

# Reformasi Politik dan Sosial di Indonesia

Iwan Gardono Sujatmiko

## ABSTRACT

*The article explains the context and implication of the Indonesia Reform of May 2000. Applying Samuel Huntington's thesis, the article argues that the macro immediate cause of the reform was a sudden change in macroeconomic in the form of fiscal and economic crisis. In the context of the "third wave of democratization," the crisis was most favorable to the transition from authoritarian to democratic government. The article also shows that the context or fiscal crisis only worsened the capacity of the government with its "elitist" strategy that had concentrated political, economic and symbolic power. Example KKN the May Reform has increased "Liberty" and empowered civil society as shown in the formation of new political parties and media. However, this liberty does not automatically increase the "Fraternity" or horizontal solidarity and respect toward minorities such as local tribes and their religions. Finally, the reform has no significant impact to the betterment of "Equality" for the majority in the lower strata such as peasant and labor. A comprehensive reform strategy and legal support are required to "open" the pyramid of the Indonesia civil society.*

## Konsep Reformasi

Istilah reformasi mendominasi wacana akademis dan publik di Indonesia. Menjelang 21 Mei 1998, reformasi berarti . Bagi sebagian penduduk, reformasi berarti *mematok tanah* atau *menjurah*. Kadang-kadang kita temui *harga reformasi* dalam perdagangan diartikan sebagai harga krismon atau harga korting. Bahkan reformasi diplesetkan menjadi "*repot nasi*".

Dalam sejarah, konsep reformasi erat dengan Reformasi Protestan di abad 16. Namun ide reformasi-yang erat kaitannya dengan Renaissance-akhirnya meluas penggunaannya dari bidang keagamaan menjadi sosial, politik dan budaya (Wiener, 1973: 68). Menurut kamus, reformasi atau *reformation* berarti *improvement, betterment, corection* (The Randomhouse Dictionary, 1980: 1109).

Sementara itu lawan kata dari reformasi adalah deformasi atau *deformation* yang berarti *disfigure, distortion* (The Randomhouse :349).

Konsep reformasi terletak diantara dua

kutub yaitu "status quo" (konservasi) dan revolusi perubahan total dengan kekerasan walaupun terdapat "velvet revolution" (Cekoslovakia/ Havel). Reformasi politik memang berbeda dengan revolusi politik dimana terjadi perubahan perubahan politik (pemerintah) secara cepat dan radikal dengan kekerasan. Revolusi politik menjadi revolusi sosial jika diikuti perubahan tatanan ekonomi, dasar negara ("software induk"), lambang, bendera dan nama negara seperti yang terjadi di Russia (1917), Cina (1949) dan Iran (1979).

Kontinum reformasi yang dekat dengan konservasi dapat dikonsepsikan sebagai "renovasi", dan "reparasi", sedangkan yang dekat dengan revolusi disebut sebagai "restrukturisasi", "rekonstruksi", atau "reformasi total". Indikator apakah suatu perubahan dekat dengan konservasi atau revolusi adalah perubahan pada :

Personel : semakin banyak yang berubah maka semakin mendekati revolusi.

Organisasi : semakin banyak organisasi

yang diubah maka semakin mendekati revolusi.

Peraturan : semakin banyak dan semakin penting peraturan (misalnya UUD/Reformasi Konstitusi) dan ideologi yang berubah berarti semakin mendekati revolusi.

## Reformasi 1998 : Konteks dan Dampak

### II.1. Konteks Reformasi

Mengapa Reformasi 1998 dapat terjadi? Faktor eksternal yang mendukung reformasi adalah gelombang ketiga demokrasi (lihat Samuel Huntington, 1991). Gelombang pertama terjadi pada Revolusi Amerika dan Perancis sedangkan gelombang balik pertama pada tahun 1920-1930 dengan munculnya negara otoritarian dan totalitarian. Gelombang kedua dimulai sejak Perang Dunia II sementara gelombang balik kedua terjadi pada tahun 1960 dan dimulai dengan Peru pada tahun 1992. Gelombang ketiga dimulai dengan berakhirnya pemerintahan diktator di Portugis tahun 1974. Selanjutnya Huntington menyatakan (1991:72): *In the third wave, the combination of substantial levels of economic development and short term economic crisis or failure was the economic formula most favorable to the transition from authoritarian to democratic government*. Huntington memberi tiga contoh yakni Brazil dengan pertumbuhan GNP setinggi 8% (1960-1975); Iran, 10% (1960-1975) dan Cina, 10% (1980-1987). Namun krisis ini tidak hanya mengambil bentuk reformasi yang mengarah pada demokratisasi karena terdapat pula jakur represi atau revolusi : *...intensified inequities and frustrations, and simulated social groups to make demands on their governments. The leaders of three countries responded in the three different ways. Geisel { Jendral, Brasil} opened up [abertura/opening & decompression]; Deng cracked down [Tiananmen]; the shah shilly-shallied. Democracy, repression, and revolution were the respective results of their choices* (Huntington, 1991:72).

Faktor eksternal atau terjadinya krisis mendadak setelah pertumbuhan yang cukup

tinggi berlaku pula di Indonesia dimana rata-rata pertumbuhan cukup tinggi namun diterjang oleh krisis moneter yang mengarah pada krisis ekonomi dan politik. Selain pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, Indonesia juga mengalami penyakit kronis KKN (bahkan dengan dugaan kebocoran 30% menurut Prof Soemitro Djojohadikusumo). Kebocoran ini diakibatkan oleh model pembangunan yang elitis (Iwan Gardono Sujatmiko, 1996) yang menyimpang dari model teknokratis dan populis (Huntington and Joan Nelson 1976). Model pembangunan elitis disebabkan oleh utuhnya birokrasi sejak dekolonisasi, selalu menangnya negara dalam konflik internal (kedaerahan, keagamaan dan PKI 1948 dan 1965), peningkatan kekuatan dalam konflik eksternal (Trihora/Irian Jaya dan Dwikora/Malaysia) serta dampak perang dingin (Sujatmiko, Kompas 23/2/1998). Keadaan ini memungkinkan negara (lembaga kepresidenan) untuk melemahkan kontrol konstitusional sehingga tingkat akuntabilitas (*accountability*) menjadi rendah (Iwan Gardono Sujatmiko, Kompas, 28/4/1997).

Kondisi Internal yang mulai rapuh karena KKN yang kronis akhirnya tidak berdaya ketika menghadapi krisis moneter global sehingga mempersulit keadaan pada lapisan menengah dan bawah sekaligus. Demikian pula manajemen krisis serta upaya legitimasi telah terlewatkan dimana pemerintah tidak melakukan upaya peningkatan legitimasi dengan pembuatan kabinet yang aspiratif atau SI MPR yang masih berpola lama. Selain itu upaya mengatasi krisis moneter terkesan lambat dengan adanya debat dengan CBS dan maju mundurnya pelaksanaan Letter of Intent IMF. Saran IMF ini telah menghasilkan kerusuhan yang terkenal dengan IMF riot di negara Amerika Latin pada periode 1976-1986 (Sujatmiko & Simanjuntak, 1998: 23-30)

Bagi lapisan menengah (utamanya mahasiswa dan intelektual) keadaan ini menghasilkan "sakit hati" dimana moral mereka semakin terusik. Bagi lapisan bawah, keadaan ini menghasilkan kesulitan hidup atau

“sakit perut “. Tuntutan kedua lapisan ini akhirnya mempunyai sasaran moral (hati/nurani) dan ekonomi (perut) sekaligus yang disimbolkan dengan “TURUNKAN HARGA”. Harga bagi mahasiswa dan intelektual berarti SoeHARto dan keluaarGA. Sedangkan bagi lapisan bawah harga berarti harga sembako.

Suksesi ini akhirnya terjadi ketika gerakan reformasi yang dipicu “Tragedi Trisakti” menajdi semakin gencar, utamanya tekanan mahasiswa pada MPR/DPR untuk meminta Soeharto turun. Akhirnya basis kekuatan Soeharto mulai meninggalkannya yaitu dengan munculnya tuntutan Sidang Istimewa dari MPR/FPK; pimpinan ABRI yang menyarankan mundur serta tidak bersedianya 14 menteri untuk duduk kembali dalam kabinet reformasi yang akan dibentuk oleh Soeharto. Selain itu tawaran kepada masyarakat untuk ikut serta membantu Komite Reformasi tidak mendapat tanggapan (Sujatmiko, 1999).

## II.2. Dampak Reformasi

Dampak awal reformasi 1998 ditandai dengan liberalisasi politik melalui dibebaskannya tapol dan napol, peningkatan kebebasan pers dan pencabutan pelarangan buku, pembentukan parpol dan ormas, seperti serikat buruh. Demikian pula reformasi menjanjikan adanya suatu pemilu (1999) yang bebas dan adil. Namun dibidang segi ekonomi reformasi ini tidak dengan segera dapat meningkatkan nilai rupiah serta menurunkan harga sembako. Dari 27 propinsi hanya Bali yang tidak mengalami rawan pangan dan 80 juta penduduk pada tahun 1998 akan berada dibawah garis kemiskinan (Detektif dan Romantika, 8/8/1998: 16-19)

Reformasi yang menghasilkan pergantian presiden ini menghasilkan perubahan yang masih berjalan dalam konfigurasi kekuasaan. Terdapat lima butir penting setelah reformasi 21 Mei yakni : pertama, keberadaan Soeharto; kedua, legitimasi Habibie; ketiga; pergeseran peran ABRI, keempat tuntutan terhadap Birokrasi dan kelima; dinamika Golkar.

Kelemahan legitimasi Habibie sebagai predesiden ketiga tidak dibatasi dengan kinerjanya. Sementara itu keberadaan Soeharto terlihat kontradiktif: Pemerintah masih menghormatinya namun mayoritas masyarakat menggugatnya. Keadaan ABRI menunjukkan bagaimana reformasi memaksa ABRI untuk lebih transparan dan bertanggungjawab (*Accountable*) dalam fungsi Hankamnya serta dituntut untuk lebih mengurangi fungsi Sospolnya. Dampak reformasi pada birokrasi ditandai dengan munculnya tuntutan anti KKN pada birokrasi di pusat dan daerah serta semakin meningkatnya tuntutan otonomi daerah. Akhirnya dampak reformasi pada Golkar menunjukkan bahwa posisi Golkar sebagai partai hegemoni mengalami tantangan reformasi internal, tuntutan pemilu yang “luber” dan “jurdil”, dilepaskannya peran Korpri dan ABRI serta diperbolehkannya parpol baru. Secara umum dapat dikatakan bahwa pada masa pasca Soeharto telah terjadi tuntutan dan konsesi pada ABRI, Birokrasi dan Golkar agar mereka lebih responsif dan adil pada masyarakat.

Dampak reformasi 1998 terhadap konfigurasi kekuasaan akan menjadi lebih jelas jika dibandingkan dengan dua peristiwa penting dalam sejarah Indonesia yakni proklamasi tahun 1945 dan peristiwa G-30-S/PKI tahun 1965. Secara sosiologis proklamasi kemerdekaan tahun 1945 mengubah bentuk masyarakat Indonesia dengan “hilangnya” lapisan teratas ini segera diisi oleh pribumi yang segera menguasai pemerintahan, namun dari segi ekonomi belum terjadi perubahan yang mendasar karena perusahaan Belanda, utamanya perkebunan, tidak segera diserahkan pada Indonesia. Perubahan ini disertai dengan perubahan simbol yakni digantinya bendera merah putih biru dengan bendera merah putih dan simbol kerajaan Belanda dengan lambang Bhineka Tunggal Ika. Secara singkat dapat dikatakan bahwa proklamasi merupakan revolusi sosial yang berlangsung cepat dan mendasar dalam bidang politik, ekonomi dan ideologi. Seperti revolusi lainnya maka

proklamasi ini juga meminta korban yang tidak sedikit.

Peristiwa G30-S/PKI merupakan suatu upaya revolusi sosial yang gagal dengan korban jiwa yang cukup banyak pada pihak PKI. Peristiwa ini ditandai dengan dilarangnya dan dihilangkannya secara politik suatu kelompok vertikal yakni Partai Komunis Indonesia (PKI) beserta organisasi mantelnya dan pendukungnya. Penghilangan ini disertai juga dengan pelarangan simbol dan ideologi komunis (marxisme dan Leninisme) serta "kematian" secara sosial dan hukum keluarga PKI yang dianggap tidak "bersih lingkungan".

Tidak seperti gejolak tahun 1945 dan tahun 1965 yang menghasilkan pergantian pemerintahan maka reformasi 1998 hanya mengubah kepala pemerintahan (Presiden). Demikian pula mayoritas anggota Kabinet Reformasi berasal dari Kabinet Pembangunan VII. Pada reformasi 1998 yang baru berumur 100 hari tidak terjadi perubahan mendasar dalam kelompok masyarakat. Demikian pula tidak terjadi pembersihan seperti yang terjadi pada tahun 1965-1966 dimana mereka yang dianggap tidak bersih lingkungan (Sukarnois/Orla dan PKI) diganti dan dihukum. Pada reformasi 1998 upaya pembersihan berdasarkan keterlibatan KKN masih berjalan dengan lamban.

Selain itu beberapa tokoh pembuat opini publik memberi komentar (Sujatmiko & Simanjuntak; 1999) pemerintah Habibie sebagai "pemerintah transisi" (Nurcholis Madjid, Tempo Interaktif Mei-Juni 1998: 222) "belum lepas dari bayang-bayang Soeharto (Amien Rais; Kompas, 22/8/1998) , "melakukan reformasi hanya pada kulitnya saja" dan perpanjangan tangan rezim mantan Presiden Soeharto (Megawati, Media Indonesia, 28/7/1998), serta belum ada pergantian rezim" (Sultan HB X, Media Indonesia, 24/8/1998)

### III. Agenda Reformasi Politik

Berbagai upaya Reformasi politik atau Redemokratisasi berarti semakin meningkatkan representasi dan partisipasi rakyat dalam

pengambilan keputusan (misalnya, pemilihan legislatif secara langsung) dan semakin tingginya kadar akuntabilitas (*accountability*) lembaga-lembaga politik. Selain itu kedaulatan rakyat dalam arti kedaulatan daerah dalam hubungannya dengan pusat merupakan bagian dari reformasi. Terdapat pemikiran bahwa kedaulatan daerah bukan diserahkan pada pusat (Hobessian), namun hanya dititipkan dan bahkan dapat ditarik kembali (Lockean) bahkan sebenarnya kedaulatan tersebut tetap berada di daerah (Rousseauan). Pemikiran baru yang dikembangkan mengenai hubungan pusat-daerah didasarkan pada buku Johannes Althusius yaitu *Politica* (1643) yang bertentangan dengan *Leviathan* (1651) karya Thomas Hobbes (Donald W. Livingston, 1998: 38-58).

Sebelum Reformasi 1998, terdapat monopoli politik dari "hulu" proses penitipan kedaulatan/pemilu) sampai ke "hilir" (peran dan *accountability* lembaga politik). Monopoli politik tercermin dalam besarnya peran eksekutif (utamanya Presiden) dan pimpinan parpol dan Fraksi MPR/DPR serta adanya peraturan yang membatasi rakyat maupun lembaga politik. Redemokratisasi ini dimulai dengan suksesi sebagai kunci pembukanya. Berikut ini, pada halaman 36 terdapat 12 butir upaya reformasi politik (Sujatmiko, 1998 :5)

### IV. Agenda Reformasi Sosial

Selain Reformasi Politik, perlu pula dibahas Reformasi Sosial yang akan diartikan reformasi pada stratifikasi (vertikal) dan kelompok horizontal (agama, suku, gender, dan ras).

Reformasi sosial yang bersifat vertikal berarti melakukan upaya agar pelapisan sosial lebih terbuka sehingga warga dari lapisan bawah dapat meningkat ke lapisan atas dan sebaliknya. Mobilitas vertikal ini dapat dilakukan antara lain dengan memberikan quota sosial ("*affirmative action*") bagi warga di kelas terbawah (Sujatmiko, 1993: 24-25) . Sebagai contoh, India memberi jatah sesuai dengan proporsi bagi *Scheduled Castes, Backwar Classes dan Scheduled Tribes* dalam pendidikan (sekolah dan universitas), pekerjaan dan parlemen (Pauline

Kolenda, 1985) Dengan pola ini terjadi peningkatan mobilitas vertikal kelompok profesional pribumi di Malaysia dari 5% pada tahun 1970 menjadi 25% pada tahun 1988 (Mark Borthwick, 1992). Data mobilitas vertikal di Jakarta menunjukkan bahwa kemungkinan anak-anak dari lapisan "menengah atas" (*profesional, manager*) untuk mempunyai okupasi profesional dan manajer (seperti ayahnya) adalah tujuh kali lebih besar dibandingkan anak-anak dari lapisan "bawah-bawah" (buruh dan tukang/*unskilled labor*) (Sujatmiko, 1996: 81-1995)

Untuk lebih membuka pelapisan sosial perlu peraturan (UU atau Amandemen UUD) untuk memproteksi kelas bawah baik dalam bidang pendidikan, ekonomi atau politik. Selama ini telah terdapat proteksi bagi golongan tertentu yang dinyatakan dalam UUD. Sebagai contoh, dalam UUD Sementara 1950 pasal 58 disebutkan bahwa dalam parlemen paling tidak harus terdapat (quota/jatah) anggota parlemen yang berasal dari keturunan Cina (9 orang), Eropa/Indo (6 orang) dan Arab (3 orang).

Selain reformasi vertikal terdapat pula reformasi horizontal antar agama, ras, suku dan gender. Reformasi horizontal berarti melakukan upaya agar perlakuan dan hubungan antar kelompok mempunyai tingkat toleransi dan respek yang tinggi. Dalam hal ini perlu proteksi agar kelompok tersebut dapat mempertahankan identitas kelompok mereka dan tidak dipaksa melakukan "fusi" atau "merger". Selama ini terdapat kesan bahwa Persatuan (*unity*) yang masih memberi tempat pada keragaman telah dikalahkan oleh onsep Kesatuan (*Uniformity*). Kesatuan erat kaitannya dengan militer yang merupakan Unit atau Komando dan *Uniformity* erat kaitannya dengan "Uniform" (seragam). *Bhineka Tunggal Ika* yang dimaksudkan oleh Mpu Tantular diilhami oleh rukunnya ajaran kelompok Ciwa dan Budha yang kelihatannya berbeda namun mempunyai tujuannya yang sama; *Ciwa lan Bhineka Tunggal Ika Tan Hana Dharma Mangrwa* (Ketut Soebandi, 1983:77).

Pada masa kini terdapat kesan bahwa dukungan dan pengakuan lebih dibatasi pada lima agama (Islam, Protestan, Katolik, Hindu dan Budhis) atau "Panca Agama". Sementara

itu agama suku yang berjumlah 568.608 (0,3%) mengalami kesulitan untuk berkembang bahkan bertahan. (Data Agama Suku, BPS, 1994: 58-59). Demikian juga proteksi suku bangsa seringkali terganggu dan dikalahkan dalam pengelolaan sumber daya alam (HPH dan Tambang) atau program transmigrasi. Proteksi serupa perlu lebih digalakkan bagi golongan perempuan dalam hal kesempatan, keadilan dan keamanan kerja. Demikian pula proteksi bagi golongan keturunan Cina perlu lebih diintensifkan dengan membangun dan mengembangkan infrastruktur integrasi dimana semakin dikurangi dan ditiadakan kelompok yang bersifat eksklusif bagi mereka.

## Penutup

Pembahasan reformasi politik dan sosial (vertikal dan horizontal) akan lebih jelas jika dilihat dalam kerangka "*Liberty, Equality, Fraternity*"

Reformasi politik yang berarti redemokratisasi atau peningkatan Kedaulatan Rakyat merupakan upaya untuk meningkatkan Liberty, utamanya *Positive Liberty*.

Sementara Reformasi sosial (vertikal) berkaitan dengan masalah *Equality*, atau keadilan sosial, utamanya *Equality of Conditions*, bukan *Equality of Outcomes*.

Akhirnya masalah reformasi sosial horizontal adalah masalah peningkatan Fraternity atau toleransi atau Keberadaban.

Reformasi 1998 mempunyai potensi untuk meningkatkan kedaulatan rakyat antar kelompok atau daerah walaupun masih mengalami hambatan-hambatan. Pada saat ini, upaya-upaya mengintegrasikan aspek-aspek demokrasi dalam UU sedang diperjuangkan.

Demikian pula Reformasi 1998 mempunyai potensi untuk lebih meningkatkan perlakuan yang lebih manusiawi bagi kelompok-kelompok keagamaan (agama suku), jender (perempuan), dan ras (keturunan Cina). Apalagi masalah tersebut mendapat perhatian dari dunia internasional.

Dilain pihak, Reformasi 1998 tidak mempunyai dampak yang nyata pada reformasi vertikal karena tidak adanya pembahasan UU tentang quota/jatah bagi lapisan bawah dalam bidang-bidang pendidikan, pekerjaan dan politik. **M**