

Politik Indonesia Paska Orba: Siapakah Untuk Perubahan yang Lebih Baik?

Priyatno Harsasto

Abstract

Indonesian political system has changed from authoritarian regime of Soeharto to a more democratic one. The new Order political system has restricted power and participation to a small portion of the population who are high-ranking officers in the army and the bureaucracy. This system of government has been eliminated by reformist movement in the late of 1990s. However, while the structure of government has changed, governance is still rooted in a personalized system which shy away the possibility of bureaucratic reform. There is a need for a pro-active leadership to amend the structural weakness of the state.

Key words: personalized system, reactive vs pro-active leadership

Gerakan *reformasi* yang dimulai tahun 1998 telah menyebabkan perubahan politik yang signifikan di Indonesia. Pada mulanya gerakan ini dilihat oleh para analis politik Indonesia tidak akan mampu membuat perubahan yang berarti terhadap struktur politik Orde Baru, apalagi sampai menggulingkan pemerintahan presiden Soeharto. Tentu saja pandangan skeptis ini dapat dimengerti kalau kita memahami betapa struktur politik Orde Baru telah bertahan selama 30 tahun dengan solidnya. Presiden Soeharto mampu memperkuat kekuasaannya tidak saja melalui pengebirian politik terhadap pesaing-pesaingnya, tapi juga melalui pembangunan ekonomi yang memberikannya legitimasi politik sebagai pemimpin.

Pada akhirnya gerakan *reformasi* mampu meyakinkan para analis politik Indonesia bahwa gerakan ini telah dapat mengubah secara fundamental pola kepolitikan di Indonesia. Kekuatan politik lama berganti dengan kekuatan politik baru; identitas lama bergeser kepada identitas politik baru. Pembangunan ekonomi yang cukup berhasil di masa orde baru telah menghasilkan kesejahteraan yang lebih tinggi, sistem kesehatan yang lebih baik dan sistem pendidikan yang lebih baik. Sebagai akibatnya generasi baru Indonesia, terutama kelas menengah di perkotaan, merupakan generasi modern yang nampaknya tidak lagi dipengaruhi loyalitas primordial seperti generasi sebelumnya. Tulisan ini akan mengupas perubahan politik di Indonesia dalam perspektif kekenyalan sistem politik dalam menghadapi perubahan. Bagian pertama dari tulisan ini akan menerangkan sistem politik orde baru, dilanjutkan dengan bagian kedua mengenai runtuhnya sistem tersebut, dan bagian ketiga

mengenai keberlanjutan suatu pola kepolitikan di Indonesia dan diakhiri kesimpulan.

Politik Di Era Orde Baru

Karakter kepolitikan orde baru ditandai dengan sifat monolitik dari sistem politik yang menempatkan peran negara sebagai pemegang kekuasaan secara tunggal. Secara horizontal negara didukung oleh unsur-unsur militer, birokrasi dan partai politik utama (golkar) sebagai mesin politik. Secara vertikal, kekokohan sifat monolitik negara ditunjang oleh sentralisasi kekuasaan oleh pemerintah pusat. Lembaga kepresidenan yang dinakhodai Soeharto memegang peranan dalam menjaga keseimbangan hubungan unsur-unsur penunjang baik yang horizontal maupun vertikal (Liddle, 1985).

Dalam masa Orde baru birokrasi, sipil maupun militer merupakan organisasi penunjang utama politik sentralisasi di Indonesia. Di bawah presiden Soeharto, militer dijadikan salah satu instrumen penting kekuasaan sehingga menjadi salah satu aktor politik yang utama. Konsep dwi fungsi ABRI memberikan legitimasi masuknya militer dalam politik. Dengan berdasarkan konsep ini, personel militer masuk dalam semua lembaga kekuasaan, seperti parlemen, birokrasi dan partai politik. Jabatan-jabatan politik strategis dalam birokrasi dalam era ini banyak diduduki oleh personel militer (Crouch, 1978). Struktur birokrasi militer dibangun paralel dengan birokrasi sipil, sehingga militer dapat mengawasi birokrasi sipil dan masyarakat secara terus menerus.

Birokrasi sipil merupakan instrument penting

lain dalam konstelasi kepolitikan orde baru. Birokrasi sipil dibangun melalui dua tahapan: sentralisasi manajemen birokrasi dan kebijakan monoloyalitas. Sentralisasi birokrasi dilaksanakan dengan jalan melaksanakan penyeragaman struktur birokrasi seperti jenjang karir, gaji, pengangkatan dan pemberhentian dll. Kebijakan monoloyalitas dilaksanakan dengan keluarnya perintah bagi semua birokrat sipil untuk memberikan suaranya hanya kepada Golkar. Sentralisasi kekuasaan birokrasi ini juga menjadi dasar hubungan pusat-daerah. Pola hubungan seperti ini dianggap merupakan cara yang paling tepat untuk menghadapi ancaman disintegrasi bangsa yang terlihat dari terjadinya pergolakan di beberapa daerah seperti Sumatra Barat, Sulawesi Selatan, Aceh dan Papua Barat.

Sistem kepartaian di bawah orde baru menempatkan Golkar sebagai partai hegemonik. Pengalaman pada tahun 1950-an tentang instabilitas politik yang dianggap sebagai kambing hitam kegagalan pembangunan ekonomi saat itu, memberikan justifikasi dibangunnya sistem kepartaian yang tidak memberikan ruang bagi keberadaan/berkembangnya partai politik, selain partai pemerintah. Politik aliran yang berkembang sebelumnya dihentikan dengan memaksakan penggunaan Pancasila sebagai satu-satunya azas yang diperbolehkan sebagai azas partai politik dan organisasi massa. Format sistem kepartaian semacam ini mengakibatkan lembaga perwakilan tidak mampu melaksanakan fungsi kontrol dan lebih berfungsi sebagai lembaga pemberi legitimasi kepada kekuasaan lembaga eksekutif.

Dalam hubungan negara dan masyarakat, orde baru mewujutkannya pengendalian yang ketat melalui berbagai cara. Pertama, *Korporatisme negara*. Dalam pola korporatisme negara, negara melakukan pengendalian terhadap masyarakat melalui penciptaan lembaga-lembaga yang disponsori negara digunakan untuk melakukan kooptasi terhadap masyarakat. Pada tingkatan nasional, organisasi-organisasi profesi seperti PWI, SPSP dll., Digunakan sebagai satu-satunya organisasi yang diijinkan bagi setiap profesi di dalam masyarakat. Pada tingkatan lokal dibentuk organisasi seperti karang taruna dll. Mekanisme pengendalian dilakukan mulai dari rekrutmen pimpinan organisasi sampai dengan lingkup kegiatan-kegiatan yang boleh dilaksanakan organisasi tersebut. Kedua, pembentukan *sistem patron-client*. Ini merupakan wujud upaya negara untuk mengendalikan pasar. Intervensi negara pada kegiatan-kegiatan ekonomi melalui pola ini pada

akhirnya menimbulkan munculnya kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme. Ketiga, *proyek hegemoni*, yaitu mobilisasi opini yang ditujukan untuk memberikan justifikasi dominasi negara terhadap masyarakat. Istilah-istilah demokrasi pancasila, ekstrim kiri-ekstrim kanan, anti pembangunan/pancasila dll dibuat untuk memberikan gambaran ideologis dominasi negara (Budiman dan Tornquist, 2001). Proyek hegemoni ini seringkali ditimpali dengan penggunaan kekerasan (*violence*) untuk memberikan tekanan pentingnya sikap tunduk masyarakat kepada negara.

Orde baru yang lahir sebagai upaya untuk melakukan koreksi terhadap kesalahan-kesalahan rejim sebelumnya dimulai dengan penuh janji pemberantasan korupsi dan pembangunan ekonomi yang merata. Konsolidasi rejim ini dihasilkan dari koalisi birokrasi sipil, militer dan teknokrat dengan presiden Soeharto sebagai perekatnya. Pola hubungan *patron-client* yang mendasari koalisi tersebut pada akhirnya menyebabkan kelemahan negara di dalam memerangi penyelewengan dalam tubuhnya sendiri, di satu pihak. Di lain pihak rejim ini semakin banyak menggunakan metode kekerasan dalam menghadapi ketidakpuasan masyarakat (Lay, 2004). Barangkali pada titik ini Orde baru mencapai titik puncak kekuatannya sekaligus kelemahannya.

Runtuhnya Orde Baru dan Terbentuknya Rejim Politik Baru

Ketidakmampuan pemerintah Soeharto menyelesaikan masalah ekonomi dan sosial politik pada akhirnya telah menyebabkan dipaksanya presiden Soeharto untuk mundur dua bulan setelah dilantik menjadi presiden. Menghilangnya Soeharto sebagai *primus inter pares* dari sistem kekuasaan di Indonesia menyebabkan runtuhnya dominasi kekuasaan orde baru. Presiden Habibie sebagai pengganti Soeharto tidak saja tidak bisa menggantikan peran sentral Soeharto dalam sistem politik hegemonik orde baru, tapi bahkan melakukan berbagai tindakan politik pembangunan citra personel yang memiliki efek sentripetal terhadap kesolidan sistem politik orde baru. Liberalisasi sistem politik berlanjut zaman kepresidenan Abdurrahman Wahid, Megawati dan Yudoyono.

Perubahan ini memiliki akibat terhadap munculnya pluralisme di dalam tubuh negara. Pola hubungan-hubungan di dalam tubuh negara tidak lagi bersifat monoton, tapi bersifat kompetitif dan

konflikual. Sebagai akibatnya terjadi pemajemukan pelaku politik dan pemajemukan wilayah pengelolaan politik. Pelaku politik paska orde baru tidak lagi tunggal, tapi menjadi beragam. Disamping aktor-aktor lama yang sudah berkiprah dalam politik sejak lama, muncul aktor-aktor baru yang memasuki dunia politik yang mulai terbuka. Amien Rais, Abdurrahman Wahid, Megawati dan Susilo Bambang Yudoyono menjadi tokoh-tokoh politik baru yang menjadi sandaran bagi pengelompokan politik yang baru. Bersamaan dengan munculnya aktor-aktor baru ini, pilihan politik juga menjadi beragam dengan bangkitnya kembali ideologi alternatif seperti nasionalisme, Islam, sosialisme demokrasi dll. Sejajar dengan bangkitnya ideologi-ideologi tersebut, badan perwakilan tumbuh menjadi badan yang relatif dominan sebagai tandingan lembaga eksekutif. Birokrasi juga dibebaskan dari ideologi monoloyalitas, sehingga membuka peluang bagi para birokrat untuk berafiliasi dengan partai-partai selain Golkar.

Secara kewilayahan pengelolaan politik tidak lagi tersentralisasi di pusat pemerintahan, tapi didesentralisasikan ke daerah-daerah. Kehadiran daerah sebagai kekuatan baru, memberikan tantangan kepada dominasi pusat dalam pengelolaan politik Indonesia.

Fragmentasi dominasi kekuasaan negara semacam ini merupakan hal yang biasa dalam masa transisi di negara-negara berkembang. Aturan-aturan politik tidak saja ditantang oleh perubahan yang cepat, tapi juga diperebutkan secara sengit oleh aktor-aktor politik yang makin beragam. Dalam suasana seperti ini aktor-aktor politik berjuang untuk kepentingan sesaat mereka sekaligus untuk mendapatkan pijakan aturan main yang menguntungkan bagi keberlanjutan kedudukan politik golongan mereka (O'Donnell dan Schmitter, 1993). Ada kecenderungan golongan *reformis* melakukan koalisi dengan golongan *status-quo* dalam upaya mendapatkan kekuasaan. Pola *Bad-Guy Democracy* ini dilanjutkan dengan upaya untuk melakukan kooptasi terhadap lawan-lawan politik mereka melalui program-program populis.

Dengan masuknya aktor-aktor baru dalam kancah politik, lembaga-lembaga kekuasaan tidak lagi mewakili satu kekuatan politik dominan. Dalam lembaga perwakilan misalnya, dominasi Golkar diakhiri dengan munculnya partai-partai lain yang seperti PDIP, PAN, PKS, PPP dan PBB yang memiliki keleluasaan peranan karena tidak adanya

suara mayoritas. Komposisi suara dan kursi diantara partai politik yang kurang lebih berimbang juga menyebabkan hubungan-hubungan antar fraksi menjadi lebih rumit.

Jejak-Jejak Orba dalam Politik Saat Ini

Meskipun terjadi perubahan sistem politik di Indonesia, dari sistem politik otoriter menjadi sistem yang lebih demokratis kedua sistem ini memiliki kelemahan di bidang *infrastructural power*. Kekuatan infrastruktur menunjuk kepada kemampuan Negara untuk melakukan koordinasi kehidupan sosial dengan menggunakan infrastruktur yang ada. Reformasi yang dilaksanakan sampai saat ini baru mengubah wajah sistem politik Indonesia tapi belum mengubah substansi pengelolaan sistem politik. *Infrastructural power* diperlukan untuk melaksanakan reformasi secara menyeluruh. Hanya saja *infrastructural power* hanya dapat dimiliki apabila suatu negara memiliki birokrasi yang bersih dan kompeten. Pemerintahan paska orde baru belum mampu melakukan reformasi birokrasi secara substantial. Kepentingan jangka pendek masih menjadi kendala bagi munculnya *political will* dari pemerintah untuk melakukan reformasi yang berarti. Sampai saat ini belum ada suatu paket kebijakan reformasi birokrasi.

Apa yang kita lihat saat ini dengan demikian adalah proses perubahan negara Indonesia yang *interventionist* menjadi negara yang relatif lemah dalam merespon suatu persoalan yang muncul dengan cepat. Negara sangat sulit untuk melahirkan kebijakan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah *crucial* dalam masyarakat. Kelambatan semacam ini seringkali diidentikan dengan apa yang disebut *governless* (ketiadaan pemerintahan). Pada saat yang sama pemerintah juga mengalami kesulitan untuk melakukan tindakan yang tegas dalam menyelesaikan masalah-masalah korupsi dan penyelewengan kewenangan karena ketakutan basis dukungan terhadap mereka menjadi melemah. Hal ini sejalan dengan temuan penelitian dari Robert Bates di Afrika, dimana *Corruption represent political resources; resources which can be used to organize political support and to perpetuate government in power* (1983: 129).

Perpolitikan Indonesia juga belum beranjak dari *personalized system*. Tokoh-tokoh politik seperti Abdurrahman Wahid, Amin Rais, SBY dan Megawati masih menjadi pusat perhatian kehidupan

politik sehari-hari. Barangkali eksistensi tokoh-tokoh tersebut menegaskan masih adanya politik aliran dalam kehidupan politik di Indonesia. Peta ideologi yang disusun oleh Daniel Sparringa dapat memberikan gambaran yang cukup kuat mengenai politik aliran saat ini.

Islam (28%)

Ortodox: PBB

Progressive: PKS

Traditional: PPN; PPP; PBR

Modernist: PAN

Nationalist (70%)

Popular Nat.: PNI Marhaen; PNBK; PPDI; Pelopor

State Nat.: Golkar; PDIP; Patriot; PKP

Religious Nat.: PKB; PDS; PKPB

Democratic Nat.: Demokrat

Progressive Nat.: PPD; PPD

Social Democrat (2%)

Progressive left-middle: Merdeka; Buruh Sosial Demokrat

Progressive Right: PPIB

Conservative Middle: PSI

Pemetaan ideologi yang dilakukan Daniel Sparringa ini memberikan gambaran bahwa kelompok konservatif lebih dominan setelah pemilu 2004. Orientasi ideologi mereka berbasis nasionalisme. Kelompok ini akan sangat berhati-hati dalam menjalankan amanat reformasi. Apabila salah dalam bertindak bukan tidak mungkin struktur politik model orde baru memperoleh momentumnya kembali. Tanda-tanda ke arah itu nampaknya mulai muncul. Dengan diundangkannya UU No.32 Th.2004 tentang Otonomi Daerah, pendulum politik bergerak ke arah sentralisasi kekuasaan.

Kecenderungan ini bukannya tanpa sebab. Desentralisasi politik yang muncul setelah kejatuhan Orde Baru dirasakan masyarakat tidak memberikan "kesejahteraan" seperti yang mereka alami di zaman kepemimpinan Soeharto. Kebanyakan anggota masyarakat tidak terlalu peduli dengan kepemimpinan otoriter Orde Baru. Bagi mereka kehidupan politik yang lebih terbuka tidak lebih menjanjikan daripada kehidupan dalam arena politik yang lebih tertutup tapi memberikan keamanan dan kepastian akan masa depan. Ketidakmampuan pemerintah dalam menyediakan kebutuhan pokok dalam harga yang murah bagi masyarakat merupakan kegagalan dalam memberikan bukti bahwa pemerintahan paska orba merupakan pemerintahan yang lebih berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.

Kalau ada hal yang perlu ditiru dari Soeharto tapi tidak didapatkan saat ini adalah kepemimpinan yang *decisive*. Kepemimpinan paska Orba merupakan kepemimpinan reaktif dan tidak proaktif. Pemencaran kekuasaan yang memperlemah struktur pengambilan keputusan pemerintah saat ini sebetulnya dapat dijumpai dengan keberadaan kepemimpinan yang proaktif. Kepemimpinan proaktif sangat diperlukan untuk memandu sistem demokratis transisional yang cenderung memacu gaya sentrifugal dalam pengambilan kebijakan. *Desiciveness* sistem kepemimpinan Orba diperlukan untuk menjaga keutuhan otoritarianisme yang dibangun berdasarkan mekanisme sistem korporatisme Negara, sedangkan saat ini diperlukan *desiciveness* untuk mengurai kompleksitas masalah yang muncul dari runtuhnya korporatisme Negara. Tanpa kepemimpinan seperti ini terbukti keputusan pemerintah selalu kalah cepat dibandingkan dengan munculnya masalah, baik masalah sosial, politik maupun ekonomi.

Penutup

Perubahan politik di Indonesia belum mampu mengubah secara substantial sistem politik yang ditandai dengan rejim politik yang dibangun dari koalisi dari berbagai kepentingan, keberadaan aliran ideologis yang bersifat primordial dan *personalized system* dalam politik. Tanda-tanda ke arah mengaburnya batas-batas kompetisi diantara kelompok-kelompok aliran utama (Islam dan Nasionalis) sudah mulai nampak. Hal ini terlihat dengan lebih tertariknya masyarakat untuk mencermati *issue-issue* sehari-hari seperti masalah pengangguran, kesempatan berinvestasi, stabilitas ekonomi dan politik, daripada *issue-issue* keagamaan. Namun pergeseran kecendrungan politik dari *struggle for power* menjadi *struggle for influencing and monitoring political decision making* belum terjadi. Belum muncul suatu gerakan politik yang berorientasi kepada pembentukan kebijakan publik (*policy-based political activities*). Absennya kepemimpinan yang pro-aktif menambah kelemahan struktur pemerintahan yang menyebabkan pusat kekuasaan terpecah. Hal ini pada gilirannya mengantarkan kepada ketidakmampuan negara untuk merespon permasalahan-permasalahan yang muncul silih berganti secara cepat dan tepat.

Kepustakaan

- Bates, Robert, (1983), *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, Berkeley: Univ of California Press
- Budiman Arif dan Olle Tornquist, (2001), *Aktor Demokrasi, catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia*, Jakarta: ISAI
- Crouch, Harold, (1978) *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press
- Liddle, R. William, (1985) "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", *Pacific Affairs* Vol.58
- Lay, Cornelys, (2004) *Presiden, Civil society dan Ham*
- O'Donnel, Guilermo dan Philippe C. Schmitter (eds), (1993), *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta : LP3ES