

# DISTORSI REFORMASI: SUATU KAJIAN KRITIS TERHADAP PROSES REFORMASI

Moeljarto Tjokrowinoto

Berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998 telah membuka peluang bagi masyarakat dan bangsa Indonesia untuk melaksanakan reformasi di dalam berbagai dimensi kehidupan nasionalnya, yang pada hakekatnya dimaksudkan untuk menciptakan ethos baru, ethos yang akan menjadi konfigurasi dan referensi baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia di dalam perjalanan sejarahnya sepanjang millenium ini. Cakupan reformasi ini merentang mulai dari proses demokratisasi, penegakan hukum, otonomi dan desentralisasi, pelembagaan pemerintahan yang baik, pemberdayaan masyarakat sipil, sampai ke perlindungan hak-hak azasi manusia. Namun secara implisit harus diakui bahwa reformasi yang tengah berjalan ini telah mengalami berbagai distorsi, sehingga menimbulkan "reformasi distortif" (distorted reform). Proses reformasi yang tengah berlangsung agaknya juga telah mengalami impasse yang ditandai oleh adanya kesenjangan antara idealisme reformasi (das sollen) dan realisasi empiris reformasi (das seins) dengan berbagai manifestasinya. Dalam laporannya di Sidang Umum PBB pada tahun 1975 yang diberi judul *What Now? Alternative Development*<sup>1</sup>, Dag Hammarskjöld mengemukakan tentang adanya kecenderungan terjadinya impasse pembangunan di banyak negara-negara di dunia ketiga sehingga mendemistifikasikan berbagai paradigma pembangunan yang selama ini menjadi acuan pembangunan di negara-negara tersebut. Analog dengan apa yang dikemukakan oleh Dag Hammarskjöld, pertanyaan yang sama agaknya dapat pula ditujukan pada proses reformasi di Indonesia: *What Now? Alternative Reform?* Pertanyaan ini perlu diajukan karena meskipun banyak kinerja positif reformasi yang telah diwujudkan, namun di era reformasi ini telah muncul pula berbagai pathologi baru atau persistensi dan intensifikasi pathologi lama yang mengindikasikan terjadinya kemunduran (set back) dari apa yang telah dicapai sebelumnya. Disamping itu, meskipun dimensi yang tercakup dalam proses reformasi cukup luas, namun kualitas pencapaiannya masih belum seperti apa yang kita harapkan bersama.

<sup>1</sup> Björn Hettne, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001. P. 274.

\*) Prof. Dr. Moeljarto Tjokrowinoto, M.P.A., Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

### Dominasi Lembaga Legislatif

Secara umum dapat dikatakan bahwa reformasi telah dapat mewujudkan lembaga-lembaga formal demokrasi, seperti: pemilihan umum yang bebas yang menggantikan demokrasi ritual yang berpura-pura (*ritualized pretence of democracy*)<sup>2</sup> pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif telah membebaskan dominasi legislatif oleh eksekutif dan memberdayakan lembaga legislatif yang pada waktu yang lalu fungsinya tidak lebih dari sekedar alat untuk melegitimasi keputusan presiden tanpa kekuatan untuk menuntut akuntabilitas; terwujudnya kebebasan media telah meluluhkan atau mencairkan budaya diam (*the silent culture*) atau budaya bisu (*mutism*) yang timbul sebagai akibat dari sikap otoriter regime sebelumnya yang telah memasung kebebasan mengeluarkan pendapat; mulai bangkitnya kekuatan masyarakat sipil telah menempatkan masyarakat sipil tadi sebagai kekuatan pe-

nyeimbang vis-à-vis negara dan pasar; otonomi dan desentralisasi secara normatif telah memberi peluang bagi berkembangnya *grassroots civil society* dan norma-norma politik baru yang bersumber pada identitas lokal<sup>3</sup>; dan penegakan hak-hak azasi manusia telah lebih memberi nuansa *humanizing* pada proses reformasi itu sendiri. Dengan kata lain secara singkat dapat kita katakan bahwa reformasi telah membuka peluang bagi terwujudnya sistem pemerintahan yang demokratis, responsif dan pluralistik.<sup>4</sup>

Namun apabila kita cermati secara lebih seksama, kualitas kinerja reformasi sebagaimana diungkap di atas dapat kita temukan adanya berbagai bentuk distorsi reformasi. Sadar bahwa perilaku pemerintah, pasar dan masyarakat sipil harus selalu menjamin *predictability* dan *certainty* maka perilaku tersebut harus ditempatkan di dalam kisi-kisi hukum dan perundang-undangan. Karenanya, reformasi mengawali prosesnya dengan

<sup>2</sup> Stephen Sherlock, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi: A Report on the Structure and Operation of Dewan Perwakilan Rakyat*, Center for Democratic Institution, 2003. P.7.

<sup>3</sup> Edward Aspinal & Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies dan Indonesia: CSIS, 2003, p.1.

<sup>4</sup> J.A.C. Mackie, *Opening Address* dalam buku Chris Manning dan Peter van Diermen (eds) *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, Singapore: ISEAS, 2000, p.xxii.

apa yang oleh Chris Manning dan Peter van Diermen disebut sebagai "*rush to law*"<sup>5</sup>. Harapan masyarakat tertuju pada DPR untuk memelopori proses reformasi ini melalui pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya. Semenjak itu berbagai perundang-undangan, baik perundang-undangan baru maupun amandemen terhadap perundang-undangan lama telah lahir yang dimaksudkan untuk memberi kisi-kisi baru bagi interaksi yang terjadi di dalam masyarakat. Yang menjadi persoalan adalah, apakah perundang-undangan tadi telah cukup merefleksikan idealisme reformasi. Menyimak dinamika proses penyusunan perundang-undangan selayaknya mendorong kita semua, lembaga perwakilan ternyata bukanlah semata-mata merupakan wahana yang netral yang dapat begitu saja diisi dengan substansi yang demokratis; lembaga perwakilan merupakan suatu arena pergumulan di antara berbagai alternatif konsepsi ke arah mana negara ini diharapkan akan melangkah. Secara normatif lembaga perwakilan merupakan suatu instrumen reformasi untuk mewujudkan perubahan politik, suatu wahana

dimana proses deliberasi untuk merumuskan berbagai keputusan politik dilakukan dan kepada siapa akuntabilitas pemerintah disampaikan. Namun di dalam pergumulan tadi kepentingan-kepentingan sempit partai yang bersifat *parochial*, wawasan-wawasan myopia temporal dan kepentingan-kepentingan individu seringkali membayangi (*overshadowing*) kepentingan umum jangka panjang yang lebih bersifat inklusif yang seharusnya mewarnai konsepsi alternatif tadi. Di dalam realitanya di lembaga perwakilan tadi terjadi interaksi antara mereka yang sebagai respons terhadap keyakinannya, menganggap lembaga perwakilan sebagai instrumen untuk melakukan perubahan menuju situasi yang lebih baik, namun di sisi lain terdapat mereka yang melihat lembaga perwakilan yang baru terbentuk setelah reformasi, tidak lebih dari sebagai lahan yang subur bagi akumulasi kekayaan dan wahana untuk meraih kekuasaan.<sup>6</sup> Dalam hubungan ini Sherlock<sup>7</sup> mengungkapkan bahwa:

"Upon their election, DPR members are offered free flowing opportunities for personal enrichment, but confront multiple obstacles to the development of the DPR as an

---

<sup>5</sup> Chris Manning dan Peter van Diermen, *ibid.* p.8.

<sup>6</sup> Stephen Sherlock, *op.cit.*, p.30.

<sup>7</sup> *ibid.*, p.29.

independent institution. Such a combination of inducements and barriers maximizes the pressure on DPR members to accept the status quo and to play the established game. Commentators in the media, NGOs and academia have increasingly observed that Members devote an excess of time and effort into being seen to scrutinize the Government rather than performing as law makers."

Karenanya, DPR yang secara normatif dan imperatif merupakan lembaga artikulator dan agregator aspirasi dan kepentingan masyarakat, di dalam realitanya, fungsi tersebut seringkali mengalami distorsi, menjadi arena dimana *patronage network* lama berjuang mempertahankan eksistensinya dan menjadi mekanisme di mana berbagai sumber didistribusikan kepada anggota atau kelompok mereka masing-masing. Adalah merupakan suatu situasi yang tragis apabila di dalam proses politik yang seharusnya merupakan mekanisme kontrol sosial terhadap fungsinya lembaga-lembaga pemerintahan, terjadi berbagai bentuk manipulasi, termasuk apa yang kita kenal dengan *money politics*. Adalah merupakan fenomena yang tragis bahwa di dalam konstelasi politik baru tidak ada kekuatan yang dapat secara efektif mengontrol kinerja lembaga legislatif. Fenomena ini merupakan akibat langsung dari sistem rekrutmen politik yang tertutup

dan bersifat *top-down* yang cenderung menjaring orang-orang yang tidak mempunyai kesadaran ideologis dan kesadaran akan missinya sebagai artikulator dan agregator kepentingan dan aspirasi masyarakat, figur-figur yang kurang mempunyai komitmen untuk mendahulukan kepentingan masyarakat (*putting people first*). Sebagian dari mereka tidak menghayati *noblesse oblige* yang terkait dengan posisinya dan cenderung melihat lembaga perwakilan sebagai akses untuk mengakumulasi kekayaan dan kekuasaan. Karenanya harapan tertuju pada pemilu mendatang sebagai mekanisme rekrutment politik yang lebih terbuka dan dilakukan langsung oleh konstituennya sehingga mudah-mudahan diharapkan dapat menjaring figur-figur yang lebih dedikatif, visioner dan mempunyai *moral integrity* dan komitmen yang kuat terhadap idealisme reformasi. Untuk itu proses rekrutmen politik, pengaturan perilaku politik dan rekrutmen para birokrat haruslah didasarkan pada kriteria kepentingan nasional yang mencerminkan kehendak nasional dari masyarakat yang inklusif. Pada akhirnya, terpulang pada masing-masing partai untuk melembagakan suatu *screening mechanism* dalam proses rekrutmen politiknya, sehingga dapat men-

jaring caleg yang benar-benar berkualitas.

### Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Proses demokratisasi yang menjadi esensi reformasi tidak hanya secara horizontal telah mendorong pergeseran kekuasaan dari presiden ke lembaga legislatif yang bertujuan untuk membentuk suatu *balanced polity*, akan tetapi juga secara vertikal berwujud pergeseran kekuasaan dan sumber dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah melalui otonomi dan desentralisasi. Hubungan kekuasaan yang baru ini menggantikan hubungan kekuasaan lama yang bersifat piramidal dan berpusat pada figur Soeharto yang mata rantai komando dan *patronage* kekuasaannya menjangkau propinsi, kabupaten sampai ke desa-desa. Melalui proses otonomi dan desentralisasi kohesi nasional tidak lagi ingin diwujudkan melalui *imposed uniformity*, akan tetapi melalui pengakuan dan penghargaan akan adanya perbedaan disertai komitmen yang jelas untuk melampaui (*to transcend*) keberagaman tadi.<sup>8</sup> Kohesi nasional akan terwujud melalui

*civility*, toleransi, ethos, pluralisme dan demokrasi. Perubahan sistem pemerintahan ini tidaklah mudah karena lebih dari tiga dasa warsa masyarakat telah diajar bahwa satu-satunya cara mengatasi perbedaan pendapat dan konflik adalah melalui tindakan oppresif; bahwa cara untuk melakukan mobilitas vertikal adalah melalui manipulasi koneksi dan bahwa cara melakukan kegiatan politik adalah melalui hubungan patron-client (*patron-client relationship*). Melalui otonomi dan desentralisasi terbukalah ruang politik (*political space*) yang akan memaksa para elite untuk berinteraksi baik dengan konstituennyamaupun dengan lawan politiknya dan bukan melalui manipulasi dan mobilisasi konstituen tersebut.<sup>9</sup> Otonomi dan desentralisasi sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 memberi kewenangan kepada pemerintah pusat untuk hanya menangani bidang-bidang tertentu yang mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama dan kewenangan lain, dan mendevolusikan semua fungsi-fungsi pemerintahan yang lain

<sup>8</sup> Patrick Smith, What does it mean to be Modern? Indonesia's Reformation, *Washington Quarterly*, 22:4, p 47-64.

<sup>9</sup> Hans Antlov, Not enough Politic! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia, dalam buku Edward Aspinnall dan Greg Fealy (eds), op.cit., p.73.

kepada kabupaten dan kota. Fungsi propinsi direduksi menjadi kewenangan untuk menangani permasalahan-permasalahan lintas kabupaten atau kota serta kewenangan dalam bidang tertentu lainnya. Otonomi dan desentralisasi ini mendelegasikan kepada kabupaten dan kota kewenangan untuk menentukan prioritas pembangunannya dan menguasai sumber-sumbernya. Persoalannya adalah, apakah melalui desentralisasi ini aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal dapat lebih diidentifikasi, apakah aspirasi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat lokal menjadi prioritas pembangunan daerah, apakah elite lokal berada di dalam kontrol komunitas lokal dan apakah inisiatif dan kreativitas lokal dapat benar-benar tersalur dan mendapatkan tempat di dalam proses pengambilan keputusan?<sup>10</sup> Dengan kata lain pertanyaan klasik dalam teori politik *cui bono* (untuk kepentingan siapa) atau pertanyaan klasik dalam teori pembangunan, *who gets, how much, of what*, perlu diajukan sebagai konsekuensi penerapan otonomi

dan desentralisasi ini. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini akan merupakan bagian dari tolok ukur keberhasilan reformasi.

Kajian terhadap pelaksanaan otonomi dan desentralisasi akan membawa kita pada kesimpulan bahwa pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut belum berjalan sebagaimana yang diharapkan sesuai dengan idealisme reformasi. Semenjak awal berlakunya UU yang mengatur otonomi dan desentralisasi telah nampak adanya indikasi bahwa banyak anggota legislatif daerah cenderung menggunakan kewenangannya untuk menominasikan dan memilih kepala daerah, tidak untuk memilih mereka yang paling mempunyai kapabilitas, memenuhi kualifikasi dan secara politis akseptabel dan akuntabel, akan tetapi cenderung memilih mereka yang dapat memberi keuntungan finansial dan material bagi dirinya atau golongannya.<sup>11</sup> Sikap dan perilaku anggota legislatif daerah tidak selalu konsisten dengan apa yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Sebagai kon-

---

<sup>10</sup> Vedi R. Hadiz, *Decentralization and Democratization in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective*, Singapore: Southeast Asia Research Centre, Working Paper Series No. 47, May 2003, p.16.

<sup>11</sup> Michael S. Maley, *New Rules, Old Structure and the Limits of Democratic Decentralization*, dalam buku Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *op.cit.*, p.110.

sekuensinya, berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan seringkali berorientasi pada pemanjaan anggota-anggota lembaga legislatif daerah melalui pemberian berbagai fasilitas dan privilege dan menempatkan kepentingan rakyat pada posisi terakhir (*putting people last*). Di samping itu berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan cenderung berwawasan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan daerah, namun bersifat *counter productive* dalam jangka panjang karena menghambat proses *outsourcing* melalui mobilisasi investasi dari luar. Desentralisasi ternyata tidak secara otomatis menggeser kontrol terhadap politik lokal dan birokrasi pusat kepada masyarakat lokal, akan tetapi kepada elit partai politik lokal.<sup>12</sup> Pelaksanaan otonomi dan desentralization menjadi distortif karena tidak hanya mendelegasikan kewenangan dan sumber kepada pemerintah daerah akan tetapi juga telah mendeentralisasi korupsi. Hal ini antara lain disebabkan oleh ber-cokolnya *predatory interest* yang tidak begitu saja dapat tergeser dengan berakhirnya pemerintahan Soeharto, bahkan pada akhir-

akhir ini cenderung melakukan upaya-upaya untuk kembali. Sebagaimana dikatakan oleh Hadiz<sup>13</sup>

"Although the decentralization was faulty in the first place - being full of contradictions and ambiguity - this was not the main reason that the process has descended into an arena for predatory politics. It was the persistence and indeed "victory" of predatory interest in contests over power that has had the most important implication for decentralization (and local level democratization) in Indonesia.

Di samping itu pelaksanaan otonomi dan desentralisasi yang kebablasan (*overshoot*) seringkali menimbulkan identitas yang bersifat sentrifugal, menciptakan berbagai *enclave* yang non-sistemik. Di dalam masyarakat pluralistik seperti di Indonesia agaknya masalah ini tidaklah sederhana, akan tetapi bagaimanapun juga harus diupayakan agar pelaksanaan otonomi dan desentralisasi dapat menciptakan keseimbangan antara dimensi "civic dan teritorial" yang lebih bersifat inklusif di satu pihak dan dimensi etnis dan genealogis yang lebih bersifat parochial di lain pihak.

<sup>12</sup> M. Ryaas Rasyid, *Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia* dalam buku Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *op.cit.*, p.65.

<sup>13</sup> Verdi P. Hadiz, *op.cit.*, p.20.

### Instrumen Hak Azasi Manusia

Proses demokratisasi yang *inherent* dengan reformasi telah mereposisi manusia tidak hanya sebagai obyek pembangunan, akan tetapi juga menjadi subyek dan tujuan akhir pembangunan itu sendiri. Reformasi telah menciptakan iklim yang lebih manusiawi (*humanizing*) yang manifestasinya berupa penghargaan dan perlindungan terhadap hak-hak azasi manusia. Hak-hak azasi manusia yang *inherent* dengan eksistensi manusia telah menjadi salah satu fokus reformasi itu sendiri. Kebangkitan masyarakat sipil yang manifestasinya berupa timbulnyaberbagai organisasi rakyat di luar pemerintahan yang bersifat sukarela (*voluntary*), mandiri (*self supporting*) dan berswasembada (*self generating*) yang berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang (*balancing force*) di antara pemerintah dan masyarakat<sup>14</sup> telah ikut menjadi *pressure groups* bagi perlindungan hak-hak azasi tersebut. Masyarakat sipil yang di bawah regime Orde Baru menjadi mandul karena *disempowering policy* pemerintah Orde Baru

yang telah mengkonversikan masyarakat menjadi *unthinking manage-able agglomeration* semata-mata melalui kebijakan masifikasi (*massification*) pemerintah Orde Baru, telah memperoleh momentumnya kembali untuk bangkit sebagai akibat dari tekanan-tekanan yang dilakukan oleh kekuatan reformasi maupun tekanan eksternal. Komnas HAM yang merupakan salah satu subsistem masyarakat sipil produk regime Orde Baru yang terbentuk melalui Keppres pada tahun 1993 dan semula mendapatkan sumber keuangannya dari Sekretariat Negara<sup>15</sup> telah dapat memanfaatkan momentum yang timbul pada era reformasi untuk memperkuat *bargaining position* nya berhadapan dengan pemerintah. Komitmen reformasi terhadap perlindungan dan penghargaan terhadap hak-hak azasi manusia terefleksi di dalam kelahiran UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Azasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia. Kelahiran kedua UU tersebut merupakan rekasi terhadap sistem politik

<sup>14</sup> Azyumardi Azra, *Civil Society and Democratization in Indonesia: The Transition Under President Wahid and Beyond*, dalam buku David C. Schak dan Wayne Hudson (eds), *Civil Society in Asia*, Hampshire: Ashgate, 2003, p.75.

<sup>15</sup> Cornelis Lay & Pratikno, *Komnas HAM 1998-2001: Pergaulan dalam Transisi Politik*, Yogyakarta dan Jakarta, FISIPOL UGM dan the Asia Foundation, 2002, p.2-3.



Orde Baru yang telah memasung kebebasan warganegara dan merampas hak-hak azasi manusia selama lebih dari tiga dasa warsa. Namun di dalam pelaksanaan perlindungan terhadap hak-hak azasi manusia tadi seringkali timbul wacana di antara mereka yang berkuasa dan masyarakat sipil karena adanya perbedaan interpretasi tentang substansi perlindungan hak-hak azasi tersebut. Hal ini sebenarnya merupakan fenomena yang wajar karena rasionalitas yang menjadi landasan interpretasi tersebut, meminjam terminologi Herbert Simon, pada hakekatnya merupakan *bounded rationality*, rasionalitas yang tidak dapat dilepaskan dari posisi dan kepentingan seseorang atau golongan. Meskipun HAM merupakan konsep yang bersifat universal, namun tidak dapat dipungkiri bahwa konsep HAM lahir dari konfigurasi kultur Barat yang bersifat liberal. Oleh karena itu fokus utama hak-hak azasi manusia adalah pada apa yang dipandang sebagai *the inalienable rights of individuals* yang melekat pada diri manusia semenjak manusia itu lahir. Hal ini jelas terlihat pada definisi "hak-

hak azasi manusia" sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Azasi Manusia sebagaimana tertuang dalam konsideransnya huruf b yang menyatakan:

"bahwa hak azasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun."

Universalisasi nilai yang diakui atau tidak, bersumber pada nilai-nilai Barat yang diwarnai oleh spirit liberalisme dan individualisme ini karenanya seringkali menimbulkan wacana yang kontroversial di antara berbagai pihak. Karenanya, sejumlah negarawan Asia telah mendiskusikan masalah ini pada bulan Maret tahun 1993 dalam rangka mempersiapkan diri untuk menghadapi *UN World Conference on Human Right* di Vienna dan menghasilkan Deklarasi Bangkok. Deklarasi tersebut:<sup>16</sup>

"...recognized human rights as universal, but insisted that they be interpreted in the context of historical, cultural, regional particularities. Some universalists believe that this particularization of human rights betrays the universalist prin-

---

<sup>16</sup> Michael Freeman, *Human Rights: Asia and The West*, dalam buku James T.H. Tang (ed) *Human Rights and International Relations in the Asia Pasific Region*, London and New York: Pinterm, 1995, p.16.

ciple. Yet universalist would be wrong to insist that particular public policies can be deduced directly from universal human rights.

Adanya kecenderungan terjadinya proses dekontekstualisasi dalam pelaksanaan perlindungan hak-hak azasi manusia tadi dapat menimbulkan fenomena *bogeyman syndrome* pada masing-masing pihak. Masing-masing memandang yang lain sebagai "*bogeyman*", sebagai kekuatan yang mengerikan yang mengancam kepentingan masing-masing pihak. Karenanya, perlu rekontekstualisasi pelaksanaan perlindungan hak-hak azasi manusia. Hal ini juga ditegaskan antara lain oleh Joseph Chan sebagai berikut:<sup>17</sup>

"...different cultures and political ideologies do ascribed different weights to that value. The liberal culture and ideology attach almost absolute weight to personal autonomy, and this explains their rejection of paternalism. Non-liberal cultures, however, do not give such a prominent place to autonomy... While Asian cultures do not deny the value of personal autonomy, they put great emphasis on communitarian values such as family bondage, communal peace, social harmony, sacrifices for the community and patriotism."

Pandangan ini dapat menjadi referensi bagi proses reforma-

si dalam memberikan perlindungan pada hak-hak azasi manusia dan mencegah terjadinya distorsi. Hal ini dapat kita lakukan apabila di dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak azasi proses reformasi perlu melakukan *reconscientization* pada semua pihak, bahwa perlindungan terhadap hak-hak azasi manusia tadi tidak dapat kita pisahkan dari pelaksanaan kewajiban dasar manusia yang pada hakekatnya juga merupakan komponen integral UU No. 39 Tahun 1999 namun yang seringkali dilupakan. Kewajiban dasar manusia tersebut tercantum dalam konsiderans huruf c yang berbunyi:

"bahwa selain hak azasi manusia, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara."

Falsafah dasar negara kita pada hakekatnya menganut azas "*monodualisme*", dalam arti mengakui hakekat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Keduanya seharusnya ditempatkan pada posisi berkeselimbangan, karena eksistensi manusia sebagai individu hanya mempunyai arti di dalam ke-

<sup>17</sup> Joseph Chan, *The Asian Challenge to Universal Human Rights: A Philosophical Appraisal*, dalam buku James T.H. Tang, op.cit., p.30.

hidupan bermasyarakat. Kearifan the *founding fathers* ini perlu menjiwai proses reformasi, tanpa mengabaikan terjadinya distorsi dalam pelaksanaan kearifan tadi pada masa lalu dan mengupayakan penyempurnaannya. Kita harus belajar dari kegagalan sejarah masa lalu sebagai bekal untuk mengkoreksi diri di masa mendatang.

### **Euphoria Reformasi dan *The Soft State***

Proses demokratisasi yang merupakan salah satu komponen strategis reformasi telah membuka ruang politik bagi masyarakat untuk mengekspresikan dirinya melalui lembaga-lembaga politik yang ada. Karenanya, proses demokratisasi telah melahirkan suatu sistem politik yang memberi peluang terjadinya *euphoria* partisipasi dan artikulasi kepentingan masing-masing individu atau kelompok di dalam masyarakat. Namun terjadinya *euphoria* partisipasi dan artikulasi kepentingan masing-masing di dalam situasi masih lemahnya lembaga-lembaga demokrasi yang seharusnya menjamin kebebasan dan sekaligus meletakkan *rules of the game* yang mengatur kebebasan tadi, secara potensial akan dapat menimbulkan situasi chaotic. Hal ini disebabkan karena

masing-masing pihak merasa berhak dan mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan dirinya di dalam proses tersebut, mereka secara potensial dapat melanggar hak dan kebebasan orang lain. Apabila hal ini terjadi maka akan timbul suatu situasi *normlessness* atau kehampaan norma dan menimbulkan situasi *chaotic*. Demokrasi memang memberikan kebebasan pada setiap orang, namun kebebasan tadi dibatasi oleh hak dan kebebasan orang lain untuk mengekspresikan kebebasannya. Oleh karena itu tepatlah apa yang dikatakan seorang filsuf Barat bahwa "*l'home est ne' libre, et partout il est dans le fer*", manusia dilahirkan bebas, akan tetapi di mana-mana mereka berada dalam belenggu. Adalah menjadi salah satu misi reformasi untuk membebaskan manusia dari berbagai belenggu tadi melalui transformasi struktural. Namun demikian, ada belenggu yang merupakan *conditio sine qua non* bagi eksistensi setiap sistem sosial, yaitu norma-norma yang menjamin kebebasan sesama manusia itu sendiri. Komitmen reformasi untuk menegakkan *good governance* sebenarnya merupakan salah satu upaya untuk memperkuat lembaga-lembaga demokrasi yang menjamin berfungsinya proses demokratisasi secara benar. Salah satu azas *good gover-*

*nance* yang mempunyai peranan penting untuk memperkuat lembaga-lembaga demokrasi tadi adalah azas supremasi hukum. Disamping prinsip-prinsip *good governance* lain, seperti akuntabilitas, partisipasi, transparansi, responsivitas, keadilan dan sebagainya, azas supremasi hukum menduduki posisi strategis. Upaya untuk melembagakan supremasi hukum tidak dapat dilakukan secara terpotong-potong, akan tetapi haruslah dilakukan secara komprehensif meliputi seluruh komponen sistem hukum yang mencakup baik substansi hukum, kelembagaan hukum maupun budaya hukum. Upaya mewujudkan supremasi hukum haruslah mencakup upaya untuk menempatkan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, sebagai norma pengendalian sosial yang bersumber pada rasa keadilan dan moralitas masyarakat. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila lembaga-lembaga penegak hukum dapat melakukan fungsinya sebagaimana seharusnya dan apabila di dalam masyarakat dapat ditumbuhkan kultur hukum yang menekankan pada sikap *law abiding*. Komponen-komponen supremasi hukum seperti tersebut di atas dalam kenyataannya belum terwujud dalam era reformasi sampai saat ini. Dari sisi substansi hukum seringkali terdapat celah-

celah hukum yang memberi peluang bagi pelanggar hukum untuk menghindarkan diri dari jeratan hukum, seakan akan mereka merupakan *untouchable*. Lembaga-lembaga penegak hukum dan para penegak hukum terperangkap di dalam jaringan kolusi sehingga di dalam penerapan hukum menjadi tidak efektif dan cenderung bersikap diskriminatif tergantung pada siapa yang dapat memberi keuntungan bagi dirinya. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan keadilan hukum. Dari segi kultur hukum, terjadi erosi kesadaran hukum dan *law abiding attitude* suatu kultur yang pada era empat lima dasa warsa yang lalu masih berakar di dalam kehidupan masyarakat. Sikap "permisif" terhadap berbagai pelanggaran hukum ini mengindikasikan bahwa reformasi menjadi distortif karena telah melahirkan *the soft state*.

Meskipun banyak terjadi distorsi, reformasi juga telah menghasilkan beberapa prestasi. Di dalam dimensi ekonomi, misalnya pada akhir-akhir ini nampak telah terjadinya situasi ekonomi yang lebih kondusif bagi perbaikan kondisi ekonomi lebih lanjut; terjadinya situasi ekonomi makro yang lebih stabil; nilai tukar rupiah telah mencapai tingkat yang stabil di sekitar Rp. 8.500,- per US \$; angka inflasi sudah le-

bih terkendali mencapai *single digit*; interest rate SBI telah menurun dari 14,1% di tahun 2001 menjadi sekitar 13% di tahun 2002; kebijakan *tight money policy* telah berhasil membatasi likuiditas dan pertumbuhan ekonomi nasional diharapkan telah dapat mencapai sekitar 4-5 % di tahun 2003.<sup>18</sup> Namun situasi ekonomi yang membaik ini, bagi para pengamat ekonomi yang kritis, lebih disebabkan oleh faktor *consumption driven growth* dan *do nothing approach*<sup>19</sup> sehingga tidak menimbulkan kesalahan kebijakan yang fatal daripada kebijakan ekonomi jangka panjang yang lebih terencana. Hal ini agaknya tidak akan cukup menimbulkan *performance legitimacy* jangka panjang, meskipun pemerintah mungkin telah mendapatkan *political legitimacy*. Dan *political legitimacy* tanpa *performance legitimacy* pada akhirnya akan rentan terhadap berbagai gejolak. Oleh karena itu, untuk menjamin pemulihan ekonomi yang lebih sustainable ini perlu dilakukan pelurusan kembali jalannya reformasi yang distortif seperti telah diuraikan di

atas.

### **Komponen Reformasi yang Hilang**

Terjadinya berbagai distorsi di dalam proses reformasi telah meluluhkan harapan masyarakat sehingga tidak heran apabila hal ini memberi peluang bagi bangkitnya kembali kekuatan-kekuatan politik lama. Banyak kalangan masyarakat telah menjadi bersifat apatis karena mengalami *reform fatigue*. Oleh karena itu kekuatan-kekuatan reformasi harus menyadari bahwa proses reformasi sampai pada saat ini telah menimbulkan berbagai distorsi yang merupakan deviasi dari situasi ideal yang ingin diwujudkan. Hal ini terjadi karena adanya *missing components* di dalam gerakan reformasi. Gerakan reformasi telah kehilangan *common platform* yang seharusnya menjadi komponen utama proses reformasi dan menjadi *leit motive* gerakan tersebut, sehingga proses reformasi mengalami disorientasi dan menjadikan gerakan mengalami disintegrasi, terpecah-pecah di dalam seg-

<sup>18</sup> Muhamad Ikhsan, *Economic Update 2002: Struggling to Maintain Momentum*, dalam buku Edward Aspinall & Greg Fealy, *op.cit.*, p.35-40.

<sup>19</sup> Hadi Soesastro, *Introduction: Indonesian Under Megawati*, dalam buku Hadi Soesastro, et.al., *Governance in Indonesia: Challenge Facing Presiden Megawati*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, p.9.

men-segmen parochial yang berwawasan myopia. Akibatnya bangsa ini mengalami krisis identitas sehingga tidak mengenali lagi siapa jati dirinya, suatu situasi yang amat membahayakan eksistensinya sebagai suatu bangsa. Hal ini disebabkan karena banyak di antara mereka yang menjadi bagian dari gerakan reformasi ini telah kehilangan salah satu fitrah kemanusiaannya, yaitu apa yang oleh Paulo Freire disebut sebagai *the consciousness of temporality* atau kesadaran sejarahnya, dan menjadikannya sebagai "one dimensional today".<sup>20</sup> Sejarah memang tidak selalu merefleksikan suatu situasi yang *favorable*, akan tetapi kita tidak dapat meniadakan warisan sejarah. Kita membangun di atas keberhasilannya dan mengambil pengalaman dari kegagalan, permasalahan dan kealpaannya. Apabila kita menengok masa lalu kita sebagai bangsa, kita kan menyadari bahwa *the founding fathers* kita telah berjuang keras membangun *common platform* yang akan menjadi tumpuan eksistensi bangsa dan negara ini, suatu proses *nation building* dan *character building*

yang akan menumbuhkan *national identity*. *Common platform* ini meminjam istilah Prof. Ahmad Syafii Maarif<sup>21</sup>, merupakan karya agung pendiri bangsa ini yang merefleksikan kearifan pendiri bangsa dan negara ini yang di satu sisi menyadari pluralitas bangsa ini dan di sisi yang lain menyadari perlunya menempatkan pluralisme ini di dalam kisi-kisi suatu *nation-state*. *Common platform* yang mengalami kristalisasi melalui pengendapan dan sintesa dari ideologi pergerakan rakyat Indonesia yang pluralistik dan terbentuk melalui proses sejarah yang panjang dan dipertahankan melalui tumpahan darah dan tetesan air mata para pendahulu kita ini kemudian tertuang di dalam Pembukaan UUD 45. Akan tetapi di dalam era reformasi, *common platform* tadi kemudian mengalami degradasi, hanya menjadi simbol-simbol yang mempunyai fungsi dekoratif dan kosmetik semata-mata, kehilangan maknanya di dalam interaksi politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Padahal setiap bangsa memerlukan: "a common culture and civic ideology, a set of com-

<sup>20</sup> Paulo Freire, *op.cit.*, p.3.

<sup>21</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Meluruskan Jalan Reformasi: Perspektif Ideologi, Moral dan Pendidikan*, makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, diselenggarakan oleh UGM, Yogyakarta 25-27 September 2003.

*mon understandings and aspirations, sentiments and ideas*"<sup>22</sup> yang akan mempersatukan bangsa tadi di dalam menempuh perjalanan sejarahnya menghadapi masa depan. *Missing component* inilah yang kemudian membawa reformasi pada situasi distortif, mengalami disorientasi sebagaimana kita lihat dewasa ini. Karenanya adalah merupakan salah satu misi reformasi untuk menumbuhkan kembali kesadaran kolektif akan adanya *common platform* yang secara normatif harus menjadi fokus reformasi ini.

Komponen lain yang hilang di dalam gerakan reformasi adalah adanya suatu pemerintahan yang kuat (*strong government*). *Strong government* disini bukan berarti identik dengan authoritarianisme, bukan antithesa demokrasi, akan tetapi suatu pemerintah yang mempunyai wawasan (*vision*), keberanian (*courage*), kenegarawanan (*statemanship*), percaya diri (*self confidence*), kemandirian (*self reliant*) dan komitmen untuk melaksanakan apa yang telah menjadi keputusan bersama melalui proses demokrasi. Sifat-sifat ini akan menjadi *role model* yang membentuk sikap dan perilaku masyarakat. Kualitas kenegarawanan yang demikian ini agaknya merupakan sesuatu yang *missing* di dalam proses reformasi ini se-

hingga proses reformasi kehilangan panutan dan mengalami disorientasi.

Proses reformasi telah kehilangan salah satu komponennya yang esensial bagi setiap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yaitu kehilangan referensi kulturalnya. Banyak sikap dan perilaku anggota masyarakat di era reformasi ini yang tidak dikenal di dalam kultur kita, sukar sekali dilacak akar kulturalnya sehingga proses perubahan sosial melalui reformasi ini telah menimbulkan keterasingan kultural (*cultural alienation*). Nilai-nilai luhur seperti belas kasih kepada mereka yang menderita, empathy, saling percaya, harmoni dan kesetiakawanan yang kesemuanya merupakan *social capital* yang menjadi *moral imperatives* bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, terdesak oleh budaya politik asing yang diwarnai oleh kekerasan, kerakusan, mementingkan diri sendiri, sehingga melahirkan budaya politik *homo homini lupus* dan budaya politik di mana tujuan menghalalkan segala jalan. Oleh karenanya, untuk meluruskan kembali proses reformasi tadi perlu adanya *renaissance* dan *reconscientization* nilai-nilai kultural yang pada masa lalu telah dapat berfungsi sebagai *pattern maintaining system*, akan tetapi yang telah meng-

alami erosi terdesak oleh budaya materialisme, hedonisme dan individualisme yang mewarnai proses reformasi ini. Di dalam hal ini kita tidak perlu malu untuk belajar dari kebijakan Perdana Menteri Malaysia Mahatir Muhammad yang melalui kebijakan "Look East Policy"-nya telah menjadikan Jepang sebagai model pembangunannya, yang di dalam menyongsong masa depan melalui proses modernisasi tetap bertumpu pada budaya tradisional mereka yang sublim, dan melalui kebijakan tersebut telah didorong proses *selfempowerment* masyarakat yang selama ini mengalami deprivasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Ali (2003), *Reformasi Komitmen dan Akal Sehat dalam Reformasi Hukum dan HAM di Indonesia*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, diselenggarakan oleh UGM, Yogyakarta 25-27 September 2003.
- Ahmad Syafii Maarif (2003), *Meluruskan Jalan Reformasi: Perspektif Ideologi, Moral dan Pendidikan*, makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, diselenggarakan oleh UGM, Yogyakarta 25-27 September 2003.
- Antlov, Hans (2003), *Not enough Politic! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia*, dalam buku Edward Aspinal & Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Azra, Azyumardi (2003), *Civil Society and Democratization in Indonesia: The Transition Under President Wahid and Beyond*, dalam buku David C. Schak dan Wayne Hudson (eds), *Civil Society in Asia*, Hampshire: Ashgate.
- Chan, Joseph (1995), *The Asian Challenge to Universal Human Rights: A Philosophical Appraisal*, dalam buku James T.H. Tang, *Human Rights and International Relations in the Asia Pasific Region*, London and New York: Pinterm.
- Cornelis Lay & Pratikno (2002), *Komnas HAM 1998-2001: Pergaulan dalam Transisi Politik*, Yogyakarta dan Jakarta, FISIPOL UGM dan the Asia Foundation.
- Freeman, Michael (1995), *Human Rights: Asia and The West*, dalam buku James T.H. Tang (ed) *Human Rights*



- and International Relations in the Asia Pasific Region*, London and New York: Pinterm.
- Freire, Paulo (1973), *Education for Critical Consciuousness*, New York: The Seabury Press.
- Hadiz, Vedi R. (2003), *Decentralization and Democratization in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective*, Singapore: Southeast Asia Research Centre, Working Paper Series No. 47, May.
- Ikhsan, Muhamad (2003), *Economic Update 2002: Struggling to Maintain Momentum*, dalam buku Edward Aspinal & Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hettne, Björn (2001), *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mackie, J.A.C. (2000), *Opening Address* dalam buku Chris Manning dan Peter van Diermen (eds) *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, Singapore: ISEAS.
- Maley, Michael S. (2003), *New Rules, Old Structure and the Limits of Democratic Decentralization*, dalam buku Edward Aspinal & Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rasyid, M. Ryaas (2003), *Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia*, dalam buku Edward Aspinal & Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sherlock, Stephen (2003), *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi: A Report on the Structure and Operation of Dewan Perwakilan Rakyat*, Center for Democratic Institution, Canberra.
- Soesastro, Hadi (2002), *Introduction: Indonesian Under Megawati*, dalam buku Hadi Soesastro, et.al., *Governance in Indonesia: Challenge Facing Presiden Megawati*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Smith, Anthony D. (1991), *National Identity*, London; Penguin Books.