

BAB IX

Perubahan Sistem Politik dan Pemerintahan Orde Baru ke Orde Reformasi yang Demokratis

Jatuhnya Soeharto pada bulan Mei 1998 membawa perubahan politik yang luar biasa bagi sistem politik Indonesia. Masyarakat Indonesia mengatakan bahwa jatuhnya Soeharto merupakan akhir dari Orde Baru dan dimulainya Orde Reformasi. Bahkan perubahan politik itu merupakan langkah pertama demokratisasi di Indonesia yang lazim disebut transisi menuju demokrasi. Setelah pemerintahan transisi dibawah Habibie berkuasa selama 1,5 tahun, masyarakat-negara Indonesia berhasil menggelar pemilihan umum yang demokratis sebagai modal politik yang sangat berharga untuk membangun demokrasi di Indonesia. Tampilnya pemerintahan baru di bawah Gus Dur adalah pemerintahan yang demokratis.

Bagaimana kita memahami perubahan politik itu? Mengapa Orde Baru (Soeharto) dapat bertahan selama tiga dekade? Mengapa jalan menuju demokrasi selama Orde Baru sangat problematik? Mengapa transisi menuju demokrasi baru dimulai ketika Soeharto telah jatuh? Apa dan siapa yang terlibat dalam proses kejatuhan Soeharto dan perubahan politik menuju transisi? Bagaimana corak sistem politik pada masa pemerintahan transisi di bawah Habibie? Apa dan siapa yang mendorong terbentuknya pemerintahan demokratis di bawah kendali Gus Dur? Bagaimana corak pemerintahan demokratis di bawah Gus Dur? Bagaimana corak pemerintahan demokratis di bawah Megawati dan Susilo Bambang Yudoyono?

Daya Tahan Orde Baru

Orde Baru adalah sistem politik yang nondemokratis atau otoritarian yang dikendalikan secara pribadi oleh tangan Soeharto. Ada beberapa ciri khas yang menonjol dari sistem politik Orde Baru :

- a. Sistem politik tersusun secara hirarkhis-sentralistik yang dikendalikan oleh tangan Soeharto di Istana Negara (Jim Schiller, 1996). Struktur pemerintahannya, yang merupakan perpanjangan tangan Soeharto, tersusun secara paralel dari Jakarta sampai pelosok desa. Hirarki birokrasi sipil mengalir dari Departemen Dalam Negeri, Provinsi, Kabupaten/Kotamadya, Kecamatan dan Kelurahan/Desa. Departemen Dalam negeri adalah pengendali hirarkhi birokrasi sipil, yang bertanggungjawab pada struktur di atasnya yakni Istana Negara (Presiden). Paralel dengan hirarkhi birokrasi sipil adalah hirarkhi militer dari Dephankam/Mabes TNI, Kodam di Provinsi, Korem di wilayah pembantu Gubernur, Kodim di Kabupaten/Kotamadya, Koramil di Kecamatan dan Babinsa di Kelurahan/Desa. Menteri Hankam dan Panglima TNI adalah pengendali utama hirarkhi militer yang bertanggungjawab pada Istana Negara (Presiden). Di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya masih terdapat Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) – yang terdiri dari Gubernur/Bupati, Pangdam/Dandim, Kapolda/Kapolres, Kajati/Kajari dan Kepala Pengadilan Tinggi/Kepala Pengadilan Negeri – sebagai otoritas ekstra parlemen yang kohesif untuk mengendalikan masyarakat. Demikian juga di Kecamatan hadir Muspika yang terdiri dari Camat, Danramil dan Kapolsek. Struktur hirarkhis-sentralistik ini tentu saja dimaksudkan sebagai sarana kontrol yang terpusat kepada setiap elemen dalam masyarakat lokal.
- b. Birokrasi yang tersusun secara hirarkhis-sentralistik tersebut adalah lembaga yang paling dominan, sementara partai politik, parlemen, kelompok-kelompok kepentingan, organisasi-organisasi sosial masyarakat sipil dan rakyat dalam posisi subordinat. Segala sektor kehidupan dari istana negara sampai ke pelosok desa dikontrol oleh birokrasi.
- c. Birokrasi sipil, militer dan teknokrat beraliansi dengan kekuatan bisnis oligopolistik, baik domestik maupun asing yang dikendalikan langsung oleh Soeharto.

- d. Baik sumberdaya politik, ekonomi dipersonifikasikan sebagai milik rumah tangga pribadi Soeharto yang didistribusikan secara leluasa untuk dipertukarkan dengan loyalitas elite di sekelilingnya, pejabat birokrasi sampai rakyat di pedesaan. Pengelolaan dan distribusi sumberdaya ekonomi-politik secara tradisional inilah yang menyebabkan merajalelanya korupsi, kolusi, nepotisme maupun kroniisme, yang belakangan ini massa-rakyat menyebut dengan istilah "KKN".
- e. Selain dengan sumberdaya material, Soeharto memelihara kepatuhan massa dengan penerapan ideologi yang termanifestasi dalam wujud Demokrasi Pancasila, konstitusi UUD 1945, Dwifungsi ABRI, pembangunan dan sebagainya. Menurut William Liddle (1996), ideologi dan hukum itu disebut sumberdaya persuasif yang bersifat simbolik yaitu kapasitas untuk memperoleh persetujuan dari yang lain, bahwa institusi, kebijakan atau programnya melayani kepentingan-kepentingan lainnya untuk kebaikan bersama.
- f. Loyalitas individu dari istana negara sampai pelosok desa bukan pada ideologi, hukum dan lembaga-lembaga politik, tetapi pada figur-figur yang mempunyai akses ekonomi politik. Loyalitas itu mengalir dari orang miskin pada level bawah, kemudian ke pejabat-pejabat rendah, pejabat tinggi dan akhirnya sampai pada Soeharto (Gordon Hein, 1982).
- g. Untuk mengendalikan kelompok-kelompok kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat dibentuklah organisasi-organisasi korporatis seragam dan tunggal. Misalnya KORPRI, Dharma Wanita, SPSI, PWI, KNPI, HKTI dan sebagainya.

Untuk melembagakan kekuasaan pribadinya dan sekaligus untuk mempertahankan kemapanannya, menurut William Liddle (1996), Soeharto mempunyai tiga sumberdaya yang saling terkait : koersif, persuasif dan material. Sumberdaya koersif mencakup kapasitas Soeharto memaksa warganya untuk melakukan hal-hal yang tidak dikehendaki. *Sumberdaya* persuasif bersifat simbolik atau ideologis yaitu kapasitas untuk memperoleh persetujuan dari yang lain, bahwa institusi, kebijakan atau programnya melayani kepentingan-kepentingan lainnya untuk kebaikan bersama. Sumberdaya material adalah barang-barang pertukaran, kapasitas Soeharto membujuk kerelaan seseorang untuk mengikutinya seraya menawarkan imbalan (kompensasi) materiel.

Sumberdaya koersif sebenarnya bukan hanya monopoli sistem politik Orde Baru, rezim apapun di belahan dunia tetap menggunakan sumberdaya koersif. Dalam rezim demokrasi konstitusional, pemerintah juga memiliki dan menggunakan sumberdaya koersif, tetapi sebagai sanksi akhir dibelakang proses peradilan bukan sebagai senjata tak terkendali di tangan lembaga eksekutif. Koersif dalam rezim tipe demokrasi adalah suatu instrumen penegakan kewajiban dan perlindungan pejabat-pejabat dan individu-individu atau kelompok-kelompok yang hendak menggunakan kekerasan ilegal atau inskonstitusional untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Koersif tidak melindungi mereka dari pembalasan kelompok-kelompok kepentingan yang melakukan mobilisasi melawan pemerintah melalui pemilihan umum dan cara-cara konstitusional lainnya. Tetapi bagi rezim yang otoriter, termasuk bagi Soeharto, sumber koersif mendefinisikan batas-batas rezim, melipatgandakan dukungan dari dalam, sementara membuat kalangan luar tetap tersudut. Sumberdaya yang menonjolkan "pendekatan keamanan" itu digunakan untuk menindas pada individu maupun kelompok yang mencoba melawan Soeharto seraya untuk membentengi dirinya dari serbuan lawan-lawan politiknya.

Koersi Orde Baru yang ditopang sepenuhnya oleh kohesivitas tangan-tangan baja militer yang sepenuhnya loyal padanya. Struktur militer Orde Baru, meminjam istilah Alfred Stepan (1971), bersifat hirarkhis yang dikendalikan secara bertingkat dan terpusat di tangan Soeharto. Konstitusi maupun aturan-aturan hukum lainnya digunakan secara efektif sebagai instrumen koersi rezim Soeharto terhadap masyarakat. Dalam rezim yang demokratis,

kekuasaan selalu didasarkan pada konstitusionalisme atau hukum (*rule of law*). Hukum atau peraturan dibentuk sebenarnya digunakan untuk menciptakan "keteraturan" dalam masyarakat negara agar "hukum rimba" tidak bermain dan agar yang lemah terlindungi. Segala bentuk peraturan yang mengikat setiap warga negara harus diputuskan para anggota parlemen, karena mereka adalah para wakil rakyat. Tetapi dalam rezim yang nondemokratis seperti rezimnya Soeharto, kekuasaan dijalankan dengan hukum (*rule by law*). Aturan hukum dibuat dan dikontrol oleh penguasa bukan untuk menata atau melindungi yang lemah serta untuk membatasi kekuasaan, tetapi digunakan sebagai alat regulasi dan koersi terhadap masyarakat, yang ujung-ujungnya adalah untuk melestarikan *status quo*. Undang-undang subversi atau lima paket undang-undang politik, misalnya adalah produk hukum yang digunakan oleh rezim Soeharto untuk koersi dan menindas lawan-lawan politiknya serta untuk mempertahankan kekuasaannya.

Sumberdaya persuasif digunakan sebagai instrumen legitimasi simbolik dari dalam maupun dari luar. Di jaman Orde Baru, sumberdaya persuasif hadir dalam bentuk wacana/bahasa yang diproduksi dan dimanipulasi oleh rezim Soeharto. Sikap Soeharto terhadap demokrasi Barat misalnya, dapat dipahami sebagian dengan komitmennya untuk mempertahankan "kecemasan tradisional terhadap menyebarnya kuasa", seperti Soekarno dan banyak tokoh lainnya. Soeharto mengidap "*malaise psikologis*" yang dialami oleh orang-orang Jawa di bawah sistem demokrasi multi-partai pada dasawarsa 1950-an dan lebih menyukai struktur tata-tertib, harmonis dan hirarkis-konsentris demokrasi Pancasila ketimbang demokratisasi yang diupayakan oleh para pengkritik rezim.

Berbeda dengan para pemimpin di belahan dunia, Soeharto tidak pernah menjanjikan demokrasi untuk masyarakat politik Indonesia di masa depan. Sebaliknya, dia selalu mengklaim institusi-institusi dan doktrin-doktrin yang terangkum dalam konsep Demokrasi Pancasila merupakan solusi paling permanen terhadap persoalan politik Indonesia yang maha kompleks. Demokrasi Pancasila diklaim sebagai demokrasi ala Indonesia yang dibangun atas dasar budaya politik paternalistik-hirarkhis-konsentrik, bukan atas dasar kebebasan dan hak-hak asasi manusia seperti konsep demokrasi liberal ala Barat.

Klaim-klaim seperti itu ditopang oleh unsur-unsur legitimasi simbolik yang menghiiasi wacana politik nasional antara lain : Pancasila, UUD 1945, Dwifungsi ABRI sampai pada pembangunan. Apa yang ditekankan pada Pancasila adalah penolakan terhadap negara Islam dan komunisme serta prinsip-prinsip mempersatukan kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Komunisme (PKI) adalah kata kunci yang selalu direproduksi oleh Orde Baru untuk menumpas lawan-lawan politiknya. Istilah Gestapu/G30S dibuat oleh para pemenang untuk menonjolkan kekuasaan setanis utama, terhadap siapa bangsa ini diselamatkan. Gestapu/PKI dan G30S/PKI mengidentifikasi musuh setanis utama. Peringatan-peringatan berkala dari pemimpin-pemimpin semua lembaga negara, tentang bahaya subversi, komunis menjadi ciri terus-menerus artikulasi ideologi nasional. PKI digambarkan dengan pengertian-pengertian mengenai kejahatan besar yang tersembunyi dan membahayakan yang harus selalu diwaspadai penduduk. Lagi pula hanya pada negaralah, warga-negara harus berpaling untuk mendapatkan perlindungan terus-menerus terhadap bahaya ini.

Untuk menghadang bahaya komunisme ini, penguasa Orde Baru secara besar-besaran menggelar proyek penataran Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4) pada semua elemen bangsa. Tetapi ironis, Pancasila selalu digunakan oleh Soeharto untuk memukul lawan-lawan politiknya yang dianggap subversi, anti-Pancasila, komunis dan sebagainya. Negara ditegaskan terletak selamanya dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945) yang memberikan legitimasi pada semua keputusan yang dibuat oleh penguasa. Tetapi jika negara adalah satuan totaliter-kekeluargaan-konstitusional, ia juga didefinisikan sebagai majemuk dalam hal budaya. Semboyan nasional resmi negara menyatakan bahwa Indonesia *Bhinneka*

Tunggal Ika (bersatu dalam perbedaan). Satu rumusan ideologis penting lainnya yang menegaskan totalitas organik ialah gagasan mengenai *Wawasan Nusantara*, kesatuan kepulauan dari negara-bangsa ini. *Wawasan Nusantara* dalam bentuk abstrak dan material menggambarkan kesatuan negara-bangsa kepulauan sebagai suatu organisme total. Dalam konteks rezim Soeharto, rumusan ini meletakkan hubungan pusat-daerah dalam konteks spesifik pertahanan dan keamanan nasional, menempatkan kesatuan lebih penting daripada desentralisasi.

Istilah *pembangunan* menjadi sebuah doktrin dan sumberdaya politik untuk melegitimasi keberadaan Orde Baru dibawah Soeharto. Ia sendiri dinobatkan sebagai "Bapak Pembangunan". Setiap pandangan lain yang berbeda mendasar dengan prinsip-prinsip *pembangunan* yang ditentukan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GHBH) yang disusun setiap lima tahun dianggap berpotensi subversif. Penopang rasionalitas *pembangunan* ialah gagasan mengenai *modernisasi* yang dicapai melalui perencanaan ilmiah dan administrasi publik yang stabil. *Pembangunan* dan *modernisasi* itu sendiri tergantung pada rezim yang menjamin *stabilitas politik* dan *keteraturan*.

Pembangunan merupakan lapisan emas dimana Soeharto menggali sumberdaya material yang ia gunakan untuk melipatgandakan kekuasaannya. Ia menggunakan kebijakan ekonomi untuk membangun dukungan, baik yang bersifat personal serta dukungan yang lebih umum (kemasyarakatan). Keduanya tentu membutuhkan pertumbuhan ekonomi untuk melipatgandakan basis material yang hendak didistribusikan secara personal maupun lewat kebijakan umum, seperti Inpres dan Banpres.

Ketiga sumber diatas (koersi, persuasi dan material) berkaitan satu sama lain dalam strategi birokratisasi politik, politisasi birokrasi dan korporatis yang dijalankan Soeharto terhadap organisasi sosial politik di luar negara. Birokratisasi politik artinya menempatkan birokrasi sebagai "mesin politik" yang mendominasi pembuatan keputusan hingga kontrol politik birokrasi pada segenap infrastruktur politik dari partai, parlemen, kelompok kepentingan dan masyarakat luas. Sementara politisasi birokrasi artinya menciptakan birokrasi yang tanggap dan patuh pada kepentingan politik jangka pendek penguasa.

Baik birokratisasi politik dan politisasi birokrasi sudah dimulai oleh rezim Soeharto sejak awal Orde Baru. Orde Baru memotong sejumlah aparat birokrat (pamong praja) pendukung Soekarno dan berafiliasi ke Partai Nasional Indonesia. Ribuan orang yang terisolasi dengan PKI disingkirkan dan pegawai Departemen Agama yang berafiliasi pada NU dikontrol ketat, Soeharto membuat aparat birokrasi lebih loyal dan terintegrasi. Rekrutmen birokrasi dilakukan dengan gaya komando militer, sejumlah Menteri yang terlibat dalam partai politik diganti dengan kelompok sipil yang bebas partai. Dia juga membuat aparat lebih aktif, lewat perbaikan gaji dan mereka disiapkan untuk mensukseskan program Pelita, baik sebagai penjaga stabilitas politik dan penopang pertumbuhan ekonomi.

Untuk menopang program pembangunan, reformasi birokrasi diarahkan pada : *pertama* mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi, yaitu pemusatan proses pembuatan kebijakan, *kedua* membuat birokrasi agar lebih efektif dan tanggap pada perintah pimpinan pusat dan *ketiga* memperluas wewenang pemerintah baru serta konsolidasi pengendalian atas daerah.

Birokratisasi politik diatas, dalam berbagai literatur disebut sebagai *administrative state* atau *bureaucratic state*. Untuk konteks Indonesia, Karl Jackson menyebutnya dengan masyarakat politik birokratik (*bureaucratic polity*), dimana kekuasaan dan partisipasi dalam pembuatan keputusan nasional hampir seluruhnya didominasi oleh pegawai negeri, khususnya perwira militer dan birokrat tingkat tinggi, termasuk didalamnya kaum teknokrat sipil

Birokratisasi politik antara lain ditunjukkan dengan beberapa fenomena, *pertama* birokrasi adalah lembaga yang paling dominan, yang mensubordinatkan lembaga-lembaga lain seperti parlemen, partai, kelompok kepentingan dan rakyat. *Kedua* birokrasi tidak hanya

bertindak sebagai pelaksana kebijakan yang telah dibuat ditempat lain, tetapi juga pembuat keputusan publik. Kekuatan birokrasi dalam pembuatan keputusan justru jauh lebih besar ketimbang parlemen, sebuah lembaga yang seharusnya punya otoritas untuk membuat keputusan. *Ketiga*, birokrasi melakukan kontrol atau regulasi terhadap segenap aspek kehidupan masyarakat dari istana negara sampai pelosok desa. Warga masyarakat yang ingin melakukan pesta sampai menggelar forum diskusi atau melakukan penelitian harus memperoleh izin dari birokrasi.

Penelitian khusus (Litsus) adalah bentuk birokratisasi politik yang mencolok selama ini yang dilakukan oleh Direktorat/Kantor Sospol di lingkungan Pemda dan ABRI. Para calon pegawai, calon anggota dewan, aktivis partai, aktivis Ormas, pejabat yang akan promosi dan sebagainya harus dinyatakan "bersih lingkungan" (dari G 30 S/PKI) serta setia pada Pancasila dan UUD 1945 melalui Litsus itu. Orang-orang keturunan anggota PKI dan aktivis yang kritis dipastikan gagal ketika berhadapan dengan Litsus. Tetapi kriteria kesetiaan pada Pancasila dan UUD 1945 yang digunakan dalam Litsus sangat bias pada Orde Baru dan Soeharto. Kalau ada kejelasan kriteria setia pada Pancasila dan UUD 1945, maka para pejabat yang korup seharusnya gugur dalam Litsus karena korupsi sangat tidak Pancasila-is dan bahkan ditentang oleh agama apapun. Litsus tetap saja digunakan untuk menyingkirkan orang-orang yang dinilai tidak loyal pada Soeharto. Dalam menghadapi Litsus, setiap orang biasanya akan diberi pertanyaan apakah UUD 45 dapat diubah? Bagi yang menjawab dapat diubah, meski jawaban ini mengacu pada pasal 37, maka orang itu akan dinyatakan gugur. Dalam Litsus orang juga dipaksa untuk mengukultuskan Soeharto sebagai pemimpin yang dikagumi. Kalau orang tidak menempatkan Soeharto sebagai pemimpin yang dikagumi, maka orang ini akan gugur. Apalagi kalau ada orang yang mengagumi Soekarno, para aktivis yang kritis terhadap pemerintah, apalagi yang sudah dicap komunis, pasti tidak akan lolos Litsus.

Dimata publik, Litsus adalah lembaga yang arogan, sewenang-wenang, diskriminatif dan malah tidak konstitusional, karena sangat membatasi hak-hak sipil dan politik warga negara yang sebenarnya dijamin dalam UUD 1945. Litsus tidak menjadikan rakyat/penduduk menjadi warga negara yang harus dihormati tetapi hanya mencetak klien-klien yang loyal pada Soeharto, bukan pada Pancasila.

Politisasi demokrasi secara menyolok dilakukan oleh rezim Soeharto dengan banyak cara. Pada tahun 1966 Depdagri menghapuskan korps pegawai negeri sipil (pamong praja) yang dibentuk Orde Lama dan digantikan dengan korps baru dengan sebutan Korps Karyawan Kementrian Dalam Negeri (KOKARMENDAGRI). Setelah tahun 1970 organisasi tersebut diganti nama Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Sampai saat ini KORPRI merupakan satu-satunya organisasi korporatis bagi pegawai negeri (birokrasi) yang direstui pemerintah yang keanggotaannya wajib bagi setiap pegawai negeri. Para isteri pegawai juga dihimpun dalam wadah Dharma Wanita, yang posisi kepemimpinannya ditentukan dengan jabatan yang dipegang suami. Struktur organisasi dibuat hirarkhis dan berlapis-lapis sehingga unit dibawah harus loyal pada unit diatasnya dan bahkan struktur hirarkhis itu sangat memudahkan kontrol pada masyarakat.

Korps pegawai negeri punya atribut sebagai *abdi negara* dan *abdi masyarakat*. Penekanan pada atribut abdi negara menandakan bahwa birokrasi lebih berorientasi kepada kekuasaan, loyal kepada negara ketimbang sebagai abdi masyarakat. Tetapi pemberian atribut birokrasi itu tidak disertai dengan aturan dan pemahaman yang jelas. Perbedaan antara negara dan pemerintah sengaja dikaburkan karena pemerintah membentuk wadah korporatis (KORPRI), maka aparat birokrasi tidak sepenuhnya tunduk kepada negara, tetapi malah lebih kental merasakan sebagai pegawai pemerintah (penyelenggara negara) dan mereka harus loyal pada Golkar karena partai ini adalah milik pemerintah. Loyalitas mereka pada pemerintah dan Golkar karena pemerintahlah yang dianggap mempekerjakan, menggaji dan memberi hidup

mereka. Mereka tidak pernah berpikir bahwa gaji yang mereka makan adalah uang negara, yang seharusnya mewajibkan mereka tunduk kepada rakyat bukan pada pemerintah.

Penataan diatas membuahkan beberapa perubahan penting: pemotongan afiliasi aparat pada partai-partai politik serta penciptaan raksasa birokrasi yang solid, tunggal, sentrifetal, loyal serta pengabdian pada pembangunan yang terpusat. Maka, reformasi birokrasi itu sebenarnya bukan untuk menciptakan birokrasi yang legal-rasional, yang dapat menjawab tuntutan modernisasi dan optimalisasi pelayanan publik, melainkan hanya untuk memenuhi kebutuhan penguasa yaitu untuk menciptakan stabilitas politik dan memperkuat basis material rezim Soeharto.

Pembentukan organisasi korporatis yang bernama KORPRI diarahkan sebagai *underbouw* Golkar serta pembentukan tiga jalur dalam tubuh Golkar yaitu jalur A (ABRI) yang dikomando oleh Panglima ABRI, jalur B (birokrasi) yang dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri dan jalur G (Golkar) yang dipimpin oleh Ketua Umum DPP Golkar. Struktur KORPRI, ABRI, birokrasi sipil dan Golkar dibuat paralel dari Jakarta hingga daerah. Diatas KORPRI dan tiga jalur tersebut berdirilah Soeharto, yang dalam konteks ini sebagai Kepala Negara, Ketua Pembina KORPRI, dan Ketua Dewan Pembina Golkar. Sementara para pegawai rendah selalu dijadikan bumper atau mesin politik yang efektif untuk memobilisasi dukungan massa pada Golkar pada setiap pemilihan umum.

Politisasi birokrasi lewat dua strategi diatas ternyata memberi keuntungan timbal balik dua pihak, baik penguasa maupun aparat dibawahnya. Bagi penguasa (Soeharto) dukungan total birokrasi dan kemenangan Golkar merupakan basis dukungan yang besar bagi pemeliharaan kekuasaannya. Paling tidak menangnya Golkar dengan sendirinya akan menguasai kursi di DPR/MPR, yang pada gilirannya elemen Golkar akan selalu mendukung *status quo* Soeharto. Sebaliknya, para aparat juga dapat memanfaatkan KORPRI atau Golkar sebagai kendaraan politik untuk memperoleh jabatan publik yang lebih memikat, baik anggota dewan maupun jabatan eksekutif yang lebih tinggi. Kita dapat melihat bahwa orang-orang yang punya kontribusi besar bagi Golkar akan meniti karir yang mulus, baik kedudukan di Senayan maupun di kabinet atau jabatan-jabatan lain yang strategis. Karena memperoleh aliran sumberdaya politik dan ekonomi yang memikat karena memanfaatkan Golkar, para birokrat akan selalu merasa mempunyai "hutang budi" pada Soeharto dan akhirnya selalu loyal pada Soeharto.

Baik birokratisasi politik maupun politisasi birokrasi dikendalikan secara langsung dan terpusat di tangan Soeharto sebagai presiden. Dia mempunyai kekuasaan absolut untuk menciptakan birokrasi yang loyal dan kohesif serta mendistribusikan sumberdaya ekonomi dan politik. Soeharto, misalnya berkuasa penuh dalam rekrutmen anggota DPR, menteri, DPA, MA, BPK, petinggi ABRI, pimpinan partai dan sebagainya.

Dalam mengendalikan birokrasi dan kekuatan-kekuatan lain, Soeharto menerapkan strategi umpan (pematik) dan tongkat/pukulan (*carrot and stick*) yang tentu saja berlawanan dengan prinsip dalam birokrasi rasional yang mengutamakan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*). Dalam birokrasi yang rasional, penguasa atau pemerintah umumnya akan memberi penghargaan kepada aparat birokralnya yang mempunyai prestasi dan produktivitas yang bagus, sementara akan menjatuhkan hukuman pada aparat yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku. Tetapi yang dilakukan Soeharto sebaliknya, dia hampir tidak pernah menggunakan kriteria ganjaran untuk prestasi para aparat, sebaliknya lebih menggunakan kriteria loyalitas dan dedikasi. Para pejabat yang loyal akan selalu dia pelihara sehingga mereka akan selalu memperoleh sumberdaya yang memikat, sementara orang-orang yang dianggap tidak loyal akan dipukul dengan tongkat (disingkirkan). Apa yang dilakukan Soeharto dengan strategi *carrot and stick* tersebut adalah untuk mempertahankan status quo kekuasaannya. Disini lain, strategi *carrot and stick* juga menyebabkan kinerja birokrasi yang tidak rasional. Para aparat lebih menjunjung tinggi dedikasi dan loyalitas, ketimbang

prestasi dan profesionalitas. Mereka yang berlomba-lomba "menjilat" untuk memikat atasan dengan hubungan-hubungan personal ketimbang berlomba mengejar prestasi yang rasional.

Strategi umpan dan pukulan secara menyolok digunakan ketika Soeharto kampanye keterbukaan pada awal 1990-an. Dia memberi umpan keterbukaan pada DPRD sampai masyarakat, yang secara teoritis dapat memulai demokratisasi di Indonesia. Tetapi keterbukaan yang diumpangkan itu hanya untuk mengidentifikasi lawan-lawan politik Soeharto. Orang-orang yang giat memperjuangkan keterbukaan, misalnya di DPR akhirnya dipukul juga oleh Soeharto. Waktu itu ada beberapa anggota DPR seperti Marzuki Darusman, Roekmini Soedjono, Anang Adenansi, Samsuddin dll terpaksa menghadapi *recall*.

Disisi lain, akomodasi diterapkan terhadap kekuatan-kekuatan yang mempunyai potensi dukungan besar maupun terhadap elit-elit yang mempunyai pengaruh besar di masyarakat, termasuk kekuatan Islam. Tetapi akomodasi itu tidak untuk kepentingan yang lebih luas seperti demokrasi, tetapi justru dijadikan basis dukungan pribadi Soeharto untuk melipatgandakan kekuasaannya. Di balik akomodasi, rezim Orde Baru melakukan represi/pembasmian oposisi, termasuk menindas kekuatan buruh, tani dan juga mahasiswa. Bersamaan dengan represi itu, Soeharto melakukan korporatisasi dan marginalisasi terhadap partai politik. Negara dan masyarakat dianggap sebagai sebuah korporat (keluarga) dimana negara bertindak sebagai kepala negara yang mempunyai keleluasaan membesarkan dan mengontrol kekuatan-kekuatan dalam masyarakat, termasuk partai-partai politik. Ideologi korporatisme mengendap dalam pemikiran penguasa Orde Baru karena pengalaman masa lampau yang traumatik akibat sistem kepartaian yang pluralis-sentrifugal. Partai-partai umumnya tidak pernah populer di mata penguasa dan kalangan birokrat Orde Baru. Soeharto sendiri menerapkan strategi monoloyalitas untuk memotong hubungan birokrasi dan partai politik dan diawal Orde Baru dia merekrut orang-orang yang tidak berbasis pada partai politik, terutama para teknokrat pembaharu sekular. Kalangan intelektual pembaharu sekular- karena pengaruh teori modernisasi atau developmentalisme dari Barat- menilai sistem kepartaian demokrasi liberal sebagai sistem tradisional yang lebih mementingkan pengaruh ideologi (bukan program) sehingga memperuncing konflik dikalangan elit dan massa, yang pada gilirannya menyebabkan kerusakan lembaga-lembaga politik dan instabilitas politik (Willem Lidlle, 1992).

Korporatisasi dan marginalisasi terhadap partai politik dilakukan dengan fusi partai yang dipaksakan secara sepihak setelah pemilihan umum 1971. Kelompok nasionalis (PNI, Murba, Parkindo dan Partai Katolik) digabung secara paksa dalam Partai Demokrasi Indonesia dengan lambang kepala banteng. Kelompok persatuan (NU, Parmusi, PSII, dan Perti) difusikan menjadi Partai Persatuan Pembangunan dengan lambang Ka'bah. Sejak saat itu Indonesia hanya memiliki tiga partai: Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia.

Implikasi fusi partai bukan hanya menghadirkan suatu keadaan yang dapat mengundang intervensi pemerintah dalam tubuh partai, tetapi partai juga tidak mungkin berfungsi sebagai alat kontrol bagi tangan-tangan gurita birokrasi. Dalam banyak hal Parpol hanya berfungsi sebagai penguat legitimasi pemerintah dan kepanjangan tangan birokrasi. Partai politik (PDI dan PPP) hanya sebagai pajangan demokrasi untuk meredam konflik antar partai yang menjadi warna tipikal pada masa demokrasi liberal tahun 1950-an. Namun demikian, setelah fusi bukannya konflik telah berakhir. Fusi merupakan tindakan pemerintah untuk memindahkan konflik antar partai, menjadi konflik dalam tubuh partai, terutama yang terjadi dalam PDI dan PPP.

Penerapan asas tunggal Pancasila pada paruh dekade 1980-an sebenarnya juga merupakan bagian dari korporatisasi dan marginalisasi partai politik, selain sebagai strategi pembunuhan ideologi-odeologi alternatif yang dimiliki segenap segmen dalam masyarakat. Pancasila memang telah diakui sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia jauh sebelumnya, tetapi penerapan asas tunggal Pancasila dirasakan merupakan pemaksaan pemerintah, terutama

PPP dan organisasi-organisasi Islam lainnya, terpaksa harus mengubah simbol Ka'bah—simbol universal yang mudah dipahami dan dicerna oleh pemilih muslim—menjadi Bintang, yang secara substansial menggerogoti identitas Islam yang dimilikinya.

Korporatisasi dan marginalisasi partai sangat terkait dengan pembentukan sistem kepartaian yang hegemonik-monosentris-sentrifugal, sebuah sistem yang memusatkan setiap sumberdaya (ideologi, proses pembuatan keputusan, dukungan massa, material dan sebagainya) ditangan penguasa. Golkar adalah partai yang hegemonik sebagai tempat pemusatan sumberdaya itu dan sekaligus sebagai perpanjangan tangan penguasa Orde Baru, partai-partai lain hanya diberi lisensi untuk hidup. Mereka termarginalisasi dalam berkompetisi dengan Golkar, baik di arena massa maupun di arena pembuatan keputusan. Partai-partai kadang menyuarakan demokrasi dan aspirasi rakyat, mereka juga kerap menunjukkan kekecewaannya pada hasil pemilihan umum yang dimanipulasi. Tetapi apa yang dilakukan partai hanya berhenti ditempat, karena harus menghadapi tangan-tangan baja militer atau tangan Soeharto sendiri.

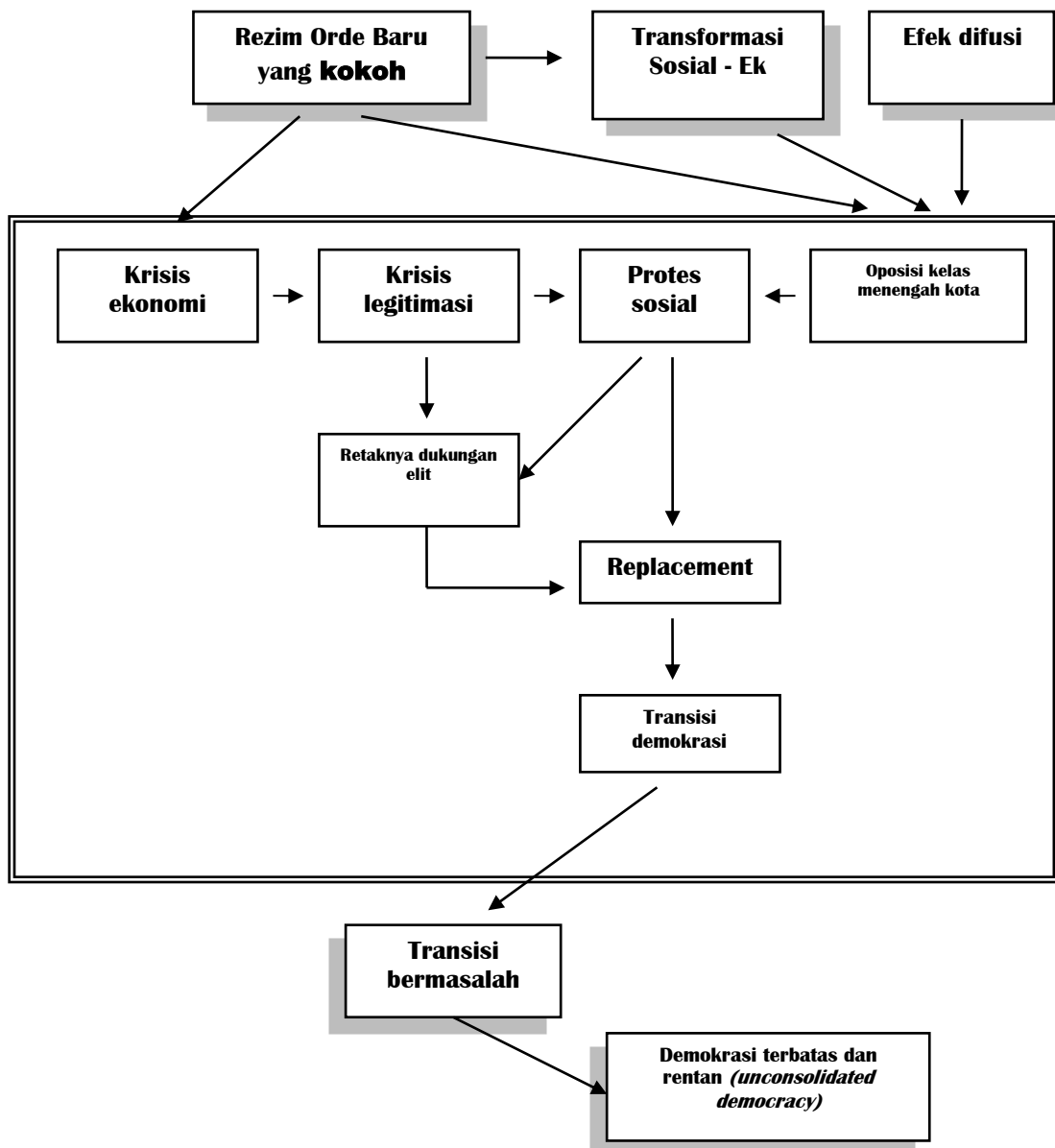
Ditempat lain, depolitisasi atau penyingkiran massa dari arena politik dilakukan lewat kebijakan massa mengambang, yang mengambil bentuk pemutusan hubungan antar partai politik dengan massa rakyat di level desa. Rakyat dilarang berpolitik praktis dan mereka dimobilisasi untuk mendukung sejumlah program pembangunan yang mengalir di desa. Kebijakan massa mengambang mampu meredam konflik horizontal (aliran), tetapi tidak dilakukan secara konsisten. Di balik de-mobilisasi dan isolasi rakyat dari partai politik (PPP dan PDI) rakyat desa dimobilisasi dan diintimidasi agar mendukung partai pemerintah (Golkar).

Awal Perubahan

Posisi Soeharto sangat kokoh yang menyebabkan jalan menuju transisi sangat sulit. Kokohnya rezim Orde Baru ditopang oleh sumberdaya material yang dikombinasikan dengan strategi koersi, persuasi, birokratisasi, militerisasi, korporatisasi, maupun strategi *stick and carrot*. Kinerja ekonomi yang mantap membuat rezim kebal, represif dan mampu memelihara kepatuhan. Gerakan prodemokrasi sudah lama tumbuh sebagai respons atas otoritarianisme dan berkat dampak bola salju demokratisasi di tingkat global. Tetapi oposisi demokrasi sangat lemah dan tidak bersatu sehingga mudah ditindas oleh rezim.

Sebenarnya terdapat "lingkaran setan" di dalam rezim Orde Baru, rezim ini mempunyai "penyakit institusional" yang parah, sehingga secara substantif tidak mendukung transformasi sosial ekonomi dan bahkan meletakkan bom waktu yang mudah menghancurkan prestasi ekonomi. Seperti terlihat didalam bagan di bawah ini, transformasi sosial ekonomi berjalan lambat tetapi juga memberikan pengaruh positif bagi tumbuhnya kelas menengah yang terbatas. Kelas menengah kota inilah yang sejak lama anti kemapanan yang berani menentang rezim neopatrimonial dan sekaligus menyuarakan demokrasi setelah memperoleh "efek difusi" demokrasi di belahan dunia. Tetapi ketika rezim masih kokoh, perlawanan kelas menengah kota mudah ditindas (Sutoro Eko)

Jalan Menuju Perubahan Rezim Orde Baru



Tetapi kokohnya rezim Soeharto tiba-tiba digoncang oleh badai krisis ekonomi sehingga dia kehabisan sumberdaya material untuk membeli loyalitas elite dan kepatuhan massa. Krisis ekonomi akhirnya membawa dampak ganda: semakin merosotnya legitimasi Soeharto dan memicu eskalasi protes sosial yang dipimpin oleh mahasiswa. Protes sosial mahasiswa yang didukung oleh serpihan-serpihan oposisi kelas menengah kota (yang sebagian besar berhaluan moderat) yang sudah lama anti rezim dan menyerukan demokratisasi, rupanya memperoleh "rahmat tersembunyi" dari krisis ekonomi dan krisis legitimasi rezim. Mereka secara lantang mendesak mundur Soeharto yang diyakini sebagai target awal bagi demokratisasi di Indonesia. Dalam kondisi seperti itu rezim Soeharto sebenarnya telah kehabisan "biaya represi" dan mengharuskan dia membeli toleransi pada oposisi. Tetapi memang sudah merupakan ciri khas bahwa penguasa pribadi seperti Soeharto cenderung keras kepala dan selalu berusaha mempertahankan kekuasaan dengan cara-cara yang represif, walaupun biaya represi jauh lebih mahal ketimbang biaya toleransi. Pendekatan represif yang digunakan oleh kubu "garis keras" yang berpusat pada Soeharto dan militer justru memperkuat perlawanan oposisi serta membuka lebar jalan menuju keruntuhan rezim dan transisi menuju demokrasi. Dalam kondisi pergolakan politik yang semakin keras, sejumlah elit di sekeliling

Soeharto – yang sebelumnya selalu menjadi sandara politik – rupanya memilih jalan oportunistik dengan melakukan ”pembelotan” ikut mendukung perubahan, sehingga semakin mempercepat kejatuhan Soeharto.

Eskalasi protes sosial dan serpihan oposisi kelas menengah kota adalah variabel terdekat yang bermain dalam proses kejatuhan Soeharto dan sekaligus merupakan jalur utama transisi yang menghasilkan *replacement* dari Soeharto ke Habibie. Kejatuhan penguasa pribadi dan *replacement* ini, sekali lagi merupakan jalur utama transisi dalam rezim neopatrimonial, yang *notabene* berbeda dengan jalur transisi dari rezim otoritarian-korporatis. Pengalaman di Indonesia menunjukkan bahwa negosiasi (transaksi) bukanlah jalur transisi yang populer dalam rezim, tetapi dikontrol sepenuhnya oleh perlawanan oposisi. Di Indonesia oposisi maupun Soeharto pernah menawarkan transaksi untuk mencapai ”kompromi agung” tetapi tetap gagal, sehingga mengecilkkan kemungkinan jalur negosiasi antara kubu garis keras dengan oposisi.

Gagalnya kompromi agung pada permulaan transisi di Indonesia – yang dapat digeneralisir pada rezim neopatrimonial umumnya – paling tidak disebabkan oleh beberapa kondisi. *Pertama* aturan-aturan main politik dan lembaga-lembaga politik mengalami pembusukan dalam genggaman tangan Soeharto, sehingga tidak dapat menjadi tempat bagi penguatan *bergaining* kaum oposisi. Transaksi hanya mungkin terjadi bila lembaga-lembaga yang berkembang – sebagai contoh militer yang berada di samping pemerintah atau partai politik yang berada disamping oposisi – memiliki posisi *bergaining* dan menampakkan kekuatan politik yang meyakinkan. Partai-partai politik dan parlemen yang sebenarnya merupakan arena konstitusional untuk negosiasi, dalam kondisi yang busuk dan dikendalikan oleh Soeharto, sehingga tidak dipercaya oleh oposisi. Terbukti tawaran ”mulia” Soeharto untuk membentuk komite reformasi sebagai upaya membangun kompromi agung terjadi secara sepihak tanpa melibatkan sebanyak mungkin oposisi sehingga ditolak mentah-mentah oleh oposisi.

Kedua, baik penguasa yang berhaluan ”garis keras”, partai politik, parlemen, organisasi masyarakat dan oposisi yang berserakan tidak mempunyai pengalaman (tradisi) negosiasi yang cukup untuk mencapai kesepakatan bersama. Ketika masih kokoh berkuasa, Soeharto selalu menindas suara-suara oposisi yang justru menjadi pemicu perlawanan oposisi tanpa kompromi. Sebaliknya Soeharto dengan dalih demokrasi Pancasila, selalu memanipulasi proses negosiasi untuk mencapai kesepakatan. Kesepakatan selalu dihasilkan secara sepihak, kata negosiasi tidak lagi populer dimata publik. Ungkapan dan tindakan seorang *despotik* seperti Soeharto yang tidak mempunyai kekuatan moral sulit untuk dipercaya sehingga transisi yang dinegosiasikan adalah kemustahilan.

Ketiga, tidak hadirnya barisan ”garis lunak” dalam pemerintah (yang berani melawan penguasa dan mendukung demokrasi) yang dapat menjadi jembatan transaksi antara kubu oposisi dengan kubu ”garis keras”. Secara teoritis, elit ”garis lunak” yang ”bersih” dan berani melawan secara terbuka biasanya mempunyai otoritas moral yang *legitimate* di hadapan oposisi dan mudah menjalin aliansi dengan oposisi. Tetapi hadirnya elit ”garis lunak” dalam rezim neopatrimonial adalah sebuah kemustahilan. Ketika seseorang masuk dalam jaringan elit rezim neopatrimonial, ia cenderung menjadi penjiilat yang tunduk pada penguasa dan tangannyapun cenderung belepotan dengan darah maupun uang jarahan sehingga ia tetap tidak punya otoritas moral di hadapan publik. Jika ada elit yang bersih dan berani menyuarakan demokrasi, maka ia akan jatuh sejak dini ketika menghadapi strategi pemukul dan umpan (*stick and carrot*) yang diterapkan penguasa. Konon Jenderal Wiranto terlihat relatif lunak pada suara reformasi, tetapi sebagai pemimpin militer yang terbiasa menerapkan pendekatan represif dan dia tidak berani menentang Soeharto, maka sikap lunaknya tidak berarti bagi publik.

Ketika konflik politik semakin keras pada permulaan transisi, lingkaran elite rezim gampang sekali terpecah, yang ikut memicu melemahnya penguasa pribadi. Pada waktu itu di tubuh

militer terjadi perpecahan antara kubu Wiranto yang lunak terhadap reformasi dengan kubu Prabowo yang keras terhadap reformasi, tetapi perpecahan ini bukan dalam posisi melawan Soeharto, melainkan hanya melemahkan Soeharto. Demikian juga dengan membelotnya Harmoko dan kawan-kawan beserta Akbar Tanjung beserta menteri lainnya, yang tidak dapat dikatakan sebagai kubu "garis lunak" yang berani melawan Soeharto. Mereka adalah barisan oportunistis yang meninggalkan Soeharto untuk mencari keselamatan dan keuntungan pribadi jangka pendek agar mereka tidak ketinggalan kereta reformasi yang sudah melaju kencang.

Keempat, oposisi dalam kondisi terpecah-pecah yang tidak memungkinkan penguatan posisi tawar-menawar dengan penguasa. Sebagai barisan oposisi terbesar, mahasiswa terbagi-bagi menjadi banyak haluan, baik moderat maupun radikal yang sulit disatukan. Elemen-elemen mahasiswa yang berhaluan radikal sama sekali tidak mengenal kompromi (negosiasi) sebagai sebuah jalan untuk mengawali perubahan menuju transisi. Demikian juga elemen-elemen oposisi moderat non mahasiswa yang tidak disatukan dalam wadah tunggal untuk melawan Soeharto. Tiga tokoh oposisi terkemuka (Gus Dur, Amien Rais dan Megawati) punya jalan sendiri-sendiri yang sulit disatukan. Meskipun Amien Rais selalu berkampanye "dialog nasional" dan membentuk Majelis Amanat Rakyat untuk mewisuda kekuatan moral oposisi sebagai jalan untuk memperkuat posisi *bergaining* di hadapan penguasa, tetapi dia selalu gagal mewujudkannya karena tidak memperoleh dukungan dari barisan oposisi lainnya.

Soeharto sadar betul akan perpecahan oposisi, yang sebagian akibat dari strateginya *carrot and stick*, sehingga dia tidak perlu melakukan negosiasi dengan barisan oposisi yang begitu beragam. Meskipun demikian, serpihan-serpihan protes sosial dan oposisi kelas menengah kota mengalami eskalasi luar biasa yang menempatkan Soeharto sebagai "musuh bersama". Suara "Soeharto mundur" tidak hanya keluar dari barisan mahasiswa di Jakarta atau dari seorang Amien Rais, tetapi suara itu mengalami penyebaran di setiap kota serta diikuti pembelotan pimpinan DPR/MPR maupun orang-orang di sekelilingnya yang akhirnya memaksa Soeharto mundur dari singgasananya.

Era Transisi dan Instalasi Demokrasi

Dengan demikian, serpihan protes sosial dan oposisi kelas menengah kota adalah kekuatan utama yang mengontrol permulaan transisi menuju demokrasi. Namun karena perpecahan oposisi itulah, mereka hanya dapat mengatakan "Soeharto mundur", tetapi gagal merumuskan format pergantian kekuasaan secara konstitusional dan sempurna dari Soeharto ke tangan oposisi. Oposisi hanya dapat menyaksikan sebuah *replacement* yang tidak sempurna dari tangan Soeharto ke tangan Habibie, suatu pergantian kekuasaan yang sebenarnya tidak mereka kehendaki. Meskipun oposisi mampu mengontrol permulaan transisi, tetapi mereka tetap saja menjadi penonton ketika pemerintahan transisi yang baru dibawah Habibie dan orang-orang lama.

Kejatuhan Soeharto dan *replacement* yang tidak sempurna ke Habibie memang tidak ekuivalen dengan demokratisasi. Berbagai kalangan yang mengatakan bahwa transisi menuju demokrasi belum dimulai karena pemerintahan baru Habibie adalah kelanjutan dari pemerintahan Orde Baru. Masyarakat Indonesia tetap ikut kereta yang sama dengan sopir berbeda. Tetapi kejatuhan penguasa otoriter adalah titik awal transisi, dan transisi ini adalah transisi yang demokratis karena dua hal. *Pertama*, pemimpin dan masyarakat Indonesia mempunyai kesempatan dan harapan yang sama untuk menuju Indonesia baru yang lebih demokratis. Mereka punya keyakinan bersama bahwa sistem politik Orde Baru yang tidak demokratis harus ditinggalkan dan dimulai dengan penataan sistem baru yang demokratis sebagai kerangka baru untuk mewujudkan masyarakat yang merdeka, adil dan makmur. *Kedua*, karena desakan yang luar biasa dari berbagai elemen masyarakat yang menikmati euforia,

pemerintahan Habibie tetap menggelar liberalisasi politik sebagai titik awal untuk memulai demokratisasi di Indonesia. Dalam kerangka liberalisasi politik itu, pemerintahan baru membuka tiga elemen penting dalam demokrasi : (1) kompetisi yaitu janji tentang pemilihan umum yang lebih demokratis; membiarkan tumbuhnya partai-partai politik baru dan pergantian undang-undang politik yang memberi garansi formal bagi kompetisi yang terbuka; (2) partisipasi yakni membiarkan tumbuhnya oposisi untuk berpartisipasi mengontrol pemerintah dan kebebasan publik menyuarakan aspirasi politiknya; (3) liberalisasi hak-hak politik dan sipil dalam bentuk kebebasan pers, pembebasan tahanan politik, perangkat aturan hukum yang menjamin hak asasi manusia dan sebagainya.

Akan tetapi perpecahan awal di barisan oposisi dan pergantian (*replacement*) yang tidak sempurna diatas menghasilkan transaksi yang penuh ketidakpastian dan berhadapan dengan segudang masalah konstektual dan transisional yang lebih keras, ketimbang transisi demokratis yang mengikuti jalur transformasi dari atas atau transisi yang dinegosiasikan antara penguasa dengan oposisi. Ketidakpastian diwarnai dengan polarisasi kelompok-kelompok politik yang mempunyai perbedaan tajam dalam menempatkan pemerintahan Habibie, merumuskan aturan main politik baru, serta merumuskan agenda tindakan untuk mengakhiri transisi dan kemelut nasional.

Masalah transisional yang krusial adalah lemahnya legitimasi pemerintahan Habibie. Secara prosedural proses konstitusional, naiknya Habibie tetap problematik dan ditentang oleh banyak kalangan dan menurut standar demokratisasi, naiknya Habibie menjadi presiden adalah kejadian yang tidak demokratis karena tidak melewati pemilihan umum yang diterima oleh publik. Dari segi legitimasi moral, Habibie tidak mempunyai moral reformasi dan sebaliknya dia hanya mempunyai moral Orde Baru yang sulit diterima oleh seluruh elemen masyarakat Indonesia. Pada awalnya Habibie telah berjanji hanya akan mengantarkan Indonesia mengakhiri transisi, tetapi janji itu dilanggarnya sendiri. Dia tetap berambisi menjadi presiden kembali yang ternyata kurang memperoleh dukungan moral dari berbagai elemen masyarakat. Dari sisi legitimasi kinerja, pemerintahan Habibie tidak memperlihatkan kinerja yang mantap dalam mengatasi krisis ekonomi, pengadilan terhadap Soeharto, pengadilan terhadap pelanggaran HAM atau pejabat-pejabat politik dan sebagainya. Sebagai pemegang pemerintahan transisi, presiden Habibie sebenarnya tidak mempunyai otoritas moral yang cukup untuk membuat banyak keputusan politik, kecuali membuat keputusan politik yang mempersiapkan pemilihan umum untuk mengakhiri transisi. Tetapi Habibie rupanya melangkah lebih jauh dengan membuat rangkaian keputusan politik yang kontroversial. Salah satu keputusan politik yang kontroversial adalah memberikan opsi bagi Timor-Timur (otonomi luas atau merdeka) yang diselesaikan lewat referendum. Sejak awal pemerintahan Habibie sudah dikecam publik, dan kecaman itu semakin keras ketika pilihan merdeka bagi Timor-Timur menang secara telak dalam referendum.

Masalah-masalah krusial lainnya dan sulit ditangani oleh pemerintahan Habibie adalah Dwifungsi ABRI yang sulit dikendalikan , krisis ekonomi yang terus berlanjut, kekerasan dan kerusuhan yang merajalela dan bahaya disintegrasi yang serius. Sebagai pemegang pemerintahan transisi yang tidak *legitimate*, Presiden Habibie tidak mampu membuahkkan inisiatif, keputusan dan tindakan fundamental untuk menyelesaikan berbagai persoalan tersebut. Apapun yang dihasilkan oleh pemerintahan yang tidak *legitimate*, meskipun mempunyai sisi yang positif tetap menghadapi kecaman dari banyak kalangan.

Berbagai masalah serius diatas, sekali lagi adalah hasil transisi dari rezim neopatrimonial, yang *notabene* tidak dijumpai di negara-negara lain yang melewati rezim otoritarian-korporatis. Jalur transisi lewat negosiasi dari rezim otoritarian-korporatis resolusi konflik yang menjadi modal politik berharga bagi tugas-tugas konsolidasi demokrasi.

Transisi demokrasi yang bermasalah di Indonesia dihadapi oleh rekonsiliasi terbatas di kalangan elite di satu sisi dan mobilisasi massa disisi yang lain. Pemilihan umum 1999 yang

bermasalah tetapi tetap demokratis menjadi modal politik yang cukup berharga bagi upaya instalasi demokrasi di Indonesia. Dalam arena sidang umum MPR, kekuatan oligarkhi elite sipil dan militer membuat kesepakatan (rekonsiliasi) sementara yang saling berbagi kekuasaan untuk membentuk pemerintahan baru dan mengakhiri transisi. Hasil dari rekonsiliasi terbatas dan pembagian kekuasaan adalah terbentuknya pemerintahan baru yang legitimate dibawah kendali Abdurrahman Wahid. Mengikuti standar demokrasi minimalis, terbentuknya pemerintahan baru sekarang adalah akhir dari sebuah transisi yang dilanjutkan dengan instalasi demokrasi terbatas.

Pasca Soeharto, sejak Gus Dur, Megawati dan Susilo Bambang Yudoyono, Indonesia mengalami perubahan yang sangat luas dan dalam di bidang politik. Sebagai negara yang mengalami banyak perubahan, Indonesia telah menempatkan dirinya dalam barisan negara-negara dengan jumlah penduduk terbesar nomor empat di dunia yang juga menjadi negara demokrasi nomor tiga terbesar setelah India dan Amerika. Kenyataan menunjukkan bahwa peta persoalan politik di Indonesia kini semakin meluas. Hal tersebut bukan hanya dilihat dari terbentuknya berbagai lembaga negara baru, kian besarnya pengaruh parpol, melainkan juga adanya perkembangan-perkembangan baru dalam mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum. Perkembangan penting yang terjadi adalah diselenggarakannya pemilihan kepala daerah sejak tahun 2005. Energi demokratisasi begitu besar, tidak hanya di tingkat nasional, melainkan juga merambah ke tingkat lokal.

Demokrasi dan demokratisasi melanda lembaga-lembaga negara yang sebelumnya tidak tersentuh, seperti lembaga kepresidenan. Militer yang biasanya begitu kuat dan hegemonistik, sekarang mengalami proses demokratisasi, sesuai dengan kebutuhan negara modern akan pengelolaan bidang pertahanan secara lebih memadai. Potensi masyarakat sipil juga menguat, sekalipun masih mengalami keterbatasan akibat faktor-faktor internal. Parpol berkembang, bahkan dalam tingkatan parpol lokal. Berbagai departemen dan kementerian negara dimasuki oleh kalangan parpol, sekalipun kadang-kadang dengan kapasitas yang belum memadai.

Kini masyarakat juga memiliki kebebasan luas, mulai dari aksi-aksi demonstrasi, sampai protes atas kebijakan publik yang dirasakan merugikan kepentingan masyarakat. Namun dalam sisi yang negatif, juga muncul persoalan konflik antar warga, terutama karena bangkitnya politik etnis dan politik identitas. Konflik juga berlangsung dalam tubuh partai-partai politik, termasuk adanya hak *recall* pimpinan parpol atas anggota-anggotanya di parlemen. Penggunaan hak *recall* ini telah memakan korban di kalangan politikus, baik di tingkat nasional maupun lokal, hanya karena ketidaksamaan dalam pandangan-pandangan politik sampai kesalahan yang ditimpakan kepada politikus bersangkutan karena melanggar kode etik parpol.

Setelah proses demokratisasi berjalan sejak tahun 1999, wajah perpolitikan Indonesia menampilkan sisi yang memberikan harapan, tetapi juga sisi yang membuat masyarakat cemas. Hal-hal yang membuat masyarakat optimis adalah bahwa selama kurun waktu itu telah terjadi beberapa kali perubahan penting dan cukup mendasar terhadap konstitusi (UUD 1945) serta pemilihan umum yang diselenggarakan secara relatif jujur dan adil secara maraton sejak 2004 untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat baik tingkat pusat maupun daerah, anggota Dewan Perwakilan Daerah serta Presiden dan Wakil Presiden. Bahkan sejak tahun 2005 telah diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Makna penting yang dapat dipetik dalam proses pemilihan umum tersebut adalah bahwa meskipun perubahan transisi politik dilakukan dengan sangat cepat, tetapi pemilihan umum yang merupakan kompetisi perebutan kekuasaan dalam jangka waktu yang singkat dan skala pemilihan yang masif dapat dilaksanakan dengan aman, menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mempunyai potensi peradaban yang cukup tinggi sebagai landasan untuk menjadi bangsa yang besar. Pertarungan politik yang rawan konflik komunal karena keragaman bangsa

Indonesia, karena ikatan-ikatan primordial kesukuan, ras, bahasa, agama serta pengelompokan eksklusif lainnya ternyata tidak membawa eksese yang destruktif dalam masyarakat.

Wajah yang mempunyai hal-hal yang dianggap sebagai keberhasilan masih dihantui oleh beberapa persoalan mendasar sebagai berikut:

Pertama, sistem kekuasaan pemerintahan presidensiil yang diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang efektif dan kehidupan politik yang stabil ternyata masih jauh dari harapan. Kadang-kadang terjadi perseteruan antara pemerintah dan parlemen dirasakan sangat mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan setelah diselenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dengan maksud agar presiden mempunyai legitimasi yang kuat sehingga kebijakan pemerintah dapat lebih efektif, ternyata tidak dapat diwujudkan karena partai pendukung presiden tidak cukup memadai untuk menguasai parlemen. Hubungan asimetris antara lembaga eksekutif dan legislatif juga banyak terjadi di provinsi serta kabupaten/kota.

Sumber persoalannya adalah sistem presidensiil murni yang mungkin diharapkan dapat membentuk pemerintahan yang efektif, tidak kompatibel dengan sistem multi partai yang cenderung menghasilkan fragmentasi politik di parlemen. Persoalan menjadi semakin kompleks karena sistem pemilu proporsional terbuka yang secara teoritik cukup baik bila dikaitkan dengan sistem multi partai dalam masyarakat yang majemuk telah terdistorsi oleh kepentingan elit politik sehingga sistem tersebut justru menghasilkan kader-kader partai di parlemen yang lebih mewakili partainya daripada mewakili rakyat.

Oleh sebab itu diperlukan pemikiran yang mendasar dan komprehensif agar bangunan struktur kekuasaan yang meliputi sistem pemerintahan, sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum menjadi sebuah sistem yang utuh dan komprehensif serta koheren. Pemikiran tersebut juga perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, sistem presidensiil mempunyai varian yang cukup banyak. Namun karena kebanyakan literatur selalu mengacu kepada sistem presidensiil murni di Amerika Serikat, sehingga praktek sistem tersebut di negara-negara lain, seperti di Amerika Latin kurang mendapat tempat. Pada hal setiap negara tentu mempunyai karakter masyarakat, sejarah, tingkat pendidikan dan ekonomi yang berbeda sehingga membuat dikotomi secara kaku antar sistem presidensiil dan parlementer adalah sikap yang menyederhanakan persoalan. Variasi sistem presidensiil secara umum dapat dicermati melalui beberapa hal sebagai berikut: (1) tingkat kemurnian sistem presidensiil yang akan dilaksanakan, (2) kekuasaan legislatif presiden, (3) tingkat multi partai yang akan mempunyai efek terhadap hubungan kekuasaan antara lembaga parlemen dan presiden, (4) tingkat disiplin dari parpol. Namun selain hal-hal yang menyangkut kelembagaan, efektifitas sistem presidensiil juga tergantung kepada kualitas kepemimpinan presiden, pembilahan sosial dan konflik politik, tingkat pertumbuhan ekonomi serta kultur politik dari masyarakat yang bersangkutan. *Kedua*, pengalaman empirik di negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa sistem presidensiil dapat berfungsi dengan baik bila kekuasaan legislatif presiden tidak terlalu besar. Hal ini terutama agar bila terjadi krisis politik yang disebabkan oleh isu yang kontroversial antara lembaga presiden dan parlemen tidak menjadi berlarut-larut. Terakhir, sistem pemilihan umum presiden juga harus memperhatikan pluralitas masyarakat.

Kedua, sistem multi partai yang dewasa ini diterapkan masih perlu dikaji ulang, terutama berkenaan dengan tingkat ambang batas dari eksistensi sebuah partai politik. Sementara itu, penyaluran aspirasi masyarakat yang tidak dapat disalurkan melalui partai di tingkat nasional dapat dilakukan melalui kehadiran parpol di tingkat lokal. Namun yang jauh lebih penting dari hal itu adalah suatu kenyataan bahwa parpol sebagai pilar utama demokrasi secara internal masih sangat feodalistik. Perilaku parpol yang feodalistik dalam proses perubahan politik di mana lembaga-lembaga kontrol yang lain masih lemah menyebabkan parpol mempunyai kecenderungan untuk membangun oligarkhi, baik di antara parpol itu sendiri maupun dengan lembaga politik lain. Sehingga parpol dewasa ini tidak lebih dari

sekedar instrumen pemburu kekuasaan bagi para elitnya. Kecenderungan tersebut semakin kuat karena pragmatisme politik dapat dicermati dalam proses perebutan kekuasaan pada tingkat nasional maupun lokal, yaitu pemilihan kepala daerah. Koalisi-koalisi di antara partai benar-benar hanya didasarkan pada kepentingan untuk meraih kekuasaan politik. Tiadanya ideologi yang dapat memberikan arah perubahan politik yang sangat besar dewasa ini dikuatirkan akan memunculkan kembali gerakan-gerakan radikal baik yang bersumber dari rasa frustrasi masyarakat dalam menghadapi ketidakpastian hidup sehari-hari maupun akibat dari perburuan kekuasaan yang memanipulasi sentimen-sentimen primordial. Gerakan-gerakan radikal semacam ini tentu sangat berbahaya karena dapat memutar kembali arah reformasi politik kepada situasi yang mendorong munculnya kembali kekuatan yang otoritarian maupun memicu anarkhi sosial yang tidak berkesudahan. Kalau pragmatisme politik dibiarkan berlangsung secara terus menerus dikuatirkan akan muncul pula ideologi alternatif yang akan dijadikan landasan perjuangan dan pembenaran bagi gerakan-gerakan radikal sebagaimana disebutkan di atas.

Ketiga, lembaga perwakilan rakyat mulai dari tingkat pusat sampai daerah sebagai kepanjangan tangan dari partai-partai politik yang feodalistik dan oligarkis semakin kehilangan relevansinya sebagai lembaga yang sebenarnya menjadi representasi rakyat. Manuver-manuver politik dan perilaku elit masih sangat jauh dari harapan rakyat. Karena sifatnya yang oligarkis itu pulalah, maka kepentingan kekuasaan lebih menonjol dari pada sebagai lembaga yang mempunyai kepekaan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Krisis representasi lembaga perwakilan rakyat semakin nyata karena politik uang menjadi salah satu instrumen utama dalam berburu kekuasaan. Dengan demikian proses demokrasi prosedural yang telah dipraktekan selama ini hanya menjadikan parlemen dan parpol sebagai saluran untuk menyedot sumberdaya negara untuk memperkuat patronase politik. Oleh sebab itu tidak mengherankan kalau politik oligarkis telah menghasilkan undang-undang dan peraturan daerah yang didasarkan atas kompromi-kompromi politik yang sangat oportunistik. Pada gilirannya undang-undang dan Perda yang demikian telah menghasilkan elit politik baru yang tidak akan peduli, apalagi memihak kepada keprihatinan dan kepentingan rakyat banyak. Undang-undang hanya sebagai instrumen untuk meneguhkan kekuasaan dan hanya sedikit ruang bagi kontrol masyarakat. Akibatnya jumlah peraturan perundangan yang telah diproduksi oleh lembaga perwakilan selama masa reformasi tidak ada hubungannya dengan penegakan hukum. Oleh sebab itu agenda ke depan dan yang sangat penting adalah melakukan reformasi di bidang hukum.

Beberapa uraian di atas bila dijadikan referensi untuk melakukan renungan selama reformasi politik saat ini menegaskan bahwa penataan struktur kekuasaan masih perlu dikaji ulang. Sementara itu perilaku elit masih lebih mementingkan kelompok dan pribadi dari pada kepentingan umum. Medan politik hanya sekedar menjadi arena perburuan kekuasaan. Oleh sebab itu meskipun telah dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden serta kepala daerah secara langsung, tetapi *performance* lembaga-lembaga politik tidak akan banyak mengalami perubahan yang signifikan. Krisis representasi sangat dirasakan. Para elit politik tetap sibuk dengan urusan kekuasaan bahkan tidak ada sensitifitas terhadap kepentingan dan keprihatinan masyarakat.

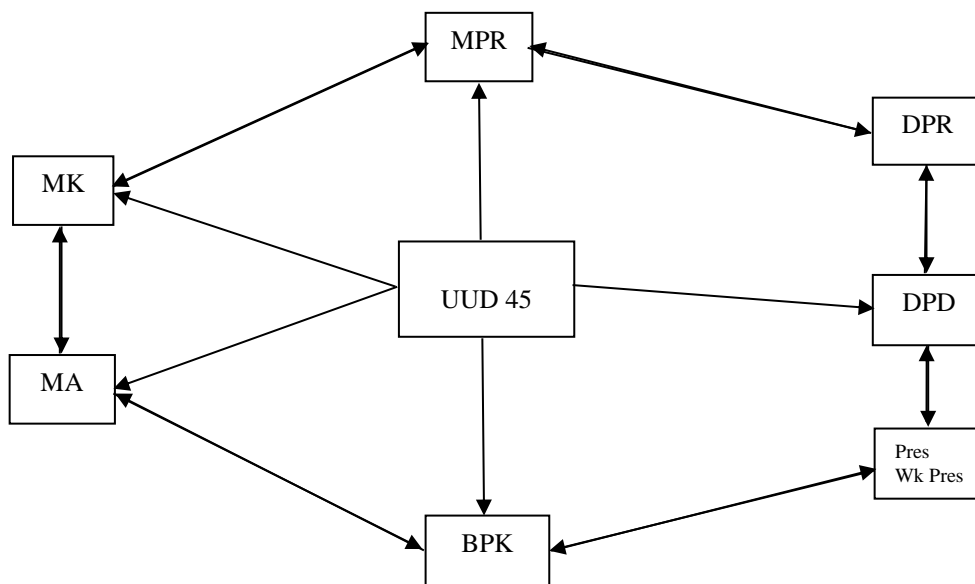
Perubahan Struktur Politik dan Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945

Perubahan struktur ini terjadi bersamaan dengan diadakannya amandemen terhadap UUD 1945 sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 yang dilakukan sebanyak empat kali. Struktur politik dan pemerintahan yang lama menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, maka pada struktur baru kekuasaan berada di tangan konstitusi, sehingga semua lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada konstitusi. Di dalam struktur yang baru, terdapat lembaga negara yang baru. Dengan demikian kita tidak

menganut sistem politik dan pemerintahan Trias Politika yang hanya mengenal 3 lembaga negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Tugas lembaga negara baru tersebut tidak kalah pentingnya dengan lembaga negara lainnya. Lembaga-lembaga tersebut antara lain: Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping terdapat lembaga yang baru ada lembaga yang dihapus, yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Struktur baru tersebut dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945 (Pasca Amandemen)



Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), lembaga negara ini bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Lembaga ini bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat, karena rakyat akan memilih presiden secara langsung. Komposisi MPR terdiri dari DPR hasil pemilu ditambah DPD yang dipilih melalui pemilu. MPR bersidang sedikitnya 5 tahun sekali. Kewenangan MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan atau wakil presiden serta memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Presiden dan Wakil Presiden, dipilih secara langsung dalam satu paket untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali lagi masa jabatan, Presiden memegang kekuasaan menurut undang-undang, menetapkan PP untuk menjalankan

UU, berhak mengajukan RUU, tidak boleh membubarkan DPR, mengesahkan RUU, dalam keadaan tertentu dapat mengeluarkan Perpu.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dipilih melalui pemilu dan peserta pemilu adalah parpol, tanpa ada yang diangkat. Kewenangannya antara lain, bersidang sedikitnya sekali dalam setahun, memegang kekuasaan membentuk UU, setiap RUU dibahas DPR bersama Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama, bila RUU tidak disahkan oleh Presiden, tetap dapat menjadi UU dan wajib diundangkan. Anggota DPR dapat diberhentikan (direcall) dengan syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lembaga perwakilan daerah semacam "senat" di negara federal. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilu dan peserta pemilu DPD dipilih secara perorangan dan bersifat independen, tanpa ada afiliasi dengan parpol. Struktur anggota DPD dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang dalam bidang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran daerah, hubungan pusat-daerah dan perimbangan keuangan pusat-daerah. Bidang-bidang tersebut dibahas bersama DPR.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), anggotanya dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan Presiden. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Mahkamah Agung (MA), mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Calon hakim agung diajukan oleh KY kepada DPR untuk memperoleh persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Mahkamah Konstitusi (MK), berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, serta mempunyai kekuasaan untuk memeriksa secara logika hukum pelanggaran presiden dan memutuskan pelanggaran itu layak atau tidak layak untuk digelar sidang istimewa MPR, memutuskan pembubaran partai politik, serta memutuskan peselisihan hasil pemilu.

Komisi Yudisial (KY) berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Di dalam UUD 45 yang diamandemen juga menyebutkan adanya lembaga negara yang disebut **Komisi Pemilihan Umum**, yaitu dalam pasal 22E ayat 5 UUD 45 yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Perubahan struktur politik dan pemerintahan pasca amandemen UUD 45, lebih lanjut akan dijelaskan secara detail pasal demi pasal dalam UUD 45 yang telah diamandemen.