya dapat dijadikan sebagai pijakan bagi pemohon yang gagal memperjuangkan aspirasinya atau “dikalahkan” oleh MK dalam putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010, bahwa keadilan dalam pemahamannya (akibat putusan MK) dapat mengacu pada keadilan yang diajarkan Aristoteles. Bukan hanya soal posisinya sebagai PNS yang berbeda dengan “subyek politik” (yang dijadikan apologi), tetapi perannya sebagai birokrat (PNS) merupakan keadilan tersendiri yang diberikan oleh negara.

Sebenarnya “adil” atau keadilan sulit dilukiskan dengan kata-kata, tetapi lebih dekat untuk “dirasakan”. Orang lebih mudah merasakan adanya keadilan atau ketidakadilan ketimbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, sedangkan tujuan “adil” atau “keadilan”

⁸ B. Satriya, *Keadilan dalam Filsafat Sosial*, (Visipress, Surabaya, 2009), 31.

itupun beraneka ragam. Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula ditemukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.⁹

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu: pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil.¹⁰

“Berikan saya hakim yang adil maka penegakan hukum akan berjalan walaupun dengan hukum yang lemah”. (Motto pengadilan Inggris) Kalimat itu menyiratkan bahwa betapa pentingnya faktor manusia dalam menegakkan keadilan. Bagi bangsa Indonesia, aspek keadilan dan norma kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan bagian dari fondasi bangsa. Keadilan merupakan hal yang luhur dan suci yang dapat memberi ketentraman dan kedamaian dalam kehidupan manusia.¹¹

Putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang dijatuhkan oleh MK, merupakan jenis putusan yang bersifat progresif, yang mendukung eksistensi pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), sehingga dengan putusan MK ini, siapapun yang berkedudukan PNS, tidak perlu terseret atau harus memaksakan diri terjun ke dunia politik praktis dengan cara mencalonkan diri dalam bursa pemilukada. Putusan MK ini secara tidak langsung mengingatkan setiap PNS supaya kinerjanya profesional atau tidak rentan terseret dalam friksi kelompok dan kepentingan bersifat partisan.

⁹ Wijayanto Setiawan, *Op.Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ <http://esqmagazine.com/2009/06/16/174/menegakkan-hukum-dan-keadilan.html>, diakses tanggal 27 Februari 2011.

Sayangnya, seseorang yang berstatus PNS yang berambisi menduduki kekuasaan atau berebut kursi terkadang kurang mencerdaskan nurani dan nalar atau tidak bersikap adil terhadap dirinya sendiri. Penafsiran yang dijadikan opsinya, lebih cenderung mengedepankan pola penafsiran yang memihak kepentingan berdasarkan "keakuanya", atau aspek eksklusif yang menguntungkan dan membenarkan diri dan kelompoknya, dan bukan pertimbangan yang bersumber dari berbagai aspek strategis.

Dalam tafsir misoginisme tersebut, seseorang yang jadi penafsirnya umumnya terperangkap pada paradok emosi, antara hasrat menggebu untuk mewujudkan misi eksklusifnya, sementara jalan untuk mewujudkannya ini sebenarnya sudah jelas-jelas dan tegas-tegas melarang atau meregulasikannya. Dirinya sebenarnya sudah diberikan hak istimewa oleh negara atau regulasi yang berhubungan dengan tugas, kewenangan, atau peran strategis, namun dirinya masih tetap merasa "dikurangi" dan "dicurangi" oleh negara. Ketika dirinya berambisi mendapatkan aspek lainnya yang lebih besar atau dalam pandangannya lebih istimewa, negara melalui institusi peradilan diasumsikannya (diinterpretasikan) sebagai institusi yang tidak berpihak pada dirinya atau merugikannya.

Disebutkan oleh Abdul Halim,¹² bahwa dalam tafsir misoginisme politik, seseorang seringkali terjebak dalam "kedaulatan nalar subyektif", yang membuatnya lupa menakar atau menimbang dirinya dengan kepentingan yang lebih makro dan sakral. Dirinya lebih sering merasa kalau dirinya sedang diperlakukan tidak adil atau ada haknya yang dirampas oleh negara, padahal oleh negara, dirinya telah diperlakukan sebagai subyek yang sejatinya menentukan keberlanjutan hidup masyarakat dan bangsa.

Tafsir (interpretasi) yuridis yang diajukan pemohon seperti itu tidak dikomparasikan dengan interpretasi publik pada dirinya sebagai PNS. Pemohon tidak mencoba menempatkan (menginterpretasikan) dirinya dalam ranah publik, seperti kedudukannya sebagai PNS,

¹² Abdul Halim, *Misoginisme Bernegara* (Menggugat Tafsir Politik), makalah disampaikan dalam diskusi di Yayasan Permata Hati tanggal 11 Desember 2010, (Malang, 2010), 4.

yang oleh masyarakat telah diperlakukan sebagai representasi dari kekuatan negara dalam mengimplementasikan sektor strategis yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan besar masyarakat.

Sektor strategis itu diantaranya birokrasi pemerintahan atau pemediasi kepentingan publik. Dalam sektor ini, dirinya telah terpilih diantara jutaan penduduk Indonesia sebagai pilar-pilar yang menentukan pengayoman dan penegakan hak-hak publik, seperti hak atas hidup sejahtera, hak bebas dari kebodohan, hak kesehatan dan keselamatan, serta hak-hak lainnya yang berhubungan dengan kompetensinya. Dirinya telah diberi tugas, kewenangan atau peran yang berhubungan dengan kepentingan makro, sehingga dengan identitas dan amanat demikian, idealnya birokrat ini lebih terfokus menunjukkan kinerjanya.

3. Birokrat yang bukan "Kutu Loncat"

Putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang sudah dijatuhkan oleh MK dapat dibaca pula sebagai wujud implementasi kehidupan bernegara yang demokratis. Prinsip pemerintahan atau pengelolaan kekuasaan yang berbasis kerakyatan telah dijaga jati dirinya oleh MK dengan cara tidak memberikan tempat bagi PNS untuk menjadi "kutu loncat" di jalur politik praktis, kecuali PNS ini berani menjatuhkan opsi dalam bentuk meninggalkan keistimewaan yang sudah diberikan oleh negara.

Status pegawai yang sudah dipilihnya melalui kompetisi yang ketat, yang mengalahkan jutaan calon (CPNS) lainnya, jelas merupakan status atau identitas yang mahal harganya. Posisi pemohon yang sedang menjadi elit birokrat menempatkannya menjadi istimewa diantara birokrat lainnya, karena selain peran-perannya berhubungan dengan kebijakan strategis yang diprodukannya, juga jaminan hak asasi dalam bentuk penggajian dan berbagai tunjangan telah diberikan oleh negara padanya. Jaminan hak-hak yang demikian banyak diberikan negara ini untuk mengingatkannya atau setidaknya menimang dengan kearifan, bahwa dirinya secara moral dan yuridis harus menjadi pilar

demokrasi di tengah rezim pemerintahan lokal atau menunjukkan kewajibannya sebagai birokrat yang orientasi kinerjanya ditujukan demi melayani masyarakat, dan bukan melayani ambisi pribadi, keluarga, dan kroni melalui jalan "kutu loncat" .

Di negeri ini, masyarakat sudah demikian sering direpotkan oleh problem penyakit birokrasi. Penyakit seperti indiscipliner, etos kerja lemah, melakukukan malverkasi, dan korupsi birokrasi, dikategorikan oleh publik masih sebagai penyakit laten yang mencengkeram atau menghegemoni birokrasi. Birokrat diidentikkan oleh masyarakat bukan sebagai pelayan masyarakat (publik), tetapi sering menunjukkan diri sebagai majikan.

Kalau saja saat jadi PNS (birokrat), kinerjanya benar-benar diabdikan atau difokuskan demi kepentingan publik, maka birokrat demikian patut disejajarkan sebagai birokrat yang negarawan atau birokrat yang bermentalkan demokratis. Karena tugas dan kewenangannya ditujukan untuk menciptakan atmosfir kinerja yang berorientasi pembebasan ketidakberdayaan masyarakat (*social empowerless*), pembedahan problem yang menghimpit masyarakat, atau berupaya mewujudkan hak-hak publik.

Salah satu guru filsafat yang banyak dijadikan acuan kaum filosof di dunia adalah Plato. Pikiran-pikiran filosof ini digunakan sebagai sumber pijakan bagi manusia yang menginginkan kebaikan dan kebajikan dalam hidupnya. Plato mengajarkan banyak hal, diantaranya soal kesusilaan, kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Dari Plato ini pula, seseorang dididik menjadi negarawan, seperti negarawan yang penguasa dan penguasa yang negarawan. Kalau seseorang ini birokrat (PNS), maka dirinya dididik oleh Plato untuk menjadi birokrat yang teguh pendirian, punya etos kerja tinggi, atau selalu mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, keluarga, dan koleganya.

Seseorang memang bisa menjadi penguasa atau merebut kekuasaan, tetapi ia belum tentu mampu merebut identitas sebagai negarawan atau subyek politik dan kekuasaan yang demokratis.

Seseorang yang berkuasa asal bisa berkuasa atau menguasai, maka ia belum layak mendapatkan gelar sebagai negarawan.¹³

Negarawan memang tidak harus menjadi penguasa, tetapi penguasa harus menjadi negarawan. Roda kehidupan bermasyarakat dan bernegara akan berjalan normal dan mencapai apa yang diobsesikan, jika masyarakat dan negara ini mempunyai penguasa yang negarawan. Penguasa yang negarawan adalah cermin dari sosok yang pikiran dan perbuatannya difokuskan demi pengabdian terhadap kehidupan masyarakat dan negara, Jika terpanggil menunaikan tugas negara, maka tugas negara yang ditunaikan ini sebagai cerminan dari bahasa kepentingan masyarakat.¹⁴

Dalam soal kepemimpinan pun, Plato seringkali memberikan pesan khusus baik kepada murid-muridnya maupun manusia secara umum, bahwa seseorang yang sedang mendapatkan kepercayaan atau diberi tanggungjawab memimpin itu berarti sedang menanggung tugas besar, berat, dan mulia dalam hidupnya. Beratnya tugas yang dihadapi seseorang terletak pada kewajiban yang harus dilaksanakan sebaik-baiknya, sementara kemuliaannya terletak pada kemaslahatan yang bisa dipenuhi dan dirasakan oleh pihak lain atau masyarakat yang tergantung dari kewajiban yang dilaksanakannya.

Dalam buku *masterpiece*-nya yang berjudul *Republic*, Plato menyampaikan pesannya, bahwa “penguasa itu dimanatkan oleh Tuhan pertama-tama dan terutama agar mereka menjadi penjaga yang baik (*good guardians*) sebaik seperti terhadap anak mereka sendiri.”¹⁵

Pesan Plato itu sangatlah sarat muatan moral-edukatif atau mengandung dimensi etika dan pendidikan. Pesan sang filosof ditujukan pada para pemimpin yang sedang menduduki posisi jabatan strategis, yang dikenal dengan elitisme kekuasaan supaya saat jadi pemimpin atau pejabat, mereka ini ingat dan giat menegakkan amanat yang dipercayakan kepadanya. Amanat yang

¹³ M Bashori Muchsin, *Dari Plato untuk SBY*, Jawa Pos 28 Januari 2011, 4.

¹⁴ *Op.Cit*, 4.

¹⁵ Imam Kabul, *Dari Langit Menjadi Negarawan*, (Nirmana Media, Jakarta, 2007), 4

dipercayakan harus dijaga dengan segenap jiwa raganya atau pertaruhan apa saja. Dari jabatan yang dibelanya ini, ada raga dan nyawa kehidupan umat atau kepentingan publik yang memang wajib dilindungi atau diselamatkan.¹⁶

Plato berpendapat bahwa keadilan dan hukum merupakan substansi rohani umum dan masyarakat yang membuat *clan* menjaga kesatuannya. Dalam suatu masyarakat yang adil setiap orang menjalankan pekerjaan yang menurut sifat dasarnya paling cocok baginya (*the man behind the gun*). Pendapat Plato ini disebut keadilan moral. Sedangkan, Sunoto menyebutnya keadilan legal. Keadilan timbul karena penyatuan dan penyesuaian untuk memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam masyarakat bilamana setiap anggota masyarakat melakukan fungsinya secara baik menurut kemampuannya. Fungsi penguasa ialah membagi-bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan keserasian itu. Setiap orang tidak mencampuri tugas dan urusan yang tidak cocok baginya. Ketidakadilan terjadi apabila ada campur tangan terhadap pihak lain yang melaksanakan tugas-tugas yang selaras sebab hal itu akan menciptakan pertentangan dan ketidakserasian.¹⁷

Birokrat (PNS) pun demikian, yakni peran, fungsi, dan kewenangan yang diberikan padanya akan berpengaruh besar terhadap terwujud tidaknya keadilan di masyarakat. Kalau sampai birokratnya ikut terjun dalam politik praktis atau sibuk terlibat dalam kompetisi memperebutkan kursi, maka niscaya tugas, kewenangan, atau peran strategisnya bisa terhambat. Dalam ranah inilah putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang sudah dijatuhkan oleh MK dapat dibaca sebagai keputusan yang tidak semata berimplikasi politik, tetapi juga sebagai wujud pengayoman secara yuridis terhadap sakralitas dan fundamentalitas amanat birokrat dalam korelasinya dengan hak-hak publik.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ <http://gitaanggeliya.blogspot.com/2010/11/pengertian-keadilan.html>

Kepentingan publik merupakan kepentingan yang dibahasakan dari realitas kehidupan masyarakat. Apa yang menjadi aspirasi masyarakat tidak boleh dikalahkan, apalagi dikorbankan oleh kepentingan bersifat pribadi, keluarga, dan golongan. Upaya memprioritaskan kepentingan masyarakat ini sangat ditentukan oleh pejabat berwenang. persoalannya, apakah pejabat ini paham dan menyadari kalau di pundaknya ada kepentingan masyarakat yang harus diperjuangkannya.

Kedudukannya merupakan jembatan yang menentukan baik buruknya kehidupan umat (rakyat). Ketika kondisi umat sedang tidak baik, ada kemaslahatan rakyat yang belum terpenuhi, atau ada kebutuhan dasar masyarakat yang serba kurang, maka hal ini menjadi indikasi, bahwa jiwa kepemimpinan berbasis amanat belum ditegakkan.¹⁸ Amanat yang belum berhasil ditegakkan ini identik dengan menggugat penyelenggara kekuasaan. Birokrat yang berkedudukan sebagai mesin-mesin kekuasaan, tidak pantas disetigma sebagai birokrat yang demokratis, bilamana berbagai bentuk kondisi buruk yang menjangkiti dirinya dan menimpa rakyat tidak berusaha maksimal diubah, disembuhkan, dan didekonstruksinya.

Pandangan negatif publik terhadap penyakit birokrasi selain sudah berlangsung lama, juga tidak hanya terjadi di Indonesia. Di negara maju semacam Amerika Serikat pun sinisme publik terhadap birokrasi juga terjadi. Hal ini setidaknya dapat terbaca dalam pernyataan Blau dan Meyer¹⁹,

“That stupid bureaucrat!” “That dumb bureaucracy!” Who has not felt this way at one time or another? When we are sent from one office to the next without getting the information we want; when forms are returned to use because of some inconsequential omission; when rules are of such complexity that two people understand them alike – these are the times when we think of bureaucracy.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 5

¹⁹ Peter M Blau dan Marshall W. Meyer. 1987. *Bureaucracy in Modern Society*. (New York: Random House).

Sampai saat ini, misalnya di Indonesia, masyarakat umumnya masih memandang birokrasi sebagai organisasi pelayanan publik yang sarat masalah. Faisal Tamin sewaktu jadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Men-PAN) pernah menilai bahwa sebagian besar aparatus birokrasi (sekitar 53%) tidak produktif dan sulit didorong untuk mampu menjalankan tugas secara profesional.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002 di tiga provinsi yakni Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan tentang pelaku birokrat menunjukkan, bahwa kinerja birokrasi masih sangat buruk. Dikatakan, birokrasi belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif, dan akuntabel. Dari seluruh indikator yang digunakan sebagai alat ukur, ditemukan kenyataan betapa kinerja birokrasi masih sangat jauh dari yang diharapkan. Menarik dikemukakan, bahwa salah satu penyebab buruk dan rendahnya kinerja birokrasi, menurut penelitian PSKK tersebut, adalah tidak adanya etika pelayanan yang kuat dan bisa digunakan oleh para pejabat birokrasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik.²⁰

Sebagai contoh, praktik KKN atau berbagai penyelewengan tidak hanya terjadi dalam organisasi pemerintahan di negeri ini. Di negara maju dan demokratis di mana supremasi hukum begitu kokoh seperti Amerika Serikat, praktik serupa juga terjadi. Studi Steinberg dan Austern²¹, misalnya, menceritakan sederet panjang penyelewengan yang terjadi di tubuh pemerintahan Amerika yang dilakukan kalangan pegawai negeri (aparatus birokrasi) di semua tingkatan. Meskipun kondisinya tidaklah separah Indonesia, tetapi persoalannya perbuatan buruk dan tercela itu sesungguhnya terjadi di mana-mana. Itulah sebabnya, Thompson²² berani menyebutkan

²⁰ Abdul Aziz, *Etika Birokrasi*, Jurnal Buana, Universitas Islam Malang, 2004, 34.

²¹ S.S. Steinberg, dan Austern David T. 1990. *Government, Ethics, and Managers: A Guide to Solving Dilemmas in the Public Sector*. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group.

²² Dennis F Thompson. 2000. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

bahwa di ranah pemerintahan penuh dengan orang-orang yang bertangan kotor. Akibat sosok demikian, banyak program negara yang berpihak pada rakyat gagal teralisasi.

Perlu dipahami, bahwa dalam kerangka teoritik, demokrasi diartikan *rule by people* atau penyelenggaraan kekuasaan (birokrasi) yang berelasi dengan problem kerakyatan. Pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat atau berbasis kepentingan rakyat melalui mekanisme kebebasan berpendapat secara individual, kelompok, dan partai. Setelah Perang Dunia II, kita melihat gejala bahwa secara formil, demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian (permulaan) yang dilakukan oleh UNESCO dalam tahun 1948, maka mungkin untuk pertama kalinya dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh” (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*).²³

Hal itu menunjukkan adanya realitas historis, bahwa demokrasi itu menjadi kebutuhan utama bagi warga-bangsa di dunia yang mengidealkan bangunan kenegaraan dan kerakyatannya lebih baik. Masing-masing negara di dunia punya kecenderungan menjadikan demokrasi sebagai pilihan yang tidak bisa dihindari. Demokrasi merupakan bahasa lain dari kedaulatan substantif rakyat.²⁴ Kedaulatan yang menempatkan rakyat pada ranah fundamentalnya ini, salah satunya diwujudkan melalui peran birokratnya. Hubungan birokrat (PNS) dengan layanan publik merupakan wujud konstruksi demokratisasi. Kalau sampai birokratnya terlena atau terseret dalam opsi “kutu loncat” di jalur politik praktis, maka layanan publik atau manajemen pemerintahan berbasis rakyat akan gagal terealisasi.

²³ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1983), 79.

²⁴ *Ibid*, 81.

Oleh karena itu, vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 bukan sekedar memberi jaminan kepastian hukum bagi pemohon dan masyarakat dalam hubungannya dengan soal hak berpolitik dalam pemilukada, tetapi juga mengandung dimensi edukatif pada birokrat (PNS) supaya: 1) tidak terperangkap atau terseret arus membenarkan budaya "kutu loncat", 2) jadi birokrat yang berusaha keras menyembuhkan penyakit internalnya, dan 3) jadi birokrat yang kapabel dan profesional dalam menunjukkan kinerjanya secara progresif.

C. KESIMPULAN

Vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi PNS (pegawai negeri sipil) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Penda), bahwa *Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan: g) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.*"

Syarat tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Vonis MK juga dapat dibaca sebagai pesan moral-yuridis, bahwa PNS yang berkapasitas sebagai birokrat, sepatutnya lebih

menyibukkan (konsentrasi) diri untuk melakukan pembenahan (penyembuhan) penyakit internalnya daripada mempertaruhkan pekerjaan atau jabatan di jalur PNS-nya demi memburu kedudukan di jalur politik. Masyarakat atau negara ini, membutuhkan kinerja birokrat (PNS) yang dari waktu ke waktu semakin bersih, kredibel, beretos kerja tinggi, dan berwibawa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Budiarjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1983.

Bustomi, Ali. *Menuju Kebangkitan Indonesia*. Jakarta: LKP2I, 2009.

F Thompson, Dennis. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000.

Kabul, Imam. *Dari Langit Menjadi Negarawan*. Jakarta: Nirmana Media, 2007.

Komarudin, Ahmad. *Hukum dan Keadilan*. Malang: Permata Hati, 2009.

Magnis Suseno, Franz. *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.

M Blau, Peter & W. Meyer, Marshall. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House, 1987.

Purbacaraka, Purnadi & Chaidir Ali, M. *Disiplin Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.

Satriya, B. *Keadilan dalam Filsafat Sosial*. Surabaya : Visipress, 2009.

Steinberg, S.S. & David T, Austern. *Government, Ethics, and Managers: A Guide to Solving Dilemmas in the Public Sector*. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, 1990.

Zahra, Fatya. *Demokrasi di Tangan MK*. Malang: K3-Peradaban, 2010.

Makalah, Jurnal, Koran

Abdul Aziz, *Etika Birokrasi*, Jurnal Buana, Universitas Islam Malang, 2004.

Abdul Halim, *Misoginisme Bernegara* (Menggugat Tafsir Politik), makalah disampaikan dalam diskusi di Yayasan Permata Hati tanggal 11 Desember 2010, Malang, 2010.

M Bashori Muchsin, *Dari Plato untuk SBY*, Jawa Pos 28 Januari 2011.

Laman

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20PUU%204-VIII-2010.pdf, diakses tanggal 21 Pebruari 2011.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, *Mengawal Demokrasi, Menegakkan Keadilan Substantif*, diakses tanggal 10 Maret 2011.

<http://gitaanggeliya.blogspot.com/2010/11/pengertian-keadilan.html>

<http://esqmagazine.com/2009/06/16/174/menegakkan-hukum-dan-keadilan.html>, diakses tanggal 27 Pebruari 2011.

Wijayanto Setiawan, *Keadilan dan Hukum Progresif*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/04/12/keadilan-dan-hukum-progresif/>, diakses tanggal 21 Pebruari 2011