

# PEMBONCENG GRATIS GERAKAN REFORMASI DI INDONESIA

Robert Mirsel

## *Abstract*

*Free-rider is one of the problems faced in many social movements. The problem is with those who benefit much from a social movement while never investing, or invest very little, into the movement; meanwhile those who invest and sacrifice much get almost nothing from it. This study is an attempt to explore whether or not there is a free rider phenomenon in the Reformation Movement in Indonesia. The findings of studies show that the Reformation Movement did not bring about significant change for most people in Indonesia except for the free riders: the politicians, top military officials, and big corporations (entrepreneurs) who were once part of the previous Suharto Regime. This study suggests that there should be change in the strategies and tactics of the movement to prevent a free rider problem and give more opportunities to people at the grassroots to benefit from the movement.*

**Kata-kata kunci :** Gerakan reformasi, agenda reformasi, pembonceng gratis, masalah pembonceng gratis, revitalisasi gerakan reformasi.

## **Pendahuluan**

Meski Gerakan Reformasi (selanjutnya akan disingkat dengan GR) sebagai episode baru dalam sejarah Indonesia sudah berusia 16 tahun sejak kejatuhan Suharto pada tahun 1998, namun ternyata agenda-agenda gerakan ini belum sepenuhnya tercapai. Bahkan, ada kecenderungan untuk kembali kepada sistem lama di era Suharto. Mengapa demikian? Salah satu sebab utamanya adalah masalah *pembonceng gratis (free rider problem)*, yaitu hadirnya individu atau kelompok-kelompok baik yang

terorganisir maupun tidak dari kekuatan-kekuatan stagnan yang sangat sedikit terlibat atau tidak terlibat sama sekali atau yang pada awalnya menjadi kekuatan tandingan dalam perjuangan GR namun telah dan sedang mendapatkan keuntungan besar dari gerakan ini. Mereka berada pada semua lini kehidupan masyarakat Indonesia, yang kini menikmati kekuasaan politis, kenikmatan ekonomi, kenyamanan sosial, budaya dan agama. Mereka bahkan menjadi pemeran utama dalam mengisi era reformasi dengan perilaku “seolah-olah pejuang” dan cenderung membelokkan tujuan GR kepada nilai-nilai dan pola-pola pemerintahan lama yang telah dianut berpuluh-puluh tahun selama ORBA; sementara, para aktivis inti dan pejuang GR malah menjadi penonton yang konyol.

Tulisan ini menyoroiti fenomena *pembonceng gratis* (*free rider*) dalam GR, yang dalam banyak hal telah mendapatkan keuntungan besar dari gerakan ini tanpa banyak dan bahkan sama sekali tidak berjasa bagi GR itu sendiri dan masalah-masalah yang muncul sebagai akibat dari fenomena tersebut. Namun, untuk sekedar menyegarkan kembali ingatan kita, tulisan ini akan dimulai dengan gambaran singkat tentang GR sebagai basis dan konteks pembahasan tentang fenomena dan masalah pembonceng gratis.

### **Sekilas Tentang Gerakan Reformasi di Indonesia**

Sekedar menoleh ke belakang, GR merupakan upaya menumbangkan rezim ORBA yang dipimpin Suharto selama 32 tahun. Krisis multidimensional yang melanda Indonesia telah menjadi penyebab utama lahirnya gerakan ini dan jatuhnya pemerintahan ORBA pada tahun 1998. Berikut adalah kronologi dan latar belakang GR.

### **Kronologi Kejatuhan Suharto dan Awal GR**

Secara garis besar, kronologi GR dan kejatuhan Presiden Suharto dapat dipaparkan sebagai berikut:

GR sebetulnya sudah punya cikal-bakal jauh sebelumnya, yakni tatkala para mahasiswa di banyak perguruan tinggi dan kalangan akademisi mulai mengkritisi kinerja pemerintahan Suharto yang cenderung berpihak kepada negara asing dan kapitalis dan memiskinkan

rakyat. Sikap kritis dan penolakan mulai mengemuka tatkala sejumlah aktivis dan intelektual Indonesia melakukan aksi demonstrasi melawan pemerintahan Suharto yang semakin otoriter. Pada saat kunjungan Perdana Menteri Jepang, Tanaka Kakuei antara tanggal 14-17 Januari 1974, para pejuang anti Suharto melakukan aksi-aksi penolakan. Jepang dianggap hendak mrngambil untung terlalu besar dengan menguasai pengolahan minyak Indonesia sebanyak 52%. Aksi-aksi kemudian mengarah kepada kerusuhan dan penjarahan di Jakarta pada tanggal 15 Januari 1974. Peristiwa ini lazim dikenal dengan sebutan Malapetaka 15 Januari (MALARI). Setelah itu terjadi gelombang penangkapan para intelektual dan aktivis serta pemenjaraan sejumlah aktivis anti-ORBA, termasuk Hariman Siregar, Kris Siner Keytimu, dan Adnan Buyung Nasution. Hariman sendiri ditangkap dan dijatuhi hukuman penjara 6 tahun karena dianggap sebagai dalang kerusuhan dan pelaku makar.<sup>1</sup> Tak lama setelah itu, militer Indonesia masuk ke kampus-kampus dan mengekang kebebasan para mahasiswa dengan membentuk badan mahasiswa semi-militer yang disebut resimen mahasiswa (MENWA) guna menjinakkan para mahasiswa dan mengandangkan mereka di dalam kampusnya. Namun gelombang-gelombang aksi ketidakpuasan terus berkembang dan meluas baik secara terorganisir maupun sporadis di seluruh wilayah Indonesia hingga menjelang akhir 1990-an. Aksi-aksi perlawanan semakin deras dengan lahirnya berbagai organisasi non-pemerintah (ORNOP) yang terus menggemakan perjuangan perlawanan terhadap rezim Suharto baik di dalam maupun di luar negeri seiring dengan kian besarnya krisis multidimensi di Indonesia pada waktu itu.<sup>2</sup> Puncak dari seluruh gejolak nasional ini dapat diringkas sbb.<sup>3</sup>:

- Pada bulan Maret 1998 berlangsung Sidang Umum MPR yang memilih Suharto dan B.J. Habibie sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI untuk masa jabatan 1998-2003. Presiden Suharto membentuk

1 Ausof Ali, "15 Januari 1974, Sebuah Tragedi", <http://sejarah.kompasiana.com/2012/01/16/15-januari-1974-sebuah-tragedi-431445.html>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2014.

2 *Ibid.*

3 Ringkasan kronologi kejatuhan Suharto dan lahirnya GR dapat dibaca pada Sudadi, M.Pd., "Gerakan Reformasi: Sebuah Keharusan Sejarah" (*ms.*), 2011, hlm. 1-13.

dan melantik Kabinet Pembangunan VII. Kondisi kehidupan bangsa dan negara terus berada dalam krisis multidimensi dan tidak kunjung membaik. Perekonomian nasional semakin memburuk dan masalah-masalah sosial semakin menumpuk. Keadaan itu menimbulkan keprihatinan dan kekhawatiran rakyat Indonesia dalam segala aspek.

- Pada bulan Mei 1998, para mahasiswa dari berbagai daerah mulai bergerak menggelar demonstrasi dan aksi keprihatinan yang menuntut penurunan harga barang-barang kebutuhan pokok, penghapusan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dan mundurnya Suharto dari kursi kepresidenan. Semakin bertambahnya para mahasiswa yang melakukan demonstrasi menyebabkan aparat keamanan kewalahan dan terjadilah bentrok antara para mahasiswa dan aparat keamanan.
- Pada tanggal 12 Mei 1998, dalam aksi unjuk rasa mahasiswa Universitas Trisakti Jakarta terjadi bentrokan dengan aparat keamanan yang menyebabkan empat orang mahasiswa (Elang Mulia Lesmana, Hery Hartanto, Hafidhin A. Royan, dan Hendriawan Sie) tertembak hingga tewas dan puluhan mahasiswa lainnya mengalami luka-luka. Kematian empat mahasiswa tersebut mengobarkan semangat para mahasiswa dan kalangan kampus untuk menggelar demonstrasi secara besar-besaran.
- Pada tanggal 13-14 Mei 1998 terjadi kerusuhan massal dan penjarahan di Jakarta dan sekitarnya sehingga kegiatan masyarakat mengalami kelumpuhan. Dalam peristiwa itu, puluhan toko dibakar dan isinya dijarah; sementara, ratusan orang mati terbakar.
- Pada tanggal 19 Mei 1998, para mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi di Jakarta dan sekitarnya berhasil menduduki gedung MPR/DPR. Pada saat yang bersamaan, tidak kurang dari satu juta manusia berkumpul di alun-alun utara Keraton Yogyakarta untuk menghadiri pisowanan agung, guna mendengarkan maklumat dari Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam VII. Inti isi maklumat tersebut adalah 'anjuran kepada seluruh masyarakat untuk menggalang persatuan dan kesatuan bangsa'.
- Pada tanggal 19 Mei 1998, Harmoko sebagai pimpinan MPR/DPR mengeluarkan pernyataan berisi 'anjuran agar Presiden Suharto mengundurkan diri'.

- Pada tanggal 20 Mei 1998, Presiden Suharto mengundang tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat untuk dimintai pertimbangan dalam rangka membentuk Dewan Reformasi yang akan diketuai oleh Presiden Suharto. Namun, usaha itu gagal karena sebagian tokoh-tokoh yang diundang menolak untuk duduk dalam Dewan Reformasi itu. Sementara, mahasiswa di gedung DPR/MPR tetap menuntut Suharto turun dari kursi kepresidenan.
- Pada tanggal 21 Mei 1998, pukul 10.00 di Istana Negara, Presiden Suharto meletakkan jabatannya sebagai Presiden RI di hadapan Ketua dan beberapa anggota Mahkamah Agung. Berdasarkan pasal 8 UUD 1945, kemudian Suharto menyerahkan jabatannya kepada Wakil Presiden B.J. Habibie sebagai Presiden RI. Pada waktu itu juga B.J. Habibie dilantik menjadi Presiden RI ketiga oleh Ketua MA. Kejatuhan Suharto ini menandai berakhirnya era ORBA dan dimulainya era reformasi.

### **Latar Belakang Lahirnya GR**

Persoalan pokok yang mendorong lahirnya GR adalah krisis multi-dimensional yang melahirkan kesulitan warga masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya. Sementara, situasi politik dan kondisi ekonomi Indonesia semakin tidak menentu dan tidak terkendali. Harapan masyarakat akan perbaikan situasi politik dan ekonomi semakin jauh dari kenyataan. Keadaan itu menyebabkan masyarakat Indonesia semakin kritis dan tidak percaya terhadap pemerintahan ORBA, karena dinilai tidak mampu menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur.

Kesulitan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok ini tidak muncul secara tiba-tiba. Banyak faktor yang mempengaruhinya, terutama ketidakadilan dalam kehidupan politik, ekonomi, dan hukum. Pemerintahan ORBA yang dipimpin Presiden Suharto ternyata tidak konsisten dan konsekuen dalam melaksanakan cita-cita ORBA. Pada awal kelahirannya tahun 1966, ORBA bertekad menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Namun dalam pelaksanaannya, pemerintahan ORBA banyak melakukan penyimpangan

terhadap nilai-nilai Pancasila dan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UUD 1945 yang sangat merugikan rakyat kecil. Pancasila dan UUD 1945 hanya dijadikan sebagai alat legitimasi untuk mempertahankan kekuasaan. Penyimpangan-penyimpangan itu melahirkan krisis multidimensional yang menjadi penyebab umum lahirnya GR sbb.:

**a. Krisis politik.**

Krisis politik yang terjadi pada tahun 1998 merupakan puncak segala krisis akibat berbagai kebijakan politik pemerintahan ORBA, yang selalu dibungkus dengan alasan dalam kerangka melaksanakan demokrasi Pancasila, namun yang sebenarnya tidak lebih dari upaya mempertahankan kekuasaan Presiden Suharto dan kroni-kroninya. Pemerintahan ORBA selalu melakukan intervensi terhadap kehidupan politik. Misalnya, pada tahun 1996 ketika Kongres Partai Demokrasi Indonesia (PDI) memilih Megawati Soekarnoputri sebagai ketua partai, pemerintahan Suharto menunjuk Drs. Suryadi sebagai ketua PDI. Kejadian itu mengakibatkan keadaan politik dalam negeri memanas. Namun, pemerintahan ORBA yang didukung Golongan Karya (Golkar) merasa tidak bersalah. Keadaan itu sengaja direkayasa oleh pemerintah dalam rangka memenangkan pemilihan umum secara mutlak seperti tahun-tahun sebelumnya. Rekayasa-rekayasa politik terus dibangun oleh pemerintah ORBA sehingga pasal 2 UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pasal 2 UUD 1945 yang berbunyi: 'Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat' dalam kenyataannya berada di dalam tangan sekelompok orang tertentu di bawah pimpinan Suharto.<sup>4</sup>

Anggota MPR juga sudah diatur dan direkayasa sehingga sebagian besar anggotanya diangkat berdasarkan ikatan kekeluargaan (nepotisme). Keadaan itu mengakibatkan munculnya rasa tidak percaya masyarakat terhadap institusi pemerintah, MPR, dan DPR. Ketidakpercayaan itulah yang menyebabkan lahirnya GR yang dipelopori para mahasiswa dan kaum cendekiawan. Mereka menuntut agar segera dilakukan pergantian presiden, reshuffle kabinet, menggelar Sidang Istimewa MPR, dan

4 *Ibid.*, hlm. 2.

melaksanakan pemilihan umum secepatnya.<sup>5</sup>

GR menuntut perubahan total dalam segala bidang kehidupan, termasuk keanggotaan MPR dan DPR yang dipandang sarat KKN. Di samping itu, GR juga menuntut dilakukannya pembaruan terhadap lima paket Undang-Undang Politik yang dianggap sebagai sumber ketidakadilan. Sebab, keadaan partai-partai politik dan Golkar dianggap tidak mampu menampung dan memperjuangkan aspirasi masyarakat Indonesia. Pembangunan nasional selama pemerintahan ORBA dipandang telah gagal mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Bahkan, pembangunan nasional mengakibatkan terjadinya ketimpangan politik, ekonomi, dan sosial.<sup>6</sup>

Krisis politik semakin memanas setelah peristiwa kelabu tanggal 27 Juli 1996, yaitu pertikaian internal dalam tubuh PDI, di mana kelompok PDI pimpinan Suryadi menyerbu kantor pusat PDI yang masih ditempati oleh PDI pimpinan Megawati. Peristiwa itu menimbulkan kerusuhan yang membawa korban, baik kendaraan, rumah, pertokoan, perkantoran, maupun korban jiwa. Pada dasarnya, peristiwa itu merupakan eksekusi dari kebijakan dan rekayasa politik yang dibangun pemerintahan ORBA. Pada masa itu, kehidupan politik sangat represif, yaitu adanya tekanan yang kuat dari pemerintah terhadap pihak oposisi atau orang-orang yang berpikir kritis. Ciri-ciri kehidupan politik yang represif masa Suharto antara lain: pertama, setiap orang atau kelompok yang mengkritik kebijakan pemerintah dituduh sebagai pelaku subversi; kedua, pelaksanaan Lima Paket UU Politik melahirkan demokrasi semu atau demokrasi rekayasa; ketiga, korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) merajalela dan masyarakat tidak memiliki kebebasan untuk mengontrolnya; keempat, pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI memasung kebebasan setiap warga negara (sipil) untuk berpartisipasi dalam pemerintahan; dan kelima, terciptanya masa kekuasaan presiden yang tak terbatas. Meskipun Suharto dipilih menjadi presiden melalui Sidang Umum MPR, tetapi pemilihan itu merupakan hasil rekayasa dan tidak demokratis. Ciri-ciri itulah yang menjadi isi

---

5 *Ibid.*, hlm. 3

6 *Ibid.*, hlm. 4-5

tuntutan atau agenda reformasi di bidang politik.<sup>7</sup>

Kekecewaan rakyat semakin memuncak ketika semua fraksi di DPR/MPR mendukung pencalonan Suharto sebagai presiden untuk masa jabatan 1998-2003 dan MPR membuat beberapa ketetapan yang memberikan kewenangan khusus kepada presiden untuk mengendalikan negara. Ketetapan-ketetapan itu misalnya menangkap orang-orang yang dianggap membahayakan kekuasaannya, pembentukan Tim Penembak Khusus (Petrus), pembentukan dewan-dewan untuk kepentingan kekuasaannya, dan sebagainya. Kekecewaan masyarakat terus bergulir dan berusaha menekan kepemimpinan Presiden Suharto melalui berbagai demonstrasi. Para mahasiswa, anggota LSM, dan kaum cendekiawan semakin marah ketika beberapa aktivitis ditangkap oleh aparat keamanan. GR tidak dapat dibendung dan telah dipandang sebagai satu-satunya jalan untuk menata kehidupan masyarakat Indonesia yang lebih baik.<sup>8</sup>

#### **b. Krisis hukum**

Rekayasa-rekayasa yang dibangun pemerintahan ORBA tidak terbatas pada bidang politik. Dalam bidang hukum pun, pemerintah melakukan intervensi. Artinya, kekuasaan peradilan dilaksanakan untuk melayani kepentingan para penguasa dan bukan untuk melayani masyarakat dengan penuh keadilan. Bahkan, hukum sering dijadikan sebagai alat pembenaran para penguasa. Kenyataan itu bertentangan dengan ketentuan pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan bahwa 'kehakiman memiliki kekuasaan yang merdeka dan terlepas dari kekuasaan pemerintah (eksekutif)'. Sejak munculnya GR, penegakan hukum telah menjadi salah satu tuntutan masyarakat menghendaki adanya reformasi di bidang hukum agar setiap persoalan dapat ditempatkan pada posisinya secara proporsional. Para mahasiswa menuntut agar reformasi di bidang hukum dipercepat pelaksanaannya, termasuk menempatkan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai pilar terwujudnya kehidupan yang demokratis dan berkeadilan di bidang hukum.<sup>9</sup>

7 *Ibid.*, hlm. 5-6.

8 *Ibid.*, hlm. 6-7.

9 *Ibid.*, hlm. 8-9.

### c. Krisis ekonomi

Krisis moneter yang melanda negara-negara Asia Tenggara sejak Juli 1996 mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia. Ternyata, ekonomi Indonesia tidak mampu menghadapi krisis global yang melanda dunia. Tentang keadaan krisis ini, Sudadi menulis:

Krisis ekonomi Indonesia diawali dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Pada tanggal 1 Agustus 1997, nilai tukar rupiah turun dari Rp 2.575 menjadi Rp 2.603 per dollar Amerika Serikat. Pada bulan Desember 1997, nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat turun menjadi Rp 5.000 per dollar. Bahkan, pada bulan Maret 1998, nilai tukar rupiah terus melemah dan mencapai titik terendah, yaitu Rp 16.000 per dollar. Melemahnya nilai tukar rupiah mengakibatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 0% dan iklim bisnis semakin bertambah lesu. Kondisi moneter Indonesia terpuruk dan beberapa bank harus dilikuidasi pada akhir tahun 1997. Untuk membantu bank-bank yang bermasalah, pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan mengeluarkan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Ternyata, usaha pemerintah itu tidak dapat memberikan hasil karena pinjaman bank-bank bermasalah justru semakin besar. Keadaan di atas mengakibatkan pemerintah harus menanggung beban hutang yang sangat besar, kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia semakin menurun, dan gairah investasi pun semakin melemah. Akibatnya, pemutusan hubungan kerja (PHK) terjadi di mana-mana. Angka pengangguran pun terus meningkat dan daya beli masyarakat terus melemah. Kesenjangan ekonomi yang telah terjadi sebelumnya semakin melebar seiring dengan terjadinya krisis ekonomi. Kondisi perekonomian nasional semakin memburuk pada akhir tahun 1997 sebagai akibat persediaan sembako semakin menipis dan menghilang dari pasar. Akibatnya, harga-harga sembako semakin tinggi. Kekurangan makanan dan kelaparan melanda beberapa wilayah Indonesia, seperti di Irian Barat (Papua), Nusa Tenggara Timur, dan beberapa daerah di Pulau Jawa. Untuk mengatasi persoalan itu, pemerintah meminta bantuan kepada Dana Moneter Internasional (IMF). Namun, bantuan dana dari IMF belum dapat direalisasikan. Padahal, pemerintah Indonesia telah menandatangani 50 butir kesepahaman, Letter of Intent (LoI) pada tanggal 15 Januari 1998.<sup>10</sup>

10 *Ibid.*, hlm. 9.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak dapat dipisahkan dari berbagai kondisi, seperti hutang luar negeri Indonesia yang menumpuk, pelaksanaan Pasal 33 UUD '45 yang masih setengah hati, dan pemerintahan yang sentralistik. Pertama, hutang luar negeri Indonesia yang sangat besar menjadi penyebab terjadinya krisis ekonomi. Meskipun, hutang itu bukan sepenuhnya hutang negara, tetapi pengaruhnya hal itu sangat besar terhadap upaya-upaya untuk mengatasi krisis ekonomi. Sampai bulan Februari 1998, hutang Indonesia telah mencapai 63,462 miliar dollar Amerika Serikat, sedangkan hutang swasta mencapai 73,962 miliar dollar Amerika Serikat.<sup>11</sup>

Kondisi kedua berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945. Pemerintah ORBA ingin menjadikan negara RI sebagai negara industri. Keinginan itu tidak sesuai dengan kondisi nyata masyarakat Indonesia, yang merupakan masyarakat agraris dengan tingkat pendidikan yang pada umumnya masih sangat rendah. Oleh karena itu, mengubah Indonesia menjadi negara industri merupakan tugas yang sangat sulit karena masyarakatnya belum siap untuk bekerja di sektor industri. Itu semua merupakan kesalahan pemerintahan ORBA karena tidak dapat melaksanakan pasal 33 UUD 1945 secara konsisten dan konsekuen.<sup>12</sup>

Kondisi ketiga adalah pemerintahan ORBA yang sentralistik, sehingga semua kebijakan ditentukan dari Jakarta. Oleh karena itu, peranan pemerintah pusat sangat menentukan dan pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat. Misalnya, dalam bidang ekonomi, semua kekayaan diangkut ke Jakarta sehingga pemerintah daerah tidak dapat mengembangkan daerahnya. Akibatnya, terjadilah ketimpangan ekonomi antara pusat dan daerah. Keadaan itu mempersulit Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi karena daerah tidak mampu memberikan kontribusi yang memadai dalam penyelesaian krisis.<sup>13</sup>

#### **d. Krisis sosial**

Krisis politik, hukum, dan ekonomi merupakan penyebab terjadinya krisis sosial. Pelaksanaan kehidupan politik yang represif dan tidak

11 *Ibid.*, hlm. 9-10.

12 *Ibid.*, hlm.10.

13 *Ibid.*, hlm. 10.

demokratis menyebabkan terjadinya konflik politik maupun konflik antar etnis dan agama. Semua itu berakhir pada meletusnya berbagai kerusuhan di beberapa daerah. Pelaksanaan hukum yang berkeadilan sering menimbulkan ketidakpuasan yang mengarah pada terjadinya demonstrasi-demonstrasi maupun kerusuhan. Sementara, ketimpangan perekonomian Indonesia memberikan sumbangan terbesar terhadap krisis sosial.<sup>14</sup>

Pengangguran, terbatasnya persediaan dan tingginya harga sembako, serta rendahnya daya beli masyarakat merupakan faktor-faktor yang rentan terhadap krisis sosial. Krisis sosial terjadi di mana-mana tanpa mengenal waktu dan tempat. Sementara, para mahasiswa dan cendekiawan dengan kemampuannya berusaha mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah dengan antara lain melakukan demonstrasi besar-besaran. Semangat para mahasiswa telah mendorong para buruh, petani, nelayan, pedagang kecil untuk ikut berdemonstrasi. Semua itu merupakan sumber krisis sosial. Demonstrasi-demonstrasi yang tidak terkendali mengakibatkan kehidupan di perkotaan diliputi kecemasan, rasa takut, tidak tenteram dan tenang, dan mendorong sebagian masyarakat, terutama etnis Tionghoa memilih pergi ke luar negeri dengan alasan keamanan.<sup>15</sup>

#### **e. Krisis kepercayaan**

Krisis multidimensional yang melanda bangsa Indonesia telah mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan Presiden Suharto. Ketidakmampuan pemerintah dalam membangun kehidupan politik yang demokratis, menegakkan hukum dan sistem peradilan, dan melaksanakan pembangunan ekonomi yang berpihak kepada rakyat banyak telah melahirkan krisis kepercayaan. Demonstrasi para mahasiswa bertambah gencar, terutama setelah pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM dan ongkos angkutan pada tanggal 4 Mei 1998. Puncak aksi mahasiswa terjadi pada tanggal 12 Mei 1998 di Universitas Trisakti Jakarta. Aksi yang semula berlangsung secara damai telah berubah menjadi aksi kekerasan, setelah empat orang mahasiswa, yaitu Elang Mulia Lesmana,

14 *Ibid.*, hlm. 10-11.

15 *Ibid.*, hlm. 11.

Hendriawan Lesmana, Heri Hertanto, dan Hafidhin Royan tertembak. Sedangkan para mahasiswa yang menderita luka ringan dan luka parah pun tidak sedikit jumlahnya, setelah bentrok dengan aparat keamanan yang berusaha membubarkan para demonstran.<sup>16</sup>

Masyarakat menuntut Presiden Suharto sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan bertanggung jawab atas tragedi tersebut. Pada tanggal 15 Mei 1998, Presiden Suharto kembali ke Indonesia dan para mahasiswa, para oposisi politik dan masyarakat menuntut agar Presiden Suharto mengundurkan diri. Kunjungan para mahasiswa ke gedung DPR/MPR yang semula bertujuan untuk dialog dengan para pimpinan DPR/MPR telah berubah menjadi mimbar bebas. Mereka memilih tetap tinggal di gedung wakil rakyat itu hingga tuntutan reformasi total dipenuhi. Akhirnya, tuntutan mahasiswa tersebut mendapat tanggapan dari Harmoko sebagai pimpinan DPR/MPR. Pada tanggal 18 Mei 1998, pimpinan DPR/MPR mengeluarkan pernyataan agar Presiden Suharto mengundurkan diri. Namun, imbauan tersebut dianggap sebagai pendapat pribadi oleh pimpinan ABRI. Oleh karena itu, ketidakjelasan sikap elite politik nasional telah mengundang banyak mahasiswa untuk berdatangan ke gedung DPR/MPR.<sup>17</sup>

Untuk menyikapi perkembangan yang terjadi, Presiden Suharto mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat di Jakarta. Kemudian, Presiden Suharto mengumumkan pembentukan Dewan Reformasi, perombakan Kabinet Pembangunan VII, segera melakukan Pemilu, dan tidak bersedia dicalonkan kembali. Namun, usaha Presiden Suharto tersebut tidak dapat dilaksanakan karena sebagian besar orang menolak untuk duduk dalam Dewan Reformasi. Keadaan itu merupakan bukti bahwa Presiden Suharto telah menghadapi krisis kepercayaan dari berbagai kalangan, termasuk dari kawan-kawan terdekatnya. Akhirnya, pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Suharto menyatakan mengundurkan diri sebagai Presiden RI dan menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden, B.J. Habibie.<sup>18</sup>

---

16 *Ibid.*,

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

## Mengukur Sukses dan Gagalnya GR

Setelah hampir dua dekade berjalan sejak tahun 1998, apakah GR berhasil atau gagal? Secara teoretis, ada tiga faktor penentu sukses dan gagalannya sebuah gerakan sosial. Pertama, ketangguhan organisasi gerakan (*organizational strength*); kedua, terbangun-tidaknya kesadaran kolektif (*collective consciousness*); dan ketiga, ada-tidaknya peluang politis (*political opportunities*).<sup>19</sup> Absennya salah satu, atau dua atau seluruh faktor ini akan menyebabkan sebuah gerakan sosial gagal. Sebaliknya, jika ketiga faktor ini tangguh, niscaya GS akan mendapatkan keberhasilan relatif.<sup>20</sup> Sementara John D. McCarthy dan Mayer N. Zald menyebutkan bahwa keberhasilan dan kegagalan sebuah gerakan sosial ditentukan oleh seberapa besar gerakan tersebut memiliki akses dan kontrol atas sumber-sumber daya (*resources*) pendukung gerakan dan bagaimana sumber-sumber daya tersebut termobilisasi (*resource mobilization*). Yang terhitung sebagai sumber daya adalah dukungan finansial, dukungan gagasan, keterlibatan aktif para pengikut, pendukung, dan simpatisan individual, kelompok dan organisasi, dan ketersediaan sarana-sarana pendukung yang memfasilitasi serta memperlancar gerakan.<sup>21</sup> Pertanyaan selanjutnya adalah: Apakah GR berhasil atau gagal?

Mengukur sukses dan gagalannya GR ditentukan oleh seberapa besar agenda-agenda GR telah terwujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara selama kurun waktu lebih dari 16 tahun terakhir. Sekedar mengingat, para mahasiswa dan kaum intelektual transformatif telah mengusung enam agenda tuntutan perubahan di era reformasi ini: pertama, mengadili Suharto dan kroni-kroninya; kedua, melaksanakan amandemen UUD 1945; ketiga, menghapus dwi-fungsi ABRI; keempat, melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya; kelima, melaksanakan penegakan supremasi hukum; dan keenam, menciptakan pemerintahan

19 Doug McAdam. *Political Process Model and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982, hlm. 40-59.

20 *Ibid.*

21 Tentang mobilisasi sumber daya, lihat John D. McCarthy dan Mayer D. Zald, *The Trends of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown, N.J.: General Learning Press, 1973.

yang bersih dari KKN.<sup>22</sup> Berdasarkan agenda-agenda tersebut dapat diperiksa apakah GR sukses atau gagal.

Jika ditelusuri, sebagian agenda reformasi telah berhasil dijalankan dan sebagian lainnya belum atau gagal dilaksanakan. Yang berhasil dilaksanakan antara lain amandemen UUD 1945, penghapusan dwifungsi ABRI, dan pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya. Dalam amandemen UUD 1945 telah terjadi penambahan sejumlah pasal yang dianggap lebih relevan dan substansial bagi kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini sesuai semangat reformasi, di antaranya menyangkut penambahan pasal-pasal yang berkaitan dengan hak-hak asasi manusia.<sup>23</sup>

Dwi-fungsi ABRI juga telah dihapus di mana anggota militer aktif tidak lagi mengemban jabatan sipil dalam pemerintahan; selain itu, Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) telah dipisahkan dari TNI dan langsung menjadi lembaga tinggi negara yang berada di bawah Presiden. Dengan demikian, telah terjadi demiliterisasi POLRI dan menjadi kekuatan sipil yang dalam wacana akan disubordinasikan di bawah Departemen Dalam Negeri di kemudian hari.<sup>24</sup>

Dengan penerapan UU No. 22 Tahun 1999 yang disusul dengan sejumlah revisi atas UU tersebut, asas desentralisasi pemerintahan yang merupakan cita-cita GR telah berhasil dilaksanakan. Kepala-kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) kini mendapat porsi kekuasaan yang lebih besar untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara otonom dan tidak lagi dianggap sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hal ini tentu dapat memberi peluang bagi pemerintah daerah

---

22 Trisnu Nugroho Brata. *Prahara Reformasi Mei 1998*. Semarang: UPT: UNNESS Press, 2006, hlm.11; Bdk. Dhoni S. Prasetyo, "Gerakan Reformasi 1998" (Ms.), Semarang, 2011, hlm. 9.

23 Selengkapnya tentang perkembangan lima tahun pertama GR, lihat Sulastomo, *Reformasi: Antara Harapan dan Realita*. Jakarta: KOMPAS, 2003, hlm. 75-95. Perkembangan satu dekade (1998-2008) GR di tubuh militer Indonesia dievaluasi KONTRAS dalam laporan mereka berjudul "Satu Dekade: Keberhasilan Reformasi TNI Terbebani Paradigma Orde Baru (1998-2008)" (Ms.), Tahun 2008. Tentang perkembangan 15 tahun terakhir (1998 – 2013) GR, lihat Dr. Aldian Husaini, "15 Tahun Reformasi Indonesia" (Ms.), 2014; sedangkan analisis tentang perkembangan 16 tahun terakhir (1998-2014) GR, lihat Sigit Pitoyo, "Evaluasi 16 Tahun Reformasi di Indonesia", dalam <http://politik.kompasiana.com/2014/05/21/evaluasi-16-tahun-reformasi-di-Indonesia-653990.html> diakses pada Hari Selasa, 16 September 2014, jam 15.00 WIT.

24 Selengkapnya tentang hal ini, lihat *ibid.*, hlm. 165-183. Bdk. Husaini, *op.cit.*, hlm. 2; KONTRAS, *op.cit.*, hlm. 12-17; Pitoyo, *op.cit.*, hlm. 2-3.

untuk memanfaatkan potensi daerahnya masing-masing secara maksimal bagi kesejahteraan rakyatnya.<sup>25</sup>

Tiga agenda reformasi lainnya dalam pandangan saya telah gagal diwujudkan. Misalnya, tuntutan mengadili Suharto dan kroni-kroninya ternyata hanya sekedar retorika. Hingga matinya, Suharto tidak pernah diadili. Orang-orang sekitar Suharto yang juga mengambil bagian dalam kekuasaan despotis dan melakukan pelanggaran HAM Berat (termasuk para pensiunan militer, aparat penegak hukum dan politisi bentukan ORBA) sama sekali tidak diproses hukum. Para petinggi militer yang paling bertanggungjawab atas kematian ratusan orang di Dili, TL pada tragedi Santa Cruz tahun 1992, dan sejumlah kasus di Papua dan Aceh tidak disentuh sama sekali untuk dimintai pertanggungjawabannya dari segi hukum. Selain itu, berbagai kasus korupsi besar yang melibatkan Suharto, keluarga dan kroni-kroninya tak pernah terselesaikan hingga saat ini.<sup>26</sup>

Agenda ketiga yang juga gagal dituntaskan dalam masa reformasi adalah lemahnya penegakan hukum. Ada beberapa gejala yang memperlihatkan hal ini. Misalnya, vonis bebas atau hukuman ringan yang dijatuhkan terhadap para koruptor; intervensi politik atas proses hukum oleh penguasa politik; peraturan-peraturan hukum yang cenderung berpihak kepada kepentingan penguasa dan pengusaha (seperti dalam isin usaha pertambangan di sejumlah daerah yang bertentangan dengan sejumlah undang-undang); pengendapan kasus-kasus hukum yang melibatkan pejabat; dan masih maraknya korupsi oleh para aparat penegakan hukum dalam segala lini (kejaksaan, kepolisian dan kehakiman).<sup>27</sup>

### **Masalah *Pembonceng Gratis* dan Kegagalan GR**

Mengapa sebagian agenda reformasi gagal diwujudkan? Salah satu penyebabnya adalah *masalah pembonceng gratis (free rider problem)*, masalah yang hampir selalu muncul dalam setiap gerakan sosial yang menuntut perubahan.

25 *Ibid.*, hlm. 10-14. Bdk. Pitoyo, *op.cit.*, hlm. 3; Husaini, *op.cit.*, hlm. 3.

26 KONTRAS, *op.cit.*, hlm. 19-23.

27 Pitoyo, *op.cit.*, hlm. 3-5. Bdk. Husaini, *op.cit.*, hlm. 3.

## Pembonceng Gratis: Sebuah Konsep Ekonomi

*Pembonceng gratis* sebenarnya merupakan sebuah term ilmu ekonomi yang menunjuk pada seseorang yang mendapat keuntungan dari sumber-sumber daya, barang-barang, atau pelayanan tanpa membayar harga/biaya atau hanya membayar sedikit untuk keuntungan tersebut. Dkl., *pembonceng gratis* (free rider) adalah para pelaku ekonomi yang menikmati keuntungan dari barang milik bersama (collective goods) tetapi tidak mau membagi keuntungannya secara adil kepada pihak-pihak yang telah menyediakan barang tersebut. Misalnya, meski orang tidak membayar pajak bertahun-tahun, dia tetap saja dapat menikmati fasilitas dan pelayanan umum yang disediakan pemerintah seperti jalan raya, rumah sakit, sekolah dan lain-lain. Juga, meski hanya membayar sedikit pajak, seseorang mendapatkan hak perlindungan dari negara baik terhadap ancaman dari luar melalui tentara maupun gangguan dari dalam melalui polisi. Atau juga, misalnya, di dalam serikat buruh, menunggang bebas terjadi jika pekerja melalaikan pembayaran iuran serikat sekerja (*union dues*) atau biaya-biaya lainnya, tetapi mendapatkan keuntungan dari perwakilan serikat pekerja.<sup>28</sup>

Konsep *pembonceng gratis* (*free rider*) juga telah diaplikasikan untuk disiplin lain seperti psikologi, ilmu politik dan sosiologi (khususnya studi gerakan sosial). Dalam studi yang dilakukan oleh William Gamson dan Mancur Olson, Jr. tentang pembonceng gratis di dalam sejumlah gerakan sosial di Amerika Serikat, dijelaskan bahwa dalam banyak kasus, mereka yang tidak terlibat dalam gerakan sosial sering menikmati hasil perjuangan gerakan sosial tersebut dan bahkan cenderung menikmati lebih banyak dari mereka yang berjuang. Gamson menulis: “dia (pembonceng gratis) akan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapatkan dari kelompok perjuangan/gerakan entah dia telah membantu mendukung atau tidak mendukungnya. Dia lebih memperhatikan kepentingan dan mengutamakan perhitungan untung-rugi pribadinya daripada berkorban bagi pencapaian kepentingan bersama atau kelompok.”<sup>29</sup> Dalam

28 William Baumol. *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1952, hlm. 23-37.

29 William Gamson. *The Strategy of Social Protest*. Belmont, Ca.: Wadsworth Publishing Company, a Division of Wadsworth, Inc., 1990, hlm. 57.

pencermatan Olson terhadap teori kelas Karl Marx, sesungguhnya dalam perjuangan kelas, ada kecenderungan bahwa para pembonceng gratis muncul di dalam diri kaum borjuis, yaitu mereka yang pura-pura berpihak pada kaum proletar, namun sesungguhnya yang sedang mereka perjuangkan adalah kepentingan pribadinya. Tatkala perjuangan kelas tercapai, sistem pemerintahan macam manapun yang dibangun akan mereka dukung asal memberi keuntungan kepada mereka dan jika perlu mereka sendiri memiliki akses kepada kekuasaan di dalamnya dengan ongkos yang sekecil-kecilnya.<sup>30</sup> Kenyataan seperti ini ditemukan pada hampir semua gerakan sosial.

### Pembonceng Gratis dalam GR

Adakah fenomena *pembonceng gratis* (*free rider*) dalam GR? Pada bagian terdahulu sudah dikatakan bahwa salah satu penyebab gagal atau mandegnya GR adalah masalah pembonceng gratis, yaitu individu ataupun kelompok yang pada masa GR bergulir sama sekali tidak melibatkan diri atau menyumbang atau melibatkan diri hanya pada saat di mana mereka merasa sudah mendekati keuntungan yang hendak mereka capai secara pribadi atau kelompok. Hal ini dapat diidentifikasi dengan jelas. Jika kita petakan kembali kekuatan GR, pada titik pusat terdapat para pejuang inti (*core group*), yakni mereka yang menggagas dan merencanakan serta menjadi motor utama GR; menyusul pada lingkaran pertama para pengikut setia, yakni para mahasiswa dan intelektual/aktivis gerakan; pada lingkaran kedua ada pendukung dan simpatisan, yakni mereka yang langsung atau tidak langsung berkontribusi bagi keberlangsungan dan kebertahanan GR; pada lingkaran ketiga dijumpai *pembonceng gratis* (*free riders*), yaitu mereka yang secara individual atau kelompok tidak merasa sangat kuat terikat dalam kebersamaan dengan kelompok perjuangan tetapi melihat peluang di mana mereka dapat terlibat untuk mendapatkan keuntungan kelompok atau pribadi tanpa banyak berkorban bagi GR. Yang termasuk kelompok yang terakhir ini antara lain para perwira militer, aparat penegak hukum, politisi, kaum birokrat, pengusaha dan berbagai elemen masyarakat lainnya yang sebelumnya sangat kuat berafiliasi dengan rejim Suharto dan

30 Mancur Olson. Jr. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965, hlm. 105-106.

memperoleh kenikmatan, privilese dan keuntungan-keuntungan sosial, ekonomi dan politik.

Fenomena *pembonceng gratis* sebenarnya sesuatu yang tidak mudah dihindari, mengingat GR merupakan sebuah gerakan yang bersifat massal dan keanggotaannya tidak selalu dapat diidentifikasi, sehingga mereka yang hanya ingin mencari keuntungan kelompok atau pribadipun bisa menungganginya. Contoh paling nyata dari hal ini adalah fenomena pensiunan jenderal-jenderal masuk partai politik atau mendirikan partai politik sendiri. Tidak sulit untuk menduga bahwa mereka sesungguhnya bukan berorientasi pada upaya mewujudkan agenda reformasi melainkan mencari keamanan diri dan dengan itu tidak mudah dituding sebagai “kroni Suharto”. Mereka tidak peduli apa yang diperjuangkan dalam GR untuk masyarakat marjinal; bagi mereka yang terpenting adalah akses terhadap kekuasaan mulai dari daerah (dengan menjadi anggota DPRD, bupati/wakil bupati, wali kota; gubernur) hingga pusat (menjadi presiden dan menteri atau jabatan setingkatnya). Mereka ini pada masa perjuangan reformasi hampir tidak berkontribusi apapun karena berada pada posisi membela rezim Suharto, namun belok haluan tatkala kekuasaan yang dibela melemah dan akhirnya tumbang. Mereka pandai menggunakan retorika, jargon-jargon dan wacana reformasi seperti “pergeseran paradigma”, “demokratisasi”, “hak asasi manusia”, “kesetaraan”, “inklusivitas”, “kebebasan” dan lain-lain untuk memberi kesan bahwa mereka sungguh merupakan bagian dari GR, namun dalam kenyataannya mereka memiliki agenda sendiri, yakni meraih kekuasaan politis dan ekonomi bagi diri mereka dan mendapatkan perlindungan dan kenyamanan dari “bahaya” diseret ke pengadilan HAM. Mereka saat ini tetap eksis dan berjuang mendapatkan kekuasaan.<sup>31</sup>

Yang lain adalah kader-kader partai pendukung rezim ORBA yang dulu disebut Golongan Karya dan kini menjadi Partai Golongan Karya. Generasi tua pendiri partai ini masih sangat kuat dipengaruhi ideologi ORBA yang enggan menerapkan demokrasi secara penuh dan bahkan cenderung mempertahankan “kakostokrasi” yaitu pemerintahan yang

31 Tentang hal ini, selengkapnya, lihat Sulastomo, *op. cit.*, hlm. 184-188.

secara eksklusif dikendalikan oleh kelompok dominan dan mengabaikan kepentingan publik. Mereka berkeinginan jahat untuk mengendalikan kekuasaan bukan untuk mewujudkan kesejahteraan publik melainkan agar mereka dapat memamerkan kekuasaannya dan menutupi segala kelemahan dan kecurangan yang telah mereka lakukan selama ini. Eep Saefulloh Fatah melukiskannya sbb.: “Dalam kakostokrasi, itikad buruk mengendalikan kekuasaan, tersembunyi di balik jargon-jargon manis demokrasi. Para legislator pun menjadi calo proyek, kepala daerah mengisi rekening mereka dengan uang rakyat, pejabat publik beramai-ramai mempertontonkan keserakahan sambil meminta rakyat bersabar di tengah keadaan mencekik.”<sup>32</sup>

Pembonceng gratis saat ini tetap merajalela dalam berbagai wajah. Yang paling nyata adalah perilaku para pengurus partai-partai politik yang justru mengkhianati perannya sebagai corong dan wadah penampung suara rakyat; juga tabiat wakil rakyat yang telah menghasilkan produk-produk hukum instan seperti UU MD3 dan wacana tentang pemilukada melalui DPRD dan bukan langsung oleh rakyat, yang lebih mencerminkan kemunduran proses demokratisasi di Indonesia saat ini.

### **Implikasi Masalah Pembonceng Gratis pada Sistem Pemerintahan**

Apakah implikasi langsung dari masalah pembonceng gratis? Ade Komarudin, pengajar Ekonomi Politik pada Universitas UNSIL Tasikmalaya, menjelaskan tiga implikasi masalah ini dalam konteks pemerintahan: yang pertama adalah tidak optimalnya pengadaan produksi barang publik (*public goods*). Barang publik adalah barang yang pengadaannya selalu dilakukan oleh pemerintah, untuk kesejahteraan masyarakat. Penggunaannya tidak saling bersaing, artinya ketika seseorang menggunakan barang tersebut, hal itu tidak menghilangkan atau menghalangi orang lain untuk menggunakannya pula. Contoh sederhana adalah jalan, jembatan, bendungan dan sebagainya. Dana yang dipergunakan oleh pemerintah untuk memproduksi barang tersebut berasal dari anggaran publik (APBN/APBD), atau dari rakyat.

32 Eep Saefulloh Fatah, “Mobokrasi dan Kakostokrasi”, *Tempo*, 13 Juli 2008, hlm. 37.

Ketika proses produksi barang tersebut terganggu oleh *pembonceng gratis (free rider problem)* dalam bentuk interese pribadi, kelompok, kepentingan partai, atas nama agama, demi perkawanan, hadiah bagi tim sukses dan lain-lain, maka output barang publik menjadi terganggu: kualitas menjadi jelek (tidak sesuai anggaran), jumlahnya menjadi sedikit dan distribusinya menjadi tidak adil (keadilan proposional tidak tercapai). Bila setiap perhelatan politik nasional dan daerah selalu diawali dengan kondisi sedemikian (memberi gerak secara bebas pada para *free rider*), maka di sanalah awal terganggunya proses penciptaan barang publik dan kesejahteraan rakyat di kemudian hari.<sup>33</sup>

Implikasi kedua adalah terjadinya ketidakadilan sistem alokasi sumberdaya ekonomi. Salah satu fungsi pemerintah adalah mendistribusikan sumberdaya ekonomi secara adil dan merata pada seluruh warga masyarakat, dan bukan hanya pada para pendukungnya saja. Ini berarti secara prinsipial keadilan ekonomi merupakan hak publik yang harus menjadi prioritas dalam pemerintahan siapapun. Sumberdaya ekonomi yang dikuasai oleh pemerintah tercipta karena dua hal: (1) karena hadiah dari Tuhan, dan (2) karena regulasi pemerintah. Sumberdaya alam yang melimpah di Indonesia adalah bukti kemurahan Tuhan bagi manusia, yang harus sepenuhnya diperuntukkan bagi kesejahteraan seluruh rakyat. Maka, alokasi dan pengelolaan sumber daya ekonomi tidak boleh dilakukan hanya oleh sekelompok warga masyarakat, atau sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah. Bila pembonceng gratis (*free rider*) masuk di dalamnya, pemanfaatan sumber daya alam menjadi tidak transparan, tidak bertanggung jawab dan sering berakhir dengan musibah yang menimpa warga masyarakat marjinal. Hal ini sudah sering kita saksikan di Indonesia. Padahal tujuan utama sistem pemerintahan sesungguhnya adalah menciptakan kesejahteraan dan memberikan rasa aman bagi setiap warganya. Kedua hal ini merupakan barang publik sekaligus hak publik. Para pemimpin Indonesia mulai dari daerah hingga pusat harus mampu menegakkan dua hal tadi.

Selain sumberdaya ekonomi yang merupakan anugerah Tuhan, pemerintah dapat pula menciptakan berbagai regulasi (aturan) yang tidak

---

33 Ade Komarudin, "Implikasi Masalah Pembonceng Gratis (*Free Rider Problem*)" (*ms.*), 2013, hlm. 2.

memberatkan masyarakat untuk menciptakan sumberdaya ekonomi. Harus dapat dipastikan bahwa masyarakat siap berpartisipasi menciptakan dan mengakumulasi sumberdaya ekonomi untuk kepentingannya sendiri. Untuk Indonesia, misalnya, bisa digunakan berbagai sistem seperti: pajak, zakat, tabungan, laba badan usaha milik negara, sumbangan, hibah dan lain-lain. Untuk mencapai pengelolaan yang optimal, perlu dihindarkan karakteristik *free rider problem* di dalam sektor ini. Bila problem ini masih tetap ada, maka pajak hanya akan dirasakan sebagai beban saja, ketimbang manfaat yang diperoleh.<sup>34</sup>

Implikasi ketiga adalah hilangnya rasionalitas. Berpikir rasional, logis dan kritis merupakan sifat dasar manusia. Namun hal ini bisa hilang ketika kepentingan pembonceng gratis ada di dalam suatu kelompok, sistem atau gerakan. Sifat rasionalitas yang harus ada pada ilmu ekonomi, politik dan sosial lainnya menjadi tak berlaku lagi bila pembonceng gratis lebih dominan dalam lingkup sebuah sistem ataupun gerakan. Padahal rasionalitas amat penting agar pemerintah dan warganya bisa bertindak adil dan bijaksana. Kehancuran yang lebih hebat bisa terjadi ketika semua pemimpin dan rakyat sudah bertindak tidak rasional dalam bentuk-bentuk sbb.: pemimpin hanya mengejar keuntungan ekonomi dengan mengakumulasi sumberdaya ekonomi untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya; sumberdaya alam akan dikuras habis-habisan; para pelaku ekonomi tidak mempedulikan pemeliharaan lingkungan dan keberlanjutan sumberdaya alam; generasi muda dan masyarakat umumnya bersikap pragmatis, sehingga pemikiran yang bersifat ideal dan ideologis menjadi semakin langka; moralitas hancur karena dikalahkan oleh kepentingan sesaat yang saling bersaing secara keras; para elit politik menumpuk sumberdaya ekonomi untuk mempertahankan eksistensi jabatan politiknya saat ini dan di kemudian hari; dan kehancuran lainnya yang bakal menyusul. Semua gejala ini sedang terjadi saat ini pada semua tingkatan kekuasaan dan jabatan.<sup>35</sup>

---

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*, hlm. 3.

## **Penutup: Meluruskan Gerakan Reformasi**

Apa yang digambarkan dalam uraian-uraian terdahulu cukup memperlihatkan bahwa GR sedang dalam badai dan terancam gagal jika tidak segera diselamatkan. Tatkala kita cermati gejolak yang terjadi seputar pemilihan presiden tahun 2014 di Indonesia, tampak jelas polarisasi dan dikotomi pro- dan kontra-GR di dalam dua kubu yang bersaing. Kubu pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang lazim disebut “Pasangan Jokowi–JK” terlihat mengusung sebagian besar agenda reformasi yang sudah perlahan-lahan terwujud di dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, namun seperti sudah dikatakan sebelumnya, Yudhoyono tetap membawa beban masa lalu yang amat berat baik di dalam dirinya sendiri maupun di dalam partai politik yang dia dirikan beserta partai-partai koalisinya; atau dapat dikatakan, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mencerminkan berkuasanya para pembonceng gratis yang enggan mewujudkan agenda reformasi. Di dalam tubuh pemerintahan Yudhoyono masih tersisa semangat rezim lama (ORBA) yang tampak dalam keengganan untuk mengadili Suharto dan kroni-kroninya, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme yang berjalan setengah hati, masih merajalelanya aparat penegak hukum yang korup dan produk-produk hukum yang berpihak kepada kepentingan penguasa dan pengusaha, dan tak terkendalinya penerapan desentralisasi yang mengalami malpraktik akibat munculnya raja-raja kecil di daerah yang berlaku sewenang-wenang baik terhadap rakyat maupun lingkungan hidup.

Sementara itu, di dalam Kubu pasangan Prabowo Subianto–Mohamad Hatta Rajasa atau lazim disebut “Pasangan Prabowo–Hatta” agenda-agenda perubahan yang diusung ternyata cuma retorika belaka, tatkala mencuat ke permukaan apa sesungguhnya yang diperjuangkan oleh pasangan ini bersama Koalisi Merah Putihnya: merebut kekuasaan–suatu kecenderungan dan spirit para pembonceng gratis. Hal ini tampak dalam ketidakrelaan mereka untuk menerima kekalahan dalam pemilihan presiden/wakil presiden tanggal 9 Juli 2014 dan terus mencari segala dalih dan cara untuk menolak legitimasi kemenangan Jokowi–JK, atau dengan memanfaatkan Koalisi Merah Putih di parlemen untuk menjegal

pemerintahan Jokowi – JK melalui UU MD3 dan upaya melakukan Pemilukada melalui DPRD dan bukan secara langsung oleh rakyat. Kenyataan semacam ini memberikan gambaran yang jelas bahwa Koalisi Merah Putih sesungguhnya mencerminkan keberadaan pembonceng gratis di era reformasi, yang memperjuangkan kepentingan partai, golongan atau pribadi dengan melawan agenda-agenda reformasi yang telah diusung sejak mula di dalam GR. Mereka sedang bercokol di dalam partai-partai politik dan lembaga tinggi Negara (DPR).

Melihat kenyataan-kenyataan semacam itu, maka sudah waktunya untuk mengevaluasi dan meluruskan kembali GR yang telah dan sedang coba dibengkokkan oleh para pemonceng gratis yang kasat mata tengah berjuang untuk mengembalikan semangat ORBA ke dalam sistem pemerintahan dan tatanan sosial masyarakat Indonesia. GR belum usai; ia masih terus berlangsung sebagai suatu proses perubahan sosial. Sebagian memperlihatkan keberhasilan namun tidak sedikit yang memperlihatkan tanda-tanda kegagalan. Hal ini tentu menuntut suatu evaluasi yang serius proses perjuangan dengan agenda-agenda reformasi yang telah diusung sejak awal GR. Hal-hal yang masih tersisa sebagai pekerjaan rumah adalah pengadilan HAM bagi para pelaku pelanggaran HAM berat di era Suharto baik di kalangan sipil maupun militer; penuntasan kasus-kasus korupsi lama dan penguatan lembaga-lembaga penegakan hukum baik untuk mencegah korupsi baru maupun untuk mengontrol perilaku aparat negara dalam menjalankan roda pemerintahan mulai dari pusat hingga daerah; dan penguatan ekonomi kerakyatan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia hingga akar rumput.

### Daftar Rujukan

- Ali, Ausof. "15 Januari 1974, Sebuah Tragedi", <http://sejarah.kompasiana.com/2012/01/16/15-januari-1974-sebuah-tragedi-431445.html>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2014.
- Baumol, William. *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1952.
- Brata, Trisnu Nugroho. *Prahara Reformasi Mei 1998*. Semarang: UPT UNNES Press, 2006.

- Fatah, E. Saefulloh, "Mobokrasi dan Kakostokrasi", *Tempo*, 13 Juli 2008, hlm. 36-37.
- Gamson, William. *The Strategy of Social Protest*. Belmont, Ca.: Wadsworth Publishing Company, a Division of Wadsworth, Inc., 1990.
- Husaini, Dr. Aldian. "15 Tahun Reformasi Indonesia" (*Ms.*), 2014.
- Komarudin, Ade, "Implikasi Masalah Pembonceng Gratis (Free Rider Problem)" (*Ms.*), 2008.
- KONTRAS. "Satu Dekade: Keberhasilan Reformasi TNI Terbebani Paradigma Orde Baru (1998-2008)" (*ms.*), Tahun 2008.
- McCarthy, John D. dan Mayer N. Zald, *The Trends of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown, N.J.: General Learning Press, 1973.
- Olson, Mancur, Jr. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965, hlm. 105-106.
- Pitoyo, Sigit. "Evaluasi 16 Tahun Reformasi di Indonesia", dalam <http://politik.kompasiana.com/2014/05/21/evaluasi-16-tahun-reformasi-di-Indonesia-653990.html>, diakses pada Hari Selasa, 16 September 2014
- Sudadi, M.Pd., "Gerakan Reformasi: Sebuah Keharusan Sejarah" (*ms.*), t.t.
- Sulastomo. *Reformasi: Antara Harapan dan Realita*. Jakarta: KOMPAS, 2003.