

# SISTEM POLITIK INDONESIA MENUJU “CIVIL SOCIETY” (MASYARAKAT MADANI)<sup>1</sup>

*Oleh:*

*Prof. Dr. Hj. Sedarmayanti, M. Pd.<sup>2</sup>*

## **Abstract**

*The political system in Indonesia has changed in line with the development of government model. Therefore, the patterns underlying the change of government closely influences the political system. Thus far, the political system of the country seems in quest of an ideal model by understanding and relating to the socio-political phenomena. The most difficult factor to find it is the radical change of environment that may cause the incremental change of the structure. Apart of the various development, the goal of the political system seems to be the realization of civil society. To reach the goal, the first step to take is the implementation of good governance.*

## **I. PENDAHULUAN**

Dunia pada dasawarsa memasuki millennium sekarang, mengalami perubahan besar, walau tidak bisa dikatakan merata. Benua Afrika di bawah Gurun Sahara (kecuali Afrika Selatan) kelihatannya masih berada dalam pergolakan primordial. Pada dasarnya para pemikir seperti: Samuel P. Huntington “The Clash of Civilization and the Remaking of World Order” 1996, John Naisbith and Patricia Aburdene “Megatrends 2000” 1990, dan “Megatrends Asia” 1996, Amitai Etzioni “The Golden Rule” 1996, Kenichi Ohmae, editor “The Evolving Global Economy” 1985, dan “The End of the Nation State” 1995, Francis Fukuyama “The End of History and The Last Man” 1992, Hamish Mc Ray “The World in 2020, Power, Culture and Prosperity” 1999, menyiratkan adanya perubahan di dunia dalam kecenderungan masa depan. Menganalisis dari trend utama perubahan yang merupakan isu global, bisa dianggap dari referensi pemikiran mereka sebagai kecenderungan global, isu global dan keprihatinan global. Suatu pemikiran, ide, sistem, produksi, jasa, bahkan pandangan hidup tidak dapat dilihat secara parsial, melainkan sudah menjadi sesuatu yang global. Ini disebut globalisasi, karena suatu pemikiran, ide, sistem, pandangan hidup menjadi universal. Indonesia terimbas kecenderungan global ini, dengan memahami isu global berusaha memetik hal yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan kebijakan pembangunan demokrasi dan pemulihan ekonomi. Peradaban yang baik adalah yang menunjang/menerima pengembangan suatu plural modern society (masyarakat modern yang majemuk), masyarakat multi peradaban.

Sistem politik di Indonesia adalah sistem politik yang berlaku atau sebagaimana adanya di Indonesia, baik berbagai proses yang utuh maupun hanya sebagian, dikategorikan dan berfungsi sebagai mekanisme yang sesuai dengan dasar negara, ketentuan konstitusional maupun juga memperhitungkan lingkungan masyarakatnya

---

<sup>1</sup> Dipresentasikan pada Diskusi Publik “Sistem Politik Indonesia Menuju Civil Society” dalam rangka Dies Natalis Universitas Dr. Soetomo Surabaya, September 2004

<sup>2</sup> Sedarmayanti adalah Guru Besar UNITOMO Surabaya, Peneliti Madya Bidang Administrasi pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI di Bandung. Dosen/Pembimbing/Penguji: Program S1, S2, S3 pada berbagai Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Mengajar pada berbagai Program Pendidikan dan Latihan Tingkat Pimpinan di Instansi Pemerintah dan Swasta, Konsultan Manajemen.

secara riil. Sistem politik Indonesia masih dicari model pokoknya, yang berlandaskan kenyataan serta fenomena sosial Indonesia. Kenyataannya, ada beberapa sistem politik yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, yaitu: sistem politik demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila, yang tumbuh seolah-olah untuk mengimplementasikan sistem politik di negara Indonesia yang masih menempuh jalan trial and error. Unsur dinamik sistem politik adalah lingkungan yang selalu berubah. Hal ini dapat menyebabkan berubahnya struktur secara evolusioner menurut kebutuhan, walaupun dalam beberapa hal sudah terdapat yang bersifat sudah memiliki pola.

Bila sistem politik tidak cukup mempunyai kapabilitas dalam mempertahankan kecenderungan alamiahnya untuk hidup, maka akan dapat tumbuh ketegangan atau keresahan masyarakat, dari bentuk yang sederhana sampai bentuk yang ekstrim seperti: pemberontakan, penggulingan dan perebutan kekuasaan dari pemegang otoritas politik. Keadaan masyarakat yang tidak tertib merupakan salah satu indikator penolakan terhadap sistem politik tertentu atau merupakan tanda ketidakberhasilan sistem politik. Penolakan atau reaksi demikian dapat bersumber pada adanya penyimpangan "kepercayaan masyarakat" berupa falsafah politik dan juga pada kekurangpekaan perhatian pemegang otoritas politik dalam menanggapi fakta dan fenomena sosial. Masyarakat mendambakan lebih diperhatikan harapannya dalam sistem politik yang bersangkutan. Apabila pemegang otoritas dan seluruh mesin politiknya tidak dapat berprestasi dalam membangun dan memenuhi harapan masyarakat, baik yang bersifat material maupun lainnya, maka sistem politik tersebut akan ditolak atau bahkan akan gagal.

## **II. BUDAYA POLITIK INDONESIA**

Budaya politik sebagai salah satu unsur atau bagian kebudayaan merupakan satu diantara sekian jenis lingkungan yang mengelilingi, mempengaruhi, dan menekan sistem politik. Dalam kultur sendiri berinteraksi sejumlah sistem, antara lain: sistem ekologi, sosial, dan sistem kepribadian yang tergolong dalam kategori lingkungan dalam masyarakat, maupun lingkungan luar-masyarakat, sebagai hasil kontak sistem politik dengan dunia luar. Secara tidak langsung, yang paling dianggap mendasari sistem politik Indonesia adalah budaya politik. Dengan demikian, pembangunan politik Indonesia dapat pula diukur berdasarkan keseimbangan atau harmoni yang dicapai antara lain oleh budaya politik dengan pelebagaan politik yang ada atau akan ada. Dalam masa berlangsungnya perubahan kultural dan perubahan teknologi yang pesat, sistem politik (termasuk sistem politik Indonesia) tidak berada dalam keadaan "diam", sistem politik bergerak menjauhi atau mendekati keseimbangan yang telah ada atau keseimbangan yang baru.

Bagi Indonesia dewasa ini, dengan masuknya teknologi maju dan pertukaran atau kontak dengan kebudayaan dan peradaban luar, akan terjadi keadaan yang kurang harmonis atau berubah kearah keseimbangan yang baru yang lebih harmonis. Oleh sebab itu, sistem politik Indonesia harus dapat memperhitungkan tekanan budaya politik tertentu yang mungkin berbeda dengan apa yang menjadi hasil pengamatan keadaan tertentu sebagai hasil pemotretan sesaat. Perlu disadari pentingnya pengujian daya validitas ilustrasi budaya politik hasil pengamatan suatu keadaan. Budaya politik dapat berubah seperti "kaleidoscope" yang ditandai dengan temuan baru, karena itu tidak dapat diikuti dengan cermat, walaupun elemen pokok pembentuk konfigurasinya tetap.

Sistem politik di Indonesia mengandung segi ilmu tentang kebijaksanaan. Sehingga data yang signifikan tentang pola budaya politik di Indonesia dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi proses pengambilan keputusan (dalam bentuk output) oleh mesin politik resmi dalam rangka menyusun strategi pembangunan masyarakat dan sistem politiknya ke arah tujuan yang dikehendaki. Tujuan yang dikehendaki ini tersurat dan tersirat dalam sistem nilai, ideologi negara, falsafah negara, dasar negara: Pancasila. Dari sudut ini tidak dapat dilepaskan pengaruh pembahasan tentang peranan nilai moral dan falsafah yang hidup dalam dan mendasari sistem politik Indonesia.

### III. GAMBARAN SINGKAT PERJALANAN POLITIK INDONESIA

Berbicara tentang sistem politik Indonesia, tidak dapat lepas dari sistem bentuk pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, sebab sistem politik kemudian menentukan bentuk dan susunan pemerintah yang bagaimana seharusnya dikembangkan. Oleh karena itu pilihan terhadap sistem pemerintahan yang dianut merupakan cerminan dari sistem politik yang dianut.

Dalam penjelasan UUD 1945, diutarakan bahwa sistem pemerintahan NKRI terdiri dari 7 kunci pokok, yaitu:

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum
2. Sistem konstitusional
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR
4. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara tertinggi di bawah majelis
5. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
6. Menteri negara adalah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada DPR
7. Kekuasaan presiden tidak tak terbatas

Sistem politik yang akan dijadikan pilihan harus sejalan dengan budaya masyarakat. Kebanyakan negara mentransfer begitu saja politik yang ada di negara lain untuk kemudian diterapkan dalam negara yang memiliki budaya politik berbeda dengan pemahaman masyarakat setempat, akhirnya menimbulkan kegagalan. Acaman terhadap ambuknya pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia dewasa ini merupakan contoh nyata dari penerapan sistem politik yang belum sejalan dengan budaya masyarakat di daerah.

#### 1. Proklamasi

Bangsa Indonesia yang besar baru di persatukan oleh para pendiri negara melalui proklamasi 17 Agustus 1945, setelah melalui proses yang cukup panjang. Proklamasi ditandatangani atas nama bangsa Indonesia, Soekarno dan Hatta. Sejak proklamasi kemerdekaan, sejarah bangsa Indonesia merupakan sejarah bangsa yang masih muda dalam menyusun politik pemerintahan. Landasan berpijaknya adalah konstitusi dan ideologi yang diciptakan sendiri, sesuai perkembangan budaya masyarakat. Faktor ruang dan waktu adalah yang paling banyak menentukan penumbuhkembangannya.

#### ➤ **Periode 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949**

Dalam periode ini yang dipakai sebagai dasar adalah UUD 1945, belum dapat dijalankan secara murni dan konsekuen, karena bangsa Indonesia baru memproklamasikan kemerdekaannya. Walau pun UUD 1945 telah diberlakukan,

namun yang baru dapat terbentuk hanya presiden, wakil presiden, menteri dan gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.

➤ **Periode 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950**

Dalam periode ini Republik Indonesia menjadi negara serikat, walau bukan kehendak seluruh bangsa Indonesia untuk memakai bentuk negara dan sistem pemerintahan, politik dan administrasi negara seperti ini, tetapi keadaan yang memaksa.

➤ **Periode 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959**

Memperhatikan keadaan negara-negara bagian yang sulit untuk diperintah, sedangkan kewibawaan pemerintah negara federal semakin berkurang selama penyelenggaraan Konstitusi RIS, apalagi didukung kenyataan bahwa Indonesia terdiri dari berbagai ragam suku bangsa, adat istiadat, agama, pulau, bahasa, daerah, maka rakyat di daerah sepakat untuk kembali ke bentuk negara kesatuan.

➤ **Periode 5 Juli 1959 sampai dengan Sekarang**

Keadaan menjelang dinyatakannya kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 (Dekrit Presiden 5 Juli 1959) cukup menegangkan. Dapat di ketahui bahwa UUD 1945 adalah Undang-undang yang berusaha menjaga persatuan di tengah-tengah kebhinekaan bangsa Indonesia. Ada beberapa ketentuan dalam konstitusi ini yang membuat kuatnya kekuasaan presiden sentralistis diperlukan dalam kebhinekaan untuk menghindari keseparatisme propinsialisme.

## 2. Orde Lama

Pada puncak kejayaan orde lama, dikenal berbagai yel-yel perjuangan yang membangkitkan semangat diantaranya yang paling populer adalah Nasakom (Nasional, Agama, dan Komunis), Jas Merah (Jangan Lupakan Sejarah), Tavip (Tahun Veri Coloso) dan lain-lain.

## 3. Orde Baru

Ketika Presiden Soekarno mengalami berbagai penyakit tuanya yang dikonsultasikan kepada dokter Cina dari Beijing, berbagai kelompok mulai gelisah memperhitungkan bagaimana mereka dapat lebih baik naik ke puncak kekuasaan. Ada dua kelompok penekan: Angkatan Darat yang diusulkan waktu itu Dewan Jenderal (yaitu mereka yang diduga akan menggulingkan Soekarno) dan Dewan Revolusi (yang setia membela Soekarno), dan kemudian terjadi G. 30. S (gerakan 30 September). Kekuasaan cenderung disalahgunakan dengan adanya dwifungsi ABRI yang tidak lagi ikut mengabdikan dan peduli pada keberadaan negara, tetapi telah merupakan multi fungsi keserakahan mencari kekayaan. Pemerintah Orde Baru memanfaatkan preman sebagai strategi untuk melakukan kekacauan yang kemudian terkenal dengan teori layang-layang putus.

## 4. Orde Reformasi

Pada tanggal 1 Mei 1998 presiden Soeharto mengundurkan diri, disambut oleh masyarakat, utamanya di Jakarta. Penggantinya adalah wakil presiden Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie dengan mengucapkan sumpah di Istana Merdeka Jakarta, karena tidak mungkin melangsungkannya di gedung MPR RI yang sedang diduduki

mahasiswa. Habibie adalah seorang yang demokratis dan ilmuwan, di masanya tahanan politik dibebaskan, bahkan untuk pertama kalinya pemilihan umum dilangsungkan secara demokratis. Pemilihan Umum 1999 diikuti 48 partai, walaupun hanya 21 partai yang mendapat bagian kursi di DPR RI. Sidang Istimewa MPR RI di bawah pimpinan Amien Rais, menolak pertanggungjawaban presiden BJ. Habibie.

Setelah Golkar kehilangan calon presidennya, Prof. Dr. Amien Rais, MA menggiring suara Golkar beralih ke Gus Dur, dari pada memilih Megawati yang pernah dipecahkan pada tanggal 27 Juli. Partai Amanah Nasional yang didirikan Amien Rais, bersama Partai Keadilan yang bernuansa Islam membentuk fraksi reformasi, dan Amin Rais menggiring Gus Dur ke kursi kepresidenan Republik Indonesia. Akhirnya Gus Dur yang kontroversial, digulingkan lewat kasus Bruneigate dan Buloggate yang dikonstitusikan melalui memorandum I, II, dan sidang istimewa MPR RI, kemudian Megawati melangkah mulus ke kursi kepresidenan (Megawati pemenang pemilu 1999).

### **Otonomi Daerah di Orde Reformasi**

Setelah 32 tahun presiden Soeharto memegang kekuasaan, terjadi tuntutan perubahan yang ditandai dengan gerakan reformasi, yang menuntut perbaikan pada kehidupan politik dan demokratisasi, di samping perbaikan ekonomi yang baru saja terpuruk. Pada era ini, pemerintahan orde baru yang pada awalnya baik, khususnya apabila dilihat dari segi peningkatan kesejahteraan rakyat, yang ditandai dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi pada tahun 1980 sampai awal tahun 1990, akhirnya mengalami krisis moneter yang melanda kawasan Asia tahun 1997. Keberhasilan pemerintah orde baru dalam bidang ekonomi, banyak dipuji oleh dunia internasional, dan disebut suatu keajaiban Indonesia, sebagai satu di antara lima macam Asia, terdiri dari RRC, Korsel, Singapura, Malaysia, dan Indonesia. Keberhasilan ekonomi ini menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mendapat tempat terhormat dalam pergaulan bangsa. Penghargaan dari negara lain diakui presiden Megawati, sebagaimana dimuat *Kompas*, 26 Oktober 2001.

Selanjutnya krisis moneter yang melanda Asia menjadi momentum untuk menggusur pemerintahan orde baru, terlepas dari keberhasilannya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, orde baru telah gagal menciptakan sistem politik dan kehidupan bernegara yang demokratis. Kegagalan ditandai dengan pemanfaatan militer dan birokrasi untuk memanipulasi setiap pelaksanaan pemilihan umum. Manipulasi tersebut di tunjukkan dengan keberhasilan Golkar pada setiap pemilihan umum, yang berpuncak pada pemilihan umum 1997 yang memperoleh 74,52% suara.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, orde baru dinilai tidak adil oleh daerah yang memiliki nilai lebih (sumber daya alam yang berlimpah). Ketidakadilan ditandai dengan pengaturan sistem pemerintah daerah yang sentralistis, berdasarkan UU No 5 tahun 1974 dibuat dengan asumsi bahwa memberikan otonomi yang seluas-luasnya, daerah akan menjadi tidak respek terhadap pemerintah pusat yang akhirnya menyebabkan disintegrasi. Pada masa orde baru, umumnya tidak ada yang bergolak, karena orde baru mengandalkan uang untuk membungkam kekecewaan daerah terhadap campur tangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, seperti dalam pemilihan kepala daerah, pembebasan tanah dengan alasan pembangunan. Caranya mulai dari yang halus, sampai intimidasi dengan menggunakan militer dan birokrasi. Politik uang dalam bidang pemerintah dapat

dilihat dari besarnya dana APBN yang dialokasikan untuk Inpres dan Banpres, yang alokasinya tergantung Presiden.

Krisis moneter menjadi momentum melemahnya rezim Soeharto, para intelektual, politik dan mahasiswa menuntut perbaikan ekonomi. Tuntutan akhirnya mengkristal menjadi perlawanan terhadap orde baru. Rakyat yang selama 32 tahun terpasung hak politiknya, menuntut turunnya presiden Soeharto. ABRI yang selama ini menjadi andalan orde baru, tidak bisa melindungi kekuasaan orde baru lagi. Polri dimusuhi oleh rakyat, pos polisi banyak dihancurkan massa, hanya marinir yang mendapatkan penerimaan simpatik dari massa. Lemahnya pemerintahan orde baru, diikuti oleh gejolak di daerah, Riau menuntut merdeka, demikian pula Kalimantan, Makassar. Papua dan Aceh telah lebih dulu bergolak dan telah menjadi pekerjaan rutin militer untuk memadamkan gejolak, sementara di Maluku dan Kalimantan Barat dan Poso Sulawesi Tengah, terjadi kerusuhan yang melibatkan SARA. Lengsernya Soeharto, 21 Mei 1999, diikuti tampilnya B.J. Habibie, sebagai presiden. Penolakan terhadap berbagai manipulasi politik orde baru mendapatkan momentumnya pada saat krisis moneter melanda Asia. Krisis moneter kemudian berubah menjadi krisis multidimensi yang kemudian merontokkan mitos Indonesia sebagai negara yang mempunyai julukan ajaib. Indonesia pasca orde baru adalah negara yang baru menata demokrasi dan mengalami keterpurukan ekonomi.

Berakhirnya kekuasaan Habibie sebagai akibat kebijakannya yang kontroversial dengan mengizinkan Timor Timur mengadakan referendum, yang menyebabkan lepasnya Tim-Tim dari Indonesia. Persoalan tersebut menjadi sandungan utama Habibie untuk masa jabatan kedua pasca Pemilu 1999, sebab pertanggungjawabannya ditolak MPR RI. Walaupun secara realistis kebijakan Habibie sebenarnya logis, tetapi realitas politik menyatakan bahwa Habibie harus turun dari kursi kepresidenan. Turunnya Habibie dari jabatan presiden, menjadi momentum melemahnya semangat UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Era Abdurrahman Wahid yang terpilih sebagai alternatif yang di harapkan menjembatani konflik massa akar rumput antara pendukung Habibie dan Megawati, akhirnya harus lengser karena berbagai sistem kontroversial yang sering dikeluarkan Gus Dur, dan berpuncak pada dekrit pembubaran DPR/MPR RI. Abdurrahman Wahid akhirnya di ganti oleh Megawati sebagai Presiden RI.

Dewasa ini, pada Pemilu 2004, proses demokrasi sudah mulai tampak, salah satunya diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung. Pemerintah yang demokratis intinya kewenangan memerintah berasal dari rakyat, dengan sendirinya pemerintah tidak dibenarkan bertindak bertentangan dengan kehendak rakyat. Agar tidak dapat bertindak sewenang-wenang, pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya dibatasi konstitusi yang dihasilkan wakil rakyat melalui pemilihan umum yang rahasia, bebas, jujur, dan adil. Dalam perkembangannya demokrasi konstitusional yang berkeinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif diwujudkan dalam bentuk konstitusi yang membatasi kewenangan pemerintah, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang diwujudkan dengan tegaknya *rule of law*, dengan 3 ciri utama: 1. Supermasi hukum, 2. Persamaan hak dan kewajiban setiap warga negara di depan hukum dan pemerintah, 3. Terjaminnya hak warga negara dalam UU.

#### **IV. MENUJU CIVIL SOCIETY (MASYARAKAT MADANI)**

Indonesia yang sedang mengalami krisis multidimensi sejak pertengahan 1997, sekarang sedang berupaya untuk mengatasinya. Dasar pijakan kebijakan untuk reformasi nasional telah disusun, tetapi pelaksanaannya masih mengalami hambatan. Kecenderungan global dalam millennium ketiga menunjukkan perkembangan masyarakat bangsa menuju ke arah pembangunan masyarakat sipil (*civil society*), suatu peradaban masyarakat yang multikultural. Banyak pemikir menekankan perkembangan ke arah masyarakat warga (*civil society*) yang demokratis. Mengacu kepada pemikiran Thomas Hobbes, Jhon Locke, J.J. Rousseau, Montesquieu, Magna Charta, slogan revolusi Perancis. Deklarasi kemerdekaan Amerika yang bermuara dalam demokrasi liberal barat (*liberalisme individualisme*). Ini adalah perkembangan sejarah Eropa, dimana tatanan feodal monarki absolute digusur menjadi kedaulatan rakyat demokrasi sipil (*civil society*). Menurut Huntington, macam demokrasi yang dituju bisa unik, masing-masing sesuai corak peradabannya. Tetapi Fukuyama melihat "demokrasi liberal" sebagai tujuan tatanan kehidupan bermasyarakat. Arah perkembangan adalah penerapan hidup kemasyarakatan yang lebih menjunjung tinggi hak asasi manusia dan demokrasi, yang dianggap sebagai sesuatu yang universal. Ada trend global, masyarakat dengan pemerintah (*sistem politik*) yang *authoritarian* diganti dengan yang lebih demokratis. Ini sudah terjadi di negara komunis (Sovyet Russia, Eropa Timur), juga di Chili, Korea Selatan, Pilipina dan juga di Indonesia. Prinsip dasar masyarakat madani menurut Husain Harkal adalah persamaan sesama manusia, persaudaraan antar manusia dan prinsip kebebasan manusia. Kemudian dikumandangkan dalam Revolusi Perancis, dan sekarang banyak dibicarakan pengembangannya di Indonesia ke arah masyarakat madani.

Banyak kalangan Islam di Indonesia antara lain Nurkholis Madjid ("Islam, Doktrin dan Peradaban") mengajukan alternatif pengembangan masyarakat madani mengacu kepada komunitas plural yang saling menghormati di bawah pimpinan Muhammad Rasullullah di Madinah, pada masa hijrah Nabi (622 M-632 M) Muhammad SAW, telah membangun komunitas umat (Islam) yang kuat, tetapi juga suatu komunitas negara yang masyarakatnya pluralistik (Yahudi Nasrani, Baduin dan Islam). Untuk mengatur kehidupan sosial politik bersama kaum muslim dan non muslim menerima dan mengakui Muhammad sebagai pemimpin mereka, kemudian disusun perjanjian tertulis yaitu Piagam Madinah. Dahlan Taib mengemukakan dalam "Konstitusi Madinah" telah mendahului konstitusi lainnya dalam meletakkan dasar pengakuan terhadap hak asasi manusia khususnya, hak asasi dibidang politik yang merupakan prinsip utama dalam sistem ketatanegaraan modern.

Pada dasarnya, masyarakat plural yang demokratis dan saling menghargai keberagaman dan bersama membangun masyarakat maju dan sejahtera. Ini karena dalam TAP MPR No.X/1998 khususnya disebut "meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan sosial budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani ". Kata madani berasal dari dan terjadi dengan pengertian etimologis dengan Madinah, kemudian menjadi ibukota pertama pemerintah muslim. Di Indonesia, perjuangan membina masyarakat madani berpuncak pada akhir abad 20, dimana sebelumnya intervensi pemerintah terhadap kehidupan politik, ekonomi, dan sosial begitu dominan, namun tidak mampu mengatasi krisis yang melanda Indonesia. Berikutnya dapat disimpulkan bahwa masyarakat madani adalah masyarakat di mana anggotanya terdiri dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda etnis, agama dan budaya, bekerjasama secara damai, dan masyarakat yang setiap anggotanya

menghormati, tunduk pada hukum serta menempatkan anggota masyarakat berkedudukan sama dalam hukum dan pemerintah serta tidak dikenal privilege bagi kelompok masyarakat tertentu (birokrat, militer ataupun kelompok partai tertentu).

Menurut Dr. Nurkholis Majid, pembentukan masyarakat madani telah menjadi agenda nasional, sepadan dengan agenda menegakkan tertib hukum, mewujudkan masyarakat adil makmur, membangun kemanusiaan yang adil dan beradab serta lainnya. Ciri pokok masyarakat madani Indonesia menurut Prof. Dr. AS Hikam, yaitu : 1. Kesukarelaan, 2. Keswasembadaan, 3. Kemandirian yang tinggi terhadap negara, 4. Keterkaitan pada nilai-nilai hukum yang disepakati bersama. Beberapa ciri pokok masyarakat madani atau masyarakat beradab adalah: 1. Kepentingan warga lebih diutamakan daripada kepentingan negara atau penguasa, 2. Rakyat atau warga dapat dengan bebas memilih wakil-wakilnya dalam pemilihan umum, 3. Dalam penyelenggaraan pemerintah selalu dipelihara segitiga kepentingan: kesejahteraan, keadilan dan kelestarian, 4. Di dalam pemerintahan dan kehidupan masyarakat hak-hak asasi manusia diakui dan dilindungi, 5. Untuk dapat membina dan memelihara keempat ciri tersebut diperlukan aparat negara yang bersih, bermoral, jujur, adil.

Dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 - 2004, satu prioritas pembangunan disebut "mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik". Konsep good governance, pemikiran apalagi penerapannya merupakan suatu proses. Dalam pemikiran good governance atau pemerintahan yang baik / amanah mempunyai tiga sub domain yaitu pemerintah, sektor swasta / dunia usaha dan pengelolaan sendiri oleh masyarakat. Bagi pengelolaan kegiatan yang sudah bisa dilakukan dengan baik oleh sektor swasta atau oleh organisasi masyarakat sendiri, sebaiknya diserahkan pada mereka. Sektor publik / pemerintah lebih baik mengarahkan. Interaksi antara ketiga sub domain termaksud dalam good governance hendaknya menghasilkan *transactional output* yang paling efisien, paling ekonomis. *Partnership in governance* tersebut, maupun dalam masing domain seperti di sektor publik atau sektor swasta, perlu dilakukan berdasarkan prinsip tertentu antara lain: akuntabilitas, transparan, berdasar hukum, keterbukaan dan lainnya.

Tujuan utama reformasi adalah pengembangan masyarakat (baik institusi, proses dan budaya) demokrasi merupakan salah satu pilar membangun masyarakat madani. Dalam rangka itu cara pengelolaan pemerintahan dalam pembangunan yang perlu dilakukan adalah berdasarkan good governance. Ini berarti bahwa governance dari pembangunan negara dan seluruh masyarakat harus dilakukan secara "sharing" bersama antara lain sektor publik, swasta dan masyarakat. Saling mengisi dan mengawasi agar terjadi keseimbangan kebijakan dan pelaksanaannya, sehingga "check and balances", bermakna. Oleh sebab itu kesamaan persepsi visi dan misi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, antara berbagai komponen bangsa, sehingga sistem "check and balances" dapat di kembangkan. Semua ini bukan berarti harus terjadi penyeragaman, demokrasi masyarakat madani dan good governance perlu tetap membudayakan penerimaan terhadap keberagaman tetapi bukan pertentangan dan perpecahan yang mengarah pada disintegrasi bahkan anarki.

Dalam upaya reformasi ada 3 kondisi dan upaya strategis yang perlu mendapat perhatian, yaitu :

1. Mempertegas visi dan misi sebagai bangsa, meningkatkan komitmen untuk menjaga persatuan dan kesatuan sebagai landasan bagi perjuangan mewujudkan cita - cita dan tujuan bangsa sesuai amanat pembukaan UUD 1945 / Pancasila.

2. Memperkuat kehidupan dan lembaga demokrasi dalam mewujudkan masyarakat madani melalui terselenggaranya good governance. Masyarakat madani merupakan paradigma dan sistem peradaban yang mengindahkan kemajemukan, menuntut tegaknya supremasi hukum serta keadilan dalam kehidupan bersama, dan mendorong pengembangan IPTEK, yang dilandasi keimanan dan ketaqwaan.
3. Pemulihan ekonomi untuk mencapai kondisi perekonomian yang memiliki ketahanan dan daya saing tinggi serta berkeadilan sosial, terutama dalam menghadapi persaingan global yang juga berlangsung dalam kehidupan perekonomian lokal. Terbangunnya perekonomian nasional yang berkeadilan sosial harus tetap merupakan komitmen seluruh penyelenggara negara.

Dalam proses reformasi, sebagai bangsa dalam negara bangsa Indonesia telah ditetapkan bersama beberapa keputusan mendasar, yaitu :

1. Perubahan atau amandemen pertama UUD 45, Utamanya ialah mengurangi kekuasaan presiden, dan memberikan kekuasaan lebih kepada DPR dalam membentuk Undang-undang.
2. Perubahan kedua UUD 45, Beberapa hal penting ketentuan tentang otonomi daerah. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Fungsi DPR: legislasi, anggaran, angket, menyatakan pendapat dan lain-lain, serta pasal tentang hak asasi manusia. Dalam TAP tersendiri tentang pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI, dan tentang peran TNI dan POLRI.
3. Perubahan ketiga UUD 45, perubahan tentang sistem politik (penyelenggaraan) Negara RI, lembaga-lembaga demokrasi, pemilihan umum dan secara rinci mengenai Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Visi dan Misi bernegara, bermasyarakat dan berbangsa sudah dituangkan dalam GBHN TAP MPR No.IV/1999. MPR tetap teguh untuk mempertahankan proklamasi dan pembukaan UUD 45 sebagai kontrak sosial masyarakat dan negara bangsa Indonesia.

VISI : Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan menguasai IPTEK, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

5. Tujuan reformasi pembangunan tercantum dalam TAP MPR No.X/1998 dan tentang penyelenggaraan Negara yang bebas KKN dalam TAP MPR No.XI/1998. (Tjokroamidjojo, 2002 : 8 -16)

Sebagai tantangan pembangunan bangsa juga merupakan tujuan pembangunan masyarakat bangsa yang menurut Mustopadidjaja sebagai berikut: Tantangan pembangunan bangsa : membangun masyarakat Indonesia sebagai masyarakat madani / warga. Peradaban multi cultural, yang (membangun institusi, proses dan budaya) demokratis, lebih tegaknya supremasi hukum dan pengindahan hak asasi manusia, berjalannya ekonomi pasar yang berkeadilan untuk meningkatkan ketahanan ekonomi dan daya saing, pembangunan kesejahteraan umum, pemberdayaan ekonomi rakyat. Hidup keberagaman beragama yang inklusif, masyarakat berpengetahuan, rasional, menguasai teknologi sebenarnya sama dengan masyarakat Pancasila sesuai cita-cita pendiri bangsa. Dengan prinsip Ketuhanan (Yang Maha Esa), Kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan / Demokrasi dan Keadilan (Sosial) masyarakat yang saling menerima dan menghargai keberagaman dan bersama membangun masyarakat sejahtera berkeadilan.

Penyelenggaraan Good Governance dan perwujudan masyarakat madani adalah suatu proses pemberdayaan dan pembudayaan tata nilai manusia dan masyarakat. Bukan saja membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (manajemen pembangunan) serta tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa, bernegara, tetapi lebih dahulu membangun tata nilai, sikap dan semangat masyarakatnya.

Berikut ini adalah tiga pilar pemberdayaan masyarakat madani yang utama adalah:

1. Pendidikan yang merupakan pembudayaan (menumbuh kembangkan tata nilai budaya, tata nilai masyarakat bangsa yang kondusif untuk masyarakat madani (juga untuk good governance), seperti: maju, mandiri, etos kerja, daya saing, sejahtera, berkeadilan.
2. Sistem dan mekanisme demokrasi merupakan pemberdayaan politik warga. Hak-hak politik warga negara yang sama. Kedaulatan rakyat bukan kedaulatan negara dan penguasa.
3. Sistem dan mekanisme pasar yang berkeadilan merupakan pemberdayaan ekonomi warga/rakyat. Lawan dari pertunjukan, monopoli, KKN dan lain-lain ditentukan oleh penguasa. Kalaupun ada upaya membuat yang lemah mempunyai *a level playing field* harus juga melalui *margin of preference* berdasar mekanisme pasar. (Tjokroamidjojo, 2002 : 47)

Membangun kesadaran akan hak warga dalam menciptakan kemampuan terutama dalam manajemen dalam bidang atau tingkatan yang mana saja, dalam usaha, unit pemerintahan, organisasi masyarakat, partai dan sebagainya. Inilah dasar yang harus dikembangkan untuk mewujudkan Good Governance dan membangun masyarakat madani. Pembangunan masyarakat madani, dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan Good Governance sangat terkait, terutama dengan budaya dan tatanan kehidupan yang demokratis. Maswadi Rauf dalam "Paradigma Baru Peranan Pemerintah" menjelaskan bahwa "Good Governance mempunyai hubungan erat dengan demokrasi". Ini lintasan pertama yang harus diatasi menuju pembangunan masyarakat madani. Masyarakat madani piagam Madinah yang diacu memiliki beberapa prinsip demokrasi modern yang perlu dibudayakan, yaitu: Ta'aruf atau saling mengenal, saling memahami, saling menghargai, Syura atau musyawarah, Ta'awun atau kerjasama, Adl atau adil, Taqhhir atau perubahan (ke arah yang baik). Kaidah menggunakan hak politik secara sehat dan menghargai hak politik orang lain. Mekanisme pengambilan keputusan yang demokratis sesuai suara terbanyak. Mengutarakan pendapat yang berbeda adalah suatu yang lumrah dalam demokrasi. Tetapi kalau sudah budaya untuk asal berbeda, namanya anarki. Indonesia tampak mengalami agak kesulitan membangun institusi, proses dan budaya demokrasi, dimasa eforia reformasi, termanifestasi dalam bentuk dan cara-cara demokrasi.

Good Governance adalah suatu bentuk (revitalisasi) manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pengelolaan perubahan masyarakat, pengelolaan pembangunan. Administrasi pembangunan / manajemen pembangunan menempatkan peran pemerintah menjadi sentral dan penting. Pemerintah (dengan administrasi pemerintahannya) menjadi agen perubahan dari suatu masyarakat, dan arena perubahan yang dikehendaki, perubahan berencana, dan disebut juga agen pengembangan. Sebagai pendorong proses pembangunan, proses perubahan masyarakat, pemerintah mendorong melalui kebijaksanaan, program dan proyek, bahkan industri, dan perusahaan negara. Oleh karena itu Good Governance dimaksudkan untuk mendukung proses perubahan/

pembangunan yang memberdayakan sumber daya dan pengembangan institusi yang sehat guna menunjang sistem agar lebih efisien.

## **V. Penutup**

Berbicara tentang sistem politik Indonesia, tidak dapat lepas dari sistem bentuk pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, sebab sistem politik kemudian menentukan bentuk dan susunan pemerintah yang bagaimana seharusnya dikembangkan. Oleh karena itu pilihan terhadap sistem pemerintahan yang dianut merupakan cerminan dari sistem politik yang dianut.

Sistem Politik Indonesia masih dicari model pokoknya, yang berlandaskan kenyataan/fenomena sosial Indonesia. Kenyataannya, ada beberapa sistem politik yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, yaitu: sistem politik demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila, yang dapat tumbuh seolah-olah untuk mengimplementasikan sistem politik di negara Indonesia yang masih ditempuh dengan jalan trial and error. Unsur dinamik sistem politik adalah lingkungan yang selalu berubah. Hal ini dapat menyebabkan berubahnya struktur secara evolusioner menurut kebutuhan, walaupun dalam beberapa hal telah ada yang bersifat sudah mempunyai pola.

Pembangunan masyarakat madani, dan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan dengan Good Governance paling terkait terutama dengan budaya dan tatanan kehidupan yang demokratis, bahwa Good Governance mempunyai hubungan erat dengan demokrasi dan ini merupakan lintasan pertama yang harus diatasi menuju pembangunan masyarakat madani. Meskipun jalan menuju masyarakat madani terasa cukup jauh, tetapi niat dan semangat untuk mewujudkannya perlu dimiliki oleh seluruh warga masyarakat dengan sungguh-sungguh dan terus menerus yang diawali oleh masyarakat, swasta dan pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisubrata, Winarna Surya, Masyarakat Madani (Muara Gerakan Reformasi di Indonesia), AMP YKPN, Yogyakarta : 2002.
- Kantaprawira, Rusadi, Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar, Sinar Baru Algensindo, Bandung : 2004.
- Mustopadidjaja, Dimensi-dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, LAN, Duta Pertiwi Foundation, Jakarta : Tt
- ....., Paradigma-paradigma Pembangunan dan Saling Hubungannya dengan Model Strategi dan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan, LAN, Jakarta : 2002.
- Sanit, Arbi, Sistem Politik Indonesia, Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan, Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2003.
- Tiga Undang-undang Politik 1999, dilengkapi UU. No. 4 Tahun 2000, tentang Perubahan atau UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Sinar Grafika, Jakarta : 2000.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani, LAN Jakarta : 2002.
- Sedarmayanti, Good Governance, jilid I dan II, Mandar Maju, Bandung : 2004.

**Tabel 1**  
**FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE**  
**PERKEMBANGAN MANAJEMEN PEMERINTAHAN**  
**DAN PEMBANGUNAN**

Administrasi Negara	Adminstrasi Pembangunan Manajemen Pembangunan	Reinventing Government & Banishing Bureucracy	Good Governance
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kepemimpinan dalam aparatur pemerintah – motivasi.</li> <li>➤ Perumusan kebijaksanaan</li> <li>➤ Kelembagaan</li> <li>➤ SDM aparatur</li> <li>➤ Ketatalaksanaan masalah administrasi negara kabinet persatuan : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jabatan karir dan Jabatan politik.</li> <li>• Jabatan struktural dan Jabatan fungsional</li> <li>• Pelaksanaan Otonomi daerah</li> </ul> </li> </ul>	<p>Pemerintah sebagai agent of change</p> <p>Perencanaan pembangunan</p> <p>Kebijakan pembangunan</p> <p>Perencanaan dan Anggaran - Pusat dan Daerah</p> <p>Program dan Proyek</p> <p>Pengendalian Pelaksanaan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Steering rather than rowing.</li> <li>➤ Leveraging change through the market.</li> <li>➤ Pemberdayaan masyarakat</li> <li>➤ Perampingan birokrasi (downsizing / privatization)</li> </ul>	<p>Bersama dengan lebih berkembangnya demokrasi dan ekonomi pasar (from plan to market) berkembang good governance.</p> <p>Partnership in governance dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah/ publik.</li> <li>2. Swasta/ private.</li> <li>3. Masyarakat/ NGO</li> </ol> <p>Prinsip - prinsip utama :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Akuntabilitas</li> <li>2. Transparansi</li> <li>3. Keterbukaan</li> <li>4. Rule of law</li> </ol>

Sumber: Tjokroamidjojo, (2002:173)

**Tabel 2.**  
**PARTNERSHIP IN GOVERNANCE**

<p><b><u>Public Sector Governance</u></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesional, bukan political spoil.</li> <li>2. Steering rather than rowing. Kebijakan / Public Policies.</li> <li>3. Leveraging change through the market, market incentives.</li> <li>4. Pemberdayaan masyarakat. Facilltating -enabling.</li> <li>5. Efficient (ramping), effective bureucracy. Material incentive yang baik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan kondisi ekonomi makro/sosial-politik yang kondusif untuk kegairahan masyarakat.</li> <li>2. Fostering and strengthening markets, competition policies and regulatory messures.</li> <li>3. Kebijakan dan program capacity building. Memberdayakan yang kurang mampu, market friendly.</li> <li>4. Pemerintah yang accountable. clean government. Against patronage, corruption (KKN). Tidak ada dana non budgetair (within the budget).</li> <li>5. Indonesia : Pemerintah yang public service, profesional dan non par-tisan.</li> </ol>	<div style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;">Idealnya : Interaksi antar ketiga domain governance yang menghasilkan transaksional output yang paling efisien / ekonomis.</p> <div style="text-align: center;">  </div>	
<p><b><u>Private Sector Governance</u></b></p>	<p>Corporate governance dan banking sector governance Ensuring accountibility of management. Fit and proper test . Penilaian wajar tanpa syarat</p> <p><b><u>Corporate Governance :</u></b> Ketentuan tentang RUPS, Dewan Komisaris, Direksi, Audit System, Accountability to shareholders and stakeholders.</p> <p><b><u>Banking Governance :</u></b> Rasio kecukupan modal, Debt Equity Ratio, BMPK, NPL, Penelaahan due deliquence dan lain-lain.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restrukturisasi sektor perbankan.</li> <li>2. Restrukturisasi hutang luar negeri/swasta.</li> <li>3. Pemulihan sektor riil : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Deregulasi perdagangan LN / Ekspor</li> <li>b. Kebijaksanaan pangan nasional.</li> <li>c. Deregulasi di bidang Investasi.</li> </ol> </li> <li>4. Kebijakan anggaran (subsidi, BLN).</li> <li>5. JPS.</li> </ol>		<div style="text-align: center;">  </div>
<p><b><u>Citizen Organization / NGO</u></b></p>	<p>Kode etik profesionalisme, pers yang sehat, pemantauan pelanggaran terhadap kaidah lingkungan, penyelenggaraan pelayanan umum dan lain sebagainya. Corruption watch, ParliamntwWatch, HAM.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. JPS.</li> <li>2. Program-program sosial / pemberdayaan rakyat (dana kontingensi)</li> </ol>		

Sumber: Tjokroamidjojo (2002:174)