

Kewarganegaraan, Problema Negara Multietnis Dan Proses Demokratisasi di Indonesia

Nuri Soeseno

Simposium Internasional Antropologi II
**Globalisasi dan Kebudayaan Lokal:
Suatu Dialektika Menuju Indonesia Baru**

Universitas Andalas, Padang, 18-21 Juli 2001

Pengantar :

Pergantian kepemimpinan, dengan turunnya Suharto pada bulan Mei tahun 1998, memberikan harapan besar akan munculnya kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang demokratis di Indonesia. Tuntutan akan perubahan yang mendasar dan desakan-desakan yang sangat besar akan lahirnya sebuah pemerintahan yang berbeda dari Orde Baru dipandang sebagai sebuah langkah awal mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi bangsa. Perubahan kepemimpinan dan pemerintahan, meskipun bukan jalan keluar, merupakan satu syarat perlu menuju pemecahan krisis ekonomi yang berdampak luas dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan. Krisis ekonomi, yang berbuntut pada krisis politik, tidak dapat dilepaskan dari keberadaan kepemimpinan Orde Baru yang otoriter sehingga pergantian kepemimpinan orde baru dianggap merupakan sebuah langkah perlu bagi pemecahan krisis ekonomi dan politik yang melibas bangsa. Penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Suharto pada Habibie (wakil presiden pada pemerintahan akhir Suharto) menjadi simbol berakhirnya kekuasaan tak terbatas dan titik balik perubahan.

Perubahan politik, yang ditandai dengan pergantian kepemimpinan pemerintahan, tidak otomatis membawa perubahan di aspek-aspek kehidupan kebangsaan dan kemasyarakatan lainnya. Di satu sisi kehadiran Habibie sangat berarti dalam mendorong munculnya arena politik yang lebih terbuka dan mendinamisir kehidupan perpolitikan. Di sisi lain, kehadiran Habibie tidak mempunyai dampak positif dalam upaya perbaikan kehidupan perkonomian masyarakat dan negara. Habibie mempunyai *style* politik yang berbeda dengan Suharto tetapi pemerintahannya masih tetap bertumpu pada kebijakan dan pembantu-pembantu ekonomi masa pemerintahan Orde Baru. Kehidupan politik,

oleh karena itu, menjadi lebih terbuka dan dinamis sementara itu situasi perekonomian nyaris tidak berubah dari situasi krisis yang telah terjadi sejak pertengahan 1997.

Dengan fleksibilitas politik gaya Habibie dan perekonomian yang tidak lebih baik daripada masa akhir pemerintahan Orde Baru beberapa kebijakan politik yang merubah lansekap perpolitikan di Indonesia diambil. *Pertama*, dilaksanakannya pemilihan umum untuk memilih anggota MPR/ DPR yang baru menggantikan anggota-anggota MPR/DPR hasil pemilu 1997 yang dianggap tidak sah. *Kedua*, dilaksanakannya referendum untuk menentukan nasib sendiri bagi rakyat di Timor Timur. *Ketiga*, dipilihnya presiden dan wakil presiden baru oleh lembaga MPR yang baru terpilih. Ketiga kebijakan politik tersebut diambil untuk mengembalikan kepercayaan dari dalam maupun luar negeri terhadap pemerintahan baru setelah jatuhnya kekuasaan Orde Baru dibawah Suharto. Ketiga kebijakan politik tersebut dilaksanakan dalam waktu kurang lebih setahun; hasilnya berdampak besar dalam konsolidasi demokrasi dan perkembangan perpolitikan serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam dua tahun terakhir ini.

Dengan latar belakang inilah penulis menyusun artikel ini. Penulis tertarik untuk melihat bagaimana demokratisasi berlangsung dalam negara multietnis yang sedang mengalami problema multi dimensi sebagaimana terjadi di Indonesia beberapa tahun belakangan ini. Jatuhnya kekuasaan dengan cepat dan tidak terduga tentu mempunyai dampak tertentu dalam negara dan masyarakat yang sudah lama hidup dalam sistem politik yang otoriter. Dampak sosial politis macam apa yang muncul dalam atau dari masyarakat yang mengalami perubahan secara tidak terduga sedemikian? Bagaimana dunia keilmuan menghadapi perkembangan fenomena dalam masyarakat yang sedemikian, diskursus teoritis apakah yang telah berkembang dalam dunia keilmuan menyikapi gelombang demokratisasi dan dan konsekwensi yang ditimbulkannya?

Demokratisasi: Terbukanya Arena Politik dan Melemahnya Negara

Kejatuhan kekuasaan Orde Baru berawal dari krisis ekonomi berkepanjangan merusak sendi-sendi kehidupan rakyat dan menghancurkan legitimasi kekuasaan Orde Baru. Ketidakmampuan pemerintah untuk mengatasi krisis ekonomi dan memperbaiki kehidupan masyarakat banyak yang terkena dampak krisis menghancurkan satu-satunya alasan rakyat menerima kekuasaan Orde Baru. Oleh karena itu

ketika gerakan mahasiswa menuntut penggantian kekuasaan rezim Orde Baru rakyat sepenuhnya mendukung gerakan ini. Suharto dipaksa untuk turun dari jabatannya.

Penyerahan kekuasaan yang tiba-tiba menempatkan semua pihak, baik kekuatan politik dan masyarakat awam, dalam keadaan tidak siap. Kekuatan oposisi yang tidak bersatu tidak mempunyai konsepsi tandingan untuk menggantikan kekuasaan lama yang dapat diterima bersama. Sementara itu rakyat tidak melihat adanya pemimpin yang dipandang mampu memimpin dan menyelesaikan problema berdimensi ganda dalam negeri ini. Tidak adanya kesiapan dalam hal pemimpin pengganti dan konsepsi pemerintahan tandingan menyebabkan kekuatan *status quo* tetap bisa bertahan pada pusat-pusat kekuasaan, meskipun secara politik tidak lagi mendapat dukungan penuh, dan perubahan tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat. Tidak adanya kekuasaan yang bersatu, pemimpin yang disegani dan dipatuhi, serta program dan kebijakan untuk menangani krisis ekonomi dan sosial yang jelas, menyebabkan posisi negara menjadi rentan dan sangat tidak pasti. Transisi ke arah demokrasi berjalan di dalam konteks kepemimpinan politik yang sedemikian.

Demokrasi sebagai kata yang sudah lama digunakan mempunyai makna yang lebih kaya setelah terjadinya perubahan politik di tahun 1998. Selama lebih dari tiga dekade demokrasi mempunyai konotasi kegiatan politik yang bersifat prosedural dan seremonial dari lembaga kekuasaan politik. Dalam masa pemerintahan Orde baru demokrasi sangat lekat maknanya dengan pemilihan umum yang dilaksanakan setiap empat tahun, prosedur penetapan presiden dalam sidang Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) setelah wakil-wakil rakyat dalam pemilu terpilih, dan pertanggungjawaban presiden di hadapan sidang Dewan Permusyawaratan rakyat (DPR) setiap tahun sekali. Keikutsertaan rakyat dalam demokrasi terjadi hanya saat pemilu dilaksanakan, ketika warganegara dimobilisir untuk mengikuti kampanye yang dilakukan oleh partai politik atau memberikan suara mereka di kotak suara.

Jatuhnya pemerintahan Orde Baru membuat makna demokrasi menjadi lebih luas. Secara praksis kepedulian dan keterlibatan warganegara dalam kegiatan-kegiatan politik yang dimasa lalu dipandang sebagai bentuk penentangan politik terhadap pemerintah yang berkuasa kini dianggap sebagai sebuah bentuk perwujudan sikap partisipatif warganegara dalam demokrasi. Dengan demikian berbagai bentuk

kegiatan yang bersumber pada masyarakat selain pemberian suara dalam pemilu memperoleh kesempatan untuk diekspresikan secara lebih bebas dan terbuka. Partisipasi warganegara mulai dari pernyataan pendapat sejumlah orang hingga unjukrasa atau gerakan-gerakan massa dengan menggalang puluhan ribu pendukung menjadi kegiatan yang tidak lagi asing di seluruh wilayah di negeri ini. Baik pemerintah maupun masyarakat menjadi terbiasa dengan berbagai macam bentuk maupun ukuran partisipasi dan menjadi terlatih menghadapinya.

Arena politik yang menjadi terbuka bisa dimasuki oleh berbagai macam kekuatan dengan aneka latar belakang, kepentingan ataupun ideologi. Di masa pemerintahan Orde Baru hanya organisasi politik bentukan pemerintah atau yang mempunyai afiliasi dengannya yang dapat bermain di arena politik. Organisasi independen, apalagi yang kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, tidak mungkin mendapat tempat apalagi diakui keberadaannya di dalam arena politik. Organisasi-organisasi sosial politik sedemikian berada di luar lingkaran kekuasaan dan biasanya tidak mempunyai saluran resmi ke pusat-pusat kekuasaan. Kepentingan yang mereka wakili biasanya berasal dari kelompok masyarakat yang menjadi korban atau tersingkirkan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan dan modernisasi pemerintah Orde Baru. Jatuhnya rezim penguasa Orde Baru membuka struktur kesempatan politik bagi kekuatan sosial politik baru, termasuk bagi mereka yang tersingkir atau berada di luar lingkaran kekuasaan pada masa pemerintahan Orde baru.

Kompetisi menjadi lebih terbuka bagi semua kekuatan-kekuatan sosial politik dan di segala tingkatan administrasi kemasyarakatan dan pemerintahan. Secara resmi kompetisi yang terjadi melalui pemilihan umum membuka peluang untuk memasuki ruang pengambil kebijakan tertinggi dalam negara. Lebih dari seratus limapuluh organisasi partai politik muncul mendaftarkan diri untuk mengikuti pemilihan umum pertama setelah jatuhnya rezim Orde Baru. Sebuah jumlah yang sangat besar dibandingkan dengan jumlah partai pada masa Orde Baru (yang hanya 3 buah sejak periode 1970an). Dalam jalur politik non-formal organisasi-organisasi kemasyarakatan dan non-pemerintah terbentuk atau naik kepermukaan. Organisasi-organisasi ini terbentuk karena adanya persamaan idealisme, ideologi, kepentingan khas atau identitas tertentu (SARA). Secara bertahap organisasi-organisasi ini memainkan peran politik yang semakin penting dan tidak sedikit yang bergerak semakin dekat ke pusat kekuasaan (khususnya eksekutif); contoh yang paling

mencolok adalah organisasi Nahdatul Ulama (NU) yang menjadi tumpuan pendukung presiden Abdurahman Wahid dalam konflik politik antara lembaga kepresidenan dan lembaga legislatif DPR. Organisasi-organisasi non pemerintah ini menjadi alternatif partai politik dalam mengartikulasi kepentingan dan aspirasi rakyat kelompok bawah yang tidak terangkat oleh atau tersalurkan melalui partai politik dalam arena politik formal.

Runtuhnya kekuasaan otoriter Orde Baru melemahkan kekuasaan negara. Pada masa kejayaannya kekuasaan pemerintah Orde Baru cenderung bertumpu pada mesin politik birokrasi dan militer yang secara hierarkis tersusun dari pusat hingga ke daerah. Hilangnya keabsahan kekuasaan pemerintah Orde Baru menyurutkan kewenangan birokrasi dan militer/polisi untuk menjalankan kegiatan pemerintahan dan melaksanakan fungsi pertahanan dan keamanan sehari-hari. Dan, hilangnya kepercayaan masyarakat luas terhadap kemampuan pemerintah dan lembaga keamanan negara untuk melayani dan memberikan perlindungan pada warganegara mendorong masyarakat untuk mengabaikan atau tidak bergantung pada fungsi lembaga-lembaga tersebut dalam melaksanakan kehidupan sehari-hari. Rakyat bahkan, jika mungkin, berusaha untuk menghindari diri dari urusan-urusan yang akan menyebabkan mereka berurusan dengan lembaga-lembaga pemerintahan dan keamanan tersebut.

Pada masa krisis yang paling dalam tampak sekali ketidakmampuan lembaga-lembaga pemerintah dan alat negara dalam menjalankan peran mereka. Hilangnya bahan dasar kebutuhan hidup dari pasar, kekacauan distribusi pangan, kerusuhan sosial di kota-kota besar, pertikaian berdarah antara golongan (suku dan agama) yang tidak kunjung selesai di beberapa daerah, tidak terungkapnya orang/kelompok yang bertanggungjawab atas penembakan mahasiswa atau pemboman di sejumlah tempat, dilepasnya sejumlah tokoh yang diduga berat korupsi, merupakan sebagian dari rentetan peristiwa yang menghilangkan kepercayaan rakyat terhadap kemampuan negara dalam menjalankan tugas mereka dan memberi perlindungan terhadap rakyat. Sejak krisis terjadi berbagai kelompok masyarakat melakukan kegiatan kolektif memberikan pelayanan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (antara lain melalui koperasi). Di bidang keamanan, hampir semua organisasi atau kampung mempunyai kelompok keamanannya sendiri. Dan tidak jarang konflik serius yang membawa korban jiwa dan melibatkan kelompok keamanan masing-masing pecah di antara kelompok masyarakat atau di antara kampung tersebut. Aktivitas kolektif

masyarakat untuk penyediaan kebutuhan hidup dan pengaman sehari-hari menjadi meningkat dalam masa krisis ini.

Merosotnya peran, kewenangan, dan kewibawaan lembaga-lembaga pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun daerah, mendorong munculnya dan meningkatkan keinginan melepaskan diri dari ikatan negara nasional di berbagai daerah. Sejumlah individu atau kelompok di beberapa daerah yang merasa tidak puas dengan kebijakan pembangunan atau menjadi korban dan tersingkir dalam pelaksanaannya semasa Orde Baru menggunakan kesempatan lemahnya lembaga-lembaga negara untuk secara terbuka mendukung atau meningkatkan gerakan-gerakan yang bertujuan untuk melepaskan diri dari negara kesatuan. Keluarnya Timor Timur dari negara kesatuan Indonesia melalui referendum pada Agustus 1999 mendorong terjadinya peningkatan gerakan yang sama di daerah-daerah yang merasa menjadi sapi perahan bagi republik selama Orde Baru, seperti di Aceh, Papua dan Riau. Sementara sejumlah daerah lain menggunakan kesempatan untuk mendesak tuntutan otonomi penuh atau dibentuk propinsi baru terpisah dari yang ada. Krisis ekonomi yang berlarut-larut dan tekanan-tekanan keras bertubi-tubi dari masyarakat sipil (yang diawali dan dimotori oleh gerakan mahasiswa) semenjak krisis mendorong dilakukannya reformasi politik dan pemerintahan yang signifikan. Kekuasaan negara pusat secara gradual semakin dikurangi, otonomi daerah semakin diperbesar dan militer dilepaskan dari tugas lain selain pertahanan. Demokratisasi telah menguatkan posisi dan peran masyarakat sipil disatu sisi dan meletakkan lembaga-lembaga pemerintahan pada posisi yang lemah dan membuka peluang terjadinya pengeroposan negara nasional di sisi lain.

Demokrasi: Persamaan dan Keterwakilan

Demokratisasi, dengan berbagai dampaknya, sebagaimana yang terjadi di Indonesia tidaklah unik. Gelombang demokratisasi telah terjadi di negara-negara Eropa Timur, Amerika Selatan, Afrika dan Asia dalam dua dekade terakhir ini. Indonesia hanya salah satu kasus yang terjadi agak telat, memasuki tahun 2000, dan dengan demikian memperpanjang deretan negara-negara yang terlibas oleh gelombang ini. Demikian kuat desakan perubahan ke arah demokrasi sehingga ada pandangan yang mengatakan bahwa dalam era globalisasi sekarang ini demokratisasi tidak bisa dicegah di negara manapun, cepat atau lambat. Semenjak berakhirnya perang dingin, naiknya *glasnost* dan *perestroika* di Uni Soviet, gelombang demokratisasi tidak lagi bisa dibendung. Satu persatu

negara-negara bekas satelit Uni Soviet di Eropa Tengah dan Timur meninggalkan sistem politik sosialisme negara yang sentralistis. Dalam dekade yang sama sejumlah pemerintahan otoriter dan militeris di Amerika Latin dan Asia ditanggalkan dan pemilihan umum yang lebih terbuka diadopsi. Saat ini kita hidup dalam abad demokrasi, demikian kata David Held dalam pembukaannya bukunya 'Models of Democracy'.¹

Mengamati laju demokratisasi kita perlu melihat berbagai hal yang menyebabkan bentuk pengorganisasian politik yang disebut demokrasi ini begitu menarik untuk diadopsi. Apa sesungguhnya yang menyebabkan bentuk pengorganisasian politik ini lebih dipilih daripada sistem pengorganisasian politik lainnya? Umumnya para ilmuwan dan penulis politik yang menggeluti masalah dan isu demokrasi dan demokratisasi mengatakan bahwa demokrasi merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang sulit untuk diciptakan dan dipertahankan. Dalam sejarah di negara-negara yang telah menggunakan sistem politik ini umumnya perjuangan sosial yang sangat intens dan panjang harus dilakukan sebelum akhirnya mereka bisa mengadopsi dan mempertahankan sistem ini. Meskipun dipandang sebagai sebuah bentuk pemerintahan yang benar dalam masyarakat modern saat ini demokrasi tidak tercipta secara cepat dan tanpa pengorbanan. Sejarah politik di negara-negara demokrasi di Eropa Barat dan Amerika Utara barat telah memperlihatkan bagaimana sulitnya (dan sering berdarahnya) perjuangan untuk menciptakan bentuk pemerintahan tersebut; revolusi di Perancis cuma salah satu ilustrasi dari upaya menciptakan pemerintahan sedemikian, pemerintahan dimana rakyat yang memerintah.

Meskipun kata demokrasi sudah dikenal sejak masa Yunani kuno, bentuk pemerintahan demokrasi baru mulai dikenal ratusan tahun kemudian. Umumnya orang menerima pandangan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana rakyat memerintah, sebuah bentuk pemerintahan yang berbeda dengan bentuk pemerintahan monarki atau aristokrasi. Arend Lijphard merujuk demokrasi sebagai sebuah pemerintahan yang dilaksanakan oleh wakil-wakil yang dipilih rakyat. Dan, selanjutnya menurut Lijphard, sebuah negara dapat dikatakan demokratis jika negara tersebut bertindak sesuai dengan keinginan-keinginan dari rakyatnya.² Secara sederhana sering dikatakan bahwa

¹ Menurut Held pada tahun 1970-an dua pertiga negara-negara di dunia dapat disebut sebagai otoriter, pada tahun 1990-an persentase itu menurun menjadi tinggal sepertiganya. David Held, *Models of Democracy*, 2nd ed., (Stanford: Stanford University Press, 1996), hal.XI

² Baca Lawrence C. Mayer, *Redefining Comparative Politics, Promise versus Performance*, (London: Sage Publication, 1989), hal. 102-103. Dari konsepsi demokrasi menurut Lijphard ini sedemikian

gagasan ‘pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat’ merupakan salah satu daya tarik yang mendorong diadopsinya demokrasi. Peranan yang menentukan dari rakyat dalam konsepsi demokrasi ini, merupakan gagasan yang sangat revolusioner dalam sejarah pemikiran politik dan dengan cepat mendapatkan dukungan di berbagai negara. Gagasan kekuasaan berasal dari rakyat dan tradisi dimana rakyat yang berdaulat mengubah hubungan antara penguasa dan yang dikuasai serta kehidupan kenegaraan dan politik. Dalam demokrasi tidak ada kekuasaan yang lebih besar atau lebih tinggi daripada kekuasaan rakyat, penguasa dapat berkuasa hanya bila dikehendaki oleh rakyat, dan kekuasaan tersebut diawasi, dibatasi dan terbagi.

Meskipun secara umum tidak terdapat perbedaan yang penting dalam pengertian mengenai demokrasi sebagai sebuah bentuk pemerintahan, banyak perbedaan pendapat mengenai detail dari konsepsi tersebut di antara teoritis demokrasi. Berbagai perbedaan yang ada menggambarkan berbagai variasi yang ada di dalam praksis politik demokrasi itu sendiri. Berbagai aspek berkenaan dengan gagasan ‘pemerintahan oleh rakyat’ dan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan ‘kekuasaan dan rakyat’ serta perannya dalam menentukan kekuasaan bisa membedakan satu versi demokrasi dengan versi lainnya. Held memberikan lebih dari 10 variasi konsep demokrasi yang memberikan jawaban berbeda untuk pertanyaan-pertanyaan siapa yang dimaksud rakyat, bagaimana wakil rakyat dipilih, apa yang dimaksud partisipasi rakyat, dst..³ Meskipun terdapat berbagai perbedaan penafsiran konsepsi demokrasi, secara teoritis perbedaan tersebut dapat dikelompokkan berdasarkan penekanan atas prosedur (sebagaimana direpresentasikan dalam teori-teori demokrasi yang elitis) dan substansi (tercermin dalam teori demokrasi partisipatoris).

Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dikategorikan secara luas ke dalam dua tipe model demokrasi. *Pertama*, model demokrasi langsung atau partisipatoris. *Kedua*, demokrasi liberal atau perwakilan. Model pertama adalah sebuah sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warganegara terlibat secara langsung didalamnya. Model kedua adalah sebuah sistem kekuasaan dimana terdapat ‘pejabat-pejabat’ yang ber’tugas’ mewakili kepentingan atau pandangan

tersirat adanya dua kriteria demokrasi: prosedural dan substantif. Kriteria prosedural berkaitan dengan bagaimana pengambil keputusan dipilih dan bagaimana keputusan diambil di antara mereka. Kriteria substantif mempersoalkan isi keputusan-keputusan yang ditetapkan mereka. Tapi menurut Mayer, Lijphard tidak terlalu mempersoalkan bagaimana menentukan dan mengukur keinginan rakyat.

³ Baca David Held, *op.cit.*

warganegara dalam kerangka aturan hukum. Pengklasifikasian ini sangat luas, dalam model langsung misalnya terdapat perbedaan di antara demokrasi klasik, demokrasi republikanisme pembangunan, demokrasi langsung, dan demokrasi partisipatoris, demokrasi otonomi. Sementara itu ia memasukkan model-model demokrasi elitis kompetitif (Joseph Schumpeter), pluralisme (Robert Dahl), demokrasi legal, ke dalam model perwakilan.⁴

Meskipun terdapat perbedaan-perbedaan di antara teoritis demokrasi, para teoritis demokrasi sepakat dalam pandangan mereka mengenai prinsip dasar demokrasi. Sebagai sebuah konsepsi politik yang berkembang dalam tradisi liberal demokrasi juga mengadopsi prinsip-prinsip liberal sebagai prinsip dasarnya. Salah satunya yang mencerminkan keseluruhan idealisme yang terkandung dalam konsepsi tersebut adalah *equality* atau kesetaraan di antara sesama manusia.⁵ Bagaimana kesetaraan itu sendiri ditafsirkan terdapat perbedaan di antara satu teoritis dengan teoritis yang lain. Teori demokrasi partisipatoris, misalnya, menggunakan konsep *equality* sebagaimana yang dikembangkan oleh Kant yang melihat manusia sebagai makhluk rasional yang mampu membuat keputusan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan akal sehatnya. Agar kemampuan rasional ini bisa digunakan maka setiap orang mempunyai hak-hak yang diperlukan untuk bisa memperoleh kemampuan tersebut, dan untuk bisa menggunakan hak-hak tersebut. Dengan kata lain, masalah otonomi sangat penting dalam hak kesetaraan yang kompleks ini; Kant percaya bahwa manusia secara moral adalah makhluk yang otonom. Sementara teori-teori demokrasi perwakilan mengadopsi gagasan elit klasik seperti Pareto, Michel, Mosca, yang membedakan individu berdasarkan kemampuannya dalam memimpin; setiap orang yang mempunyai kemampuan memimpin mempunyai kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi pemimpin. Demokrasi yang dikembangkan dengan nilai sedemikian dipandang sebagai demokrasi yang elitis.

Posisi yang sangat sentral dari nilai kesetaraan dalam teori demokrasi dijelaskan oleh Robert Dahl dalam bukunya *Democracy and Its Critics*. Menurut Dahl ada dua (kepercayaan tentang) nilai kesetaraan

⁴ David Held, *op.cit.*, hal.6-7., dan ringkasan-ringkasan model demokrasi dalam bukunya tersebut Menurut Held yang dimaksud dengan model disini adalah konstruksi teoritis yang disusun untuk tujuan menunjukkan dan menjelaskan unsur-unsur utama dari bentuk demokrasi dan struktur hubungan-hubungan yang melandasinya.

⁵ Baca James L. Hyland, *Democratic Theory: The Philosophical Foundations*, (Manchester: Manchester University Press, 1995), hal.162-174

yang sangat penting yang melandasi demokrasi: pertama yang disebutnya 'ide kesetaraan intrinsik' dan kedua, 'prinsip kuat kesetaraan.' Yang pertama merupakan prinsip normatif yang mengandung pengertian adanya kesamaan nilai intrinsik manusia. Prinsip ini menurutnya berarti 'kepentingan dan barang milik setiap orang harus diberikan pertimbangan yang sama besarnya.' Prinsip kedua tidak secara langsung bersifat normatif; asumsi yang mendasari prinsip kedua ini adalah bahwa setiap anggota, sama seperti anggota lain dalam organisasi/asosiasi, memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam proses mengatur atau memerintah dalam organisasi/asosiasi dimana mereka menjadi anggota.⁶ Dengan kedua prinsip inilah maka teoritis demokrasi memperlihatkan nilai kesetaraan politik yang dimiliki oleh setiap orang; dalam demokrasi tidak ada orang yang mempunyai kekuasaan lebih atas orang lain. Prinsip-prinsip ini secara tegas menggaris bawahi nilai egalitarian yang dikandung dalam demokrasi.⁷

Dengan berlakunya prinsip kesetaraan yang dimiliki individu dalam sebuah negara maka individu diletakkan dalam status yang sama berhadapan dengan negara. Individu dalam hubungan antara negara (pemerintah) dengan warganya adalah warganegara. Sebagai warganegara di dalam teori demokrasi, maka setiap individu merupakan sebuah unit independen yang tidak berbeda antara satu dengan lainnya dalam suatu wilayah teritorial negara. Ini artinya seorang warganegara dalam hubungannya dengan negara tidak dinilai atau diperlakukan berdasarkan atribut-atribut yang melekat pada dirinya atau oleh identitas yang didasarkan pada kesetiaan primordial, etnisitas, ras, komunitas lokal, bahasa atau bentuk-bentuk kongkrit kebudayaan lainnya. Dalam praktek demokrasi, dengan demikian, warganegara dalam sebuah wilayah teritorial yang disebut negara tidak diperhitungkan sebagai bagian dari kolektivitas lain kecuali anggota satu masyarakat negara bangsa. Karena bias liberal maka dalam teori demokrasi seseorang tidak dilihat merupakan bagian dari komunitas budaya lainnya sebelum menjadi bagian dari warganegara sebuah negara.

Dalam persepsi liberal pengelompokan antara sesama individu terjadi karena adanya dorongan kepentingan yang sama. Bias liberal dalam teori demokrasi menyebabkan teori memperhitungkan pengelompokan atau asosiasi dalam politik didasarkan pada kepentingan yang sama di antara orang-orang yang menjadi anggota. Dengan persepsi

⁶ *Ibid.*, hal 167

⁷ *Ibid.*, hal 166

ini maka pengelompokan tidak terjadi karena adanya persamaan identitas diri yang didasarkan pada aspek ras, gender, etnis, bahasa, atau bentuk ikatan kebudayaan lainnya. Menurut James Littleton kepentingan yang menyatukan individu satu dengan individu lainnya dalam sebuah masyarakat negara antara lain kepentingan yang sama dalam hal kemanusiaan seperti hak-hak persamaan, kebutuhan untuk memenuhi kepuasan material, penghormatan atas hak azasi manusia, dan sebagainya.⁸ Pluralitas kelompok di dalam masyarakat demokratis liberal terjadi karena banyaknya asosiasi-asosiasi yang terbentuk karena adanya kepentingan yang berbeda-beda di dalam masyarakat.

Prinsip lain yang cukup penting untuk memahami konsepsi demokrasi adalah keterwakilan (representasi). Umumnya negara-negara di dunia pada saat ini mengadopsi konsepsi ini lewat sistem pemilu tidak langsung. Kondisi negara bangsa saat ini tidak memungkinkan dikembangkannya keterlibatan warganegara secara langsung di dalam pengambilan keputusan menyangkut masalah publik sebagaimana dalam demokrasi langsung pada masa republik Athena. Demokrasi perwakilan menjadi lebih umum dan dikenal, dan prosedur pemilihan wakil-wakil rakyat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses demokrasi. Gagasan representasi menjadi penting dalam konsepsi demokrasi saat ini. Melalui pemilihan umum maka dipilih wakil-wakil rakyat yang merupakan representasi dari keanekaragaman kepentingan dan atau aspirasi, yang ada dalam masyarakat. Idealnya lembaga perwakilan rakyat bisa menjadi sebuah badan kolektif yang merupakan *mirror image* dari masyarakat yang diwakilinya.⁹ Dengan kata lain lembaga perwakilan diharapkan dapat merefleksikan heterogenitas masyarakat yang diwakilinya. Untuk mencapai tujuan itu maka berbagai sistem pemilihan dikembangkan dan terus diperbaiki; sistem yang baik adalah sistem yang mampu untuk menyeleksi dan menghasilkan wakil-wakil dari berbagai kelompok yang berbeda di dalam masyarakat.¹⁰

⁸ Engin F. Isin & Patricia K. Wood, *Citizenship and Identity*, (London: Sage Publication, 1999), hal.3

⁹ Gagasan *mirror image* dalam konsepsi representasi dikembangkan oleh teoritis Feminist untuk memperlihatkan bahwa konsep representasi yang selama ini dipergunakan tidak benar memberikan gambaran kondisi empirik dalam masyarakat. Menurut kajian para teoritis Feminist kelompok-kelompok tertentu di dalam masyarakat secara konsisten kurang terwakili (*under represented*) dalam model demokrasi yang umumnya diterapkan saat ini. Konsep ini juga bisa dipergunakan untuk melihat kekurangterwakilan dari kelompok-kelompok minoritas lainnya. Baca Anne Phillips, *Engendering Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 1991), hal.62-63. Menurut Held representasi melibatkan interpretasi, interpretasi yang mengandung kerangka konsep, kepercayaan dan standar. Sebagai sebuah pemahaman yang tidak final akan sebuah fenomena maka interpretasi terbuka untuk dipertanyakan. Lihat David Held, *op.cit.*, hal.9

¹⁰ James L. Hyland, *Democratic Theory The Philosophical Foundations*, (Manchester: Manchester University Press, 1995), hal. 42, 96-97

Penyebaran demokrasi dan kekuatan arus demokratisasi demikian kuatnya sehingga dapat dikatakan mendominasi sistem politik dunia. Tidak dapat dipungkiri fakta kehadiran bentuk pemerintahan ini di hampir seluruh penjuru dunia pada saat ini. Dengan kenyataan ini maka menurut John D. Nagle dan Alison Mahr, dalam bukunya *Democracy and Democratization*, saat ini perhatian analis Politik Perbandingan tidak lagi ditujukan pada kajian-kajian tentang demokrasi versus non demokrasi, yang dimasa lalu sangat penting dalam perjuangan melawan fasisme dan komunisme. Perhatian para analis Politik Perbandingan dalam kajian demokrasi telah beralih mempelajari variasi demokrasi.¹¹ Kecenderungan yang terjadi dalam perkembangan demokratisasi menunjukkan bahwa transformasi yang terjadi di negara-negara demokrasi baru tidak sama dengan yang telah terjadi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika. Dalam pengalaman negara-negara Eropa Barat demokrasi berjalan bergandengan dengan liberalisme. Pertalian yang erat antara demokrasi dengan liberalisme tidak terlihat didalam demokratisasi di negara-negara non barat.

Perkembangan sedemikian cukup mengkhawatirkan bagi Fareed Zakaria. Zakaria melihat adanya bahaya perkembangan *illiberal democracy* di negara-negara yang sedang mengalami proses demokratisasi, ia menyarankan agar liberalisme konstitusional didorong pertumbuhannya di seluruh dunia. Menurutnya demokrasi tanpa liberalisme konstitusional bukan cuma tidak cukup, tapi juga berbahaya. Demokratisasi sedemikian menurutnya akan menimbulkan terjadinya erosi kebebasan, penyalahgunaan kekuasaan, perpecahan etnis, dan bahkan mungkin perang. Zakaria melihat adanya dataran perjuangan politik baru di antara berbagai visi yang berkompetisi yang akan memberi karakter pada kualitas tatanan demokratis.¹²

Nagle dan Mahr melihat fenomena demokrasi illiberal dalam demokratisasi yang terjadi di Asia (Timur dan Tenggara). Jalan yang dilalui oleh proses demokrasi di negara-negara seperti Jepang, Korea, Taiwan, Malaysia, Singapore dan Indonesia tidak seperti umumnya terjadi di negara-negara barat. Di Taiwan misalnya ruang politik dibuka untuk partai oposisi (DPP, Democratic Progressive Party) secara bertahap setelah undang-undang darurat dicabut pada tahun 1987, prosesnya

¹¹ John D. Nagle dan Alison Mahr, *Democracy and Democratization*, (London: Sage Publication, 1999), hal.12-13

¹² Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs* (November-December): hal.42-43, dalam John D. Nagle dan Alison Mahr, *op.cit.*, hal.12-13

dilakukan dengan kontrol ketat oleh partai yang berkuasa (KMT). Tidak terjadi tekanan-tekanan dari masyarakat sipil terhadap elite negara atau sebaliknya mobilisasi oleh elit untuk mendorong perubahan demokratis. Peranan militer berkurang, dukungan pada partai dominan menurun, pengakuan yang semakin kuat terhadap partai oposisi, diskursus publik mengenai isu politik semakin terbuka meskipun kontrol tidak sama sekali hilang, peran politik kelas pengusaha dalam politik meningkat demikian juga kekuasaan tawar menawarnya, karena kemampuan finansial kelompok menengah atas maka terjadi perubahan perimbangan antara elite negara dan elite kapitalis, sementara itu peran politik (asosiasi) buruh masih lemah. Oleh karena itu demokratisasi di Asia Timur menurut Kanisha Jayasuriya bukan proses memberdayakan *civil society*, tetapi lebih mencerminkan sebuah renegosiasi dari hubungan di antara elit politik dan elit pemilik modal. Menurut Jayasuriya demokratisasi illiberal di Asia Timur bergerak dari korporatisme yang eksklusiver menjadi korporatisme yang inklusiver di dalam orbit sistem negara.¹³

Demokratisasi di negara-negara Asia Timur dan Tenggara mempunyai karakter yang berbeda dengan demokratisasi liberal barat. Nilai budaya lokal yang tertanam dalam masyarakat menghambat kemunculan pluralisme ala liberal barat, meskipun ada bentuk demokratisasi yang berpusat pada negara atau dikelola negara dalam pengertian elektoralisme dan parlementarisme atau lembaga-lembaga kepresidenan yang sesuai dengan kaidah-kaidah perekonomian modern yang terdiferensiasi.¹⁴ Menurut Bell dan Jayasuriya, dalam tulisan mereka “Understanding Illiberal Democracy”, pengalaman historis di negara-negara barat yang memunculkan peran positif individu warganegara, dan budaya masyarakat sipil yang otonom yang menghormati dan menganggap baik pluralisme moral dan sosial tidak dapat diterapkan di negara-negara tersebut. Demokrasi yang didasarkan pada nilai-nilai *Confucius* menggaris bawahi norma-norma resmi kenegaraan seperti komunitarian, familiisme, pengambilan keputusan secara konsensus, keharmonisan (kehidupan) sosial dan keagamaan; oleh karena itu demokrasi bersifat instrumental yaitu untuk melindungi dan

¹³ Kanishka Jayasuriya, “The Political Economy of Democratization,” (Oxford: St Martin Press, 1995), hal.108 dalam John D. Nagle dan Alison Mahr, *ibid.*, hal.262

¹⁴ Daniel A. Bell, “Democracy in Confucian Society”, dalam Daniel A. Bell et.al., “Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia”, dalam Nagle dan Mahr, *ibid.*, hal.263

meningkatkan cara hidup komunitarian, dengan penekanan pada keluarga.¹⁵

Beberapa penulis politik lain melihat demokratisasi di Asia Tenggara dan Timur dengan perspektif berbeda. Nagle dan Mahr melihat adanya perubahan (penyesuaian-penyesuaian) dalam demokratisasi di Asia Timur dan Tenggara. Menurut mereka gagasan liberal barat mengenai demokratisasi telah dan akan terus dimodifikasi dan diterapkan secara selektif oleh elit politik, ekonomi, sosial dalam konteks budaya mereka sendiri. Demokratisasi di Asia Timur dan Asia Tenggara merupakan kasus yang menarik karena mengangkat klaim modernitas yang secara kualitatif berbeda, mengkombinasikan pertumbuhan ekonomi dan politik non-liberal. Sementara Peter Moody mengatakan bahwa tidak adanya tradisi liberal dan kuatnya sub-sub komunitas di negara-negara Asia merupakan kondisi pluralisme yang terpolaris. Politik dalam masyarakat pluralis yang terpolaris sedemikian, menurut mereka biasanya kaos, tetapi institusi-institusi demokratis yang kuat akan bisa membatasi kekaosan ini pada pemilihan umum dan di parlemen.¹⁶ Kuatnya tradisi lokal (khususnya *Konfusianisme* di Asia Timur dalam kajian Daniel Bell) dan kesuksesan pemerintahan otoriter bercampur menjadi satu menghasilkan negara modern akan memproduksi demokratisasi yang berbeda di Asia, kata Giovanni Sartori dalam tulisannya “*Concept Misinformation in Comparative Politics*.”¹⁷ Pandangan Sartori ini sejalan dengan pandangan Held tentang peran ide-ide demokrasi; menurutnya ide sendiri tidak begitu menentukan dalam membentuk kehidupan politik dan sosial. Hanya bila gagasan-gagasan tersebut pada suatu saat bertemu dengan situasi historik dan kekuatan-kekuatan struktural yang tepat maka gagasan-gagasan itu mempunyai kekuatan untuk merubah sifat dan cara kerja kelembagaan.¹⁸

Politik Identitas, Kewarganegaraan Dan Demokrasi Permusyawaratan

¹⁵ Meskipun Bell sering hanya menuliskan Asia Timur ia banyak menggunakan contoh kasus dari Singapore dalam ilustrasinya. Baca Daniel Bell dan Kanishka Jasuriya, “Understanding Illiberal Democracy”, dalam Daniel A. Bell et.al. “Towards Illiberal Democracy in pacific Asia” (Oxford: St Martin Press, 1995), hal.2 dalam Nagle dan Mahr, *ibid*, hal 262-263

¹⁶ Baca Peter Moody “Political Opposition in Post Confucian Society” (New York: Praeger, 1988), dan Nagle dan Mahr, dalam *ibid.*, hal.264-265

¹⁷ G. Sartori, seperti dikutip oleh Nagle dan Mahr, dalam *ibid.*, hal.266

¹⁸ David Held, *op.cit.*, hal.9

Para teoritis demokrasi dan demokratisasi setuju bahwa kehadiran masyarakat sipil¹⁹ diperlukan untuk membangun dan mempertahankan demokrasi. Demokratisasi hanya mungkin terjadi jika terdapat kekuatan-kekuatan yang memperjuangkannya; demokrasi bukanlah hadiah, hal ini sangat disadari oleh para aktivis politik yang memperjuangkan demokrasi. Anders Uhlin menulis “pembentukan dan pembangunan sebuah masyarakat madani adalah bagian penting dalam penegakan demokrasi.”²⁰ Pandangan sedemikian dapat dimengerti mengingat bahwa hanya dalam masyarakat sipillah maka individu-individu atau kelompok-kelompok yang siap memperjuangkan dan membangun demokrasi dapat tumbuh. Pandangan Uhlin ini, bagi David Held, belum menggambarkan keseluruhan unsur yang diperlukan untuk membangun demokrasi. David Held mempunyai pandangan yang berbeda dari Uhlin mengenai hal ini. Menurutnya agar demokrasi dapat tumbuh kembang maka ia harus dilihat sebagai fenomena bersisi dua: di satu sisi menyangkut reformasi kekuasaan negara, di sisi lain ‘concern’ dengan restrukturisasi masyarakat sipil. Akan tetapi, harus terjadi keterpisahan antara keduanya.²¹ Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa kedua wilayah ini harus berimbang, saling mengakui keberadaan masing-masing, yang satu tidak menguasai lainnya, dan terbatas dalam tindakan-tindakan mereka agar demokrasi dapat tumbuh dengan sehat. Dengan kata lain diperlukan otonomi dari kedua kekuatan ini agar supaya masing-masing dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya untuk menciptakan lingkungan yang memungkinkan individu (baca: warganegara) secara bebas dan setara dapat menikmati hak-hak mereka, menjalankan tugas kewajiban mereka, membuat keputusan yang baik bagi kehidupan mereka sendiri dan sesama.

Held mengelaborasi lebih jauh apa yang harus dilaksanakan untuk mencapai maksud tersebut. Menurutnya untuk mendemokratisasikan institusi politik maka sejumlah persoalan harus direformasi, diantaranya proses seleksi kepemimpinan dalam partai politik, peraturan pemilihan umum, public funding untuk partai-partai yang mengikuti pemilihan umum, desentralisasi pegawai negeri, peningkatan peran dan kekuasaan pemerintahan lokal, mengurangi sentralisasi dan dominasi kekuasaan negara (khususnya dalam pengambilan keputusan-keputusan), meningkatkan akuntabilitas dan pelayanan institusi pemerintahan

¹⁹ Penulis menggunakan kata *masyarakat sipil* bukan masyarakat madani sebagai terjemahan dari kata *civil society*.

²⁰ Anders Uhlin, *Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mizan, 1998), hal.213

²¹ David Held, *op.cit.*, hal. 316

terhadap rakyat. Akan tetapi masyarakat politi yang demokratis hanya tercipta jika kehidupan publik yang demokratis (dimana dimungkinkan debat terbuka, akses ke pusat pengambilan kekuasaan, partisipasi umum publik) dapat diwujudkan bersama dengan institusi pemerintahan yang bertugas menjaga aturan hukum, menjadi penengah dan negosiator kepentingan-kepentingan yang berkonflik. Persoalannya dalam hal ini adalah bagaimana mempertemukan dan menyeimbangkan keberadaan ‘negara yang berdaulat’ dengan ‘rakyat yang berdaulat.’ Atau dengan kata lain, menurut Held, membangun kedaulatan warganegara atas negara tanpa menyebabkan hilangnya kemampuan untuk membuat hukum dan menegakkannya.²²

Mengatur keseimbangan kekuatan dan hubungan di antara kedua posisi tersebut tidaklah mudah di dalam praktek politik. Pengalaman di Indonesia memperlihatkan betapa sulitnya membatasi kekuasaan dan aksi pemerintah yang berkuasa ataupun masyarakat sipil. Konflik-konflik di dalam masyarakat, sejak pemerintahan ini berdiri, merupakan refleksi dari pergulatan di antara kedua kekuatan tersebut. Kondisi politik global sejak perang dunia kedua, kapasitas dan kapabilitas institusional serta penguasaan berbagai sumberdaya dan alat kekerasan dipergunakan oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaan, dan dengan demikian memperkuat posisi negara berhadapan dengan masyarakat sipil.

Masa akhir pemerintahan Orde Baru merupakan puncak ketidakseimbangan kekuatan kedua posisi tersebut. Demokrasi sebagai ekspresi kedaulatan rakyat bersifat instrumental, hanya untuk mensahkan kekuasaan rezim Orde baru. Tidak ada pemilihan umum kompetitif dan partai politik bersaing dengan kemampuan dan kekuatan yang sangat berimbang, kooptasi dan korporasi aktor-aktor politik yang menawarkan alternatif-alternatif (ide, pikiran, program, kegiatan, sikap, kebijakan) bagi masyarakat yang disertai pemberangusan dan pemasungan kekuatan-kekuatan sosial politik melumpuhkan masyarakat sipil, ruang politik/publik diramaikan oleh kekuatan-kekuatan yang homogen dan seragam serta suara-suara monoton dan sumbang. Tidak ada tempat bagi perbedaan.

Gerak perubahan dunia berimbas ke Indonesia, pemerintahan otoriter Orde Baru tidak mampu bertahan menghadapi tuntutan kuat perubahan. Reformasi yang dimotori oleh mahasiswa dan kekuatan-kekuatan oposisi prodemokrasi hendak mengubah ketimpangan hubungan

²² *Ibid.*, hal.316-317

hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintah tersebut. Kedaulatan rakyat ingin ditegakkan dan kekuasaan negara (pemerintah) dibatasi. Ruang politik/publik dibuka seluas-luasnya bagi kekuatan atau kelompok dengan berbagai latar belakang sosial budaya maupun ideologi. Pemilihan umum Juni 1999 dan pemilihan presiden Oktober tahun yang sama menjadi mekanisme (legal) formal untuk melakukan perubahan tersebut. Struktur kesempatan politik yang terbuka sangat lebar ini mendorong tumbuhnya kekuatan-kekuatan masyarakat sipil dengan berbagai bentuk, rupa, motivasi atau tujuan dan mewakili berbagai kepentingan. Kelompok-kelompok yang diabaikan, disingkirkan, menjadi korban dalam pemerintahan di masa lalu kini memasuki arena publik, ikut berkompetisi dalam pemilihan atau aktif bergiat sebagai bagian masyarakat sipil, dan mendesak tuntutan kepentingan atau aspirasi kelompok masyarakat yang diwakilinya.²³

Pengalaman di Eropa Tengah dan Timur bukan model transisi menuju demokrasi yang dikehendaki oleh siapapun di Indonesia. Aktivis prodemokrasi yang tidak berhenti mendesak tuntutan perubahan ke arah demokrasi maupun penguasa politik yang otoritarian menolak demokratisasi yang berujung pada terpecah-pecahnya negara republik Indonesia. Dengan alasan yang berbeda kedua pihak memperlihatkan kesamaan sikap politik mereka mengenai masa depan nasib negara nasional Indonesia. Gerakan prodemokrasi, dan banyak masyarakat yang meskipun diam tapi mempunyai sikap menolak pemerintahan otoriter orde baru, menghendaki perubahan bentuk pemerintahan (sekalipun dengan konsekuensi terjadinya pergantian penguasa politik) menjadi lebih demokratis. Tetapi mereka tidak rela untuk membayar jika harganya berarti terbelah-belahnya negara nasional Indonesia.²⁴ Alasan untuk mempertahankan negara kesatuan republik Indonesia dipergunakan militer untuk melegitimasi peranannya yang sangat luas dalam kehidupan politik dan kenegaraan, dan untuk menekan gerakan-gerakan prodemokrasi.

Tercerai berainya negara nasional Yugoslavia dan Uni Soviet mengajarkan pada kedua aktor politik akibat apa yang harus dihindarkan di dalam demokratisasi yang terus didesak. Dalam wacana hak-hak

²³ PRD, PUDI, Partai Buruh, yang ikut dalam pemilihan umum 1999, atau AMAN yang mewakili masyarakat adat seluruh Indonesia merupakan contoh organisasi politik atau kelompok masyarakat sipil sedemikian. Baca juga Anders Uhlin, *Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Mizan, 1998), Bagian pertama, Konteks Indonesia, hal.162-172.

²⁴ *Ibid*, hal.212-216, 241

azasi manusia dan prodemokrasi isu kedaerahan, etnis (kecuali Cina) atau agama hampir tidak tersentuh. Konflik-konflik yang melibatkan unsur SARA sering kali dimunculkan dan atau dipergunakan oleh penguasa untuk kepentingan mempertahankan kekuasaan atau posisi mereka sendiri.²⁵ Secara umum kekhawatiran akan terjadinya disintegrasi nasional menyebabkan gerakan hak asasi dan prodemokrasi tidak menaruh perhatian pada tuntutan-tuntutan yang bersifat kedaerahan atau membangkitkan sentimen etnis.²⁶

Mempelajari arah demokratisasi di Indonesia sejumlah Indonesianis agaknya tidak melihat isu agama dan etnis besar pengaruhnya terhadap keutuhan bangsa dan negara. Pertikaian antara suku atau agama yang terjadi di berbagai propinsi (Kalimantan, Ambon, Sulawesi Tengah, Maluku, Nusa Tenggara, Sumatra Utara) tidak mempersoalkan pembentukan pemerintahan eksklusif ataupun pemisahan dari negara nasional. Ann Booth, William Liddle, Ruth McVey, juga Anders Uhlin mempunyai pandangan yang sama dalam melihat perasaan umum penduduk di berbagai wilayah Indonesia. Meskipun ada sentimen kesukuan yang cukup kuat pada banyak orang di luar Jawa tetapi mereka melihat bahwa perasaan untuk menjadi orang Indonesia, identitas keindonesiaan pada masyarakat di wilayah negeri ini (kecuali Aceh, Papua Barat, dan Timor Timur, menurut mereka) sudah sangat kuat. Anders Uhlin oleh karena itu tidak terlalu khawatir bahwa gerakan demokratisasi di Indonesia akan membawa konsekuensi negatif pada negara kesatuan republik Indonesia. Mengutip tulisan Booth dan McVey, Uhlin menulis “sasaran dari kebanyakan pemberontakan [regional] adalah untuk mengganti pemerintahan di Jakarta. Kecuali untuk beberapa propinsi, terdapat kesatuan nasional yang cukup di Indonesia untuk melanjutkan terwujudnya demokratisasi, tulisnya. Ia bahkan tidak melihat ada tanda-tanda bahwa perpecahan total dalam negara dapat menjadi ancaman bagi proses demokratisasi di masa depan.”²⁷

²⁵ Baca laporan-laporan mengenai pertikaian antar agama di Maluku dari media massa, pembantaian kaum ulama di Jawa Timur, perang antar etnis di Nusatenggara, pada akhir tahun 1990-an.

²⁶ Uhlin menulis bahwa ide tentang hak etnis minoritas, lebih-lebih tentang hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai bangsa dan hak untuk merdeka, masih ditolak oleh banyak aktor prodemokrasi Indonesia. Baca Uhlin, *ibid.*, hal.53-54, 162, 239. Lihat juga hasil survey Asia Foundation mengenai Pendidikan Pemilih Indonesia bagian Persoalan Masyarakat Sipil. Dikatakan bahwa 60 persen orang Indonesia mengatakan bahwa mereka mempunyai kesamaan dengan orang Indonesia lainnya. Meskipun identitas orang Indonesia yang paling kuat adalah agama (68 persen), identitas nasional lebih kuat daripada suku ataupun region di sebagian terbesar negara. Lihat The Asia Foundation, Laporan Survey Nasional Lanjutan Pendidikan Pemilih Indonesia, 1999., hal.78

²⁷ *Ibid.* Contoh lain mengenai isu ini adalah gerakan masyarakat adat dibawah organisasi AMAN, organisasi ini tidak menerima kelompok-kelompok masyarakat adat yang bertujuan untuk

Namun demikian catatan Uhlin mengenai isu agama dan etnis perlu diperhatikan. Menurutnya kedua hal tersebut bisa merupakan masalah bagi demokrasi di masa depan. Uhlin tidak memberikan penjelasan lanjut tentang apa yang dimaksud atau mengapa ia berpandangan demikian. tetapi jika kedua faktor ini dikaitkan dengan persaingan yang cukup ketat antara kekuatan-kekuatan lama dan baru yang memasuki arena politik, dan kecenderungan yang telah dilihatnya bahwa sentimen agama dan etnis sering dimanipulasi oleh para penguasa untuk mendapatkan atau mempertahankan jabatan, kita memang harus berhati-hati dan tidak bisa begitu percaya bahwa kedua isu itu sama sekali tidak akan membahayakan kelangsungan proses perubahan menuju demokrasi di negara ini. Persaingan antara kekuatan-kekuatan politik pendukung dan yang menolak Megawati sebagai calon presiden menjelang pemilihan presiden pada tahun 1999 telah memperlihatkan bagaimana isu agama bisa dipergunakan untuk kepentingan yang tidak demokratis. Agama dan etnis juga menjadi isu signifikan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Di sejumlah daerah seperti di Aceh, Sumatera Barat dan Jawa Barat muncul dan diberlakukan peraturan daerah yang mengadopsi hukum-hukum agama yang merugikan kelompok perempuan di dalam masyarakat yang bersangkutan.²⁸ Juga telah muncul pandangan-pandangan eksklusif berkaitan dengan otonomi pemerintahan di daerah yang menginginkan agar jabatan-jabatan publik diberikan pada ‘putra daerah’; ini artinya orang-orang yang tidak berasal dari daerah atau suku lokal tidak bisa direkrut dalam jabatan yang dimaksud. Aturan berbasis nilai-nilai komunal lokal di dalam prakteknya cenderung akan menginklusi satu kelompok, mengeksklusikan kelompok lain atau mengalienasikan satu kelompok dari kelompok lainnya; ini artinya prinsip kesetaraan yang sama pada semua orang atau kelompok diabaikan.²⁹

membebasakan diri atau melepaskan diri dari wilayah negara Indonesia. Informasi diperoleh dari tesis mengenai AMAN dari Mulyadi, mahasiswa pascasarjana ilmu politik.

²⁸ Raperda Propinsi Sumatera Barat tentang Pelarangan dan Pemberantasan Maksiat di Propinsi Sumatera Barat disebutkan larangan bagi perempuan untuk keluar malam antara pukul 22.00-04.00. Peraturan ini muncul dalam rangka menegakkan nilai-nilai yang telah berakar dalam masyarakat Sumatera Barat, yang mengatakan *Adat basandi Syara', Syara' basandi Kitabullah, Syara' mangato, Adat memakai*. Menurut Ketua DPRD Sumbar Raperda tsb diperlukan karena daerah setempat memiliki karakter tersendiri dengan landasan kehidupan masyarakatnya. Di Garut dan Yogyakarta kecenderungan untuk melarang perempuan keluar malam untuk mencegah kemaksiatan juga terjadi meskipun belum sampai menjadi aturan daerah. Baca “Otonomi Daerah dan Rentannya Posisi Perempuan,” *Kompas*, 18 Juni 2001 dan “Otonomi Daerah Bisa Merugikan Perempuan” *Kompas*, 14 Juni 2001. “Jam Malam Bagi Wanita Akan Berlaku di Sumbar” *Media Indonesia* 30 Juni 2001. Dalam laporan Koran Tempo 12 Juli 2001 diberitakan bahwa pasal pelarangan bagi perempuan untuk keluar malam kecuali dengan muhrimnya akhirnya dihapuskan.

²⁹ Pandangan ini tidak sejalan dengan pandangan Will Kymlicka yang mengatakan bahwa pengakomodasian perbedaan-perbedaan (etnis dan minoritas nasional) merupakan esensi sebenarnya

Kalau arah demokratisasi akan menjadi demikian maka kita perlu mendengarkan kekhawatiran yang dikemukakan David Miller mengenai perkembangan gerakan-gerakan politik sedemikian. Ada tiga hal yang menurut Millner telah mendorong munculnya gerakan mengangkat (kembali ke) budaya lokal tersebut. seperti itu: globalisasi, nasionalisme sub-negara, dan politik identitas. Globalisasi telah memperkecil arti dan kekuasaan negara sehingga tidak lagi menjadi masalah bagi individu karakter atau batas-batas wilayah mereka. Gerakan demokratisasi yang dimulai di Eropa Timur dan Tengah menurutnya telah mendorong munculnya kecenderungan nasionalisme sub-negara yang mempertanyakan keabsahan negara yang ada. Gerakan nasionalisme sub-negara ini mengangkat isu perlunya pengakuan atas tradisi dan budaya komunitas lokal; negara nasional dipandang tidak bisa memenuhi kepentingan dan tuntutan budaya komunitas lokal yang lebih kecil. Sementara itu dalam tradisi liberal demokrasi muncul bentuk baru perpolitikan identitas (*identity politics*), dimana kelompok-kelompok terbentuk dengan landasan kesamaan etnis, agama, gender atau seksualitas memasuki arena politik dalam upaya untuk mendapatkan pengakuan dan membentuk (kembali) kewarganegaraan yang akan lebih mencerminkan identitas yang biasanya dimiliki oleh nasionalisme sub-negara. Ketiga kecenderungan ini melemahkan ide-ide kebangsaan (*nationhood*) dan kewarganegaraan (*common citizenship*).³⁰

Miller punya alasan prinsip mengapa ia tidak mendukung politik pengakuan (*the politics of recognition*).³¹ Melemahnya ide-ide kebangsaan dan kewarganegaraan bukan sekedar menghilangkan identitas bersama dari warganegara yang memiliki latarbelakang berbeda dalam sebuah wilayah negara, tapi hal ini terutama akan menjauhkan prospek tercapainya keadilan sosial. Politik identitas oleh karena itu, menurut Miller, ‘*self defeating*’

for it looks to politics to provide confirmation of identities that the political sphere by its very nature cannot provide; and in encouraging groups to affirm

dari persamaan. Pengakuan atas perbedaan-perbedaan diperlukan agar semua warganegara sama mendapat perlakuan setara. lihat Will Kymlicka, “*Justice and minority Rights*”, dalam Robert E. Goddard and Philip Pettit, *Contemporary Political Philosophy*, (Cambridge: Blackwell, 1997), hal.370

³⁰ David Miller, *Citizenship and National Identity*, (Cambridge: Polity Press, 2000), hal.1-3, baca juga bab 4: ‘Group Identities, National Identities and Democratic Politics.’ hal. 62-80

³¹ Identity politics, the politics of recognition, dan the politics of Difference merupakan terminologi politik yang merujuk pada sebuah gejala yang sama. Ketiganya dipergunakan secara berganti oleh Miller

their singular identities at the expense of shared national identities, it undermines the very conditions in which minority groups, especially disadvantaged groups, can hope to achieve some measure of justice for their demands.³²

Dengan mendorong kelompok-kelompok untuk menegaskan identitas tunggal mereka, maka menurutnya politik identitas mengorbankan identitas nasional bersama seluruh kelompok. Konsekwensi hilangnya identitas nasional bersama akan dirasakan oleh kelompok-kelompok minoritas, khususnya yang kurang beruntung; karena hal ini melemahkan kondisi-kondisi untuk mendapatkan keadilan sesuai dengan tuntutan mereka. Dengan pandangan kritisnya mengenai perpolitikan identitas Miller menghimbau agar gagasan politik identitas kembali pada politik inklusi dan terus berjuang membebaskan wilayah publik dari simbol-simbol, praktek-praktek dan asumsi-asumsi terselubung yang menghalangi anggota sejumlah kelompok untuk ikut berpartisipasi sebagai warganegara yang setara. Miller juga mengingatkan bahwa identitas nasional yang terus berubah perlu diperbaiki, membuatnya menjadi konsep yang lebih ramah terhadap perempuan, minoritas etnis, dan kelompok-kelompok lainnya tanpa menafikan isi dan menghancurkan politik demokratis yang melandasinya.³³

Meskipun pandangannya kritis tentang politik identitas ia tidak menganggap identitas kelompok tidak perlu atau tidak relevan secara politik. Sikapnya mengenai identitas kelompok kiranya sejalan dengan Charles Taylor. Kebutuhan untuk mengekspresikan nilai, identitas, kebutuhan atau kepentingan khas di dalam sebuah masyarakat memang sah dan musti dimungkinkan. Pengakuan akan keberbedaan perlu dalam masyarakat yang heterogen; menurut Charles Taylor tidak adanya pengakuan atau salah mengakui dapat menyebabkan penderitaan besar pada seseorang atau sekelompok orang, dan merupakan sebuah bentuk penindasan. Namun menurut Taylor penemuan identitas diri (seseorang atau suatu kelompok) harus dilakukan dalam dialog dengan pihak-pihak lain. Saling mengakui merupakan hal penting untuk menemukan diri kita masing-masing.³⁴

Menurut Miller untuk merespons perkembangan kecenderungan negatif dari ketiga fenomena yang disebutkan diatas maka perlu

³² David Miller, *op.cit.*, hal 79

³³ *Ibid.*, hal.79-80

³⁴ Charles Taylor, "The Politics of Recognition," dalam Amy Gutman, *Multiculturalism*, (Princeton: Princeton University Press, 1994), hal.25

ditegakkan kembali nilai-nilai yang melandasi kewarganegaraan republik sebagai sebuah bentuk politik dan kebangsaan sebagai sebuah bentuk identitas, dan sekaligus memikirkan bagaimana menerapkan nilai-nilai tersebut saat ini. Dari beberapa versi kewarganegaraan yang ada Miller cenderung untuk menerapkan versi kewarganegaraan republik karena lebih baik dalam merespons keanekaragaman budaya. Menurutnya kewarganegaraan versi ini mampu untuk menarik kelompok-kelompok yang pada awalnya mempunyai prioritas yang sangat berbeda ke dalam debat publik. dan menghasilkan kompromi menghadapi isu-isu politik yang dapat diterima oleh masing-masing anggota kelompok tersebut.³⁵ Akan tetapi kewarganegaraan republik bertumpu dalam sebuah model pembuatan keputusan yang demokratis yang disebutnya '*deliberative democracy*'. Secara sederhana menurutnya sebuah demokrasi disebut *deliberative* jika keputusan-keputusan yang dihasilkan merefleksikan diskusi terbuka di antara peserta-pesertanya, dan rakyat bersedia mendengarkan pandangan-pandangan dan menimbang kepentingan-kepentingan orang lain, dan menyesuaikan pandangan-pandangan mereka sendiri. Dalam demokrasi *deliberative* keputusan akhir mungkin diambil tidak berdasarkan konsensus penuh, tetapi keputusan tersebut merepresentasikan pertimbangan yang adil diantara pandangan yang berbeda dalam diskusi yang berlangsung, dan mereka yang mempunyai pilihan keputusan lain tetap bisa mengakui keputusan yang diambil sah.³⁶

Miller tidak sendirian dalam preferensinya tentang demokrasi *deliberative* (baca: permusyawaratan) untuk menghasilkan keputusan dalam masyarakat pluralis. Tanpa demokrasi *deliberative* maka kewarganegaraan hanya akan menjadi sebuah status hukum (*a legal status*) tulis Chantal Mouffe. Mengenai pandangan perlunya demokrasi *deliberative* di dalam bukunya *The Democratic Paradox* Mouffe mengatakan bahwa teoritis yang mengembangkan versi ini berusaha untuk mengurangi bias ekonomi yang mengembangkan demokrasi berdasarkan rasio liberal tentang kepentingan. Konsepsi demokrasi yang berlandaskan kepentingan (*interest based conception of democracy*) menurut Mouffe memperoleh inspirasi dari ekonomi dan bersikap skeptis terhadap partisipasi politik. Teoritis demokrasi permusyawaratan menurut Mouffe ingin menggantikan model ekonomi dengan model

³⁵ *Ibid*, hal.3

³⁶ *Ibid*.,hal.4; gagasan Miller ini mengandung problema inklusi-eksklusi di dalamnya. Menurut Chantal Mouffe tidak mungkin menghasilkan sebuah konsensus yang rasional tanpa mengeksklusikan orang/kelompok lain. Baca Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, (London: Verso, 2000), hal.45

moral, mereka berupaya untuk mencari pemecahan atas keterbatasan-keterbatasan yang muncul karena pluralisme kelompok kepentingan.³⁷

Keterbatasan model demokrasi ekonomi dicoba diatasi dalam model permusyawaratan yang dikembangkan oleh Habermas dan pengikutnya. Mengutip tulisan Seyla Benhabib, Mouffe melihat caranya adalah dengan menjawab tantangan yang dihadapi demokrasi. Untuk itu menurut Benhabib demokrasi harus menjawab pertanyaan bagaimana menyatukan rasionalitas dan legitimasi. Atau dengan kata lain, bagaimana konsep kebaikan bersama dapat berjalan bersama-sama dengan konsep kedaulatan rakyat. Menurut Benhabib :

legitimasi dan rasionalitas dapat dicapai dengan melalui proses pengambilan keputusan kolektif dalam politi jika, dan hanya jika, institusi-institusi dalam politi ini dan hubungan di antara mereka diatur sedemikian rupa sehingga apa yang dianggap kepentingan bersama dihasilkan dari proses permusyawaratan bersama yang dilaksanakan secara rasional dan adil di antara individu-individu yang setara.³⁸

Dengan demikian menurut Mouffe maka mereka yang memegang mandat kekuasaan melaksanakannya berdasarkan asumsi bahwa keputusan-keputusan mereka merepresentasikan sebuah sikap ketidakberpihakan demi kepentingan bersama. Jika asumsi ini dipenuhi maka menurut Mouffe keputusan keputusan yang dihasilkan merupakan hasil proses permusyawaratan publik yang layak. Dalam penilaian Mouffe teoritis demokrasi versi ini telah membedakan persetujuan biasa dari konsensus rasional dengan menegaskan perlunya diskusi publik yang dilaksanakan dengan memenuhi standar nilai-nilai seperti ketidak berpihakan dan kesetaraan, keterbukaan dan tanpa paksaan, dan *unanimity*.³⁹ Dengan mengikuti prosedur sedemikian maka esensi kerakyatan dari konsep demokrasi bisa lebih diwujudkan, dan keputusan yang dihasilkan melalui prosesnya bukan (meminjam kata-kata Mouffe) ekspresi sebuah hegemoni dan kristalisasi hubungan kekuasaan.

Kepustakaan

³⁷ *Ibid.*, hal.46

³⁸ Seyla Benhabib, 'Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy', *Constellations*, **1, 1 April 1994, hal 30, dalam Chantal Mouffe, *ibid*, hal.46-47**

³⁹ Chantal Mouffe, *ibid.*, hal 46-48

- Anthony D. Smith, *Nations and Nationalism in A Global Era*, Cambridge: Polity Press, 1995.
- , *Nationalism and Modernism*, London & New York: Routledge, 1998
- Anders Uhlin, *Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Bandung: Penerbit Mizan, 1999
- Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, London: Verso, 2000
- David miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge: Polity Press, 2000
- David Held, *Models of Democracy 2nd ed.*, Stanford: Stanford University Press, 1996
- Derek Heater, *What is Citizenship*, Cambridge: Polity Press, 1999
- Engin F. Isin & Patricia K. Wood, *Citizenship & Identity*, London, New Delhi: Sage Publication, 1999
- James L. Hylland, *Democratic Theory: The Philosophical Foundation*, Manchester: Manchester University Press, 1995
- John D. Nagle & Alison Mahr, *Democracy and Democratization: Post-Communist Europe in Comparative Perspective*, London: Sage Publication, 1999
- Lawrence C. Mayer, *Redefining Comparative politics: Promise versus Performance*, London: Sage Publication, 1989
- Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford university Press, 1995
- , *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press, 200