

## **POLITICAL REFORM IN INDONESIA AFTER SOEHARTO**

Harold Crouch. *Political Reform In Indonesia After Soeharto*. Institute of Southeast Asian Studies Singapore, 2010. 9 bab, 390 halaman (termasuk bibliografi dan index)

**Tri Ratnawati**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

### PENDAHULUAN

Buku karya Harold Crouch ini mengenai reformasi politik di Indonesia selama 10 tahun pasca-jatuhnya Soeharto yang ditulisnya dalam sembilan bab. Reformasi didorong oleh kebutuhan untuk mengatasi krisis nasional yang menjatuhkan rezim Orde Baru dan juga dibentuk oleh situasi-situasi spesifik serta konstelasi-konstelasi kekuatan-kekuatan politik yang ada. Kajian Crouch ini pada intinya menguraikan dan menganalisis reformasi konstitusi dan pemilihan umum, desentralisasi rezim yang sentralistik, reformasi militer secara bertahap, reformasi peradilan yang sangat lamban, dimulainya kampanye anti-korupsi, dan tercapainya perdamaian di Maluku akibat kekerasan komunal serta penyelesaian masalah GAM di Aceh melalui perjanjian perdamaian Helsinki.

Meskipun reformasi beberapa bidang tersebut dalam konteks nasional berjalan secara simultan, namun kecepatan dan esensi dari masing-masing reformasi sangat bervariasi. Reformasi politik sangat dipengaruhi oleh perjuangan terus-menerus dan rivalitas antara kelompok-kelompok yang melihat keuntungan-keuntungan dari reformasi, dan kelompok-kelompok yang merasa dirugikan.

Menurut Harold Crouch, reformasi secara bertahap di Indonesia,

selama dekade terakhir ini telah membuat kemajuan-kemajuan yang cukup signifikan namun tidak komplit. Bahkan reformasi di bidang-bidang tertentu rentan untuk berbalik kembali ke sistem Orde Baru. Studi politik kontemporer menurut Crouch tidak menyerupai sebuah “*work in progress*”. Hal itu karena perkembangan-perkembangan baru sering memunculkan pertanyaan-pertanyaan baru (*preface*, hlm.x).

## ISI BUKU SECARA RINGKAS

### Bab I Pengantar

Pada bab ini Crouch berpendapat bahwa jatuhnya pemerintahan otoritarian Soeharto yang didukung militer bukanlah akibat langsung dari perubahan sosial-politik domestik yang didorong oleh pertumbuhan ekonomi, tetapi lebih disebabkan oleh interupsi mendadak yang disebabkan oleh faktor-faktor eksternal. Krisis keuangan Asia yang dimulai dari Thailand pada Juli 1997, menurut Crouch, telah menyebabkan terhentinya pertumbuhan ekonomi Indonesia. Padahal pada pertengahan 1990-an, Indonesia sering digambarkan sebagai salah satu “cerita sukses” di antara negara-negara sedang berkembang dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata tujuh persen per tahun dengan pendapatan perkapita US\$1.000. Hal ini telah mentransformasikan Indonesia sebagai negara yang termasuk dalam kategori “mendekati-NIC/*New Industrializing Country*”(hlm.1).

Tidak seperti negara-negara di kawasan Asia lainnya yang terimbas krisis keuangan Asia, rezim Soeharto yang terikat oleh jaringan-jaringan patronase yang kuat, terbukti kurang mampu mengatasi krisis, atau paling tidak, mencegah berbagai konsekuensinya. Akibatnya, Indonesia dilanda keterpurukan ekonomi yang diikuti perginya investor dan meningkatnya pengangguran dan diperburuk oleh kekeringan di bidang pertanian yang diakibatkan oleh El Nino. Pengemis memenuhi jalan-jalan di Jakarta dan kota-kota, tingkat kriminalitas meningkat, penjarahan di mana-mana, dan kerusuhan anti-Cina menjalar dari Jakarta ke pulau-pulau lain. Akhirnya, demonstrasi mahasiswa secara besar-besaran yang dipicu oleh kerusuhan anti-Cina selama dua hari di Jakarta pada bulan Mei 1998, telah memaksa pengunduran diri Presiden Soeharto dan menandai akhir dari Orde Baru .

Transisi politik Indonesia setelah jatuhnya Soeharto dibayangi kesuraman oleh ketidakmenentuan, yang menurut O'Donnell dan Schmitter, sebagai sisa Orde Baru yang masih berada pada kekuasaan yang menghadapi banyak tantangan (hlm. 3). Rezim Orde Baru belum dikuasai oleh elit-elit demokrasi yang memobilisasi massa untuk melawan pemerintah. Mahasiswa sebagai bagian dari kelas menengah yang melakukan demonstrasi besar-besaran menuntut demokrasi dan reformasi, misalnya, tidak mempunyai organisasi yang kohesif untuk mengambil alih kekuasaan. Sementara itu, B.J.Habibie (wakil presiden) adalah kepanjangan tangan Soeharto selama puluhan tahun meskipun Habibie akhirnya harus berubah haluan mendukung “demokratisasi” sebagai alternatif yang lebih menjanjikan. Crouch menulis:

“In circumstances where the new government, headed by Soeharto’s civilian vice president and protégé, B.J.Habibie, was composed mainly of carry-overs from the authoritarian regime, lacked legitimacy and was internally divided and uncertain of its authority over the military, the new president turned to “democratization” as a more promising alternative” (hlm.3).

Transisi dari otoritarianisme menuju demokratisasi di Indonesia, menurut Crouch, tidak sesuai dengan pola-pola yang dipikirkan oleh ilmuwan-ilmuwan politik. Menurut Crouch dengan mengutip pendapat Huntington dalam bukunya *The Third Wave*, Huntington menjelaskan tiga pola transisi menuju demokrasi, yaitu *transformation*, *replacement*, dan *transplacement*. Dalam *transformation*, pemerintahan otoriter sendiri yang berinisiatif melakukan reformasi-reformasi yang menuju demokratisasi. *Replacement* merujuk pada terlemparnya rezim otoriter dengan kekerasan. Dalam *transplacement*, terdapat keseimbangan antara yang mendukung dan menolak demokratisasi yang akibatnya transisi hanya dimungkinkan melalui negosiasi dan kompromi. Transisi di Indonesia mempunyai elemen ketiga-tiganya (hlm.3).

## **Bab II Jatuhnya Orde Baru dan Reformasi Pemerintahan**

*Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang Berubah-Ubah.*

Bila Habibie tidak seperti seorang pembaharu, menurut Crouch, maka Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang mempunyai kepribadian yang

*erratic* (berubah-ubah, tidak stabil emosinya), tidak seperti halnya seorang presiden. Kemenangan PDI-P dalam pemilu Juni 1999 membawa Abdurrahman Wahid menuju kemenangan dalam pemilihan presiden tidak langsung melalui MPR pada Oktober 1999. 700 kursi MPR berisi 500 kursi anggota DPR (termasuk 38 wakil dari tentara dan polisi), 135 perwakilan provinsi, dan 65 wakil dari golongan fungsional. Posisi kuat Golkar dalam perwakilan provinsi dan 65 perwakilan golongan fungsional berimbas pada PDI-P. PDI-P yang memenangkan 34 persen suara pemilu hanya memperoleh 27 kursi MPR, sedikit berbeda dengan Golkar yang memenangkan 34 persen suara pemilu, namun memperoleh 26 kursi MPR. Semula, PKB Gus Dur dan PAN Amien Rais cenderung mendukung Megawati. Namun, mereka kecewa karena Megawati enggan memasuki negosiasi-negosiasi koalisi. Seakan yakin akan menang dalam pilpres, Megawati menunjukkan kecilnya minat untuk melakukan kesepakatan-kesepakatan dengan pimpinan parpol-parpol lain untuk memastikan dukungan mereka.

Dalam ketiadaan inisiatif dari Megawati, Amien Rais membawa parpol-parpol kecil muslim, di luar PKB, dalam sebuah aliansi yang disebut Poros Tengah yang menguasai 20 persen kursi MPR. Parpol-parpol ini yang umumnya berorientasi modernis, menginginkan identifikasi negara yang lebih kuat terhadap Islam, dan menolak Megawati dan partainya yang mereka anggap terlalu sekuler. Di dalam kelompok ada juga yang berpendapat bahwa Islam tidak mengizinkan perempuan menjadi pemimpin negara.

Meskipun Amien Rais yang modernis cukup lama berseteru dengan Abdurrahman Wahid yang tradisional, Amien yakin bahwa satu-satunya cara membawa PKB ke dalam aliansi untuk menghambat Megawati adalah dengan mendukung Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden. Sebuah tawaran yang diterima dengan senang hati oleh Abdurrahman Wahid.

Dengan Habibie di luar pertandingan, para pendukung Habibie di Golkar dan sejumlah militer mengalihkan dukungan mereka kepada Abdurrahman Wahid. Akhirnya, Megawati kalah, hanya mendapatkan 313 suara. Sementara itu, Abdurrahman Wahid yang mempunyai masalah fisik dan kesehatan dan mempunyai partai yang hanya mendapat 13 persen suara dalam pemilu dan hanya memiliki 8% kursi MPR, menang dengan meraih 373 suara MPR dalam pemilihan presiden secara

perwakilan tersebut. Abdurrahman Wahid akhirnya menjadi presiden pertama yang terpilih secara demokratis di Indonesia (hlm.29).

Berbeda dengan Habibie, Abdurrahman Wahid sebagai presiden dikenal sebagai seorang demokrat. Abdurrahman dikenal sebagai pemimpin Islam tradisional NU yang pada era Orde Baru melawan Soeharto. Abdurrahman Wahid juga memahami ide-ide dan kultur Barat. Kabinet Abdurrahman Wahid adalah kabinet yang kekurangan koherensi karena menteri-menterinya diambil dari para pendukungnya dalam Poros Tengah. Sebagai Menkopolkam ditunjuk Jenderal Wiranto. Prioritas utama Presiden Abdurrahman Wahid adalah membawa kembali kemenangan Megawati dan PDI-P dengan mengajak Megawati sebagai wakil presiden.

Kabinet yang kurang koheren itu diperburuk oleh kelakuan Abdurrahman Wahid yang berubah-ubah. Dalam beberapa minggu Abdurrahman Wahid memecat pimpinan PPP, Hamzah Haz, dan sekretaris kabinet. Demikian pula Jenderal Wiranto digeser posisinya oleh Presiden Gus Dur. Abdurrahman Wahid juga membuka hubungan kerja sama perdagangan dengan Israel, sebuah tindakan yang mengecewakan Poros Tengah. Militer juga marah atas intervensi Gus Dur dalam penunjukan panglima ABRI dan sikapnya yang simpati terhadap referendum Aceh dan kelompok-kelompok yang menginginkan Papua merdeka. Ketidakpuasan memuncak pada tahun 2000 ketika Gus Dur melakukan *reshuffle* kabinet dengan mengeluarkan menteri dari PDI-P dan Golkar, sedangkan PDI-P dan Golkar merupakan mayoritas di MPR. Akhirnya, Bulog-gate dan Brunai-gate membawa keputusan DPR dan MPR untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Dimulai pada Februari 2001, berakhir pada Juli 2001, Presiden Abdurrahman Wahid dipecat dan diganti oleh wakil presiden, Megawati.

### ***Megawati Memegang Operasi***

Naiknya Megawati ke kursi kepresidenan disambut dengan perasaan lega dengan harapan ketidakstabilan pemerintahan pada masa Abdurrahman Wahid yang disebabkan tingkah-lakunya sendiri, akan berakhir (hlm. 32). Megawati berupaya mengikat semua kelompok besar ke dalam pemerintahannya untuk meminimalkan tantangan dari DPR. Pendekatannya tampak dalam pemilihan wakil presiden. Untuk

menghindari nasib yang sama dengan Abdurrahman Wahid, Megawati tidak memilih orang yang paling kapabel sebagai calon wakil presiden, melainkan calon yang kemungkinan paling sedikit akan menjadi ancaman bagi dirinya. Oleh karena itu, Megawati memerintahkan partainya untuk memilih calon wakil presiden dari partai kecil, yaitu Hamzah Haz, Ketua PPP. Padahal, Haz pernah menolak pencalonan wanita menjadi presiden tahun 1999. Calon wakil presiden yang potensial lainnya saat itu adalah Akbar Tanjung (ketua partai Golkar) dan Soesilo Bambang Yudhoyono.

Dalam memilih 33 anggota kabinetnya, Megawati menunjuk 11 politisi-politisi partai dan selebihnya dengan orang-orang yang mempunyai hubungan dekat dengan partai. PDI-P dan Golkar masing-masing menempati tiga kursi, partai-partai poros tengah empat kursi. Jenderal pensiunan tentara mendapat empat kursi kabinet. Kursi selebihnya diberikan kepada sejumlah teknokrat nonpartai atau spesialis-spesialis profesional (hlm.32).

Kualitas kabinet "pelangi" menjamin stabilitas pemerintahan selama tiga tahun yang tersisa, namun tidak mengatasi masalah kurangnya koherensi pada pemerintahan sebelumnya. Keinklusifan harus dibayar dengan lemahnya kohesi. Bahkan, mendekati pemilu 2004, partai-partai rival dalam kabinetnya justru sibuk menggalang dana partai untuk membiayai kampanye-kampanye pemilu mereka, ketimbang bersama-sama memecahkan masalah-masalah Indonesia. Rivalitas politik dalam kabinet Megawati sebenarnya disebabkan oleh kurangnya kepemimpinan presiden wanita I di Indonesia tersebut (hlm.32). Terkait Megawati, penulis buku menulis: *"Megawati seemed content to reign rather than rule. She espoused no clear vision or policy framework and provided little guidance in settling disputes between ministers. She seemed to lack full understanding of complex issues and some former ministers even claimed that she often showed little interest in policy matters"* (hlm. 33).

Stabilitas pemerintahan Megawati --bertolak belakang dengan sembilan bulan pemerintahan Abdurrahman Wahid yang labil --memberikan ruang bagi MPR dan DPR untuk membuat undang-undang penting. MPR melakukan reformasi mendasar terhadap konstitusi. Amandemen ini bukan atas inisiatif Megawati, melainkan timbul dari diskusi-diskusi dan kompromi-kompromi dalam MPR yang terfragmentasi. Bukan

hanya tidak berinisiatif lakukan reformasi konstitusi, Megawati juga berusaha menolak pemilihan presiden secara langsung pada tahun 1999 mengingat pemerintahannya telah kehilangan popularitas. Oleh karena itu, ia dan suami (Taufik Kiemas), lebih suka dan berupaya tetap mempertahankan sistem pemilihan presiden melalui MPR (hlm.34). Meskipun sejumlah anggota MPR dari PDI-P (bersama-sama dengan elemen-elemen militer) berusaha menolak amandemen UUD 1945, kelompok lain dalam PDI-P mendukung dan bergabung dengan anggota dari partai-partai lain untuk pro-amandemen. Amandemen UUD 1945 pun akhirnya dilakukan.

Pemerintahan Megawati juga mempersiapkan draf legislasi yang berakibat pada reformasi inkremental pada bidang-bidang lain. UU pemilu yang baru dibuat, UU pemerintahan daerah direvisi, UU pertahanan nasional, tentara, dan polisi disahkan, serta sebuah komisi KPK dan pengadilan antikorupsi (KPK dan TIPIKOR), dibentuk.

Berbeda dengan pemerintahan Habibie yang sifatnya cenderung “*crisis-ridden reform*”, reformasi legislasi di bawah pemerintahan Megawati muncul dari “*politics-as-usual*”. Crouch menulis: “ *The politically fragmented nature of the DPR was matched by the politically fragmented the cabinet leaving broad scope for compromise in a legislature that continued the old practice of taking decisions by consensus rather than majority vote* ” (hlm. 34).

Pembuatan UU penting dilakukan dalam bulan-bulan akhir menjelang berakhirnya pemerintahan Megawati dan menjelang pemilihan presiden. Megawati menyerahkan sebagian besar urusan-urusan konflik Aceh, Papua, Maluku, Poso dan tantangan baru terorisme Islam kepada Menkopolkam Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono. Di Maluku dan Poso, Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial Jusuf Kalla berhasil memperkuat perjanjian perdamaian di dua daerah tersebut yang mengakhiri konflik Maluku dan mengurangi tensi konflik Poso.

Pemerintahan Megawati, seperti halnya pemerintahan Abdurrahman Wahid, dibentuk atas dasar sistem patronase, katimbang sebuah kesamaan *platform*. Tiga tahun pemerintahan Megawati tidak menghasilkan prestasi-prestasi yang mampu membuat dia menang dalam pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004. Meskipun dia berhasil membawa stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi hanya



mencapai sekitar empat persen (hlm.35). Dalam pemilihan legislatif 2004, terlihat ada penurunan drastis dukungan pemilih kepada PDI-P, dari 33,8 persen pada 1999, menjadi 18,5 persen, sedangkan Golkar sebagai pemenang meraih 21,6 persen pada tahun 2004, turun dari 22,5 persen pada 1999.

#### KONSOLIDASI POLITIK DI BAWAH YUDHOYONO

Walaupun Partai Demokrat hanya mendapat 7,5% suara dalam pemilu legislatif 2004, berkat daya tarik personal figur SBY di mata para pemilih, ia memenangkan pemilihan presiden secara langsung 2004 tahun bersama pasangannya, Jusuf Kalla. Kemenangan mutlak SBY pada pilpres langsung 2004 ternyata tidak cukup untuk menjalankan pemerintahan sendiri dengan dukungan partainya SBY (Partai Demokrat) yang hanya meraih suara 7,5%. Oleh karena itu, ia dan Partai Demokrat memilih beraliansi dengan Partai Golkar di parlemen/DPR.

Pemerintahan SBY, menurut Crouch, memberikan landasan fundamental bagi terjadi instutusionalisasi reformasi politik di Indonesia. Berkat pengaruhnya di kalangan militer “reformis”, SBY mampu menunjuk kawan-kawan atau kerabatnya dalam posisi-posisi strategis di militer. Konsolidasi SBY dengan kalangan militer ini merupakan fondasi penting bagi stabilitas pemerintahannya. Selain itu, berkat dukungan militer dan didukung oleh upaya-upaya pribadi JK, pemberontakan GAM di Aceh bisa diselesaikan dan perjanjian damai Aceh bisa diwujudkan. Di bawah pemerintahan SBY-JK, demokratisasi lanjutan terlaksana. Pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkadasung) dapat dilakukan di 33 provinsi dan lebih dari 400 kabupaten/kota meskipun semula diperkirakan pilkada langsung akan menimbulkan banyak kerusuhan

Di bawah pemerintahan SBY-JK, kampanye antikorupsi digalakkan dengan banyak dipenjarakannya sejumlah kepala daerah, politisi dan pejabat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk era Megawati. Meskipun demikian beberapa kalangan menilai bahwa penangkapan para koruptor oleh KPK masih selektif (“tebang pilih”), tidak signifikan untuk mengatasi sistem patronase yang telah berlangsung lebih dari 30 tahun. Hasil tangkapan KPK hanya mencakup para elit



“kelas dua”, demi menjaga soliditas pemerintahan SBY bersama-sama partai Golkar dan militer (hlm. 38).

### **Bab III Mereformasi Konstitusi dan Sistem Pemilu**

Jatuhnya kekuasaan Soeharto membuka peluang bagi kaum pembaharu demokrasi untuk membangun institusi-institusi demokratis. Demokratisasi biasanya menuntut amandemen drastis dari konstitusi lama atau membuat yang sama sekali baru, termasuk UU pemilu-nya. Tetapi, rezim post-otoritarian tidak selalu didominasi oleh para pembaharu demokratik. Implementasi reformasi politik tidak selalu mulus dan sering disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan sisa-sisa rezim lama yang masih hidup dan kekuatan-kekuatan politik baru yang lahir pada saat rezim lama jatuh. Misalnya, pemerintahan Habibie, utamanya terdiri dari para pengusung rezim Soeharto, sedangkan, legislatif dihasilkan oleh pemilu 1997 ala Orba yang masih didominasi partai Golkar dan militer. Jalur menuju reformasi demokratik menjadi tidak jelas; pemerintahan dan legislatif tersebut yang menginisiasi proses transformasi demokratis untuk membawa Indonesia kepada pemilu pertama yang bebas setelah 30 tahun lebih di bawah rezim otoriter. Pemilu 1999 akhirnya tidak menghasilkan pemerintahan yang kuat dan kohesif, melainkan institusi-institusi yang terfragmentasi pada partai-partai dan faksi-faksi yang saling bersaing (hlm.43). Akan tetapi, dalam kondisi yang tidak kondusif demikian, MPR yang dikenal tempat parpol ”berkelahi” dan melakukan ”politik dagang sapi”, mampu menghasilkan mayoritas yang diperlukan untuk mencari jalan keluar bagi perdebatan-perdebatan yang memecah Indonesia sejak tahun 1945” (hlm.43). MPR juga mampu membuat keputusan-keputusan substantif, di antaranya yang paling penting, ialah menuju prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dan sistem presidensial konvensional (hlm. 44).

### **Warisan-warisan Konstitusi**

UUD 1945 tidak secara eksplisit otoritarian, namun dalam praktiknya membuktikan tidak adanya hambatan bagi pemerintahan otoriter, pertama bagi Presiden Soekarno dan kemudian Presiden Soeharto, untuk memerintah (hlm.44). Beberapa warisan praktik-praktik implementasi UUD 1945 oleh rezim berkuasa sebelum reformasi, di antaranya, MPR sebagai ”pemegang kedaulatan rakyat”, pembuat GBHN, dan

memilih presiden serta wakil presiden; DPR hasil pemilu yang banyak direayasa proses dan hasilnya oleh rezim Orde Baru; Golkar dan militer sebagai pemain utama di DPR; serta penyederhanaan jumlah parpol oleh Soeharto.

Pilihan konstitusional mendasar, antara presidensialisme dan parlementarianisme, bukanlah sebuah isu kontroversial di Indonesia. Meskipun Indonesia selalu mempunyai seorang presiden sejak proklamasi tahun 1945, pada tahun 1950-an negara ini mempraktikkan sistem parlementer gaya Belanda, yaitu presiden mempunyai peran terbatas, pemerintahan dipimpin perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (hlm.45). Karena kegagalan sistem parlementer dalam menciptakan pemerintahan yang kuat, Presiden Soekarno pada tahun 1959 mengeluarkan dekrit berlakunya kembali UUD 1945 yang pernah ditinggalkan beberapa bulan pasca-proklamasi kemerdekaan.

Baik Soekarno maupun Soeharto, keduanya melihat "demokrasi liberal" Barat sebagai sumber dari banyak permasalahan bangsa (hlm.43), sedangkan UUD 1945 diangkat sebagai ideologi sentral (hlm.45). Sejak 1998 sampai pasca-Soeharto jatuh, parlementarianisme dan presidensialisme kembali diperdebatkan banyak orang di Indonesia. Sistem "presidensial" Indonesia versi UUD 1945 asli tidak sesuai dengan model standar (hlm.45). Tidak seperti umumnya sistem presidensial, yakni presiden dipilih secara langsung dan tidak dapat dijatuhkan oleh suara tidak percaya parlemen, presiden Indonesia versi UUD 1945 dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada MPR.

Pemilu 1999 menghasilkan MPR yang tegas mewakili sejumlah parpol yang berhasil menjatuhkan dua presiden (B.J. Habibie dan Gus Dur), serta memulai program reformasi konstitusi. Pelengseran efektif dua presiden dan amandemen awal konstitusi ternyata mendorong ke arah "parlementarianisme", meskipun banyak penolakan terhadap parlementarianisme. Presidensialisme kembali diperkuat setelah kira-kira dua tahun anggota parlemen dapat diyakinkan bahwa mereka sedang menuju ke arah yang tidak dapat dielakkan. Akhirnya, MPR memilih sistem pemilihan presiden secara langsung, menggantikan sistem pemilihan presiden secara tidak langsung melalui MPR itu sendiri. (hlm. 45)

Isu konsitusional kedua yang penting walaupun tidak diatur secara

langsung dalam UUD 1945 adalah pilihan sistem pemilu. Reformasi terpenting yang memengaruhi pemilu adalah dihapuskannya ketentuan Orde Baru yang membatasi hanya tiga parpol yang boleh mengikuti pemilu, dan dihapuskannya pembatasan-pembatasan terhadap pers dan media lain. Mengikuti model Belanda, sistem proporsional dipakai dalam pemilu di masa singkat sistem parlementer pada tahun 1950-an, kemudian pada pemilu-pemilu yang dimanipulasi era Orde Baru. Setelah Soeharto jatuh, sistem distrik (*a majoritarian single-member system*) banyak diusulkan, namun akhirnya yang diadopsi mayoritas anggota parlemen berdasar kalkulasi elektoral parpol-parpol terkait adalah sistem proporsional yang dimodifikasi (hlm.46). Reformasi konstitusi dan UU pemilu tersebut dilakukan oleh MPR dan DPR yang keanggotaannya saat itu masih didominasi oleh Golkar dan militer Orde Baru (hasil pemilu 1997). Jatuhnya kekuasaan Soeharto tidak segera diikuti oleh pembubaran kedua lembaga tersebut (MPR dan DPR warisan Orde Baru). Meskipun demikian, kedua lembaga tersebut telah melakukan reformasi mendasar dengan mentransformasi konstitusi dan sistem pemilu.

Dalam bab ini penulis buku juga memaparkan pemilu 1999, amandemen konstitusi, perubahan UU pemilu dan pemilu 2004, stabilitas politik dan korupsi, serta menuju pemilu 2009.

#### **Bab IV Perjuangan atas Pemerintahan Daerah**

Sejak tahun 1980-an, banyak negara sedang berkembang memulai desentralisasi dalam bermacam-macam situasi dengan berbagai alasan. Di beberapa negara, desentralisasi merupakan bagian dari program yang sedang berlangsung untuk meningkatkan efisiensi administrasi negara. Namun, di beberapa negara lain lagi, desentralisasi dikaitkan dengan adanya perubahan mendasar dalam struktur pemerintahan. Jatuhnya rezim sentralisasi, sebagai contoh, sering berakibat tidak hanya pada reformasi konstitusi dan pemilihan umum, tetapi juga restrukturisasi hubungan pusat-daerah. Desentralisasi meluas secara alamiah dari pusat ke daerah dan tingkat-tingkat lokal meskipun tingkat dan bentuk desentralisasi bermacam-macam. Sementara itu, di beberapa negara desentralisasi berlangsung secara inkremental, Indonesia di awal reformasi melakukan lompatan besar (*big bang*) yang mentransformasi struktur kesatuan yang tersentralisasi Orde Baru, ke dalam struktur

yang sangat terdesentralisasi. Beberapa pengamat menyatakan bahwa hal itu merupakan kebijakan desentralisasi yang paling berani di negara sedang berkembang berdasar hukum-hukum desentralisasi yang paling radikal di Asia dan Pasifik (hlm. 87).

Tulisan pada bagian ini menggambarkan sentralisasi pemerintahan Soeharto dilanjutkan dengan desentralisasi "*big bang*" yang drastis. Meskipun mereka mendukung Soeharto ketika berkuasa, Golkar dan militer yang merupakan mayoritas dalam DPR hasil pemilu 1997 yang belum tereformasi, secara cepat membalikkan posisi mereka dengan mendukung draf undang-undang hubungan pusat-daerah usulan pemerintahan B.J.Habibie. UU No.1999 (nomor 22 dan nomor 25) dibuat dalam bayang-bayang krisis nasional dan prospek disintegrasi nasional, situasi-situasi yang oleh Grindle dan Thomas disebut "*crisis-ridden*" (hlm.87). Namun, menjelang tahun 2004, ketika Megawati menjabat sebagai presiden dan keprihatinan akan terjadinya disintegrasi nasional mulai turun, lahirlah UU No. 32 tahun 2004 dalam situasi, yang oleh Grindle dan Thomas disebut "*politics as usual*" (hlm.88).

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang dibidani lahirnya oleh Ryaas Rasyid dan tim, daerah mendapat pelimpahan kewenangan yang luas dari pusat, DPRD mempunyai kekuasaan besar karena dapat memberhentikan kepala daerah. Sedangkan, dalam UU No. 32 Tahun 2004, sebagian wewenang yang tadinya telah diserahkan ke daerah, oleh pusat ditarik kembali (resentralisasi). Pada era reformasi, daerah menerima dana perimbangan yang mencakup dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Daerah-daerah penghasil sumber daya alam seperti migas, banyak diuntungkan oleh sistem perimbangan keuangan berkat terjadinya reformasi dalam hubungan pusat-daerah. UU No. 32 juga memperkenalkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang dalam praktik banyak diwarnai "politik uang" (hlm. 110).

## **Bab V Reformasi Militer: Mundur dari Politik Praktis Menuju Kontrol Sipil**

Reformasi militer yang demokratis, menurut Crouch, mencakup dua hal. *Pertama*, militer harus mundur dari peranan politiknya sebagai kekuatan dominan di pemerintahan dan konsentrasi pada fungsi-fungsi

militer profesional. *Kedua*, pemerintahan sipil harus membangun kontrol atas kebijakan-kebijakan pemerintah yang harus dilaksanakan militer. Jika kontrol sipil demokratik sudah tercapai, militer harus menerima kewajibannya bertanggung jawab melalui pemerintah kepada legislatif dan opini publik (hlm.127). Jatuhnya Soeharto dan dimulainya reformasi memberikan tantangan yang berat bagi hubungan sipil-militer. Bagaimana rezim pasca-Soeharto berhadapan dengan militer dan militer menyesuaikan diri dengan keadaan yang sama sekali baru, merupakan salah satu hal yang ditulis dalam bab ini.

### **Kepresidenan Habibie: Pendorong Menuju Reformasi Militer.**

Naiknya Habibie sebagai presiden secara tak terduga, mendadak, serta masa berkuasanya yang pendek, menyebabkan dia tidak banyak melakukan reformasi militer. Dia memegang kekuasaan tanpa dukungan berarti dari elit maupun massa. Habibie mendapat cukup dukungan dari kalangan Golkar, namun dukungan dari militer dukungan sangat terbatas. Dukungan kepada Habibie pada umumnya berasal dari kalangan militer yang beragama Islam dari luar Jawa.

Dalam situasi yang tidak menentu, pihak internal militer sendiri melakukan reformasi yang bertujuan melepaskan keterlibatannya dalam arena politik. Akan tetapi, reformasi dalam tubuh militer ini tidak sepenuhnya diterima di semua kalangan petinggi militer. Sebagian masih berangan-angan untuk kembali kepada "kejayaan" militer pada masa lalu. Bila militer pada masa lalu dikagumi rakyat, pada saat jatuhnya Soeharto, militer mengalami kegamangan akibat ketidakmampuan mereka menyelamatkan patron mereka, yaitu Soeharto, dan ketidakmampuan mereka mengendalikan dan menghadapi kerusuhan massa yang bersifat masif. Selain itu, gerakan reformasi menginginkan agar doktrin Dwi Fungsi ABRI yang membuka jalan bagi militer untuk berpolitik praktis, ditinggalkan. Dengan cara itu militer diharapkan dapat fokus pada tugas sebagai tentara profesional.

Kalangan militer terbelah ke dalam kelompok tentara yang berorientasi nasionalis ("militer merah putih") yang tidak dekat dengan Habibie, dan "militer hijau", yaitu militer yang berorientasi Islam yang dekat dengan Habibie.

Beberapa bulan sebelum peristiwa Mei 1998, militer terbelah menjadi dua, yaitu kelompok yang mendukung Wiranto dan yang mendukung Prabowo (saat itu menantu Presiden Soeharto). Wiranto, dalam tulisan Crouch, termasuk 'tentara merah putih', sedangkan Prabowo yang keluarganya tidak sangat Islami, memimpin petinggi-petinggi tentara "hijau". Pertarungan antara dua faksi tersebut, menurut Crouch, bukan menyangkut ideologi, tetapi memperebutkan kontrol terhadap tentara dan jaringan patronase (hlm.131). Wiranto dan Prabowo orangnya Soeharto sejak Orde Baru berkuasa. Habibie pada awalnya lebih dekat kepada Prabowo dan kelompok "militer hijau", tetapi Habibie kurang mempunyai keterampilan memanipulasi dan kurang pengalaman dalam menghadapi militer seperti yang dimiliki Soeharto (hlm.131). Setelah melihat tingkah laku Prabowo yang mengancam Habibie, Habibie segera beralih kedekatannya kepada Wiranto.

Setelah kerusuhan Mei 1998, militer yang disalahkan publik atas keterlibatannya dalam politik praktis (termasuk sebagai instrumen Soeharto), dan terlibat dalam represi terhadap rakyat, menarik dukungan kepada presiden (hlm.129). Pemerintahan sipil pimpinan B.J. Habibie terkendala kekuasaannya yang sangat terbatas untuk melakukan reformasi militer. Namun akhirnya, kalangan internal TNI sendiri berupaya untuk melakukan reformasi yang dikenal dengan "Paradigma Baru", hasil sebuah seminar militer di Bandung pada September 1998 (hlm. 132). "Paradigma Baru" merumuskan prinsip-prinsip untuk membimbing tentara kepada era baru. Tentara tidak akan "mengusai" kembali posisi-posisi di pemerintahan, namun akan "memengaruhi" keputusan-keputusan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak. Militer juga akan berbagi kekuasaan dengan sipil (hlm. 133).

"Paradigma Baru" tidak berarti merupakan *blue print* komprehensif mundurnya tentara dari politik, melainkan sekadar indikasi dari arah perubahan ( hlm. 133). Pascaseminar di Bandung, militer melaksanakan langkah-langkah untuk mengurangi keterlibatan mereka dalam praktik *day-to-day politics*. Langkah pertama adalah melikuidasi cabang-cabang sospol ABRI di seluruh Indonesia yang dulunya dipimpin Kasospol ABRI. Lembaga ini dulunya mengontrol partai , ormas, pers, dan aktivitas sipil lainnya.

Selain itu, sebagai bagian dari reformasi militer, sejak 1 April 1999 diberlakukan ketentuan baru yang mengharuskan semua militer aktif

untuk pensiun terlebih dahulu apabila ingin menduduki jabatan-jabatan politik dan pemerintahan (seperti menjadi gubernur/bupati/walikota). Yudhoyono yang ikut menginisiasi reformasi militer terpaksa harus pensiun dini sebagai tentara ketika dalam usia 50 tahun karena ia ditunjuk Presiden Abdurrahman Wahid sebagai menteri pada November 1999 (hlm. 133).

Militer reformis juga ingin mengurangi dan akhirnya meniadakan perwakilan militer di DPR/DPRD, posisi yang mereka nikmati sejak tahun 1960-an. Militer sebagai institusi juga melepaskan ikatannya dengan Golkar, berposisi netral terhadap semua parpol (hlm. 134). Langkah-langkah yang diinisiasi dan dilakukan oleh sekelompok kecil militer reformis tersebut (didukung satu kelompok kecil masyarakat sipil yang bernama "Pro-Patria" sebagai *think-tank*), semula mendapat tantangan dari sejumlah petinggi militer, namun akhirnya dapat dirangkul mengingat perkembangan situasi baru yang tidak terhindarkan lagi. Sebaliknya, di kalangan pejabat sipil pemerintahan dan tiga parpol yang ada saat itu (Golkar, PDI dan PPP), hanya sedikit sekali yang peduli terhadap reformasi internal militer. Sejumlah kalangan anggota DPR pun hanya peduli pada pengurangan jumlah keterwakilan militer di lembaga legislatif (hlm.135).

Terjadinya penghinaan kepada militer pascalepasnya Timor Timur dari Indonesia, serta tuduhan internasional terjadinya pelanggaran HAM secara besar-besaran oleh tentara di Timor Timur, telah menyebabkan militer garis keras berbalik kembali melawan kelompok militer reformis. Meskipun demikian, militer telah terbukti melakukan langkah yang berarti walaupun terbatas, untuk mengurangi keterlibatannya dalam politik praktis.

Pada era Abdurrahman Wahid sebagai presiden, ia menunjuk enam jenderal sebagai menteri. Di antara keenam militer tersebut, Wiranto ditunjuk sebagai menteri koordinator politik dan keamanan; Yudhoyono sebagai menteri pertambangan dan energi. Namun, karena desakan internasional atas tuduhan Wiranto bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM oleh TNI di Timor Timur, Gus Dur melengserkan Wiranto dari jabatannya sebagai menteri dan digantikan oleh Yudhoyono. Sebelumnya, Wiranto ditunjuk sebagai panglima ABRI, kemudian oleh Gus Dur diganti dengan Laksamana Widodo. Penunjukkan petinggi Angkatan Laut sebagai Panglima



ABRI merupakan bentuk reformasi militer yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada era Orde Baru, jabatan panglima ABRI selalu dipegang oleh Angkatan Darat. Namun, dengan adanya ancaman yang datang dari DPR atas diberhentikannya Menteri Laksamana Soekardi (PDI-P) dan Menteri Jusuf Kalla (Golkar) oleh presiden, Gus Dur mencoba menarik kembali militer ke dalam politik. Pada 28 Januari 2001. Presiden Gus Dur mengajukan usulan kepada beberapa petinggi militer untuk memberlakukan dekrit keadaan darurat untuk membubarkan DPR. Namun, usulan tersebut ditolak oleh Panglima ABRI saat itu (Jenderal Endiartono Soetarto). Selanjutnya, Yudhoyono diberhentikan sebagai menteri oleh Presiden Gus Dur. Gus Dur sendiri akhirnya mengeluarkan dekrit dan memberlakukan keadaan darurat menjelang MPR meng-*impeach*-dia.

Dekrit dan pengumuman keadaan darurat tersebut dibatalkan oleh MPR. MPR akhirnya memberhentikan Gus Dur sebagai presiden, digantikan oleh Wapres Megawati Soekarno Putri sejak 23 Juli 2001. Para petinggi TNI menolak mendukung langkah Gus Dur mengeluarkan dekrit keadaan darurat mungkin karena menyadari Gus Dur telah kehilangan kepercayaan dari sebagian besar anggota MPR dan tentara ingin mempertahankan langkah-langkah reformisnya mengurangi keterlibatan militer dalam politik praktis (hlm. 140).

Mentalitas Dwi-Fungsi ABRI kembali muncul pada masa kepemimpinan Presiden Megawati. Presiden lebih condong pada tentara konservatif garis keras yang pro-Dwi Fungsi ABRI dan kelompok tentara yang beraliran “NKRI” sebagai ideologi. Di antara petinggi tentara beraliran konservatif yang disukai Megawati adalah Djadjat Suparman dan Bibit Waluyo.

Di bawah pemerintahan SBY, reformasi internal tentara dan upaya kontrol pemerintahan sipil terhadap tentara dilanjutkan meskipun banyak mengalami hambatan (hlm. 150). Pemerintahan SBY sukses menyelesaikan konflik Aceh melalui perjanjian perdamaian di Finlandia 15 Agustus 2005. Kesuksesan ini karena kontrol SBY terhadap militer reformis cukup efektif walaupun perjanjian damai RI dengan GAM tersebut sebelumnya banyak ditentang oleh para petinggi militer konservatif. Masalah yang belum terpecahkan dalam mereformasi TNI adalah masalah wilayah koter/komando teritorial (hlm.156-161) dan keuangan militer (161-174).

Koter masih dipertahankan oleh kalangan petinggi militer dengan alasan untuk mempertahankan NKRI. Sementara itu, anggaran militer dari APBN sangat terbatas jumlahnya dan faktor ini menjadi semacam alasan pembenar atas bisnis TNI dan praktek-praktek ilegal oknum-oknum militer. Selanjutnya, masalah impunitas terhadap petinggi militer yang dinilai melanggar HAM dan penolakan sejumlah petinggi militer atas pemikiran pengadilan sipil untuk militer, merupakan masalah berikut yang termasuk dalam "grey areas" yang menghambat reformasi di tubuh militer.

Namun, secara umum, keberhasilan reformasi militer yang sangat penting adalah fungsi pertahanan (dipegang TNI) dan fungsi keamanan (dipegang POLRI) dipisah. Selain itu, dihapusnya *privilege* militer untuk menjadi anggota legislatif tanpa ikut pemilu dan dilarangnya semua militer aktif untuk berpolitik praktis atau menduduki jabatan pemerintahan kecuali setelah pensiun, menunjukkan adanya reformasi penting namun masih sangat terbatas di tubuh militer.

## **Bab VI Politik, Korupsi, dan Pengadilan**

Dalam bab ini, penulis buku memaparkan lambannya reformasi sistem peradilan di Indonesia. Awalnya, reformasi lembaga peradilan ditujukan agar pengadilan lebih independen dari intervensi pemerintah. Bentuknya adalah membebaskan lembaga peradilan dari kontrol administratif Departemen Kehakiman. Selain itu, peranan dominan presiden dalam pemilihan hakim-hakim agung dan penunjukan Ketua Mahkamah Agung, dikurangi secara drastis. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi juga merupakan bentuk reformasi bidang peradilan yang bertujuan mengurangi pengaruh atau campur tangan politik dalam masalah-masalah peradilan. Namun, reformasi awal peradilan ini, menurut Harold Crouch, masih sangat minim untuk mengatasi warisan Orde Baru yang merusak pengadilan, yaitu korupsi endemis (hlm.228).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk pada era pemerintahan Megawati, efektivitas kinerjanya mulai terlihat ketika Presiden SBY secara gencar meluncurkan kampanye antikorupsi. Pada era SBY, sejumlah kepala daerah, anggota legislatif (pusat dan daerah), dan sejumlah orang penting yang ditangkap KPK dan diadili pengadilan TIPIKOR, berhasil dimasukkan penjara karena kasus-kasus korupsi. Akan tetapi, sejumlah kalangan mengkritisi KPK yang

”tebang pilih” dalam menangkap pelaku-pelaku korupsi. Mereka yang ditangkapi KPK kebanyakan hanya ”kelompok elit kelas dua”. Meskipun demikian, Crouch berpendapat bahwa KPK merupakan faktor penangkal korupsi yang sangat penting dan mencapai kemajuan yang signifikan pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK (hlm. 229).

### **Bab VII Menyelesaikan Kekerasan Komunal di Maluku (hlm.242-330).**

Bagian ini secara panjang lebar menggambarkan latar belakang munculnya kekerasan komunal di Maluku pascajatuhnya Soeharto, sebab-sebab, aktor-aktor pelaku, dan akibat-akibat dari konflik komunal yang dilakukan oleh kelompok-kelompok Islam dan Kristen. Proses-proses negosiasi dan mediasi serta resolusi konflik yang ditandai dengan penandatanganan ”Perjanjian Malino” oleh kelompok Islam dan Kristen pada Februari 2002, juga dipaparkan secara menarik oleh penulis buku (hlm.258).

### **Bab VIII Menyelesaikan Tantangan Separatis di Aceh (hlm.279-330)**

Bab VIII mengulas secara singkat sejarah kelahiran GAM (Gerakan Aceh Merdeka), perlawanan GAM pada masa pemerintahan Soeharto dan operasi-operasi militer ABRI ke Aceh, pencabutan status DOM (Daerah Operasi Militer) pascalengsernya Soeharto, dan pendekatan-pendekatan yang lebih lunak oleh pemerintah-pemerintah pascaSoeharto terhadap GAM. Upaya pemerintahan SBY-JK yang berhasil mengakhiri konflik GAM-RI yang ditandai dengan penandatanganan MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 juga dibahas dalam bab ini (hlm.300).

### **Bab IX Reformasi dalam Situasi-Situasi yang Tidak Menjanjikan**

Bab ini (hlm. 331-350), menjadi semacam ringkasan dari bab-bab sebelumnya. Crouch menegaskan bahwa jatuhnya rezim otoriter membuka lebar prospek reformasi politik. Crouch dengan mengutip pendapat Grindle dan Thomas menyatakan bahwa ketika reformasi timbul, elit melihat ada krisis, dan kemudian mereka merasa harus ”berbuat sesuatu” terhadap situasi. Jika tidak berbuat sesuatu, mereka akan menghadapi konsekuensi-konsekuensi yang serius. Tetapi,

”berbuat sesuatu” menurut Crouch, tidak menjamin reformasi politik akan dijalankan. Sebuah krisis akan memaksa elit untuk berbuat sesuatu, tetapi tidak menentukan hakikat dasar dari tindakan tersebut. Bahkan, ketika jatuhnya rezim otoriter mengakibatkan sebuah ”transisi demokratis”, institusi-institusi demokrasi baru tidak selalu dapat melaksanakan reformasi politik yang efektif (hlm.331).

Studi Crouch ini menunjukkan bahwa reformasi telah diusahakan dengan berbagai sukses dan kegagalan. Titik awal krisis Indonesia adalah krisis keuangan Asia yang bermula di Thailand pada pertengahan 1997 dan secara cepat menyebar ke beberapa negara Asia. Meskipun lima negara menderita berat, tidak satu pun yang seberat Indonesia. Beberapa kepala pemerintahan negara Asia kehilangan jabatan ketika krisis terjadi, namun hanya di Indonesia yang sistem politiknya berubah secara mendasar. Banyak organisasi *civil society* dan sejumlah anggota rezim Soeharto melakukan tekanan untuk perubahan bertahap sebelum Mei 1998. Namun, hanya setelah lepasnya kontrol kekuasaan Soeharto dan jatuhnya rezim, reformasi politik yang cukup berarti terlihat di Indonesia.

Akan tetapi, situasi tidak selalu tepat dan mengalami kemujuran. Turunnya ekonomi secara besar-besaran yang mempercepat ambruknya kekuasaan Soeharto, telah menyebabkan hancurnya tata tertib di seluruh Indonesia. Berbagai protes antipemerintah secara besar-besaran berlangsung di Jakarta dan pusat-pusat pemerintahan daerah. Kerusuhan dan kekerasan etnis menjadi umum, para investor dan kelompok bisnis menarik modalnya ke luar Indonesia. Tetapi, tidak ada elit alternatif kohesif yang siap mengambil alih kekuasaan. Justru, kroni-kroni Soeharto, baik sipil maupun militer, masih kuat.

Pemilu bebas tahun 1999 membawa parpol-parpol baru ke dalam pemerintahan dan legislatif, tetapi menteri-menteri yang terkait dengan Orde Baru masih duduk dalam kabinet Abdurrahman Wahid dan Megawati, berbarengan dengan perwakilan kekuatan-kekuatan politik baru. Para reformis di legislatif maupun kabinet, tidak pernah ada yang dominan, baik dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun Megawati. Pertanyaan sentral sebenarnya adalah bagaimana reformasi politik dapat berlangsung pada situasi-situasi yang serba sulit itu.

## KESIMPULAN PENULIS BUKU: REFORMASI YANG GANJIL (TIDAK MERATA)

Pada halaman 349, Crouch menyebut reformasi di Indonesia sebagai reformasi yang ganjil atau tidak merata (*uneven reform*). Prospek untuk reformasi politik terlihat gelap pada tahun-tahun pertama pascajatuhnya Orde Baru tahun 1998 ketika Habibie berjuang untuk membangun kekuasaan. Pesimisme melanda sejumlah kalangan, bahkan, ada yang memperkirakan negara ini akan pecah. Dari Orde Baru yang didominasi oleh presiden yang didukung militer dan Golkar, kekuasaan kemudian pindah ke pemerintahan koalisi yang lemah yang terdiri atas partai-partai yang saling bersaing dan kurang kohesif. Kabinet yang terfragmentas, yang berhadap-hadapan dengan parlemen yang terfragmentasi, semestinya tidak mendukung reformasi pada masa depan. Akan tetapi, penulis buku ini menunjukkan bahwa dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya, institusi-institusi yang kurang menjanjikan tersebut ternyata berhasil menginisiasi dan melaksanakan reformasi yang cukup signifikan dalam 10 tahun berikutnya (hlm. 349).

Akan tetapi, reformasi tidak berjalan merata pada semua bidang. Reformasi yang paling terlihat ada pada lembaga-lembaga pemerintahan: arsitektur *governance*. Konstitusi hampir seluruhnya diamandemen dan telah mendekati standar internasional. Sementara itu, pada tingkat nasional dan lokal, pemilihan kepala daerah secara langsung telah memberikan hasil yang cukup mencerminkan preferensi pemilih walaupun kinerja dan tingkah laku politisi masih jauh dari harapan publik.

Hubungan pusat-daerah juga mengalami banyak kemajuan. Meskipun ada sedikit pengembalian kekuasaan pusat (resentralisasi) pada tahun 2004, pemerintah daerah era reformasi mempunyai lebih banyak kendali atas urusan-urusan rumah tangga mereka dibandingkan pada era Orde Baru. Namun, pemerintahan daerah tersebut umumnya belum memenuhi standar *good governance*.

Militer telah mundur dari partisipasi politik langsung meskipun terus melanjutkan pengaruh politik informal mereka. Kontrol sipil penuh terhadap militer belum tercapai.

Kemajuan yang paling minim terjadi di sektor pengadilan mengingat pengadilan yang korup tidak dapat menjadi *deterrent* (penangkal) bagi

korupsi yang merata di pemerintahan dan bisnis. Namun, lembaga antikorupsi (KPK) mulai memberikan hukuman berat pada sejumlah kecil pejabat yang berpengaruh pada meningkatnya secara tajam risiko korupsi. Sementara itu, intervensi pemerintah pusat telah mengembalikan tata tertib dan mengakhiri kekerasan di dua provinsi (Maluku dan Aceh).

## PENUTUP

Buku ini membahas reformasi yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tidak menjanjikan (*unpromising institutions*). Karya ini merupakan “potret besar” reformasi politik di Indonesia pascaSoeharto dengan menjelaskan permulaan reformasi politik pada institusi-institusi kunci dan bagaimana perkembangannya, serta sejauhmana batas-batas reformasi yang telah dicapai. Crouch menunjukkan, pada semua institusi, reformasi dimulai pada sebuah atmosfir dimana “politik uang” dianggap sebagai hal normal dan umum terjadi pada segala aspek kegiatan pemerintahan. Stabilitas Orde Baru tercapai, salah satu faktor penyebabnya, karena kemampuan rezim menekan penentang/pembelot dan karena jaringan patronase Orde Baru yang mengikat para penikmat keuntungan yang hierarkinya berujung pada Soeharto.

Jatuhnya rezim Soeharto mengakibatkan terfragmentasinya struktur patronase Orde Baru dan munculnya jaringan-jaringan baru di sekitar sisa-sisa Orde Baru dan kekuatan-kekuatan politik lama yang tadinya ditekan. Politik uang masih nyata pada semua tingkatan pemerintahan, dan meskipun menunjukkan kemajuan signifikan, penghalang-penghalang besar terus menghambat reformasi lanjutan. Selain itu, terdapat ketergantungan sejumlah politisi dan pejabat pada sirkulasi sejumlah dana tidak reguler. Pascapemilu 2004, terlihat adanya masalah-masalah kerangka kelembagaan, kinerja dan penampilan (*performance*) politisi-politisi yang terpilih secara demokratis dalam pemilu.

Menurut saya, karya Harold Crouch ini sangat informatif dan penting dibaca. Buku ini menunjukkan penguasaan dan pemahaman Harold Crouch -- seorang “*Indonesianist*” senior asal Australia--terhadap masalah-masalah politik Indonesia. Ia selama puluhan tahun mengamati dan mengikuti perkembangan politik Indonesia, bahkan sejak republik ini masih sangat muda usia. Membaca buku ini berarti

membuka kembali lembaran sejarah perjalanan 10 tahun reformasi politik di Indonesia yang penuh dengan tantangan dan hambatan.

Di samping beberapa kekuatannya, karya ini juga memiliki beberapa kelemahan. Buku ini cenderung "bias" dengan tendensi pemihakan Crouch pada sosok dan kepemimpinan Presiden SBY. Krisis keuangan Asia yang bermula di Thailand pada 1997 sebagai salah satu faktor penting penyebab jatuhnya rezim Soeharto, hanya sedikit sekali disinggung. Reformasi ekonomi terbatas di Indonesia dan pemekaran daerah secara besar-besaran pascaSoeharto, juga kurang dieksplorasi Crouch. Meskipun demikian, karya Crouch ini sangat menarik dan penting untuk dibaca, terutama karena sudut pandang Crouch yang menghargai proses reformasi yang cukup sulit di Indonesia. Buku ini secara implisit juga memberikan "pesan" penting supaya reformasi di Indonesia dilanjutkan menuju demokrasi dan tata-kelola pemerintahan yang baik.