

Involusi Politik

Esei-Esei Transisi Indonesia

Cornelis Lay



Involusi Politik

Esei-Esei Transisi Indonesia

Cornelis Lay

ISBN: 979-9815-03-7

Cetakan Pertama, Januari 2006

Editor: Umi Lestari, Novadona Bayo

Sampul/Tata letak: Dimas

Diterbitkan oleh:

Program Pascasarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah

Universitas Gadjah Mada

Gedung PAU UGM Lt 3 Sayap Timur

Jl. Teknika Utara Pogung, Yogyakarta 55281

Telp (0274) 552212 Faks (0274) 555880

email: s2plod@ugm.ac.id

www.plod.ugm.ac.id

Bekerjasama dengan:

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Jl. Sosio Yustica, Bulaksumur, Yogyakarta, 55281

Telp (0274) 563362 psw 212 Faks (0274) 563362

PENGANTAR

“Pandora, dear Pandora, have pity upon us! Free us from this gloomy prison! Open, open, we beseech you!”

Dan Pandora pun akhirnya membuka penutup kotak. Segera, sejumlah makhluk kecil jahat bersayap coklat berhamburan ke-luar mengenai dirinya dan sang pasangan-Ephimetheus-terus berhamburan melalui pintu dan jendela yang terbuka, menjangkau para sahabat, dan terus menyebar dengan cepatnya ke berbagai kawasan. Ternyata, makhluk-makhluk yang bertebaran adalah penyakit, kesedihan, kejahatan dan berbagai jenis tingkah laku imoral (*vices*).

Penggalan kisah mitologi Kotak Pandora di atas, mungkin bisa dijadikan sebagai metafora untuk menggambarkan realitas perkembangan Indonesia dalam tahun-tahun awal era Reformasi, Sekalipun tidak sepenuhnya bisa menggambarkan realitas perkembangan Indonesia. Pandora adalah Reformasi, yang membuka kotak selubung otoritarianisme Orba yang menahun. Pembukaan Selubung Otoritarianisme Orba telah membawa ke permukaan semua kebobrokan yang terpendam sangat dalam dan terbungkus sangat rapi di lahan politik Orde Baru selama lebih dari 32 tahun. Semua kebobrokan yang pernah dikenal peradaban

politik umat manusia kini berhamburan dengan sangat cepat ke permukaan menjangkau sembarang orang, sembarang kawasan, bahkan sembarang sektor kehidupan masyarakat Indonesia.

Kisah perluasan secara cepat korupsi yang pemberitaannya menteror akal dan hati nurani kita dalam beberapa tahun ini, terutama dalam beberapa bulan terakhir ini adalah bentuk kongkrit dari penyebaran "makhluk kecil jahat bersayap coklat". Pendalaman dan penyebaran korupsi secara geografis ke daerah-daerah seiring dengan tercabiknya selimut sentralisasi untuk di gantikan dengan desentralisasi sudah memunculkan pandangan sinis mengenai "desentralisasi KKN". Sinisme ini ditopang secara sangat sempurna oleh berbagai data penyalah-gunaan kekuasaan di tingkat lokal yang antara lain diekspresikan oleh meluasnya apa yang disebut "korupsi berjamaah" di banyak daerah.

Sementara penyebarannya ke ranah dan sektor lain di luar kawasan klasiknya, yakni negara birokrasi -, seiring dengan terjadinya pergeseran locus politik dari birokrasi ke parpol (parlemen) telah berakibat pada meluasnya kekecewaan dan ketidakpercayaan publik

atas lembaga-lembaga demokrasi. Gugatan dan sinisme yang terus meluas atas peran negatif parpol dan parlemen sudah menjadi kisah setiap hari yang kita dengar yang dikukuhkan oleh berbagai survei.

Buku ini adalah buku tentang keterjebakan, tentang keterpenjaraan, tentang involusi Indonesia dalam tahun-tahun pertama Reformasi. Pada fase inilah, penulis teringat pada penggambaran Geertz yang suram mengenai petani Jawa dan Bali yang terjebak dalam involusi tanpa kesudahan. Pengalaman

tahun-tahun awal transisi kita mengungkapkan, lebih luas dari yang digambarkan Geertz, Indonesia sedang menghadapi involusi di sembarang sektor dan di sembarang ruang di republik ini. Dan hasilnya pun sangat nyata, “kemiskinan” dan “distribusi kemiskinan” di berbagai sektor. Di ranah politik, ia menjadi kemiskinan politik.

Namun apakah keterjebakan ini akan berlangsung terus selamanya? Sebab sebagaimana dicitrakan dalam kisah Pandora: *“Open, open, and I will heal your wounds! Please let me out!”*.

Pandora akhirnya menurut, dan untuk kedua kalinya kotak dibuka: dan keluarlah “harapan” dari dalamnya yang segera menyaput kesakitan dan kemarahan yang dialami keduanya. Harapan akhirnya, menjadi kekuatan yang senantiasa mengeksori kemanapun perginya “makhluk kecil jahat bersayap coklat”: keduanya menjadi kekuatan-kekuatan yang hadir bersisihan dalam kehidupan manusia.

Yogyakarta, Januari, 2006.

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAGIAN PERTAMA : CATATAN PEMBUKA.....	1
BAB 1 - Kisah Kotak Pandora dan Involusi Politik.....	2
BAB 2 - Jalan Politik yang Tersumbat:	
Rekrutmen Elit Menjelang Runtuhnya Orba	18
» Pendahuluan	18
» Kegayuhan, “Kelayakan”, dan “Keterwakilan”	20
» “Kasta Biru”	28
» Implikasi.....	33
BAGIAN KEDUA: MERETAS JALAN PERUBAHAN	39
BAB 3 - Perubahan Konstitusi.....	40
» Rasionalitas	40
» Konstitusi Modern-Demokratis:	
Perspektif Komparatif	44
» Catatan Penutup	59

BAB 4 - Pemilihan Umum.....	68
» UU Politik Sebagai Harapan	68
» Liberalisasi Politik dan Demokrasi.....	72
» Pemilu: Titik Pijak.....	75
» Beberapa Persoalan Lapangan	85
» Penutup	94
 BAB 5 - Moratorium Politik.....	 96
» Jalan Terjal Gus Dur.....	96
» Agenda Yang Tersendat	99
» Moratorium Politik.....	112
» Ketika “Wajar” menjadi “Tak Wajar”	116
» Catatan	119
 BAB 6 - Modal, Pemodal dan Demokrasi	 128
» Catatan Pembuka.....	128
» Beberapa Catatan Reflektif	130
» Investasi Demokrasi	137
» Catatan Penutup	147
 BAB 7 - Kebebasan Informasi dan Demokrasi	 154
» Wacana Awal.....	154
» Kebebasan Informasi dan Hak Berpendapat.....	158
» Penutup	173

BAGIAN KETIGA: YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	179
BAB 8 - Konfigurasi Politik Pasca Soeharto: Peta Awal.....	180
» Pengantar	180
» Konsolidasi yang Tak Sampai	182
» “Pembebasan Politik Aliran” dan Keterbatasannya.	188
» Kekuatan Politik Kontemporer: Peta Awal	196
» Kekuatan-Kekuatan Politik yang Relevan	210
» Penutup	219
 BAB 9 - Perubahan dan Pergeseran.....	 225
» Dari Negara ke Masyarakat.....	225
» Masuknya Islam Politik	232
 BAGIAN PENUTUP: PERJALANAN TAK SAMPAI.....	 249
BAB 10 - Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.....	250
» KKN Sebagai Isu Publik.....	250
» Beberapa Pemaknaan	253
» Pemaknaan lain: KKN Sebagai Metode Berpolitik ..	263
» Penutup	273
 BAB 11 - Mengira-ngira Indonesia 2003-2005.....	 280
» Pengantar	280
» 2003 – 2004 : Pemilu sebagai <i>Driving Force</i>	283
» 2004 – 2005: Legitimasi dan Masalahnya.....	303
» Penutup	318

DAFTAR PUSTAKA.....	323
» Jurnal.....	323
» Makalah dan Paper	325
» Skripsi, Thesis dan Disertasi	326
» Hasil Penelitian	326
» Buku	327
» Majalah	336
» Surat Kabar	336
INDEKS	339

Tak pernah ada karya yang bebas dari bantuan orang lain. Buku yang merupakan karya kecil dan sederhana ini juga tunduk pada hukum yang sama : banyak sahabat yang ikut. Karenanya, selayaknya buku didedikasikan pada semua mereka yang bergelut dengan berbagai tema yang dibicarakan dalam buku ini : Mas Pratikno, Mas Riswandha Imawan, Mbak Linda, Mas Mada Sukmadjati, Mas Pur, Mas Haryanto, Mas Bambang Purwoko, Bli I Ketut Putra Erawan dan AAGN Ari Dwipayana, Mas Wawan, Mas Ayik, Mas Amir, Mbak Ratnawati, Bu Lien, Mas Sigit, Mbak Desi, Mbak Nur Azizah, Pak Mashuri dan guru saya Pak Josef Riwu Kaho. Tetapi di antara banyak tangan yang membantu, ucapan terimakasih yang khusus sangat pantas dialamatkan pada dua orang sahabat dan asisten saya : Umi Lestari dan Novadone Bayo yang dengan cemerlang mampu menutupi kelemahan dasar saya yang selalu tidak tabah dalam mencantumkan referensi catatan bagi karya – karya saya. Merekalah, yang dengan sedikit “clue” bisa menjangkau hampir setiap sumber yang digunakan oleh penulis selama menulis berbagai bab dalam buku ini. Lay out dan pencarian atas “cover” buku ini merupakan utang tersendiri penulis pada Mas Dimas, terimakasih.

Pada jurusan, khususnya, Laboratorium Ilmu Jurusan pemerintahan dan Devisi Riset dan Publikasi Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM yang bersedia menerbitkan buku ini ucapan terimakasih juga saya sampaikan.

Yogyakarta, Januari 2006

Bagian Pertama : Catatan Pembuka

BAB 1

Kisah Kotak Pandora dan Involusi Politik

ALKISAH, pada masa penciptaan, setelah memenuhi bumi dengan tumbuhan dan makhluk hidup, Eros, salah satu dewa Yunani merasa perlu untuk membekali makhluk ciptaannya dengan insting agar mereka bisa melindungi dan menikmati kehidupan. Prometheus dan Epimetheus, dua bersaudara anak termuda dewa Lapetus, diminta Eros membantunya mewujudkan hal di atas. Eros menugaskan mereka untuk melakukan dua hal: membagi – bagikan hadiah pada makhluk ciptaan para dewa sehingga mereka dapat melindungi dan menikmati hidup yang telah diberikan, dan menciptakan makhluk yang lebih unggul dibandingkan dengan makhluk – makhluk ciptaan lainnya yang telah ada. Untuk tugas yang kedua ini, Prometheus dan Epimetheus berhasil membuat sebuah bentuk dari tanah liat yang menyerupai gambar para dewa. Makhluk gambaran dewa ini kemudian oleh Eros diberi “nafas kehidupan”, sementara Minerva, dewa lainnya, memberikan “jiwa”. Makhluk ini akhirnya dieja sebagai manusia, makhluk yang sejak dini diniatkan untuk menguasai dan berada di atas makhluk ciptaan lainnya.

Untuk tugas pertama, setelah berbagai hadiah yang memungkinkan makhluk ciptaan yang ada bisa melindungi diri dan menikmati kehidupan sudah dibagi – bagikan kepada

makhluk ciptaan, Prometheus dan Epitheus baru menyadari bahwa tidak ada lagi “hadiah” yang tersisa untuk diberikan pada makhluk manusia yang baru diciptakan. Prometheus, terus bergelut dengan pemikirannya untuk menemukan sesuatu yang bisa diberikan pada manusia – sesuatu yang memungkinkan mereka menjadi “tuan” atas makhluk – makhluk ciptaan lainnya; sesuatu yang memungkinkan mereka mendekati kesempurnaan makhluk abadi: dewa. Ia akhirnya sadar bahwa “api” akan menjadi hadiah yang tak ternilai harga. “Kekayaan berupa api ini” akan menempatkan manusia berada di atas segala makhluk lainnya. Penguasaan atas api menjadi dasar pembeda antara manusia dan makhluk ciptaan lainnya.

Tetapi gagasan Prometheus dihadapkan pada kenyataan api adalah harta eksklusif milik para dewa yang tidak mungkin dibagikan dan tidak akan diberikan secara sukarela oleh para dewa kepada makhluk manusia karena api juga menjadi harta pembeda antara para dewa dengan makhluk ciptaannya. Karenanya, jalan yang tersedia bagi dia adalah mengambil api tanpa sepengetahuan para dewa. Sekalipun menyadari resiko yang ditimbulkan karena mengambil api dengan mencuri, Prometheus telah berketetapan hati untuk mendapatkannya lewat pintu belakang, apapun resikonya, guna memberikan manusia hadiah yang menyimpan kekuasaan sangat istimewa – api – yang memungkinkan manusia mencapai tingkat kesempurnaan hampir setara dengan para dewa.

Prometheus akhirnya berhasil mendapatkan api lewat jalan belakang dan memberikannya pada manusia, sekalipun akhirnya ia harus menghadapi sebuah hukuman tak tertanggungkan yang

dijatuhkan Yupiter, raja para dewa yang bersemayam di pucuk gunung Oplympus. Ia menemukan dirinya dalam siksaan abadi di kawasan pegunungan Kaukus, hingga akhirnya, Hercules, anak Jupiter dan Alcmene membebaskannya.

Jupiter, tidak hanya menghukum Prometheus, tapi juga manusia karena telah berani menerima api nirwana. Tapi rencana awal untuk menghukum manusia dengan kekuatan api – lewat petir – dibatalkan karena dapat menghanguskan bukan hanya bumi tempat manusia dan makhluk lainnya hidup, tapi juga nirwana tempat para dewa bersemayam. Karenanya, dengan tetap menggenggam keinginan kuat untuk memberikan hukuman bagi manusia, Jupiter meminta persetujuan para dewa untuk menciptakan “perempuan” bagi manusia sebagai hukuman. Akhirnya lewat kerja kolektif dengan menyertakan semua kemampuan para dewa, seorang perempuan yang sempurna, yang akhirnya disepakari diberi nama Pandora tercipta. Pandora dikirimkan kepada Prometheus yang menolak menerimanya karena sangat yakin tidak ada hal baik yang diberikan para dewa bagi dirinya setelah apa yang dilakukannya. Tetapi saudaranya, Epimetheus, berpikiran sebaliknya: Pandora diterima sebagai pasangan dan mereka hidup dengan bahagianya pada hari – hari awal pertemuan.

Di tengah – tengah keduanya sedang menikmati kebahagiaan dengan berdansa, muncul Mercury, utusan Jupiter yang sedang memanggul sebuah kotak besar. Sebuah kotak yang sudah diingatkan Jupiter tidak boleh dibuka. Kotak ini, segera saja memicu rasa ingin tahu Pandora. Karenanya, ketika Mercury

meminta bantuan keduanya untuk menjaga sementara kotak yang ada, kata sepakat dengan segera diperolehnya.

Daya pikat kota ini sedemikian kuatnya, membuat Pandora, untuk pertama kalinya menolak ajakan pasangannya untuk bergabung dengan para sahabat mereka dalam pesta yang meriah. Dorongan ingin tahu akhirnya membawa Pandora secara diam – diam membuka kunci pengaman, dan ia mendengar suara bisikan yang terus berulang: *“Pandora, dear Pandora, have pity upon us! Free us from this gloomy prison! Open, open, we beseech you!”*. Degup jantung Pandora bertambah cepat; tapi ia langsung menyadari ada suara langkah yang sangat dikenalnya: langkah sang pasangan, Epimetheus. Ia sangat tahu bahwa Epimetheus akan kembali memintanya untuk bergabung dengan para sahabat dalam pesta yang sedang digelar. Karenanya, pada saat paling akhir, Pandora memutuskan untuk mengintip ke dalam kotak yang ada : Ia membuka dan dengan segera sejumlah makhluk kecil bersayap coklat berhamburan melalui pintu dan jendela yang terbuka, menjangkau para sahabat, dan terus menyebar dengan cepatnya ke berbagai kawasan. Ternayat, makhluk – makhluk yang bertebaran adalah penyakit, kesedihan, kejahatan dan berbagai jenis tingkah laku imoral (*vices*). Bagitu tersentuh makhluk – makhluk yang ada, untuk pertama kali Pandora dan Epimetheus merasakan sensasi dari rasa sakit dan amarah; sensasi yang belum pernah dirasakan sebelumnya. Sesaat setelah makhluk – makhluk kecil itu pergi, untuk pertama kalinya mereka bertengkar. Dunia indah-damai yang mereka kenal sebelumnya, kini hilang entah kemana.

Tetapi di tengah – tengah pertengkaran pertama di atas, mereka mendengar suara sayup – sayup rintihan penuh belas kasihan dari dalam kotak yang sama: *“Open, open, and I will heal your wounds! Please let me out!”*. Keduanya saling berpandangan dan setelah mendengar kembali keluhan yang sama, Epimetheus memerintahkan Pandora untuk kembali membuka kotak yang ada. Pandora menurut, dan untuk kedua kalinya kotak dibuka: dan keluarlah “harapan” dari dalamnya yang segera menyapu kesakitan dan amarah yang dialam keduanya. Harapan akhirnya menjadi kekuatan yang senantiasa mengekori kemanapun perginya “makhluk kecil jahat bersayap coklat” : keduanya menjadi kekuatan – kekuatan yang hadir bersisihan dalam kehidupan manusia.

Mitologi Kota Pandora diatas, mungkin bisa dijadikan sebagai metafora – sekalipun tidka sepenuhnya bisa menggambarkan realitas perkembangan Indonesia karena dunia ideal sebelum dibukanya Pandora tidak dikenal dalam sejarah masa lalu Indonesia – untuk menggambarkan realitas perkembangan Indonesia dalam tahun – tahun awal era Reformasi ini. Pandora adalah Reformasi, yang membuka kotak – selubung otoritarianisme Orba – yang menahun. Pembukaan selubung Otoritarianisme Orba telah membawa ke permukaan semua kebobrokan yang terpendam sangat dalam dan terbungkus sangat rapi di lahan politik Orde Baru selama lebih dari 32 tahun. Semua kebobrokan yang pernah dikenal peradaban politik umat manusia kini berhamburan dengan sangat cepat ke permukaan menjangkau sembarang orang, sembarang kawasan, bahkan sembarang sektor kehidupan masyarakat Indonesia. Kisah perluasan secara cepat korupsi yang pemberitaannya meneror akal dan hati nurani

kita dalam beberapa tahun ini, terutama dalam beberapa bulan terakhir ini adalah bentuk kongkrit dari penyebaran “makhluk kecil jahat bersayap coklat”. Pendalaman dan penyebaran korupsi secara geografis ke daerah – daerah seiring dengan tercabiknya selimut sentralisasi untuk digantikan dengan desentralisasi sudah memunculkan pandangan sini mengenai “desentralisasi KKN”, Sinisme ini ditopang secara sangat sempurna oleh berbagai data penyalahgunaan kekuasaan di tingkat lokal yang antara lain diekspresikan oleh meluasnya apa yang disebut “korupsi berjamaah” di banyak daerah. Sementara penyebarannya ke ranah dan sektor lain di luar kawasan klasiknya, yakni negara – birokrasi -, seiring dengan terjadinya pergeseran *locus* politik dari birokrasi ke parpol (parlemen) telah berkibat pada meluasnya kekecewaan dan ketidakpercayaan publik atas lembaga – lembaga demokrasi. Gugatan dan sinisme yang terus meluas atas peran negatif parpol dan parlemen sudah menjadi kisah setiap hari yang kita dengar yang dikukuhkan oleh berbagai survei. Kisah “korupsi berjamaah” ala KPU – jika ini terbukti tentunya – sekedar mengamini kisah terdahulu yang berlangsung di lingkaran *political society* yang ditandai oleh perlombaan para wakil rakyat ke bui – bui negara. Kisah korupsi KPU hanya memperluas spektrum KKN, dari birokrasi (sipil dan militer) yang selalu disembunyikan selama Orba, merambah terus ke kawasan *economic society* – kisah dramatis yang melibatkan lebih dari 650 triliun rupiah dalam kasus kredit perbankan – ke *political society* – kasus anggota dewan dan para eksekutif asal parpol atau yang didukung parpol – dan kini mulai menjangkau simbolisasi *civil society* – KPU yang basis

keanggotaannya berasal dari perguruan tinggi dan aktivis LSM, setelah sebelumnya kasus koordinator Gowa, Farid Faqih.

Sementara konflik di berbagai arena, dengan beragam sebab terus menjadi kisah tak terurus hingga hari ini.² Hubungan konflik yang serius antara negara dan masyarakat bahkan anatar sesama aktor negara di ranah kebijakan publik³ mengalami pendalaman dan perluasan hingga menjangkau daerah – daerah yang ditandai oleh muncul dan meluasnya konflik antar eksekutif dan legislatif⁴.

Kisah “makhluk kecil jahat bersayap coklat” masih bisa dideretkan hingga menjangkau bilangan tak terhingga. Aneka penyakit termasuk polio, yang sudah dinyatakan bebas masa lalu, bencana lepas bencana – termasuk busung lapar yang kini mendominasi pemberitaan publik – yang hampir tak masuk dalam akal sehat kita – lebih dari 150 orang mati sia – sia tertimbun kotoran dan mungkin merupakan satu – satunya kisah paling ajaib dalam sepanjang sejarah perdaban – dan meluasnya perilaku amoral dalam masyarakat adalah sejumlah contoh kecil dari dibuka kotak oleh Pandora, kotak otoritarianisme oleh kekuatan reformasi.

Yang tampaknya tersisa dalam tujuh tahun terakhir ini, adalah tak sama halnya dengan Pandora dan Epimetheus, kita tidak sempat mendengar lambat – lambat suara lain dari balik selubung otoritarianisme yang sudah tertutup kembali. Kita tak mendengar suara “harapan” yang terus merintih – kita tidak pernah belajar dari pengalaman Orba. Karenanya, kita – tak seperti halnya Pandora dan Epimetheus – selimut Orba tak kita sibak lagi untuk kedua kali yang – bisa membebaskan “harapan” sebagai kekuatan lain terus memburu – sekalipun senantiasa terlambat dibelakangnya – ke

manapun perginya penyakit, kejahatan, tingkat laku immoral, dan sebagainya – makhluk kecil jahat bersayap coklat.

Kita menyaksikan setiap hari kesibukan diri masing – masing warga lapisan atas partai saling bertengkar diikuti diintegrasikan antara elit parpol dan warganya di akar rumputnya, mengungkapkan diintegrasikan yang sangat serius pada level *political society*. *Civil society* juga tejobak pada proses disintegrasikan dan pelemahan diri yang terus berlanjut. Intervensi berbagai variabel, mulai dari kekerasan hingga politik primordial ke lahan *civil society* berujung pada tercabik – cabiknya ranah ini. Hal ini membuat investasi maha besar ke arah penguatan *civil society* lebih banyak berakhir sebagai proyek ketimbang sesuatu yang sungguh – sungguh bermanfaat bagi tujuannya sendiri. Publik secara keseluruhan lebih memusatkan energinya pada apa yang nampak di depan mata mereka, apa yang terjadi hari ini. Hal ini semakin diperburuk oleh daya ingatan kolektif publik yang begitu singkat. Akibatnya, negara dan *economic society* yang begitu benderang sebagai sumber malapetaka bangsa di masa lalu karena watak – watak koruptif, kolusif, dan nepotistiknya, kini justru dipercaya bertindak sebagai juri bagi penyimpangan dunia *political society* dan *civil society*. Ekspos tentang watak setan *political society* dan *civil society* yang sedemikian dramatis dalam beberapa saat terakhir ini, terhapus dengan mudah dari ingatan sejarah khalayak ramai Indonesia.. Kita hampir – hampir tak mendengar dunia birokrasi dan dunia usaha kita terjerebab ke dalam sel dan bui – bui negara. Kalaupun ada, begitu minornya. Yang ada justru gelegar suara makian ke *political society* dan *civil society*: dua entitas yang baru saja bisa tumbuh setelah sangat lama

tenggelam dalam penndasan otoritarianisme Orba. Lebih dari itu, kasus – kasus yang bermunculan telah membawa persepsi publik pada keyakinan: institusi – institusi dan mekanisme demokrasi – parpol, parlemen, KPU, dan sebagainya – adalah kata lain dari omong kosong yang harus dikubuir sekarang ini juga. Kesemuanya adalah “makhluk kecil jahat bersayap coklat”.

Merosotnya secara dramatis kepercayaan pada lembaga – lembaga dan sekaligus mekanisme demokrasi – parpol, pemilu dan parlemen berikut aneka raut *civil society* lainnya – pada fase yang sedemikian *infant*-nya, menjadi investasi negatif bagi proyek sejarah bagi Indonesia masa depan: sebuah Indonesia yang demokratis, berkemakmuran, berkeadilan, dan berkeadaban. Pada fase inilah, penulis teringat pada penggambaran Greezt⁵ yang suram mengenai petani Jawa dan Bali yang terjebak dalam involusi tanpa kesudahan. Pengalaman tahun – tahun awal transisi kita mengungkap, lebih luas dari yang digambarkan Greezt, Indonesia sedang menghadapi involusi di sembarang sektor dan di sembarang ruang di republik ini.⁶ Dan hasilnya pun sangat nyata, “kemiskinan” dan “distribusi kemiskinan” di berbagai sektor. Di ranah politik, ia menjadi kemiskinan politik.

Buku ini adalah buku tentang keterjebakan, tentang keterpenjaraan, tentang involusi Indonesia dalam tahun – tahun pertama Reformasi. Bab – bab yang disajikan dalam tulisan ini adalah makalah – makalah yang disampaikan penulis di berbagai kesempatan diskusi atau seminar – kecuali Bab 2 – antara tahun 1998 tahun 2000. Masing – masing bab menggambarkan persoalan yang dihadapi pada periode penulisan makalah serta perkiraan ke depan berdasarkan argumentasi dan informasi yang tersedia

hingga saat makalah dipresentasikan. Secara sengaja naskah dalam buku disajikan sebagaimana naskah aslinya dengan sedikit pengecualian, yakni penambahan pada sejumlah bagian yang bersumber pada catatan penulis ketika menjawab pertanyaan pada sesi diskusi yang berlangsung pada masing – masing kegiatan seminar diskusi. Terdapat juga satu bab yang merupakan penggabungan dari dua makalah yang disampaikan pada dua kegiatan yang berbeda, yakni bab 6. Penggabungan dilakukan karena substansi yang dibicarakan berhimpitan, dan bahkan merupakan sekuens yang berkaitan antara satu dengan yang lain.

Kebanyakan makalah penulis untuk kepentingan seminar melalaikan catatan kaki, baik yang diperlukan sebagai referensi maupun yang diperuntukkan bagi penegasan konteks. Menyadari kelemahan di atas, penulis memutuskan untuk menambahkan catatan kaki guna memudahkan pembaca dalam merujuk karya lainnya, maupun dalam memahami sebuah argumen.

Buku ini dibagi kedalam empat bagian besar, pertama, Catatan Pembukaan, yang terdiri dari dua bab, masing – masing Kisah Kotak Pandora dan Involusi Politik, dan Jalan Politik Yang Tersumbat: Rekrutmen Elit Menjelang Jatuhnya Soeharto. Bagian kedua, Meretas Jalan Perubahan, yang terdiri dari lima bab, masing-masing, Perubahan Konstitusi; Pemilu; Mpratorium Politik; Modal; Pemodal dan Demokrasi; dan Kebebasan Informasi dan Demokrasi. Bagian Ketiga, Yang Tetap dan Yang Berubah, terdiri dari dua bab, yakni Konfigurasi Politik PaSCA Soeharto; Peta Awal; dan Aperubahan dan Pergeseran. Bagian penutup, Agebda yang Tertinggal, terdiri dari dua bab, yaitu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; dan Mengira-ngira Indonesia 2003-2005.

Bagian pertama, bab 2 merupakan karya penulis yang sudah diterbitkan dalam Prisma No. 4, April-Mei, 1997 yang menyoroti proses rekrutmen elit di Indonesia beberapa tahun sebelum Orba runtuh. Penyertaan tulisan ini penulis anggap penting guna memberikan gambaran bahwa proses keruntuhan Orba bukan peristiwa satu malam. Persoalan – persoalan serius yang bercorak struktural sudah kronis jauh sebelumnya, dan dengannya, reformasi dapat dibaca sebagai momentum pengungkapan secara massif – pembukaan kotak Pandora – persoalan struktural yang sudah sangat mendalam di tubuh sistem sosial Indonesia secara keseluruhan. Dan karenanya, dapat banyak menjelaskan keawetan dari proses involusi politik itu sendiri.

Bagian kedua dimulai dengan bab 3 mengenai perubahan konstitusi, urgensi, serta substansi perubahan itu sendiri. Amandemen UUD 1945 dipandang penting sebagai syarat untuk memfasilitasi proses transformasi dari liberalisasi politik menuju demokratisasi. Lebih jauh, diskusi dikerucutkan pada komparasi tentang HAM dan hak – hak politik warga negara serta gagasan – gagasan mengenai konstitusi modern – demokratis dalam bingkai perubahan konstitusi. Perspektif komparatif digunakan untuk memberikan gambaran bagi Indonesia bahwa realitas ideal yang dipraktekkan oleh banyak negara modern di dunia telah membuktikan pentingnya sebuah konstitusi modern yang demokratis. Bab ini dilanjutkan dengan bab 4 yang memberikan gambaran mengenai sentralisasi Pemilu sebagai mekanisme mendasar ke arah demokrasi. Juga digambarkan secara cepat persoalan – persoalan lapangan dan aturan main dengan sejumlah kemungkinannya. Misalnya, persoalan di sekitar masih efektif

berkejanya struktur otoritarian dan oligarkhis di tingkat daerah, peran lembaga, *money politics*, kondisi psikopolitik masyarakat, bekerjanya logika komunal dan politik angka, dan sebagainya yang potensial untuk melahirkan sebuah masalah yang menghambat prose transisi yang sedang berjalan.

Pada bab 5 didiskusikan mengenai moratorium politik. Dalam bab ini dielaborasi sejumlah agenda solusi sebagai akibat terjadinya distoris proses reformasi. Tumbuh dan membiarknya secara tak terduga *mutual distrust* di kalangan elit politik dan pengelompokan politik sebagai sebuah wabah politik, merupakan salah satu sumber terjadinya distorsi reformasi. Akibatnya, fenomena disintegrasi elit politik sipil meluas dengan sangat cepat yang mengindikasikan terjadinya keretakan sangat serius dalam dunia *political society*. Persoalan kedua adalah pada penekanan berlebihan para elit dan pengelompokan politik pada usaha – usaha “perjuangan kekuasaan” sebagai substansi dari politik. Hal ini diperburuk oleh asumsi bahwa periode transisi merupakan persoalan mati hidup dari diri dan kelompok masing – masing yang embikin setiap elit dan kelompok. Konsekuensi lebih lanjut, dan sekaligus sebagai akibat dari akumulasi pengalaman dan pengetahuan selama 32 Orba, penggunaan energi kekerasan dan anarkhi dipahami bukan saja sebagai solusi yang absah secara poliik dan moral, api sekaligus diandaikan sebagai energi satu – satunya yang tertinggal. Agenda utama yang harus disusun ke depan adalah: pewajaran peristiwa politik, pembangunan kembali rasa saling percaya lintas elit dang penghindaran penggunaan kekerasan.

Pembicaraan dalam bagian kedua ini dilanjutkan dengan bab 6 tentang bagaimana mempersiapkan masa depan ekonomi Indonesia dari sudut pandang politik, khususnya mengenai bagaimana peran sejarah pelaku dunia usaha di masa krisis menjelang pemilu 1999. Diskusi diawali dengan catatan reflektif atas praktek – praktek politik dan ekonomi selama Orde Baru. Perbincangan selanjutnya lebih diintensifkan pada bagaimana dan apa peran pelaku dunia usaha dalam masa transisi ini, dengan titik perhatian pada syarat – syarat perubahan perilaku kapital yang diperlukan untuk menopang terbentuknya sistem politik demokratis yang stabil dan langgeng. Kekuatan modal harus memutar haluan dengan tidak memihak negara, melainkan melakukan investasi ke lahan politik dengan jalan mengalihkan sistem alokasi investasi sosial politiknya bagi investasi demokrasi.

Bagian kedua ditutup dengan bab 7 yang menguak sentralitas “kebebasan informasi” dan “hak masyarakat untuk mendapatkan informasi”. Bercermin dengan pengalaman AS dan juga Indonesia selama Orba, bab ini memberikan eksentruasi pada premis bahwa substansi dari pergulatan media massa bukan lah pada perjuangan untuk mendapatkan kemerdekaan dan kebebasan bagi dirinya, tapi justru terletak pada perjuangan untuk mendapatkan kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi dan mengemukakan pendapat.

Dua bab pada bagian ketiga, Yang Tetap dan Yang Berubah, mencoba memberikan gambaran awal mengenai perubahan peta kekuatan politik pasca kejatuhan Soeharto meski masih dalam konfigurasi politik yang prematur (bab 8) dan mengelaborasi perubahan-perubahan politik mendasar yang terjadi selepas

runtuknya kekuasaan Soeharto (bab 9). Misalnya, terjadinya pergeseran secara drastis *locus* politik Indonesia dari birokrasi sipil dan militer ke arah sistem politik yang dikendalikan parta politik, yang mengakibatkan dominasi pendekatan *state centered* dengan *intra-bureaucratic analysis* dalam memahami Indonesia memudar. Pergeseran juga diungkapkan lewat munculnya Islam sebagai kekuatan politik pokok yang menguasai struktur politik formal dan implikasinya baik ke dalam maupun keluar politik Islam itu sendiri.

Bagian akhir buku ini, memuat dua bab (bab 10 dan 11). Bab 10 mengelaborasi KKN sebagai persoalan super serius yang dihadapi Indonesia, berikut limitasinya, serta beberapa perspektif memahami gejala KKN. Apakah ia merupakan akibat negatif dari sebuah kesalahan pengelolaan kekuasaan? Apakah KKN merupakan ketidakabnormalan yang berkerja dalam satu sitem yang normal?

Sementara itu, bab 11 yang berjudul Mengira-ngira Indonesia 2004-2005 dipaparkan sejumlah prediksi tentang perjalanan politik dan pemerintahan dalam negeri Indonesia diantara kedua tahun tersebut yang akan sangat berpengaruh dalam menentukan arah politik Indonesia. Diprediksikan akan terjadi pergeseran terhadap kepemimpinan pemerintah yang baru, terutama pergeseran perhatian dan aktor-aktor politik yang meliputi: pertama, pergeseran orientasi politik dari “perjuangan memperebutkan kekuasaan” ke arah “perjuangan untuk mempengaruhi dan mengawasi kebijakan publik”. Kedua menyangkut pergeseran dari “orientasi politik yang bercorak ideologis ke arah orientasi kebijakan. Pergeseran ketiga melibatkan aktor, yakni dari

“ideological-based political activities” ke arah *“policy-based political activities”*. Dalam konteks ini, Pemilu 2004 dimaknai sebagai motor penggerak bagi titik masuk sejumlah pergeseran tersebut.

Catatan Akhir:

1. Mitologi ‘Kotak Pandora’ yang dinarasikan secara ringkas di atas bersumber dari versi H. A. Gueber, *The Myths of Greece and Rome*, G. Harrap & Co, 1907.
2. Untuk detailnya, lihat, misalnya, Lambanh Triatmopjo, dkk, (Eds), *Potret Retak Nusantara. Studi Kasus Konflik i Indonesia*, CSPA Books, Yogyakarta, 2004. Untuk kasus yang spesifik, konflik atas sumber daya, dapat dilihat misalnya dalam, Margaretha Sfaaur, *Potensi Konflik Pengelolaan Sumberdaya Alam Papua. Studi Tentang pengoperasian PT. BP LNG Tangguh di Daerah Kepala Buruh, Propinsi Papua*, Thesis S-2 Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM< Yogyakarta, 2005.
3. Purwo Zsantoso dan Tri Susdinarjati, “Konflik dalam Perumusan Kebijakan Publik: Potret Keentingan dalam Menata Peradaban”, dalam *Ibid*.
4. Studi mengenai hubungan eksekutif dan legislatif di daerah yang ditandai oleh hubungan konflik dapat dilihat dalam, misalnya, Cornelis Lay, *Eksekutif dan Legislatif Di Daerah: Penelitian Tentang Potensi Konflik Antara DPRD dan Birokrasi di Daerah*, Laporan Penelitian “Riset Unggulan Terpadu VIII”, Fispol UGM, Yogyakarta, 2002.
5. Clifford Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, terj. S. Sipomo, Bhatara Karya Aksara, Jakarta 1976. Diterbitkan untuk Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan Institut Pertanian Bogor dan Yayasan Obor Jakarta. Sebagai alat analisis dan sekaligus metafora, involusi dipakai Geertz untuk menggambarkan terjadinya kemacetan pola pertanian yang diungkapkan melalui stagnansi tingkat produktivitas di sektor pertanian. Bahkan, terjadi periode kemerosotan produktivitas – antara tahun 1930-an hingga 1968 – yang berimplikasi pada perubahan pola konsumsi dimana proporsi konsumsi beras menurun, dan sebaliknya konsumsi jagung dan umbi-umbian meningkat. Hasil dari proses ini adalah kemiskinan karena

kemerosotan produktivitas meng-haruskan distribusi nafkah dengan tingkat yang semakin rendah. Ujung ekstimnya adalah pembagian atau distribusi kemiskinan.

6. Involusi yang melampaui kawasan pedesaan-pertanian Jawa dan Bali ini merupakan argumen dasar dalam disertasi Ignas Kleden, *The Involution of the Involution Thesis: Clifford Geertz's Studies on Indonesia Revisited*, Disertasi di Faculty of Sociology, University of Bielfeld, Jerman, 1994.

BAB 2

Jalan Politik yang Tersumbat: Rekrutmen Elit Menjelang Runtuhnya Orba

Pendahuluan

Kajian yang serius tentang elit bukan merupakan sesuatu yang sama sekali baru. Mosca kemudian Pareto bisa dicatat sebagai figur-figur awal yang mengidentifikasi fenomena ke-hadiran elit dalam setiap masyarakat, terlepas dari tingkat ke-rumitan atau kesederhanaan masyarakat yang ada. Dalam rumusan keduanya, elit dibaca sebagai minoritas terbatas yang melaksanakan kekuasaan dan pengaruh atas masyarakat secara keseluruhan karena keahlian dan kontrol mereka atas berbagai sumberdaya yang menyebar dalam masyarakat.

Hanya saja, seperti dicatat Moyser dan Mogstaffe, perhatian awal yang sedemikian serius terhadap fenomena elit ini mengalami masa-masa tidur panjang untuk kemudian kembali mengedepankan sebagai pusat pergulatan para ilmuwan sosial sejak penggalan pertam tahun 1980-an. Kebangkitan kembali pen-dekatan ini ditandai, misalnya, dengan munculnya jurnal baru, *Power and Elites*, yang mulai diluncurkan pada tahun 1984.

Terlepas dari perbedaan sudut pandang yang digunakan, elit senantiasa dilihat sebagai sebuah gejala sosiologis dan politik yang tidak terhindarkan dalam setiap masyarakat. Elit adalah sesuatu yang *inherent* dalam setiap masyarakat. Sekalipun demikian, substansi dari elit berikut akibat – akibat kehadirannya bagi sebuah masyarakat hingga hari ini masih tetap diperdebatkan. Meisel⁵, misalnya, melihat elit dalam makna negatifnya, yakni sebagai kelompok terbatas individual yang menjalankan kekuasaan atas keseluruhan masyarakat. Kelompok ini ditandai dengan adanya kesadaran, kohesifitas dan sekaligus karternya yang konspiratif. Sehingga, tidak mengherankan bila Michels,⁶ misalnya, merumuskan kehadiran elit sebagai kutukan yang akan semakin menjauhkan masyarakat dari idealisme tentang demokrasi justru tentang tendensi yang *inherent* di dalamnya ke arah yang disebut sebagai “*hukum besi oligarkhi*”.

Seperti yang akan terungkap pada bagian – bagian akhir tulisan ini, proses rekrutmen elit politik Indonesia akan bisa dengan mudah tergelincir ke jebakan hukum besi oligarkhi, jika model rekrutmen tertutup yang mengoprasikan secara eksklusif satu kriteria kelayakan dan legitimasi tidak sengaja dilunakkan.

Kontras dengan pendapat di atas, sejumlah ahli lain justru mendefinisikan elit dalam maknanya yang lebih longgar. Suleiman, misalnya, menegaskan, “*All those who occupy positions of authority are part of the elite*”. Elit menjangkau spektrum yang sangat luas dan jauh dari kohesif, apalagi konspiratif dalam karakternya. Akibatnya, kehadiran elit tidak mesti dibaca dalam makna negatifnya seperti yang dilakukan Michels.

Keller⁸, Dye dan Zeigler⁹ serta Field dan Higley¹⁰, sebagai

contoh, melihat elit sebagai minoritas individual yang melayani kelompok masyarakat lewat cara sosial yang sangat berguna bagi (kelangsungan masyarakat). Pemikiran di atas tampaknya diilhami oleh rumusa Mills² yang melihat masyarakat modern, terutama Amerika sebagai masyarakat yang tersusun ke dalam tiga lapisan. Pertama, lapisan atas yang terdiri dari elit yang menduduki strata atas struktur politik, militer dan korporasi ekonomi yang memanipulasi massa sehingga mau menerima kekuasaan mereka. Kedua, strata menengah yang diisi oleh elit yang berasal dari anggota kongres dan pemimpin organisasi buruh. Ketiga, massa yang memiliki pengaruh yang sangat terbatas.

Bertolak belakang dengan kesimpulan Michels, kehadiran elit di atas punya makna positif. Ia, misalnya, memberikan alasan bagi adanya kepemimpinan dan pemimpin yang sangat fungsional dalam menjamin terbit sosial dalam sebuah masyarakat. Kepemimpinan elit, menurut pendukung gagasan ini, merupakan prasyarat – sekaligus karakter – yang harus dipenuhi oleh setiap masyarakat, termasuk masyarakat demokratis jika ingin terus bertahan.

Kegayuhan, “Kelayakan”, dan “Keterwakilan”

Bagi kebanyakan ilmuwan politik, isu sentral di sekitar elit tidak terbatas pada bagaimana ia dimaknai dan apa akibat – akibatnya bagi masyarakat tapi sekaligus menyangkut bagaimana proses pembentukannya dalam sebuah masyarakat politik. Dengan kata lain, pertanyaan di sekitar elit bukan semata – mata pertanyaan normatif atau abstrak yang berjalan di tataran filsafat,

tapi juga berkaitan dengan konteks sejarah dan pengalaman empirik sebuah masyarakat.

Perhatian yang besar terhadap proses rekrutmen elit politik ini didasarkan pada sejumlah pertimbangan berikut ini. *Pertama*, rekrutmen elit merupakan indikator sensitif dalam melihat nilai – nilai dan distribusi pengaruh politik dalam sebuah masyarakat politik. Fokus dari analisis tidak semata – mata berakhir pada pertanyaan “siapa yang seharusnya memerintah” yang bersifat abstrak dan berada pada tataran filosofis, tapi menitik ke persoalan bersifat politik dan kekuasaan yang bersifat riil dan berada pada situasi historis seperti yang dirumuskan Dahl,¹² “siapa yang memerintah”. Melalui cara ini, studi tentang elit terutama disekitar rekrutmen elit, memungkinkan kita untuk memahami dinamika kerja internal sebuah masyarakat. Bagaimana masyarakat tersusun dalam hirarkhis sosial, bagaimana ganjaran diberikan, apa kriteria yang dipakai untuk mendapatkan status istimewa sebagai elit, dan di atas segalanya, bagaimana kekuasaan dilaksanakan oleh siapa, adalah pertanyaan – pertanyaan krusial yang bisa dijawab lewat eksplorasi elit. Inilah yang akan dilakukan pada bagian akhir tulisan ini.

Rekrutmen elit sendiri dapat digagas sebagai berikut. Setiap sistem politik, demikian Seligman,¹³ diharuskan untuk merumuskan peran – peran politik untuk kemudian diisi oleh pelaku – pelaku politik. Proses ini berwujud makna. Di satu sisi ia menyangkut transformasi peran-peran non-politik dari warga yang berasal dari aneka sub-kultur agar menjadi layak untuk memainkan peran – peran politik. Di sisi lain, ia menyangkut seleksi untuk menduduki posisi – posisi politik yang tersedia.

Lewat proses ganda ini warga dari aneka subkultur yang bersifat spesifik – komunitas agama, kelas ataupun status sosial, komunitas etnik, dan sejenisnya – menemukan celah untuk ikut serta melakonkan peran – peran politik khusus yang tersedia dalam sistem politik. “Kelayakan” dan “seleksi”, menjadi titik – titik masuk yang strategis untuk melihat bagaimana nilai – nilai dan pengaruh politik didistribusikan dalam suatu masyarakat politik.

Kedua, pola – pola rekrutmen politik merefleksikan sekaligus mempengaruhi masyarakat. Lewat pemahaman terhadap pola – pola rekrutmen elit politik, bisa diungkapkan sistem nilai, derajat dan tipe keterwakilan politik, serta basis dan stratifikasi sosial dalam sebuah masyarakat. Kita juga bisa memahami energi – energi dasar yang menentukan atau melegitimasi partisipasi dan status politik, rasionalitas di balik stabilitas dan instabilitas suatu sistem politik.

Ketiga, pola – pola rekrutmen politik juga merupakan indikator yang penting untuk melihat pembangunan dan perubahan dalam sebuah masyarakat politik. Pola – pola rekrutmen elit politik mengungkapkan proses pergeseran ekonomi, infrastruktur politik, serta derajat politisasi dan partisipasi politik masyarakat. Kesemuanya sangat berguna dalam mengukur perbedaan – perbedaan dalam hal pembangunan dan perubahan yang berlangsung dalam suatu masyarakat.

Perbincangan mengenai rekrutmen politik mengharuskan kita memasuki sejumlah isu krusial yang bukan saja berfungsi menjelaskan, tapi sekaligus mengizinkan kita untuk melakukan sejumlah prediksi. Isu – isu sosial tersebut menyangkut (1) basis legitimasi elit politik, (2) rute yang ditempuh ke arah kekuasaan,

(3) keterwakilan elit politik, dan (5) akibat – akibat bagi masa depan politik.

Secara umum, legitimasi elit politik ditentukan oleh “nilai – nilai sakral” yang diandalkan sebagai *inherent* dalam diri mereka. Bagi negara – negara baru merdeka, peran seseorang dalam sejarah pembentukan sebuah bangsa merupakan nilai sakral yang mengijinkannya untuk berada di lingkaran elit politik sebuah bangsa baru. Sakralisasi peran generasi '45 dan kini '66 dalam konteks politik Indonesia bisa dipakai sebagai contoh menonjol. Peran sejarah kedua angkatan ini telah memberikan dasar yang sedemikian kuat bagi keduanya untuk mengklaim legitimasi sebagai elit politik yang tak tergugatkan.

Demikian pula tujuan – tujuan mulia pembangunan yang dirumuskan secara tumpang-tindih dengan nasionalisme yang diandaikan menjadi tujuan dari elit politik merupakan “nilai – nilai sakral” yang melegitimasi elit politik. Atas nama nasionalisme dan pembangunan, seperti yang sudah disajikan sejarah kita, legitimasi elit penguasa mencapai bentuk selesai yang terbebas dari segala tuntutan. Sekalipun demikian, pengalaman banyak negara dunia ketiga juga mengungkapkan, tujuan – tujuan yang berskala nasional kadang berjalan bersisihan dengan tujuan – tujuan yang bercorak – primordial. Pengalaman empirik menunjukkan, kelahiran negara – negara baru – bahkan setelah mengembara sebagai negara bangsa untuk waktu yang cukup panjang – atas nama nasionalisme, justru berakhir sebagai paradoks: Ia membuat aneka kelompok tradisional menjadi lebih sensitif mengenai identitas dan status mereka.

Di tingkat elit politik, dualisme semacam ini juga mengedepan. Sekalipun elit umumnya diseleksi untuk prestasi yang mereka catat atas nama dan dengan alasan nasionalisme dan tujuan – tujuan mulia bangsa, pada saat yang bersamaan elit juga adalah “*ejected group*” yang diproduksi oleh masyarakat yang berlatar belakang tradisional. Keadaan ini mengharuskan elit politik di rata – rata negara berkembang, termasuk Indonesia, untuk juga bisa membuktikan kesetiaannya pada masyarakat yang terakhir ini. Akibatnya, pola – pola legitimasi dan kesetiaan ganda – pada kelompok sendiri dan negara bangsa – menjadi umum dijumpai di kalangan elit politik. Indonesia, juga berhadapan dengan persoalan yang sama. Sentimen dan kesetiaan nasional berjalan bersisihan dengan sentimen dan kesetiaan primordial yang sama kuatnya yang cukup banyak melahirkan persoalan.

Legitimasi elit juga bisa dibangun di atas kharisma individual yang merupakan figur sentral yang bisa mengimbangi aneka kekuatan yang saling bersaing dalam masyarakat. Elit dalam legitimasi ini menyatukan ke dalam dirinya berbagai kepentingan yang saling bertabrakan, menempatkan mereka sebagai simbol persatuan dan kesatuan bangsa. Figur kharismatik sekaligus menikmati pengakuan internasional dan dengnnya menjadikannya sebagai simbol keanggaan bangsa secara keseluruhan. Tetapi pada saat bersamaan, personalitas yang kuat ini menyebabkan figur kharisnatik menjadi simbol dari kebencian sekaligus kecintaan yang mendalam. Kasus Bung Karno, bisa dilihat sebagaisalah satu contoh yang paling tipikal dari kecenderungan ini; ia adalah obyek permanen dari kebencian yang mendalam dan sekaligus kecintaan tanpa batas.

Legitimasi elit politik tidak hanya menemukan energinya pada sejarah, tujuan – tujuan besar bangsa dan kharisma individual seperti diungkapkan di atas. Dalam praktek, proses rekrutmen elit mencerminkan, sekaligus memperkuat, nilai – nilai dominan dalam sebuah masyarakat. Lebih lagi, rekrutmen elit juga merupakan instrumen politik ke arah reproduksi komponen – komponen pendukung kekuasaan yang memungkinkan kelestarian kepemilikan kekuasaan oleh elit politik yang berkuasa bisa berlanjut. Ini hanya untuk mengatakan, kebutuhan akan preservasi kekuasaanlah yang memberikan energi bagi keabsahan baik proses rekrutmen, maupun kriteria – kriteria kelayakan politik yang dipakai.

Dalam masyarakat tradisional yang sudah mapan, kelayakan untuk menjadi elit ditentukan oleh faktor – faktor *ascriptive* seperti *kinship* yang memberikan legitimasi bagi kelas aristokrasi sebagai kolektivitas yang memonopoli kekuasaan. Akibatnya, suksesi keluarga menjadi instrumen yang melegitimasi peran politik seseorang. Ia menjadi rute tunggal kekuasaan yang menentukan pola – pola peran elit. Di samping itu, usia juga memainkan peranan yang signifikan dalam tipe masyarakat ini seperti terungkap lewat sentralitas posisi senioritas dalam menentukan tingkatan dan status. Dalam ungkapan lain, elit menemukan pembenaran dan jalan ke kekuasaan politik pada jalinan keluarga dan kesamaan darah, di samping sebagai fungsi dari usia. Gejala ini, seperti seperti yang akan terungkap dari kasus Indonesia kontemporer yang akan dibicarakan kemudian, tampaknya buka semata – mata gejala yang meluas dalam masyarakat tradisional, tapi juga hadir di tengah – tengah Indonesia “modern”.

Sebaliknya, dalam masyarakat modern dalam memberlakukan prinsip demokrasi, “kelayakan” untuk melakukan peran – peran politik dibangun lewat mekanisme pemilihan umum. Dalam pemaknaan ini, representasi menjadi kriteria dasar menentukan kelayakan untuk menjadi elit politik, sementara lembaga – lembaga politik – legislatif dan parpol utamanya dan bukannya keluarga – menjadi ajang utama pelatihan elit politik. Politik pada masa seperti ini dijalankan oleh aneka kelompok yang berpengaruh lewat kerja “agen”, “juru bicara” atau “symbol kepercayaan” yang dipilih mereka. Kelompok – kelompok ini bisa hadir dalam raut sebagai sebuah area geografi, kelompok okupasi, etnik, ataupun agama, bahkan lingkaran elit parpol.¹⁴

Konfigurasi kelompok semakin rumit seiring dengan perkembangan masyarakat yang melahirkan kelompok – kelompok baru – atau elit strategis dalam rumusan Keller -, semisal kelompok bisnis dan profesional yang mencari proteksi lewat representasi politik. Akibatnya, pejabat pejabat yang diangkat dan dipilih menemukan legitimasinya karena merupakan representasi dari kelompok yang spesifik, dan bukannya karena mewakili tujuan – tujuan besar bangsa, sejarah masa lalu, charisma, apalagi sekadar “keluarga” dan hubungan darah serta usia. Sejauh manakah hal ini berlaku bagi politik Indonesia, tetap menjadi pertanyaan.

Untuk sebagian, masa depan elit politik terletak pada derajat keterwakilannya. Elit, baik secara simbolik maupun fungsional, wajib mencerminkan prinsip representasi di atas jika ingin terus bertahan. Di dalam sebuah politik yang demokratis, adalah sebuah keharusan agar aneka kelompok masyarakat memiliki peluang formal dalam pengambilan keputusan dan ikut menikmati

prestige yang diperoleh oleh elit politik. Dan rekrutmen elit yang bersifat terbuka merupakan prasyarat dasar kearah tersebut. Tetapi dorongan dan alasan kearah sebaliknya juga cukup kuat. Efektivitas dan kepentingan preservasi kekuasaan elit yang sedang berkuasa tidak jarang berakhir dengan pembatasan – pembatasan yang semakin ketat cakupan rekrutmen elit. Rekrutmen elit menjadi bersifat tertutup menggiring proses yang ada kearah pembentukan elit oligarkhis.

Dan di sinilah persoalannya. Apabila struktur elit politik menjadi terlalu oligarkhis maka ia mangancam partisipasi dan dukungan public luas untuknya yang justru diperlukan bagi perkembangan selanjutnya. Sebaliknya, keinginan untuk mencapai derajat representasi yang tinggi lewat pelunakan struktur oligarkhis elit politik akan berakibat pada sedemikian menyebarnya spectrum elit, dengan kemungkinan resiko terjadinya kemerosotan derajat efektivitas dan pada saat yang bersamaan kehilangan monopoli atas politik dan prosedurnya.

Inilah salah satu dilemma yang dihadapi oleh banyak Negara dunia ketiga yang sering menemukan solusinya melalui sejumlah kemungkinan berikut ini: (1) pengabaian keabsahan partisipasi dari elemen – elemen oposisi; (2) pengabaian hak generasi baru untuk menjadi layak masuk ke peran – peran politik; (3) pemberian secara eksekusif satu kriteria dalam seleksi elit yang melahirkan persoalan *over* representasi; dan (4) *allianed aspirants* sebagai akibat dari perubahan yang terlampaui pesat. Ketika jalur normal ke arah pengaruh politik diblokade bagi kepentingan kelompok tertentu seperti yang terjadi dalam partai atau sistem politik yang *overbureaucratized*, maka rekrutmen anomik dengan

segala resikonya biasanya menemukan alasan untuk bertahan. Kini bagaimanakah rekrutmen elit politik berikut implikasinya bagi politik Indonesia ?

“Kasta Biru”

Proses penyusunan calon anggota legislatif adalah salah satu bagian prinsip dari proses rekrutmen politik. Jika hal ini disepakati, maka akan sangat menarik bagi kita untuk memperhatikan bukan saja basis legitimasi dan kriteria “kelayakan politik” yang dioperasionalkan dalam penentuan calon anggota legislatif dalam pemilu yang baru saja berlalu, tapi juga derajat representasi dan akibat – akibatnya bagi politik Indonesia di masa nanti.

Pengamatan secara sepintas mengungkapkan, sekitar 49 calon anggota legislatif di tingkat nasional – hampir semuanya berada pada urutan jadi – yang berasal dari kekuatan politik utama, Golkar, dan juga dalam jumlah yang lebih kecil berlaku bagi PPP dan PDI, menemukan hubungan darah sebagai basis legitimasi politik dan dasar kriteris kelayakan politik. Sekalipun argumen – argumen “kepantasan” mereka untuk menjadi bagian dari lingkaran elit politik bisa ditemukan pada sejumlah kriteria yang obyektif semisal derajat keterlibatan yang tinggi di berbagai organisasi korporatis milik Golkar atau PPP dan PDI; ataupun dalam kasus Golkar, pada penguasaan basis material yang cukup kuat yang mengijinkan mereka untuk dipahami sebagai “kelas menengah”,¹⁵ argumen umum bahwa hubungan darah menjadi kriteria pertama dalam kelayakan politik mereka sangat sulit untuk dinihilkan.

Argumen ini semakin menemukan pijakannya, bila proses rekrutmen di tingkat lokal juga disertakan sebagai bahan pertimbangan. Pola – pola rekrutmen menemukan “darah” dan “hubungan keluarga” sebagai basis legitimasi dan standar kriteria kelayakan politik sebagai elit, berkembang merata ke daerah – daerah di seluruh Indonesia. Anak, istri, menantu, bahkan sanak – saudara cukup banyak pejabat lokal, bisa dengan mudah ditemukan bertenggerdi nomor – nomor jadi DCT anggota legislatif daerah. Bahkan di periode lalu, basis sosial utama bahkan hampir tunggal, lembaga legislatif daerah adalah elit birokrasi lokal dan perluasannya (anak, istri, dan seterusnya).

Dalam sebuah seminar di UKSW Salatiga bulan Desember 1996 yang lalu penulis pernah mengungkapkan, bahwa konfigurasi politik Indonesia di abad mendatang akan diperumit oleh masuknya kasta baru sebagai pemeran politik utama. Sinyalemen di atas didasarkan pada pengamatan atas kecenderungan pergerakan masuk yang sangat agresif dari kasta politik baru yang melegalisasi diri pada kombinasi antara (a) elemen – elemen tradisional – “darah biru” secara politik – yang telah dilembagakan lewat strukturisasi garis keturunan ke dalam aneka bentuk organisasi dan (b) legitimasi yang lebih modern, semisal penguasaan basis material yang cukup kuat sebagai perwakilan dari konseptualisasi tentang kelas menengah ataupun keterlibatan dalam berbagai organisasi.

Perkembangan awal ini menurut penulis tidak bisa lagi dimengarti melalui konsep semisal nepotisme seperti yang banyak diargumentasikan. Pergerakan yang bersifat serempak dan merambah ke semua jenjang politik yang tersedia ini, lebih

menampakkan diri sebagai gejala konsolidasi kelas politik berdasarkan kategori garis keturunan. Sesuatu yang menurut penilaian penulis merupakan salah satu “penemuan” yang jenius dan fungsional sebagai instrumen preservasi kekuasaan.

Kesimpulan di atas didasarkan pada pengamatan atas proses pembentukan atau konsolidasi kelas politik baru ini yang sudah berawal sejak penggalan tengah tahun 1980-an ditandai oleh upaya sistematis penguatan basis material sebagai salah satu syarat dasar dari politik modern. Kita sama menyaksikan, sejak penggalan tengah tahun 1980-an, lewat *patronage* maksimal dari negara kelompok ini melakukan konsolidasi di bidang ekonomi secara besar – besaran dengan memasuki aneka bisnis.¹⁶

Sekalipun pada awalnya gejala di atas tampak bergerak sebagai gejala individual sehingga lebih banyak dimengerti sebatas gejala nepotisme, perkembangan selanjutnya membuktikan bahwa gejala yang ada bertukar dengan cepat untuk menjadi gerakan yang berkarakter struktural. Keterlibatan yang semakin massif pada kurun yang hampir bersamaan di semua jenjang ekonomi – pusat sampai daerah – mengindikasikan pada kita bahwa proses yang ada adalah suatu proses konsolidasi yang sistematis.

Pada waktu yang hampir bersamaan, proses individual di atas dilembagakan melalui pengaturan dan penciptaan lembaga – lembaga semipolitik yang juga berada di bawah *patronage* negara. Lewat aneka lembaga ini, proses sosialisasi nilai, penggemblengan ketrampilan organisasi dan politik, dan sebagainya berjalan dengan intens, untuk kemudian menemukan bentuk jadinya sebagai sebuah kelompok kepentingan tersendiri. Selepas proses ini, warga kelas secara bertahap mulai merambah ke organ – organ

di luar kesatuannya untuk kemudian menemukan aneka bentuk organisasi kemasyarakatan dan politik sebagai lahan pertarungan baru.

Pada perkembangan selanjutnya kita menyaksikan, kekuatan basis material yang sudah terbentuk, kekenyalan ideologis dan organisasi yang dimiliki, ketrampilan – ketrampilan politik yang dipunyai, dan di atas segalanya, warisan darah biru politik yang mengalir dalam tubuh mereka menghadirkan diri sebagai sebuah matriks kombinasi dari elemen – elemen legitimasi dan pengukuran kepantasan politik yang sangat majemuk yang menyebabkan kekuatan kelompok ini tidak bisa tidak harus diperhitungkan secara politik.

Sekalipun bukti – bukti empirik sangat sulit ditemukan, tetapi rumor bahwa permukaan bahkan mengungkapkan kasta politik baru ini secara desisif kini mampu menuntut “penjatahan” politik ke posisi – posisi dewan, menyebabkan banyak organ – organ korporatis lama milik kekuatan politik utama, Golkar, semisal Kosgoro, MKGRT, dsbnya, mengalami peminggiran politik secara berarti.

Benturan – benturan yang sangat keras di antara aneka basis sosial yang berbeda dalam Golkar selama proses penentuan DCS, berikut ungkapan – ungkapan spontan tentang boikot yang dikedepankan sejumlah eksponen organisasional di bawah *pantronage* Golkar, diikuti oleh merebaknya gugatan umum tentang berlangsungnya politik nepotisme, adalah indikasi – indikasi – betapaun samarnya – yang bisa dipakai sebagai rujukan dalam mendukung argumen umum di atas. Hal – hal tersebut, untuk sebagian, bisa dimengerti sebagai ungkapan perlawanan

terhadap meluasnya gejala konsolidasi kasta politik darah biru di atas.

Sebagai warga negara, sudah pasti kekuatan ini memiliki hak yang sama dengan setiap warga negara lainnya untuk ikut salam percaturan politik di republik ini. Bahkan bagi sebagian orang, seperti yang terungkap lewat penjelasan yang cukup banyak pejabat, gugatan – gugatan yang ada tidak relevan karena gejala semisal nepotisme, diandaikan sebagai buah imajinasi dari kelompok – kelompok ataupun undividu – individu yang kecewa dan penuh dengan rasa dengki terhadap penguasa dan keluarganya. Sementara bagi sebagian lainnya yang tidak secara tegas mengambil posisi yang menihilkan gejala di atas, pembelaan dan pembenaran gejala di atas, seperti terungkap dalam komentar sejumlah pejabat negara juga, disandarkan pada argumen bahwa legitimasi mereka sebaiknya dihakimi berdasarkan kinerja yang akan ditampilkannya sebagai anggota legislatif. Kemanapun mereka akan didemonstrasikan lewat kerja di lembaga legislatif nantinya yang ditawarkan sebagai rujukan dalam melihat keabsahan atau ketidak-absahan ataupun kelayakan atau ketidaklayakan mereka sebagai elit politik nantinya.

Yang mungkin menjadi persoalan serius seperti yang sudah diindikasikan pada bagian – bagian awal tulisan ini adalah bahwa dalam konseptualisasi tentang rekrutmen politik, faktor legitimasi tidka semata – mata terletak pada kemampuan aktual yang dimiliki, tapi juga pada pertanyaan di sekitar keterwakilan. Dan di sinilah lewat persoalan dengan rekrutmen politik Indonesia kontemporer: ia bermuara pada terjadinya *over* representasi sebagai akibat dari

operasionalisasi secara eksekutif kriteria keturunan sebagai patokan kelayakan politik dan legitimasi.

Implikasi

Kecenderungan di atas menyimpan sejumlah persoalan masa depan yang sangat serius di lahan politik Indonesia. *Pertama*, sebuah proses rekrutmen elit politik yang bersifat tertutup yang dipagari oleh parameter tunggal – kesamaan darah – dalam suatu sistem kemasyarakatan yang bersifat terbuka mengandung bahaya yang sangat besar. Dalam sebuah sistem kemasyarakatan yang sangat terbuka seperti Indonesia dimana proses mobilisasi sosial¹⁷ dan mobilitas sosial¹⁸ berjalan dalam kecepatan yang sangat tinggi, rekrutmen yang tertutup dan eksklusif pada satu kategori legitimasi dan kepastian, akan memblokir kelas – kelas masyarakat yang mengalami mobilisasi dan mobilitas sosial untuk bisa memasuki arena politik secara berarti. Persoalan

Seperti ini bisa dengan mudah mengundang benturan politik terbuka ataupun terselubung antara kelas sosial baru dengan kasta yang memonopoli politik. Kemampuan basis material kelas-kelas baru yang terlahir dari proses modernisasi ini, berikut independensi, ketrampilan, dan akses ke informasi mereka yang sangat tinggi, menempatkan mereka sebagai “raksasa politik” yang tak bisa dikecualikan dari politik. Dengan kata lain, proses-proses transformasi sosial yang luar biasa dalam masyarakat kita yang telah dan akan terus memproduksi kelas-kelas baru yang signifikan secara sosial, ekonomi dan kultural, harus menemukan arena dan saluran politik yang mampu mengakomodasi kepentingan dan hasrat-hasrat politik mereka.

Kegagalan dalam hal ini membawa resiko yang sangat besar bagi stabilitas sistem.

Di tingkat inilah, proses rekrutmen elit politik yang kini sedang berjalan, boleh jadi menyimpan benih-benih persoalan politik pelik bagi Indonesia di masa nanti justru karena eksklusifisme kriteria dan basis legitimasi yang dioperasionalisasi-kannya akan berhadapan dengan hasrat ke arah kekuasaan yang *inherent* dalam kelas sosial baru.

Kedua, pengalaman masa lalu, termasuk yang dialami Indonesia sebelum memasuki era negara bangsa mengungkapkan adanya batas yang *inherent* dari pemberlakuan suatu model politik yang berkarakter feodal. Derajat subyektivitas yang sangat tinggi dari politik semacam ini, diikuti oleh pemaknaan politik sebagai persoalan “*prestise* dan harga diri” klan politi, dan bukan sebagai mekanisme modern guna menyelesaikan konflik dan mengkreasikan kemakmuran bagi semua warga masyarakat, bisa dengan mudah melahirkan instabilitas bagi sistem secara keseluruhan.

Benturan-benturan antar “klan politik” bis saja menjadi fenomena poltiik masa depan, yang bukan saja bisa dengan mudah menyebar masuk ke masyarakat, tapi lebih lagi, akan menguras secara luar biasa sumberdaya politik, sosial, ekonomi, dan kultural dari sebuah bangsa hanya untuk melayanikonflik “klan politik” yang terjadi. Sejarah kehancuran banyak sistem feodal mengajarkan kepada kita akan kebenaran hal ini.

Ketiga, di samping resiko benturan internal sesama klan politik pembetuk kasta politik yang ama yang sangat potensial di mas depan, benturan terbuka dengan aneka kekuatan ideo-logis

ataupun non-ideologis yang sudah sangat mapan dan sekaligus sangat lama menikmati keleluasaan gerak dalam politik kita bisa saja terjadi. Sekali lagi, isyarat “pembangkangan” dan “protes” yang dikedepankan oleh sejumlah organ korporatis Golkar selama dan selepas proses penyusunan DCS dan DCT, harus pula dilihat sebagai ekspresi-ekspresi permukaan yang bersifat dini dari sesuatu yang mungkin sangat bermakna secara politik di masa depan. Demikian pula, eskalasi kekerasan politik di tingkat masyarakat selama masa kampanye dan bahkan selepas pemilu, sekalipun tidak bisa secara gegabah diandaikan sebagai produk dari proses rekrutmen elit politik yang bersifat semakin tertutup, kontribusi secara tidak langsung dari variabel ini tak bisa diabaikan begitu saja. Gejala kekerasan di atas, boleh jadi merupakan ungkapan perlawanan kelompok-kelompok baik ideologis dan non-ideologis yang semakin sulit dalam menapaki tangga politik Indonesia yang mulai dipagari secara ketat oleh kriteria “darah biru politik” sebagai ukuran-ukuran “kepantasan” dan legitimasi.

Atau dalam ekstrim sebaliknya, kesulitan-kesulitan dalam mobilitas politik yang menghadang aneka kekuatan ideologis dan non-ideologis yang kini mulai dirasakan, bisa saja akan membawa kekuatan-kekuatan ini ke arah persengkongkolan dengan kasta politik baru. Jika ini terjadi, maka maknanya bagi masa depan politik Indonesia lebih bersifat negatif ketimbang positif. Betapapun, politik yang sehat, membutuhkan kehadiran variasi kekuatan politik dengan aneka parameter yang berbeda, bukan untuk melayani impian tentang indahnya taman sari yang dihuni oleh aneka bunga, tapi lebih lagi, justru untuk tetap bisa menjamin adanya saling kontrol di antara berbagai kekuatan

yang bisa menghindarkan kita dari bentuk-bentuk kediktatoran “kelompok” ataupun oligarkhi.

Keempat, bagi kepentingan demokratisasi dan demokrasi, pemberlakuan prinsip “pengecualian” dalam rekrutmen politik seperti yang secara tersamar berlaku dalam rekrutmen politik kita merupakan salah satu ungkapan dari penyangkalan atas demokrasi itu sendiri. Substansi kesamaan dan keterwakilan merupakan bagian yang sama krusialnya dengan kriteria-lroteroa keabsahan dan kelayakan dalam setiap perbincangan tentang rekrutmen elit politik yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Apa-lagi secara sadar dan sistematis kita terus berusaha untuk menata politik kita ke arah sistem demokrasi Pancasila: sebuah demokrasi yang megandaikan setiap anak negeri adalah warga sebuah keluarga besar yang sama sederajat dalam hak dan kewajibannya.

Kelima, dilihat dari sudut pembangunan politik, pola rekrutmen tertutup melalui pemberlakuan parameter *ascriptive* akan mendistorsi proses pelembagaan politik yang justru merupakan salah satu fondasi bagi kelangsungan hidup suatu sistem politik yang modern. Politik, akan bekerja melalui jaringan hubungan individual yang sangat intim dan rumit, serta melibatkan emosi pada tingkat yang maksimal. Personalisasi kekuasaan dan politik, mengandung limitasi-limitasi yang *inherent* yang sangat beresiko bagi pengelolaan politik masa depan. Politik menjadi sangat sulit diprediksi dan stabilitasnya sangat tergantung pada daya yang melekat pada individu. Karenanya, sedikit saja kegoncangan terjadi di level individual, akan berakibat sangat luar biasa pada sistem secara keseluruhan.

Keenam, secara keseluruhan, perubahan-perubahan yang terjadi di tingkat global, tantangan-tantangan yang dibawa serta oleh aneka perubahan sosial dalam masyarakat, dan peluang-peluang yang menyertainya, kesemuanya mengharuskan kita untuk bisa mendayagunakan semua *resources* atau kekayaan yang kita miliki, termasuk *resources* elit politik yang majemuk untuk menjawabnya.

Dalam konteks seperti ini, “pembatasan” basis sosial rekrutmen elit politik untuk hanya menyangkut suatu parameter saja bermakna sebagai pemborosan secara politik. Padahal, *konon*, kata banyak futurolog, efisiensi penggunaan *resources* yang tersedia merupakan salah satu jawaban yang diperlukan oleh sebuah bangsa, masyarakat ataupun negara di milenium mendatang yang siap kita masuki sebagai syarat dasar untuk tetap bisa bertahan.

Catatan Akhir

1. Judul Asli, “Rekrutmen Elit Politik dan Implikasinya”. Tulisan ini merupakan penyempurnaan atau makalah pengantar diskusi dalam “*Seminar Nasional Proses Pembentukan Elit Politik Indonesia*” yang diselenggarakan oleh Forum Komunikasi Nasional Alumni Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (FKNA GMNI), di Gedung LIPI, Jakarta, 10 April 1997. Tulisan ini sudah dimuat dalam *Prisma* 4, April – Mei 1997.
2. Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, McDonald-Hill Book Company, New York, 1939. Buku ini merupakan versi Inggris yang diedit oleh A. Levingstone dari karya Mosca (1884), *Teorica Dei Governi e Governo Parlementare*.
3. Vilfredo Pareto, *Mind and Society*, Harcourt, Brace, New York, 1935. Ini merupakan versi Inggris yang diedit oleh A. Livingstone dari karya asli Pareto (1923), *Trattato di Sociologica Generale*.

4. George Moyser dan Margareth Wagstaffe, "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues" dalam Moyser and Wagstaffe (Eds.), *Research Methods for Elite Studies*, Allen and Unwin, London, 1987.
5. J. Meisel, *The Myth of the Ruling Class*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1958.
6. Roberto Michels, (edisi asli 1911), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Free Press, New York, 1962.
7. E.N. Suleiman, *Elites in French Society*, Princeton University Press, Princeton, N.J. h. 4, 1978.
8. Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class*, Random House, New York, 1963.
9. Thomas. R. Dye. And L. Harmon. Zeigler, *The Irony of Democracy* (3rded), Duxubury Press, North Sciuate, Mass, 1975.
10. G. L. Field and J. Higley, *Elitism*, Routledge & Kegan Paul, London, 1980.
11. C. Wright Mills, *The Power of Elite*, Oxford University Press, New Haven, 1959.
12. Robert A. Dahl, *Who Governs ?*, Yale University Press, New Haven, 1961.
13. L. G. Seligman, "Elite Recruitment and Political Development", *Journal of Politics*, 26 August 1964.
14. Beberapa pokok pikiran utama pada bagian ini diturunkan dari Seligmen, *Ibid*.
15. Perdebatan di sekitar isu kelas menengah dapat dilihat dalam Cornelis Lay, "Kelas Menengah, *Civil Society*, dan Demokrasi", *Bina Dharma*, 54, 1997.
16. Gejala ini sebenarnya bukan sama sekali baru dalam politik Indonesia. Lihat Richard Robinson, *Indonesia. The Rise of Capital*, Alien & Unwin, North Sidney, 1986. Tetapi penampakkannya sebagai bagian dari sebuah "strategi politik" preservasi kekuasaan, lebih merupakan gejala sejak pertengahan 1980-an.
17. Konseptualisasi mengenai hal ini dapat dilihat dalam Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, 55, September 1961.
18. Untuk ini lihat Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Moernizing The Middle East*, The Free Press, New York, 1958.

Bagian Kedua:

Meretas Jalan Perubahan

BAB 3

Perubahan Konstitusi¹

Rasionalitas

Gagasan tentang perubahan atau amandemen UUD 45 menjadi salah satu tema sentral yang diperdebatkan luas di kalangan aktivis, akademisi dan pelaku politik di Indonesia dalam kurun waktu lebih dari satu tahun terakhir ini. Debat ini bermula dari rumusan para aktivis mahasiswa yang bergelut untuk menemukan substansi isu yang bisa disertakan ke dalam sebuah jargon politik besar, yakni reformasi total. Dalam kerangka pencarian tema-tema substantif di atas, para mahasiswa menemukan amandemen, bahkan pergantian, UUD 45 menjadi salah satu dari 6 isu politik utama yang membutuhkan pembenahan segera.² Isu-isu ini hadir marak dalam berbagai bentuk, mulai dari pamflet hingga orasi-orasi ditengah kerumunan massa.

Alasan utama yang mengedepan dari kemunculan untuk kemudian meluasnya gagasan di atas terletak pada pengalaman historis Indonesia. Tersanderanya politik Indonesia ke dalam kerangkeng otoritarianisme secara hampir permanen terjadi justru ketika UUD 45 secara praktis menjadi konstitusi Indonesia. Pengalaman 32 tahun Orba – bahkan untuk sebagian orang dirunut jauh ke era Bung Karno – politik Indonesia mengalami

involusi ke dalam lingkaran kekerasan oleh negara secara permanen dilihat sebagai bukti kongkrit dari watak otoritarianisme yang melekat di dalam sekaligus difasilitasi oleh UUD 45. UUD 45 telah ditempatkan sebagai sumber malapetaka yang memberikan alaan legal konstitusional bagi bekerjanya politik otoritarianisme di Indonesia.

Pembahasan seperti di atas, bukan tanpa alasan yang sah. Pembeneran demi pembeneran yang dilakukan rezim Orba atas segala tindakan yang dilakukannya atas warga negaranya sendiri yang jauh dari penggambaran ideal sebuah masyarakat politik beradab, selalu menggunakan UUD 45 sebagai rujukan. Dasar legal konstitusional dari semua tindakan Orde baru, termasuk dalam pelanggaran HAM, pembungkaman kebebasan dan hak-hak politik warga negara, dan sebagainya dalam versi Orba dibenarkan UUD 45. Sedemikian sering rakyat negeri ni dihadapkan pada argumentasi “bertentangan dengan UUD 1945” dalam membatasi berbagai aktivitas warga negara. Bahkan ironisnya, “penyelamatan” atas dan “kesakralan” – sakti – UUD 1945 itu sendiri telah menjadi salah satu tema sentral dri se-tiap tindakan barbarian rezim politik dalam menghadapi warga negaranya.

Hal-hal di atas mengkonfirmasi potensi negatif dari perumusan UUD 1945 – yang karena singkat dan supelnya – sangat terbuka bagi aneka interpretasi yang bahkan saling meniadakan.

Karenanya, sangat masuk akal jika gagasan perubahan UUD 1945 Mendapatkan skala prioritas di benak kebanyakan kaum terdidik Indonesia. Sama masuk akalnya dengan penolakan, terbuka atau terselubung, dari para penikmat kekuasaan masa lalu yang mendapatkan UUD 1945 sebagai alat yang fungsional

bagi kepentingan mereka. Akan tetapi alasan tersebut bukan satu – satunya.

Alasan lainnya terletak pada keterbatasan yang *inherent* dalam UUD 45 – yang oleh Bung Karno sendiri disebut UUD darurat yang harus diperbaiki dalam kesempatan pertama – dalam mengakomodasi berbagai isu dasar, semisal hak – hak asasi manusia dan hak – hak politik warga negara, yang menjadi bagian pokok dalam membangun sebuah sistem politik dan kemasyarakatan yang demokratis. Proses pembentukannya yang sangat pendek, konteks darurat yang melingkupi proses pembentukannya, berikut fakta obyektif kebutuhan untuk “memperkuat Negara” yang masih infant agar mampu berdiri tegak sejajar dengan bangunan “bangsa” yang sudah lahir mendahuluinya dan “masyarakat” yang bahkan sudah sangat uzur usianya³, tidak bisa tidak konstitusi memberikan aksentuasi yang kuat pada kebutuhan untuk memperkuat negara. Banyak pengaturan dalam konstitusi yang meletakkan hak pada negara sambil menegaskan hak – hak masyarakat yang dalam ukuran konstitusi modern sekarang ini jauh dari mencerminkan spirit demokratis. Karenanya, masuk akal jika gerakan reformasi kemudian mendapatkan alasan yang kuat untuk memasuki wilayah perubahan – sekali lagi, bahkan penggantian – konstitusi sebagai isu yang menantang.

Faktor lain terkait perubahan politik pada skala global. Tradisi konvensional Indonesia yang dibentuk selama Orba selalu memperlakukan Indonesia sebagai sebuah komunitas politik yang “unik”, dan karenanya, tidak dapat dan tidak boleh diperbandingkan dengan pengalaman komunitas politik di luarnya, tiba – tiba mengalami perubahan dramatis. Masuknya

informasi secara tidak terbatas, - termasuk gagasan – gagasan perubahan dan pengelolaan politik masa transisi dari kawasan dunia lain yang dibawa baik oleh pemikir Indonesia, tapi terutama oleh sejumlah ahli dari luar⁴, punya implikasi sangat serius: dunia di luar diri sendiri adalah referensi penting bagi setiap usaha kita untuk menjadikan sebuah Indonesia yang lebih baik. Terbukanya cakrawala pemikiran di Indonesia sebagai akibat dari interaksi intensif dalam beberapa bulan terakhir ini dengan gagasan dan pengalaman negara – negara lain membawa pemahaman baru mengenai titik awal dari sebuah perubahan politik ke arah demokrasi: perubahan konstitusi.

Perubahan konstitusi sebagai syarat untuk memfasilitasi proses transformasi dari liberalisasi politik ke arah demokratisasi mestinya bukan sesuatu yang janggal bagi banyak peradaban politik. Spanyol melakukannya di tahun 1976 ketika rezim otoriter – militeristik Franco mengalami kebangkrutan menyusul meninggalnya Franco dan diganti oleh sebuah rezim transisional di bawah perdana menteri Soares. Penegasan kembali ke dalam konstitusi Spanyol hak – hak politik rakyat dan aturan main berpolitik yang menjamin bekerjanya prinsip *parlementarism*, membuka ruang bagi negeri matador ini untuk tumbuh menjadi sebuah negara modern yang demokratis selepas 1977,⁵ sekalipun persoalan klasik ancaman separatisme masih terus menghantui negeri ini. Dari kawasan Asia Timur, pengalaman negeri Ginseng, Korea Selatan, yang secara terus menerus melakukan amandemen atas konstitusinya juga mengungkapkan strategisnya posisi perubahan konstitusi sebagai syarat penting ke arah demokratisasi.⁶

Diskusi kita kali ini difokuskan pada kompransi tentang HAM dan hak – hak politik warga negara. Sebuah diskusi yang dimaksudkan untuk dapat mengeluarkan Indonesia dari belenggu pemahaman diri sebagai sebuah entitas yang dapat “dikecualikan” – negeri yang tidak bisa dikomparasikan karena mengira dirinya unik – yang dibangun Orba dalam 32 tahun terakhir. Dan karena tema besar kita kali menyangkut amandemen UUD 45, maka menurut hemat saya masuk akal jika perbincangan kita tetap berada dalam bingkai perubahan konstitusi ini. Untuk itu, pertama – tama saya akan memberikan sebuah *framework* bagi perubahan konstitusional, sebelum elemen – elemen HAM dan hak – hak politik warga negara didiskusikan dalam perspektif komparatif.

Konstitusi Modern-Demokratis: Perspektif Komparatif

Terlepas dari adanya “ketegangan” yang *inherent* antara gagasan – gagasan tentang konstitusionalisme dan demokrasi,⁷ sangat sedikit negara modern yang dikategorikan sebagai negara demokratis yang tidak memiliki konstitusi yang bersifat tertulis. Tercatat hanya Inggris Raya, Selandia Baru dan Israel yang tidak memfasilitasi diri dengan konstitusi tertulis modern, mengandalkan pengaturan kenegaraannya pada kebiasaan – kebiasaan konvensi. Karenanya, tidak mengagetkan jika konstitusionalisme banyak dirumuskan sebagai salah satu fondasi penting dari setiap sistem politik demokratis. Tidak satupun negara demokrasi modern yang tidak bertumpu pada konstitusionalisme sebagai salah satu tiang pokok penyangganya. Karenanya, pemaduan kata – kata “demokrasi konstitusional” sangat normal kita temukan

dalam berbagai literatur mengenai sistem politik demokrasi sebagai penggambaran dari sebuah sistem yang ideal.

Jika pengalaman berbagi negara demokratis diekstraksi ke dalam rumusan sederhana, maka dengan mudah kita akan menemukan bahwa demokrasi hanya bisa ditegakkan jika sejumlah hal berikut ini dimiliki oleh dan secara efektif bekerja dalam sistem politik yang bersangkutan.

Pertama, adanya supremasi hukum dan kepatuhan pada aturan main yang disepakati bersama (*rule of the game*). Ini bermakna, hukum merupakan sebuah sistem terpisah dan bahkan berada di atas sistem-sistem lainnya yang berfungsi sebagai juri paling akhir yang mensupervisi dan melakukan penilaian akhir atas bekerjanya sistem-sistem lainnya, misalnya sistem ekonomi dan kekuasaan (politik). Sistem hukum pula yang melibatkan sistem lainnya. Negara demokratis, selalu berdiri di atas fondasi hukum dan ditegakkan melalui penegakan hukum. Demokrasi tidak mungkin berjalan di tengah kealpaan sistem hukum.

Kedua, sistem demokrasi mengandaikan keabsahan sekaligus kewajiban pemberlakuan konstitusionalisme sebagai dasar prinsipil pengaturan hubungan antar aktor dan lembaga-lembaga politik yang ada, termasuk mengatur hubungan antar negara dan rakyatnya, dan hubungan di antara sesama warga negara.

Dalam konteks konstitusionalisme ini, tiga isu besar perlu diperhatikan. Pertama, adanya pengakuan dan pemberian ruang yang maksimal bagi bekerjanya tiga mata-rantai kelembagaan dan momentum penting *parliamentaris*, yakni partai, pemilu dan parlemen. Pengalaman banyak negara yang bergulat dalam proses transisi, mereka mengungkapkan bekerjanya ketiga mata-rantai

kelembagaan dan aktivitas di atas menjadi kunci-kunci pokok dari semua proses transisi menuju demokratisasi. Bahkan negara-negara demokrasi yang sudah mapan dan stabil, memberlakukannya sebagai sesuatu yang rutin. Sebuah sistem politik tanpa parpol, pemilu dan parlemen adalah sebuah sistem tanpa demokrasi⁸.

Spainol seperti sudah diungkapkan pada bagian sebelumnya, memulainya dengan rencana pemilu. Sebagai bagian integral dari rencana pemilu ini, Spainol memberikan akomodasi bagi kemunculan partai – bahkan partai komunisnya pun direhabilitasi dan diberi hak untuk hidup kembali dan memasuki kanch pemilu sebagai arena kompetisi damai yang legal untuk menentukan siapa pemenang yang berhak mendapatkan kontrol atas politik. Dan selepas pemilu, parleme Spainol bekerja secara intensif untuk menghasilkan perubahan-perubahan konstitusi⁹. Korea Selatan, seperti sudah disampaikan pada awal tulisan ini, juga melalui jalan yang sama dengan hasil-hasil yang juga meng-gembirkan dariukuran demokrasi.

Kedua, adanya konstitusi modern demokratis. Seperti sudah dirumuskan dalam banyak literatur dalam studi ilmu politik, adanya pembatasan kekuasaan negara (pemerintahan) dan adanya pembagian kekuasaan dan jaminan bagi bekerjanya prinsip *checks and balances* adalah hal-hal utama dalam setiap konstitusi modern-demokratis. Amerika Serikat menjadi contoh penting untuk kasus ini sehingga sering dijadikan rujukan penting dari berbagai studi. Sementara pengalaman Korea seperti sudah didiskusikan, yang merumuskan secara tegas batasan-batasan kekuasaan Presiden – misalnya adanya pembatasan masa jabatan

presiden hanya untuk 1 kali 7 tahun, tidak dapat mem-bubarkan parlemen dan hanya diijinkan memberlakukan keadaan darurat dengan seijin parlemen – adalah contoh lainnya. Dari kawasan Asteng, pengalaman konstitusional Philipina yang membatasi masa jabatan presiden hanya untuk satu periode selepas gerakan *people power* yang meruntuhkan rezim *dictator-ship* Marcos dan membawa Corry Aquino ke puncak kekuasaan adalah contoh lainnya yang signifikan untuk dipelajari. Masya-rakat Philipina belajar dengan cepat bahaya yang *inherent* dalam sebuah sistem politik yang tidak secara tegas dan jelas mengatur mengenai pembatasan masa jabatan seorang presiden.

Demikian pula, berbagai sistem politik demokratis bukan saja konsisten mengoperasionalkan sistem pembagian kekuasaan, tapi lebih lagi, di sejumlah sistem politik, gagasan-gagasan klasik *Trias Politica* telah mengalami pergeseran secara dramatis – sekalipun secara teori masih belum banyak didiskusikan. Munculnya lembaga-lembaga sampiran negara, yang menjalankan fungsi dan peran eksekutif dan yudikatif yang secara klasikal dipastikan sebagai ranah kerja Eksekutif dan Yudikatif, mengkonfirmasi pergeseran di atas. Kehadiran berbagai Komisi atau lembaga yang secara spesifik menangani masalah hak asasi manusia di banyak negara, misalnya adalah salah satu contoh menonjol. Fungsi-fungsi yang lain pun, misalnya, dalam penegakan hukum untuk sebuah kejahatan yang spesifik – korupsi misalnya – sudah banyak dialihkan ke institusi sampiran negara disejumlah sistem politik demokratis.

Aspek penting lainnya dari sebuah konstitusi modern-demokratis terkait dengan adanya penerimaan dan pengakuan

terhadap hak-hak politik minimum rakyat, yakni hak untuk berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat – sebagai fondasi bagi muncul pengorganisasian masyarakat, termasuk dalam raut sebagai partai politik, berikut sebagai fondasi kebebasan pers dan informasi, dan sebagai dasar bagi munculnya tindak-tindakan *ad hoc* warga masyarakat untuk memproyeksikan kepentingan-kepentingan dan tuntutan serta dukungan mereka, misalnya demonstrasi, mogok, dsbnya –, merupakan elemen-elemen yang imperatif sifatnya dalam setiap konstitusi modern yang demokratis.

Pengaturan mengenai berbagai hak yang terkait dengan hak-hak asasi, sipil, politik, ekonomi, dan kultural warga negara dan kelompok-kelompok tertentu – perempuan, anak, dan migran misalnya – bukan sesuatu yang baru. *Box* berikut ini memuat intisari tujuh dokumen PBB yang berkaitan dengan masalah ini.

The UN's Human Rights Treaty Regime

Dalam lebih dari 50 tahun terakhir, PBB telah menghasilkan berbagai instrumen bagi Hak – hak asasi manusia. Inti dari keseluruhannya termuat dalam 6 *Treaties* yang mengikat negara – negara yang telah meratifikasinya:

1. The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). Dokumen ini menegaskan hak – hak atas kerja; membentuk organisasi buruh dan mogok; asuransi; standar hidup layak, termasuk kecukupan sandang, pangan dan papan; kesehatan; pendidikan; terlibat dalam kehidupan kebudayaan; menikmati hasil kemajuan ilmu pengetahuan; dan hak untuk melindungi keluarga. Juga ditegaskan hak menentukan nasib sendiri dan persamaan, serta bebas diskriminasi yang juga termuat dalam dokumen hak – hak sipil dan politi.
2. The Covenant on Civil and Political Rights (1966). Di samping dua hak terakhir di atas, dokumen ini menegaskan hak – hak hidup, bebas dari penyiksaan dan perbudakan; kebebasan dan keamanan diri; kebebasan bergerak dan tinggal; perlindungan hukum yang sama; privasi; kebebasan berfikir, beribadah dan beragama; kebebasan ekspresi; kebebasan berserikat; dan terlibat dalam masalah – masalah publik.
3. The Convention on Elimination of Racial Discrimination (1965). Dokumen ini secara khusus dimaksudkan untuk menghadapi diskriminasi; memberikan jaminan tidak boleh ada diskriminasi dalam menikmati hak – hak ekonomi, kultural, sosial, sipil, dan politik yang ditetapkan dalam the Universal Declaration of Human Rights.
4. The Convention on Elimination of All Form of Discrimination Against Women (1979). Konvensi ini melindungi kaum perempuan sehingga tidak didiskriminasikan atau dikecualikan dalam proses pembangunan; sekaligus menjamin hak partisipasi perempuan dalam hak politik, ekonomi, dan sosial.
5. The Convention on the Rights of the Child (1989). Konvensi ini menegaskan kembali hak – hak anak untuk hidup; memiliki identitas dan kebangsaan; kebebasan mengekspresikan diri; kebebasan berpikir; kebebasan beribadah dan beragama; kebebasan berserikat; privasi; akses ke informasi; dilindungi dari kekerasan, penyiksaan, dan pengabaian; kesehatan; pendidikan; standar hidup layak; jaminan sosial; beristirahat dan berekreasi; bebas dari eksploitasi; bebas dari penyelundupan anak dan terlindung dari prostitusi; bebas dari penyiksaan dan kekerasan, perlakuan tidak manusiawi atau yang merendahkan; dan dihormati dalam proses kriminal.
6. The Convention Against Torture (1984). Konvensi ini dimaksudkan untuk melindungi manusia dari penyiksaan dan tindakan kejam lainnya, tindakan atau hukuman tidak manusiawi atau merendahkan.
7. The Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Member of Their Families (1990). Belum diberlakukan karena masih membutuhkan terpenuhi syarat minimum Negara yang meratifikasi.

Semua negara demokrasi di muka bumi ini, bukan saja memberlakukan hal – hal di atas dalam kehidupan politik mereka, tapi bahkan merumuskannya secara tegas dalam konstitusi mereka. Bahkan hak – hak politik ini disejumlah negara diperluas untuk mencakup hak – hak ekonomi, sosial, dan kultural yang juga telah diadopsi menjadi bagian penting “konstitusi global” yang terungkap akan pengakuan akan adanya hak ekonomi, sosial dan budaya dari kolektivitas masyarakat yang kini dipayungi oleh ECOSOC^o. Di negara – negara Skandinavia, Norwegia misalnya, hak untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, dan kultural, dirumuskan secara tegas dalam konstitusi mereka. Hak – hak ini kemudian diwajibkan kepada pemerintah untuk mewujudkannya. Di Norwegia, perwujudannya bahkan dirumuskan secara sangat tegas sebagai kewajiban – kewajiban utama pemerintah daerah (*county* dan *municipality*). Hak – hak yang dijamin secara konstitusional di atas merupakan bagian mendasar dari sistem *welfare state* yang dibangun di negara – negara Skandinavia di belahan utara Eropa. Inilah yang menyebabkan, fungsi – fungsi fundamental dari struktur politik di tingkat lokal – pemerintah daerah – di negara – negara ini lebih ditekankan pada aspek pelayanan publik, ketimbang dimensi politik sepereti yang terekam dalam pengalaman Indonesia dan Philipina misalnya. Tidak juga mengherankan jika tradisi politik lokal di kawasan ini menekankan pada aspek “pengabdian dan pelayanan” sebagai fungsi pokok politisi lokal. Anggota parlemen lokal adalah “amatir”, dalam pengertian tidak hidup dari fungsinya sebagai wakil rakyat, yang dilawankan dengan politisi nasional mereka sebagai kaum “profesional” yang memperlakukan politik sebagai bidang kerja yang menjadi sumber penghidupan diri dan keluarga.

Elemen yang sama mendasarnya dari setiap konstitusi modern adalah adanya pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi

Manusia (HAM), berikut diterima dan diberlakukannya *citizenship* – kewarganegaraan¹¹ – sebagai prinsip pokok dalam sistem politik yang bersagkutan. Pengintegrasian HAM sebagai bagian imperatif dari setiap konstitusi modern telah dilakukan oleh banyak negara. HAM bahkan telah menjadi salah satu bagian paling prinsip dari sebuah proses yang dirumuskan oleh Feith sebagai “*constitutionalization of world politics*”. Ia bukan saja melibatkan hak – hak asasi individual manusia, tetapi sekaligus hak – hak kolektif seperti terungkap lewat berbagai dokumen internasional tentang hak – hak sipil dan politik, serta hak – hak ekonomi, sosial, dan kultural. Di bawah kerangka hukum internasional setiap negara diwajibkan untuk menjalankan tiga hal secara serentak dalam kaitannya dengan HAM, yakni menghormati, menjamin dan mengadopsi prinsip – prinsip HAM sebagai bagian dari kebijaksanaan domestik masing – masing negara.¹² Bagi Indonesia, penyertaan HAM dalam konstitusi bukan pula pengalaman yang sama sekali baru. Hasil kajian Buyung Nasution¹³ atas kerja Konstituante selama proses penyusunan konstitusi baru Indonesia menunjukkan bahwa dalam era pergulatan ideologis di Konstituante pada pertengahan hingga akhir 1950-an, lembaga ini telah mampu menyelesaikan keseluruhan dokumen rumusan mengenai HAM yang akan diintegrasikan ke dalam konstitusi baru.

Perhatian dunia internasional pada persoalan HAM terungkap juga lewat pembentukan lembaga – lembaga lintas negara yang berfungsi untuk memfasilitasi dan sekaligus menegak HAM. Untuk kawasan Amerika misalnya, terdapat lembaga yang disebut *The Inter-American Court of Human Right*. Kawasan Eropa dan Afrika juga memiliki lembaga – lembaga sejenis. Sementara pengalaman

Indonesia dengan keterlibatan banyak organisasi internasional dalam membantu Komnas HAM¹⁴ mengungkapkan sentralitas isu ini di dunia internasional.

Penyertaan HAM ke dalam konstitusi sebuah negara praktis merupakan gejala di semua negara demokrasi modern. Bahkan di negara seperti India, hak – hak minoritas¹⁵ dijamin secara tegas dalam konstitusinya terlepas dari masih tetap problematiknya intepetasi tentang dasar penentuan status minoritas-mayoritas. Hak ini juga dipertegas dengan akomodasi pada tingkat konstitusi terhadap bahasa yang majemuk. Secara konstitusional India mengakui adanya 18 bahasa resmi sekalipun bahasa nasionalnya adalah Hindi sementara bahasa alternatifnya adalah Inggris. Kebebasan beragama dan ber-Tuhan dijamin dalam pasal 25 konstitusi India. Sementara jaminan konstitusional bagi kul-tur masyarakat dirumuskan dalam pasal 29 sebagai berikut: *“Any section of the citizens reciding in the territory of India or any part there of having a distinct language, script or culture of its own shall have the right to conserve the same...”*. Hak spesifik yang bersifat fundamental juga diberikan pada institusi pendidikan milik kelompok minoritas, yakni dalam hal membentuk dan mengaturnya.¹⁶

Aspek penting lainnya yang harus ada dalam setiap konstitusi modern-demokratis adalah, seperti sudah disebutkan di atas, pengakuan dan pembentukan prinsip *citizenship*. Prinsip ini mengandaikan dan sekaligus menerima premis tentang kesetaraan warga negara tanpa kecuali dalam segala hal. Prinsip ini mengabaikan politik pengecualian atas dasar kriteria apapun, termasuk agama, entitas, gender, dan seterusnya. Prin-

sip ini merupakan dimensi pengaturan ke dalam yang paling fundamental suatu paham negara bangsa dan nasionalisme sebagai dua fenomena politik paling spektakuler dalam lebih dari satu abad terakhir ini. Prinsip ini menjadi sangat kritis, terutama dihadapkan pada realita obyektif negara-bangsa modern yang praktis diwarnai oleh pluralisme¹⁷, bahkan multikulturalisme.¹⁸ Tidak satupun negara bangsa di muka bumi ini yang dapat tegak

Dan terus bertahan, kecuali kewarganegaraan diterima dan di-prekatekan sebagai dasar pengaturan hidup bersama. Kewarganegaraan telah menjadi kekuatan penting dalam melindungi ragam perbedaan dan hakekat kemajemukan umat manusia dari kehendak-kehendak politik dan ideologis – etnonasionalisme dan politik primordial misalnya –, untuk menguburnya lewat praktek-praktek penyeragaman. Upaya penguburan diversitas bahkan coba dilakukan lewat politik permusuhan seperti yang diproyeksikan – dan gagal – oleh Hitler¹⁹ lewat operasionalisasi secara keras ide pemurnian ras Arya. Prinsip ini pula yang telah menjaga moral dan menjadi motif dasar perjuangan kaum hitam Afrika Selatan hingga mampu menyingkirkan apartheid dari beranda politik mereka yang memungkinkan sebuah Afrika Selatan yang demokratis mulai dapat dibangun.²⁰ Bahkan secara lebih luas, sejarah peradaban politik telah membuktikan, bahwa hasrat atas persamaan ini telah menjadi kekuatan pokok untuk mendorong berbagai perubahan di berbagai belahan dunia, termasuk yang melibatkan kekerasan seperti revolusi dan perjuangan melawan kekuasaan kolonial. Menjadi sangat logis, dengannya, jika Pembukaan UUD 1945 dimulainya dengan preposisi yang sangat jelas dan tegas mengenai hakekat persamaan umat manusia ini.

Karenanya, tidak mengherankan jika konstitusi modern rata-rata negara demokrasi memberikan jaminan yang jelas dan tegas mengenai kewarga-negaraan ini. Bahkan di Norwegia, misalnya, konstitusi negeri yang dikenal dengan “midnight sun-nya” melarang secara tegas untuk menyertakan pertanyaan tentang “agama dan afiliasi politik” dalam setiap wawancara yang dilakukan dalam proses rekrutmen ke dalam birokrasi pemerintahan. Hal-hal di atas diandaikan sebagai wilayah pri-vaat yang tak boleh disentuh, apalagi dijadikan sebagai dasar oleh negara dalam rekrutmen. Hal ini bertentangan secara

Diametral dengan pengalaman rata-rata negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Bahkan, dalam konstitusi Indonesia, “orang Indonesia asli” masih efektif sebagai dasar legal untuk berada pada jabatan politik tertinggi di negeri ini. Penegasan persamaan hak lewat penempatan kewarganegaraan sebagai hal prinsip berlangsung di banyak negara, dimana identitas majemuk seorang warga diterima sebagai realitas yang hidup di wilayah individual yang tidak boleh disentuh oleh kekuasaan negara dan kekuasaan sosial lainnya, apalagi dipersoalkan sebagai “dosa” atau “cacat” politik.

Di negara kita, perkembangan terakhir menunjukkan, politik “pengecualian” muncul secara kental, bahkan mendapatkan dasar legalnya. Hingga kini, warga Indonesia keturunan Tionghoa dan India, masih tetap dalam statusnya sebagai “bukanwarga negara” yang harus bergelut dengan keringat dan sogokan untuk membuktikan dirinya sebagai warga negara yang secara administratif sah. Lebih dari 50 aturan bermain yang sebagian sudah diletakkan penguasa Belanda yang diskriminatif masih tetap

dipakai sebagai acuan pokok dalam mengatur kedua komunitas ini. Perjuangan panjang kedua kelompok masyarakat ini, tenggelam begitu saja diterpa aneja pertimmbangan lainnya yang dibangun di atas asumsi superioritas suku bangsa “asli Indonesia”. Masih efektifnya pemberlakuan Surat Bukti Kewarga-negaraan Republik Indonesia (SBKRI) bagi etnik keturunan Tionghoa dan India – sekalipun boleh jadi lebih dimotivasi oleh kepentingan uang para birokrat –; gagalnya warga kedua suku bangsa untuk mendaftarkan “peristiwa-peristiwa sipil siklus hidup manusia” seperti kelahiran, perkawinan, kematian bagi diri mereka, adalah dua contoh kecil yang membuktikan perjalanan peradaban politik kita belumlah sampai pada fase sebuah bangsa modern yang demokratis, apalagi yang membingkai kerjanya dengan prinsip konstitusionalisme. Masih diperlukan perjalanan panjang

Bagi bangsa ini untuk tegak sebagai sebuah bangsa yang menghormati perjuangan ejarahnya sendiri: perjuangan mewujudkan persamaan hak sebagai makhluk manusia.

Politik pengecualian – diskriminasi – juga masuk ke wilayahkelamin. Sekalipun pengecualian berdasarkan gender berbeda dengan politik pengecualian yang dialami etnik Tionghoa dan India karena tidak berada dalam ranah resmi negara – tidak diatur dalam aturan resmi negara – ia tetap sangat serius untuk diperhatikan. Bangunan kemasyarakatan patriarkhal²¹ Indonesia yang berulang kali mencoba – bahkan dengan menggunakan legitimasi energi agama – mengkonversi dan mengeksploitasi maskulinitas sebagai hak keutamaan dalam jabatan publik, merupakan kondisi sosiologis yang akan sangat menyulitkan tegaknya prinsi kewarganegaraan – persamaan – dalam realitas

politik ke depan. Perdebatan seru mengenai status gender telah berulang – kali hadir sebagai topik yang menyita perhatian publik. Bahkan dalam kebanyakan kasus, topik ini dipaksakan menjadi wacana publik karena merupakan jalan mudah dan murah secara sosial guna merealisasi agenda politik untuk menaikkan hak politik lawannya, dengan mendelegitimasi secara kultural dan sosial hak politik seorang warga negara. Serunya perdebatan di sekitar status gender Megawati²² dalam beberapa kurun waktu terakhir ini seiring dengan masuknya beliau ke dalam kompetisi politik menuju kursi kepresidenan adalah salah satu bukti tak terbantahkan. Bisa diperkirakan, perdebatan di sekitar isu gender ini akan terus berulang mengikuti siklus politik lima-tahunan. Dan bisa dipastikan pula, bahwa kontroversi ini akan menjadi kekuatan penting di masa nanti yang akan mengkonsolidasi gerakan perempuan dalam menuntut hak – hak politiknya secara setara dengan kaum laki – laki.

Sementara masuknya variabel agama sebagai dasar bagi penentuan *representativeness* adalah contoh menonjol lainnya.²³

Bisa dipastikan, dalam beberapa tahun ke depan dimana ekselerasi gagasan otonomi daerah akan menemukan momentumnya yang lebih solid, praktek penyangkalan terhadap prinsip kewarganegaraan akan lebih intensif berjalan. Kewarganegaraan, bisa diperkirakan akan mengalami kesulitan untuk bernafas secara wajar di ruang – ruang politik lokal semakin sempit karena dijejali oleh politik identitas atau – meminjam Almond dan Verba²⁴ budaya parokhialisme.

Dalam konteks perbincangan di atas – perbincangan me-nge-nai realitas ideal yang didemonstrasikan oleh banyak

peradaban modern dan realitas obyektif Indonesia yang masih jauh dari bentuk ideal – saya kira, perbincangan dan sekaligus kebutuhan untuk melakukan perubahan atas UUD 45 mendapatkan kegayuhan. Amandemen UUD 45 menjadi wajib, justru karena ia – dalam komparasinya dengan konstitusi negara demo-kritis lainnya dan dengan gagasan-gagasan tentang negara konstitusi modern-demokratis, menyimpan di dalamnya kele-mahan-kelemahan mendasar.

Ketiga, demokrasi mewajibkan berfungsinya etika dalam praktek politik. Etika – etika umum dalam demokrasi semisal pemerintahan mayoritas yang mendapatkan status mayoritasnya lewat proses pemilu yang jujur dan adil, ataupun adanya hak utama bagi pemenang pemilu untuk menyusun pemerintahan – sekalipun pembentukan pemerintahan minoritas juga bisa dengan mudah ditemukan di banyak sistem politik demokratis -, merupakan hal – hal pokok dalam system politik demokratis. Padahal level individual, ketika pertanggungjawaban publik diandaikan sebagai nilai tertinggi dalam pengelolaan politik pemerintahan, sejumlah negara demokratis dengan sengaja dan sabar mengembangkan dan mempraktekkan etika pengunduran diri dari jabatan public bagi mereka yang gagal, bahkan di sejumlah kasus hadir dalam bentuk ekstrim: pejabat yang gagal membunuh diri sendiri sebagai wujud pertanggungjawaban publik-nya²⁵.

Penelusuran di berbagai negara demokratis mengungkapkan, kebanyakan Negara demokrasi mengandalkan pada etika sejenis, terutama ketika konstitusi tertulisnya tidak secara spesifik merumuskan, atau dalam kasus Inggris, Israel, dan Selandia Baru, ketika konstitusi tertulis tidak mereka punyai. Dengan cara ini

demokrasi dan konstitusionalisme bukan saja dirawat, tapi juga diberi makna yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Aku-mulasi pemahaman dan pemberlakuan gagasan-gagasan etis ke dalam kehidupan berbangsa dan bernegara inilah yang telah membawa sistem politik memasuki era peradaban politik ideal yang coba dikejar secara tertatih-tatih oleh ke-banyakan Negara dunia ketiga.

Kealpaan aspek etnis ini menjadi sangat menonjol dalam politik Indonesia, terutama dalam beberapa bulan terakhir pasca pemilu. Kita masih membutuhkan waktu yang sangat panjang untuk bisa mewujudkannya. Pemelesetan pembacaan dukungan politik yang diperoleh salah satu parpol dengan cara mengkontraskan dengan presentasi agregat yang diperoleh semua partai kecuali partai yang bersangkutan – PDI Perjuangan hanya mendapatkan 34% suara yang karenanya dimerosotkan pemaknaannya sebagai bukti tidak didukung oleh 66% rakyat Indonesia yang merupakan angka agregat perolehan suara dari semua parpol peserta pemilu di luar PDI Perjuangan – seperti yang baru –baru ini muncul²⁶, bisa dipastikan di luar kewajaran etika politik.

Pembiasan-pembiasan di bidang etik ini, memerlukan waktu yang sangat panjang. Ia membutuhkan kesabaran tidak terhingga dan mewajibkan keterlibatan setiap warga bangsa dalam proses investasinya. Etika politik menjadi krusial justru karena gagasan demokrasi dan konstitusionalisme hanya mungkin efektif bekerja jika dikawal secara terus menerus melalui etika politik. Ada keterbatasan yang inherent dari sebuah dokumen tertulis, termasuk konstitusi, untuk mengakomodasi segala hal ideal yang diperlukan bagi bekerjanya sebuah sistem yang baik. Etika politik,

lewat pengalaman negara lain, telah memfungsikan dirinya secara sempurna untuk mengisi keterbatasan yang ada.

Catatan Penutup

Diskusi sejauh ini mengungkapkan kebutuhan obyektif kita sebagai bangsa untuk menata kembali konstitusinya sehingga mampu menampung kehendak-kehendak dasar dari perkembangan peradaban politik baru: demokrasi. Sebagai bangsa yang sedang meniti jalan terjal menuju demokrasi, perubahan konstitusi sebagaimana diajarkan pengalaman sejumlah negara yang pernah melewatinya, bisa dijadikan sebagai “jalan pintas” yang strategis. Tetapi perubahan konstitusi sendiri bukan jawaban tunggal. Substansi perubahan justru merupakan inti dari “jalan pintas” yang ada, dimana gagasan tentang HAM, kebebasan sipil dan hak-hak politik warga Negara, prinsip kewarganegaraan menjadi inti-inti pentingnya.

Sama pentingnya dengan perubahan konstitusi adalah usaha-usaha pengawalan dan perawatan tak kenal lelah bangunan sistem politik demokratis konstitusional yang akan kita bangun. Hal ini antara lain dapat diwujudkan melalui pembiasaan diri untuk menerima dan mempraktekkan etika politik dalam keseharian politik kita. Dengan cara ini, rasanya Indonesia yang lebih baik tak akan tertahan sebagai imajinasi dalam 10 hingga 20 tahun ke depan.

Hal di atas memang bukan merupakan jaminan dan tidak bisa dimengerti sebagai jawaban tunggal atas seluruh problema berbangsa dan bernegara kita sebagaimana banyak negara juga sudah membuktikan. Tetapi, perjalanan sejauh apapun mem-

butuhkan ayunan langkah pertama: perubahan konstitusi yang menyertakan perlindungan HAM dan penegasan prinsip kewarganegaraan serta mengakomodasi hak-hak politik warga akan menjadi ayunan langkah awal, bahkan ayunan langkah awal yang sangat besar yang akan sangat menentukan arah kita ke depan.

Catatan Akhir

1. Judul asli, HAM dan Hak-Hak Warga Negara: Catatan Komparatif. Bab ini merupakan makalah pengantar diskusi yang disampaikan penulis dalam Seminar Dies Natalis Fisipol UGM ke 44 tentang “*Amanademen UUD 1945*”, diselenggarakan oleh Fisipol UGM, Yogyakarta, 18 September 1999.
2. Tema lainnya yang diusung oleh para mahasiswa dalam berbagai demonstrasi untuk menurunkan Soeharto, dan terus dilanjutkan sebagai tekanan pada rezim penggantinya meliputi antara lain, penurunan harga-harga, pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, pencabutan Dwi Fungsi ABRI, pencabutan UU Politik Orde Baru, dan pergantian kepemimpinan nasional. Lihat berbagai pemberitaan media massa sejak Mei 1998.
3. Kontestasi, bahkan konflik antar Negara, bangsa dan masyarakat – sebagai tiga entitas yang berbeda – sebagai akibat dari selisih waktu pertumbuhan sejarahnya – negara yang masih sangat belia, yang dibangun di atas bangsa yang juga relative belia, tapi diletakkan dipunggung sebuah masyarakat yang sudah sangat tua – merupakan salah satu tantangan penting dalam proses formasi awal pembentukan negara-bangsa di rata-rata negara baru. Secara konseptual hal ini dirumuskan oleh Organsky sebagai fase “unifikasi primitive”. Lihat A. F. K. Organsky, *Stages of Political Development*, Knopf, NY., 1965. Menurut Organski, ada 4 tahap perkembangan politik yaitu (1) Politik unifikasi primitive, (2) Politik Industrialisasi, (3) Politik kesejahteraan nasional, (4) Politik bekeliimpahan atau kemakmuran (*politic of abundance*).
4. Menarik untuk diperhatikan bahwa selama bulan-bulan awal selepas jatuhnya Soeharto, serangkaian pertemuan ilmiah yang melibatkan pakar

terkemuka dunia dari berbagai negara berlangsung dengan sangat intensnya, baik di Indonesia maupun di luar negeri. Salah satunya diorganisir oleh LIPI bekerjasama dengan The Ford Foundation, tanggal 12-14 Agustus 1998, Hotel Kartika Candra, Jakarta, yang mendatangkan tokoh-tokoh besar dalam bidang konstitusionalisme seperti Juan Linz dan Alferd Stepan.

5. Untuk kasus Spanyol lihat misalnya, Juan J. Linz dan Alferd Stepan,, “Defining and Crafting Democratic Transition” disampaikan dalam konferensi internasional tentang *Toward Structural Reform for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects*, kerjasama LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 12-14 Agustus 1998.
6. Amandemen konstitusi Korea Selatan pertama kali dilakukan pada tahun 1960 selepas “Gerakan April” dengan menyertakan pembatasan kekuasaan presiden serta pemulihan kembali posisi PM yang hanya berusia sangat singkat karena dikudeta oleh militer di bawah kendali Mayor Jenderal Park Chung Hee dengan dukungan sahabatnya Kim Jong Pil (16 Mei 1961). Pemerintahan militer dikendalikan oleh Komite Militer Revolusioner yang beranggotakan 30 perwira di bawah komando Jenderal Chon Do Young yang membentuk sebuah dewan untuk mengkonstruksi politik nasional yang dipimpin oleh Park Chung Hee. Ia kemudian dinobatkan sebagai PM pada tahun 1962. Amandemen konstitusi berikutnya yang signifikan terjadi pada tahun 1986. Amandemen ini penting karena menyertakan perosalan – persoalan fundamental ke dalam konstitusi baru, misalnya, pembatasan masa jabatan presiden menjadi satu periode dengan siklus tujuh tahun, larangan bagi Presiden membubarkan Majelis Nasional, syarat pemberlakuan UU darurat yang harus melalui persetujuan Majelis Nasional, dan pembentukan badan pemilihan presiden yang baru. Langkah – langkah perubahan mendasar terjadi pada tahun 1987 menyusul demonstrasi besar-besaran pada 27 Mei 1987 dan semakin mendekatnya penyelenggaraan Olimpiade musim panas 1988. Roh Tae Woo, Ketua baru Partai Demokrasi Keadilan yang berkuasa diajukan sebagai kandidat presiden. Ia mengajukan proposal “Deklarasi Demokratisasi” yang pada intinya menawarkan perubahan konstitusi sebagai jalan guna mewujudkan pemilihan presiden secara langsung, perubahan

- sistem pemilu, pembebasan tahanan politik, perlindungan HAM, pemberian kebebasan politik dan pers, restorasi ekonomi daerah dan sistem pendidikan Perguruan Tinggi, pemberian jaminan yang sama bagi parpol, pelaksanaan pembangunan social. Lihat Widyanughahanto, *Demokratisasi di Korea Selatan, Pergolakan Politik Dalam Jalan Menuju Konsolidasi Demokrasi Korea Selatan 1987-1998*, Thesis S-2, Ilmu Politik UGM, tidak dipublikasikan. Lihat pula John Higley, et al., "Elite Settlements in Taiwan", *Journal of Democracy*, Volume 9, No.2, April, 1998.
7. Mengenai adanya "ketegangan" dalam jangka pendek dan sekaligus "titik rujuk" antara konstitusionalisme dan demokrasi dalam jangka panjang dapat dilihat dalam Cornelis Lay, *Konstitusionalisme, Pembangunan Sipil, dan Demokrasi*, Makalah pengantar diskusi tentang tema yang sama yang diselenggarakan oleh IRE Yogyakarta dan Inpi-Pact, Jakarta, 1 Maret 1999.
 8. Untuk diskusi lebih lanjut mengenai isu ini lihat, Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, Publisher, 1976, NY. Lihat Pula, Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.
 9. Perubahan konstitusi di Spanyol diawali dengan pembentukan "Panitia 7" dalam parlemen hasil pemilu 1977 yang kemudian menghasilkan sebuah dokumen yang disebut "Konsensus" yang dijadikan sebagai dasar acuan bagi penyusunan konstitusi baru Spanyol.
 10. ECOSOC (The Economic and Social Council) merupakan salah satu badan PBB yang dapat dimobilisasi guna perjuangan demokratisasi. Dengan fungsi sebagai organ pokok PBB yang menangani permasalahan HAM. Piagam PBB member wewenang pada ECOSOC menyusun rekomendasi guna mempromosikan penghormatan pada dan kepatuhan untuk menerapkan hak asasi dan kebebasan dasar bagi semua, mempersiapkan rancangan konvensi untuk diajukan pada Majelis Umum PBB, menyelenggarakan konferensi internasional, mengkoordinasikan berbagai kegiatan badan-badan khusus PBB, dan sebagainya. ECOSOC ini pada dasarnya bersifat politis dan bukan hanya sekedar lembaga fungsional. Jumlah anggota ECOSOC ada 54 orang, dan merupakan wakil resmi Negara-negara anggota PBB. Anggota ECOSOC dipilih oleh Majelis Umum PBB berdasarkan pertimbangan pemerataan

- distribusi geografis. Penjelasan ini dapat dilihat pada tulisan Dr. Mohtar Mas'oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1993.
11. Tentang evolusi konsep kewarganegaraan, lihat R. M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, 1964.
 12. Lihat berbagai dokumen sekitar ini. Lihat pula Juan E. Mendez, "Internasional Protection of Human Rights", paper yang disampaikan dalam *Anniversary Conference on Human Rights, The Rules of Law, Democracy*, diselenggarakan oleh FNS, Konigswiner, 22-25 1998.
 13. Lihat Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti, Jakarta, 1995.
 14. Lihat laporan sementara hasil penelitian Cornelis Lay dan Pratikno, *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dan Otoritarianisme*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1999.
 15. Relevansi dari perlindungan atas minoritas menjadi semakin penting justru karena konseptualisasi klasik tentang demokrasi sebagai "pemerintahan oleh rakyat" kehilangan pijakan empirik-nya. Praktek demokrasi selama ini mengungkapkan bahwa ia lebih berkaitan dengan "pemerintahan oleh mayoritas"; dan karenanya isu tentang perlindungan minoritas menjadi prinsip lain yang setara dengan prinsip pemerintahan oleh mayoritas. Pergeseran pemikiran dari demokrasi normative ke arah demokrasi prosedural yang lebih empirik ditandai oleh, misalnya introduksi gagasan-gagasan baru Schumpeter ini. Ia misalnya memperkenalkan konsepsi "kehendak mayoritas" ketimbang "kehendak rakyat" Schumpeter juga memperkenalkan istilah "pemerintahan politisi" untuk menggantikan "pemerintahan rakyat". Inilah antara lain yang menjadi fondasi bagi munculnya gagasan demokrasi minimalis atau demokrasi prosedural seperti yang terungkap lewat karya Dahl tentang Poliarkhi dengan delapan (8) karakteristiknya itu. Lihat Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, *Op. Cit.*; lihat pula, Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, *Op. Cit.*
 16. Lihat Soli Sorabjee, "Integration and Cultural Autonomy for Minorities in India", paper yang disampaikan dalam *Conference on Human Rights. The Rule*

of Law, Democracy, diselenggarakan oleh FNS dalam rangka ulang tahunnya, Konigswinter, 22-25 Oktober 1998.

17. Mengenai karakteristik kemajemukan Indonesia, lihat, misalnya, Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1984.
18. Multikulturalisme menguat sebagai bidang kajian tersendiri menyusul ambruknya Uni Soviet. Karya awal yang sangat fenomenal adalah karya Charles Taylor, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1994. Karya ini meletakkan dasar penting bagi studi-studi berikutnya mengenai multikulturalisme.
19. Gagasan suprioritas bangsa Aria dan kehendak untuk memurnikannya dapat dilihat dalam karya Adolf Hitler, "Main Kampf", Chapter 11, terj. Ralph Mannheim, Houghton Mifflin Company Boston, 1943, yang berfungsi ibarat kitab suci bagi para pengikutnya. Lihat juga biografi Hitler yang ditulis oleh Walter C. Langer berjudul "The Mind of Adolf Hitler : The Secret Wartime Report", Basic Book Inc., New York, 1972. Lihat pula Louis L. Snyder, *Hitler and Nazism; Hitler's Twisted Life, His Bloody Political Career, The Reign of Terror He Loosed Upon The World*, Franklin Watts, Inc., New York, 1961. Karya lainnya yang menarik ditulis oleh Edward W. Said, *Orientalism*, New York : Vintage Books, 1979 (diterbitkan kali pertama 1978).
20. Mengenai demokratisasi di Afrika Selatan dapat dilihat misalnya pada tulisan Leonard Thompson and Andrew Prior, *South African Politics*, Yale University Press, London, 1982; Jonathan Michie and Vishnu Padayachee, "Three Years After Apartheid : Growth, Employment, and Redistribution ?" dalam *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, 1998; Ann Bernstein and Bobby Godsell "The Incrementalist" dalam *A Future South Africa : Visions, Strategies, and Realities*, Westview Press, Colorado, 1988; Vincent Maphai, "Prospect For A Democratic South Africa" dalam *International Affairs*, Vol. 69, No.2, 1993.
21. Salah satu karya paling monumental yang membedah posisi perempuan secara komprehensif adalah karya Soekarno, *Sarinah*, Gunung Agung, 1963, cet. 3 (cet. 1 tahun 1947). Buku ini menjadi sangat menarik karena pilihan temanya yang sangat luar biasa untuk ukuran jamannya dimana diskusi soal

perempuan dan analisis mengenai konteks sosio-kultural yang melingkupinya praktis tidak ditemukan. Buku ini juga sangat luar biasa karena didedikasikan pada Mbok Sarinah, seorang perempuan kebanyakan – yang disebut Bung Karno sebagai “orang kecil”, berbudi besar – yang menjadi pengasuhnya, mengutip Bung Karno, “... dari dia saja menerima banyak rasa tjinta dan rasa kasih. Dari dia saja mendapat banyak pelajaran mentjintai “orang kecil””, hal 5-6.

22. Posisi Megawati yang menang dalam Pemilu 1999 dan pencalonan Megawati sebagai capres memunculkan beragam sikap dari berbagai kekuatan politik. Dari golongan Islam, misalnya, PPP termasuk yang kontra akan pencalonan presiden wanita. Sementara di kalangan PKB, banyak kyai yang belum bisa menerima presiden wanita karena ada 2 wacana yang berkembang yakni melarang atau membolehkan. Lihat *Kompas*, Kamis, 24 Juni 1999, “Pro Kontra Presiden Perempuan”, oleh Ani Soetjipto. Namun kemudian sesuai dengan hasil survei yang dilakukan oleh Kompas, ternyata sebagian besar (61%) ulama NU setuju jika akan kepemimpinan wanita sebagai presiden. Lihat *Kompas*, Jumat, 20 Agustus 1999, “Mayoritas Ulama NU Setuju Wanita jadi Presiden”. Di masyarakat sendiri muncul berbagai pandangan dari sejumlah tokoh masyarakat yang menyangsikan kemampuan Megawati. Dari hasil polling yang dilakukan Litbang Kompas ternyata sebagian responden baik laki-laki dan perempuan, tidak menolak dipimpin seorang presiden perempuan. Walaupun hasil ini belum bisa disebut mewakili pandangan seluruh rakyat Indonesia, tapi paling tidak memberi gambaran bahwa perempuan dipercaya menjadi pemimpin di sector public bahkan untuk posisi seorang presiden. Lihat *Kompas*, Kamis, 24 Juni 1999, “Mencari Pemimpin Perempuan”. Lihat pula *Kompas*, Jumat, 16 Juli 1999, “Pandangan Islam Tentang Perempuan Belum Bisa Dipahami Secara Utuh”; *Komoras*, Senin, 22 Juli 1999, “Wanita PDIP: Kelompok ‘Status Quo’ Gagal Peran Wanita”; *Kompas*, Kamis, 26 Agustus 1999, “Pemerintah Saat Ini Tak Memiliki Kepekaan Gender”.
23. Wacana caleg Non-Muslim di PDI Perjuangan semakin menguat mengenai Pemilu 7 Juni 1999, Masalah agama yang dianut para caleg PDI P pun semakin terbuka diguncangkan. Berkembang isu bahwa di tingkat nasional, 40% lebih

- caleg PDI P adalah non-Muslim sedangkan di Jakarta, 60 % adalah non-Muslim. Bahkan di kabupaten Bekasi, isu yang berkembang adalah 100% calegnya non-Muslim. Tetapi dari kubu PDI P menyatakan bahwa faktor agama bukanlah pertimbangan dalam penyusunan caleg. Bahkan Gus Dur sendiri yang notabene teman dekat Megawati mengatakan bahwa merupakan perbuatan yang tidak bijaksana jika caleg PDI P didominasi oleh non-Muslim. Rumor di sekitar ini terus bergulir hingga pada fase dimana digosipkan bahwa golongan Kristen radikal memboncengi PDIP untuk mendominasi partai tersebut. Lihat *Kompas*, Selasa, 15 Juni 1999, "Isu Agama dan Sekulerisme Politik", oleh HA Sumargono. Dengan semakin kuatnya wacana dominasi caleg non-Muslim di PDI P, terjadi pergeseran aliansi dalam dinamika politik di Indonesia, yakni dari aliansi politik antara kubu reformasi vs kubu status quo menjadi kubu kelompok Islam vs kelompok nasionalis sekuler. Lihat, *Kompas*, Senin, 14 Juni 1999, "Status Quo atau Politik Sekuler", oleh Denny JA.
24. Lihat Gabriel Almond dan Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1966 dan edisi pembaruannya, *The Civic Culture Revisited*, Little, Browns and Company, Boston-Toronto, 1980.
 25. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa tradisi ini dikenal luas dalam peradaban masyarakat Jepang yang memiliki akar yang sangat jauh ke dalam sejarah masa lalu Jepang.
 26. Menanggapi kemenangan PDI Perjuangan dalam Pemilu 1999, Amien Rais menyatakan bahwa meskipun PDI P memenangkan Pemilu kemarin, itu bukan berarti langkah Megawati akan mulus melenggang dalam perebutan kursi presiden karena masih terlalu dini untuk menentukan pemenang dalam persaingan tersebut. Bahkan Amien Rais menegaskan bahwa meskipun 34% rakyat memilih PDI P, namun harus diingat bahwa 65% pemilih dalam pemilu 1999 tidak memberikan suaranya pada PDI P. "Jadi masih terlalu pagi untuk menyatakan bahwa PDI Perjuangan adalah pemenang pemilu," katanya. Lihat, *Kompas*, Kamis, 15 Juli 1999, "Saat Ini, Situasi Politik Masih Sulit Dipertakan". Menurut Amien Rais, perolehan suara PDI P yang hanya 30% lebih, dalam sistem multi partai dinilai tidak cukup untuk membentuk suatu

pemerintahan, karena dalam sistem multipartai yang berhak membentuk pemerintahan adalah yang bisa menggalang mayoritas dalam parlemen. Oleh sebab itu, PDI Perjuangan mesti berkoalisi dengan partai lain. Lihat, *Kompas*, Minggu, 27 Juni 1999, “Dibahas, Jalan Tengah Pencalonan Presiden”.

BAB 4

Pemilihan Umum¹

UU Politik Sebagai Harapan

Beberapa hari lalu, tepatnya tanggal 28 Januari 1999, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akhirnya menyetujui rancangan tiga Undang Undang dalam bidang politik yang diajukan oleh pemerintah setelah dijerat oleh perdebatan yang sangat serius mengenai sejumlah isu krusial. Dengan disepakatinya pemberlakuan UU politik yang ada, spekulasi yang luas berkembang mengenai ketidak-menentuan nasib Pemilu dapat diakhiri: pemilu pasti akan berlangsung, karena landasan legal yang diperlukan untuk itu sudah tersedia. Yang tersisa kini adalah pertanyaan di sekitar teknik dan aturan main mengenai pemilu itu sendiri yang tentunya sangat diharapkan oleh kita semua untuk dapat terselenggara secara bebas dan adil.

Terlepas dari sejumlah kontroversi, baik di dalam dewan maupun di luar dewan, atas sejumlah materi substantif, Undang Undang tentang pemilihan umum, parpol dan susunan dan kedudukan DPR/MPR yang baru ini secara substantif merupakan sebuah kemajuan yang sangat luar biasa jika dibandingkan dengan paket perundang-undangan sejenis yang berlaku pada masa sebelumnya. Sangat banyak “lompatan” yang dibuat me-

lalui UU ini yang meletakkan harapan baru bahwa sebuah mimpi tentang pemilu yang jujur dan adil akan sungguh-sungguh menjadi kenyataan. Sekalipun demikian, jika dikomparasikan dengan peraturan sejenis yang berlaku di rata-rata Negara demokrasi, ketiga UU yang ada masih jauh dari sempurna.

Titik persoalan yang paling penting dalam UU ini terletak pada kehadiran wakil rakyat di parlemen tanpa melalui jalur pemilu, yang secara empiric terungkap lewat kehadiran secara otomatis wakil militer di DPR dan DPRD. Tentara, sebagaimana di masa lalu, tetap mengenggam hak istimewa untuk duduk dalam lembaga perwakilan di semua tingkatan. Sekalipun, berbeda dengan masa lalu, jumlahnya mengalami penurunan berarti. Bagi banyak pihak yang kepedulian utamanya pada isu “kualitas”, perbedaan jumlah representasi cuma-cuma tentara di parlemen tetap saja problematic dan menjadi penghalang sangat serius bagi demokrasi, bahkan seandainya pun wakil rakyat dari tentara yang diangkat hanya berjumlah satu orang. Tentara, dalam hal ini, bukan saja tidak kompatibel dengan ide dan praktek demokrasi, tapi lebih lagi, berada di ujung pendulum yang bersebrangan dengan demokrasi. Argumen ini, sudah tentu punya alasan yang kuat. Paling tidak pengalaman empirik negeri sendiri, untuk tidak perlu menyebutkan sederetan rejim militer di berbagai belahan dunia dan dari pengalaman sejarah lainnya, adalah penghalangan paling pokok bagi demokrasi kita.

Tekanan publik yang terus dilancarkan untuk meniadakan wakil-wakil tentara di parlemen berlangsung dengan kerasnya. Akan tetapi tampaknya belum cukup efektif memaksa DPR untuk tunduk pada kehendak publik ini. Sebaliknya,- untuk tidak

berpraduga buruk – para politisi sipil yang masih sepenuhnya berasal dari masa lalu harus melakukan sebuah bentuk kompromi politik yang boleh jadi dimaksudkan – sejauh informasi yang penulis dapatkan, akomodasi lebih diberikan oleh parpol ketimbang keinginan tentara – untuk memberikan kesempatan bagi tentara melakukan “penyesuaian diri” terhadap lingkungan politik baru yang akan sepenuhnya berada di tangan politisi terpilih dalam lima tahun ke depan.

Di luar persoalan yang bernuansa ideologis sebagaimana digambarkan pada awal tulisan ini, kehadiran tentara secara cuma-cuma di parlemen ini menjadi serius, karena problema representasi berada dalam persoalan serius. Kehadiran siapapun dalam sebuah lembaga perwakilan tanpa melalui proses kompetisi yang bebas dan adil, mengandung di dalamnya pertanyaan serius mengenai keabsahan seluruh bangunan sistem jika ingin dilabelkan sebagai demokratis. Inilah masalah pertama, bagaimana meyakinkan diri sendiri bahwa kita sedang berdemokrasi melalui kehadiran wakil rakyat tanpa kompetisi bebas dan adil.

Demikian pula, pengalaman berbagai Negara menunjukkan adanya resiko kehilangan kepercayaan dan kesabaran politik yang harus ditanggung sistem politik yang gagal menetapkan batas-batas yang jelas dengan masa lalu dan kekuatan representasi masa lalu yang anti-demokrasi. Di sinilah persoalan kita. Bagi sebagian masyarakat – terutama para mahasiswa yang berada di jalan-jalan memperjuangkan mimpi politik anak negeri- tentara kita adalah representasi paling sempurna dari masa lalu bangsa yang kelim – masa lalu yang otoritarian. Dan karenanya, adalah imperatif sifatnya jika pembangunan sebuah sistem politik

demokratis ke depan menempatkan superioritas politisi sipil atas militer – *civilian supremacy* – sebagai watak pokoknya. Ini berarti, pembangunan sebuah sistem politik yang mengecualikan tentara – baik kekuatan yang diberi mono-poli kekuasaan untuk menggunakan kekerasan secara sah, mau-pun sebagai kekuatan representasi masa lalu dari politik – adalah imperative sifatnya. Sifat imperatif ini juga berlaku bagi peletakan tradisi kompetisi bebas dan adil bagi jabatan-jabatan perwakilan rakyat sebagai lawan dari tradisi lama Orba yang justru memenuhi parlemen dengan mekanisme pengangkatan. Inilah dua symbol dengan pemutusan hubungan dengan masa lalu yang gagal di-fasilitasi oleh ketiga UU politik baru ini.

Seberapa jauh hal ini akan berpengaruh bagi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia ke depan belum bisa diukur secara pasti. Tapi tampaknya hal ini akan jadi batu ganjalan tersendiri dalam beberapa tahun ke depan, kecuali tentunya, kekuatan tentara dapat secara cepat mengkonsolidasi diri dan mendapatkan kembali kepercayaan public. Atau sebaliknya, politisi sipil hasil pemilu yang bebas dan adil nantinya gagal memenuhi mimpi rakyat yang diletakkan di pundak mereka.

Makalah singkat ini akan mendiskusikan secara garis besar sejumlah isu yang berkaitan dengan aspek-aspek konstitusional dan sekaligus sejumlah titik kritis yang diduga akan muncul dalam proses pemilu mendatang sebagai factor yang mendistorsi penyelenggaraan pemilu yang demokratis, yakni pemilihan yang jujur dan adil.

Liberalisasi Politik dan Demokrasi

Turunnya secara tidak terduga Soeharto, telah memberikan celah politik yang penting bagi bangsa Indonesia untuk melakukan serangkaian perubahan struktural dan konstitusional guna membebaskan diri dari jeratan politik otoritarianisme yang telah dibangun selama 32 tahun oleh regim Orba. Sebuah kesempatan sejarah yang tidak terbayangkan akan diperoleh bangsa ini, bahkan sehari sebelum Soeharto turun. Sebuah kesempatan sejarah, yang jika dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh bangsa ini akan menjadi momentum bagi perkembangan Indonesia yang jauh lebih baik ke depan.

Sebagai respon spontan dan sekaligus bersifat taktis atas tekanan politik yang sangat besar yang dilakukan oleh berbagai kekuatan, terutama mahasiswa lewat berbagai aksi jalannya, regim Habibie yang secara prinsipil merupakan kelanjuta Orde Baru minus Soeharto, di bawah tekanan yang sangat luar biasa, melakukan serangkaian langkah politik yang signifikan yang bisa memberikan harapan bagi perkembangan politik ke depan. Sebuah usaha yang – di luar segala kritik yang diberikan – mestinya dapat memberikan harapan bagi kita semua.

Porsi terbesar tahanan politik dibebaskan dan mereka bukan saja dapat menikmati udara bebas, tapi sekaligus kembali aktif dalam proses politik dalam keterlibatannya dalam pembentukan parpol; ruang yang semakin besar mulai dapat dinikmati kembali media pers, kebebasan untuk mengekspresikan pendapat secara umum semakin terbuka, demikian pula dengan kesempatan untuk mengorganisir diri secara bebas. Akibat positifnya sangat jelas, korporatisme negara selama yang selama 32 tahun digagaskan

sebagai sesuatu yang sakral, kehilangan pijakan di bawah politik pembebasan masyarakat untuk mengorganisir diri². Kehadiran lebih dari seratus partai dalam waktu yang sedemikian singkat selepas turunnya Soeharto, merupakan contoh yang me-nonjol. Fenomena ini bahkan mengalahkan periode kegairahan politik era awal kemerdekaan dimana pemberian kesempatan untuk membentuk parpol melalui Maklumat No. X Wakil Presiden, hanya menghasilkan sekitar 20-an parpol dalam 3 bulan pertama. Lebih lagi, kekuatan-kekuatan ideologis atau aliran³ masa lalu yang dirumuskan Orba sebagai kekuasaan subversif; dan karenanya tidak memiliki hak politik untuk hidup, kini hadir tanpa mendapatkan penghalang berarti dari negara. Sistem kategori ke dalam ekstrim kiri ataupun kanan ataupun fundamentalis yang menguasai cara pembahasan politik ala Orba sebagai bagian dari stigmatisasi tampak kehilangan semua dayanya dihadapkan pada kebangkitan secara serempak politik aliran ini. Politik aliran, dengannya, kembali membuktikan kedigdayaannya di hadapan politik pengendalian negara.

Kesemuanya di atas, mengungkapkan kepada kita terjadinya gejala liberalisasi politik. Sebuah gejala menurut banyak ahli mengenai transisi politik pasti akan terjadi di sembarang sistem politik⁴; karenanya liberalisasi politik harus dilihat sebagai gejala normal dan bahkan menjadi hukum pokok dari semua negara yang sedang mengalami transisi politik. Bagi cukup banyak anggota masyarakat dan elit politik, sejumlah gejala di atas, telah diterjemahkan secara optimistik, bahwa bangsa ini sedang bergerak ke arah demokratisasi. Akan tetapi terdapat sejumlah orang yang sangat kritis melihat perkembangan yang ada. Mereka berangkat

dari pengalaman dan sekaligus keyakinan teoritik bahwa peluang dari liberalisasi politik untuk terjadi sama besarnya baik dalam sebuah sistem politik yang demokratis mau-pun dalam suatu sistem politik otoriter. Kehati-hatian seperti ini bukan tanpa dasar, sekalipun dapat menjebak kita ke arah pesimisme berlebihan.

Pengalaman banyak negara mengajarkan, liberalisasi politik bisa saja hadir di tengah-tengah rezim otoritarian yang sedang mengalami kemerosotan, dan di tengah-tengah masa transisi yang kritis, tapi tidak secara otomatis akan berujung pada terjadinya demokratisasi. Sekali rezim otoritarian mampu kembali mengkonsolidasi kekuasaannya atau mampu mentransformasi diri ke dalam bentuk otoritarianisme yang lunak, karakter aslinya akan mengedepan kembali, meninggalkan liberalisasi politik dan demokrasi terseok-seok di belakang. Karenanya, masih cukup banyak orang yang skeptis dan terus menanti langkah lebih lanjut dari usaha penataan politik sebelum sampai pada kesimpulan bahwa kita sungguh-sungguh sedang bergerak menuju kehidupan politik yang demokratis.

Apalagi banyak sekali ahli yang mempelajari pengalaman transisi menuju *consolidated democracy* di banyak negara sudah mengingatkan, bahwa liberalisasi politik, memang merupakan prasyarat bagi demokrasi, bahkan menjadi prasyarat yang sangat penting. Akan tetapi bukan merupakan kondisi tunggal yang diperlukan untuk terjadinya proses konsolidasi demokrasi. Masih diperlukan perubahan-perubahan konstitusional dan struktural yang lebih mendalam, luas dan sistematis guna bisa mengawal dan mendorong proses konsolidasi demokrasi terus berlangsung hingga mencapai bentuk jadinya. Untuk sebagian, perubahan-

perubahan konstitusional dan struktural yang diperlukan membutuhkan pemilu sebagai titik masuk.

Pemilu: Titik Pijak

Bagi mereka-mereka yang percaya jalur pemilu atau potensi pasar guna mewujudkan demokrasi, perubahan konstitusional ke arah penciptaan kondisi bagi penyelenggaraan pemilu yang demokratis – *free and fair election* – telah ditempatkan sebagai titik masuk paling strategis untuk mengkonversi secara konstitusional, demokratis, dan damai fenomena liberalisasi politik sebagai sebuah *symptom* masa transisi ke arah *consolidated democracy*. Karya-karya terkenal dari Juan Linz, berikut Alferd Stepan⁵ mengungkap secara baik kecenderungan ini. Eksplorasi keduanya atas pengalaman transisi yang dilewati Spanyol selepas era Franco antara tahun 1976-77 mengungkapkan keabsahan rute perubahan konstitusional sebagai jalan terbaik bagi penyudahan proses transisi menuju demokrasi.

Pemilihan umum yang demokratis, dalam makna ini, dipandang sebagai cara terbaik untuk membentuk sebuah pemerintahan yang demokratis, yakni pemerintahan yang dihasilkan melalui proses pemilu yang jujur dan adil. Dan pemerintahan yang dihasilkan melalui proses seperti ini, bisa diduga sejak awal akan mendapatkan legitimasi yang kuat dari masyarakat, dan karenanya, memiliki mandate politik yang besar untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar ke arah demokrasi. Problema rata-rata negara yang terpaksa harus melewati proses transisi adalah problema ketiadaan legitimasi dan kepercayaan publik atas institusi, aturan main dan mekanisme yang dibangun.

Itulah yang tergambar dengan sangat baik dalam kasus Orde Baru yang dihadapkan pada krisis legitimasi dan kepercayaan yang sangat serius. Dan pengalaman banyak negara membuktikan, pemilihan umum sepanjang dapat berlangsung secara jujur dan adil, serta jauh dari kekerasan dapat menjadi obat mujarab untuk menyudahi kedua krisis di atas. Inilah yang membentuk keyakinan banyak pihak bahwa pemilu adalah racikan obat mujarab yang sangat diperlukan di setiap fase awal menuju pengembaraan panjang berdemokrasi.

Perspektif tersebut mengandaikan bahwa proses awal menuju *consolidated democracy* dimulai dari adanya persetujuan minimal di antara faksi-faksi yang relevan secara politik mengenai sebuah prosedur politik guna memunculkan sebuah pemerintahan yang merupakan hasil persetujuan rakyat. Dalam konteks seperti ini, pemilu merupakan pilihan pertama yang tak terelakkan. Pemilu merupakan perwujudan dari “persetujuan minimal” antar faksi-faksi yang fungsional sebagai langkah awal menuju persetujuan-persetujuan fundamental lainnya, semisal perubahan konstitusi dan *rule of the game* yang bersifat menyeluruh.

Jika kita sepakat dengan argument besar di atas, maka kita akan sepakat pula bahwa pemilu merupakan instrumen paling penting, sekalipun bukan satu-satunya, untuk membangun Indonesia masa depan yang demokratis; dan bahwa untuk itu diperlukan sebuah prosedur pemilu yang sungguh-sungguh bisa menjamin terwujudnya penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, dan sudah tentu jauh dari kekerasan.

Dan di sini pula salah satu titik persoalan Indonesia. UU politik yang ada, dirumuskan oleh mereka - mereka yang memiliki

kepentingan politik untuk mempertahankan *status quo* – oleh parlemen yang berisikan kekuatan lama yang lahir, dibesarkan dan meraksasa bersama Orba. Dengan kata lain, pembuat UU yang ada merupakan bagian tak terpisahkan dari rezim Orba, dimana tekanan public yang bermuara pada percepatan rencana pemilu dari seharusnya lima tahun, akan memiliki dampak ekonomi yang serius bagi mereka baik sebagai kolektif, terlebih secara individual. Persoalannya dapat dilihat dari dua sudut: dari sudut pembuat UU sendiri yang bisa diperkirakan akan tetap berusaha untuk melakukan pengaturan yang masih tetap mampu memproteksi kepentingan-kepentingan dasar mereka sebagai kekuatan politik. Dan dari sudut masyarakat – karena pengalaman buruk masa lalu dengan kekuatan ini –, mereka tetap menyimpan sejuta curiga yang tampaknya tak akan surut dalam beberapa waktu ke depan ini. Produk UU inipun, bisa dipastikan akan menjadi subyek baru dari kecurigaan sebagian besar masyarakat, terutama di wilayah warga terdidik di wilayah perkotaan terhadap kekuatan masa lalu. Ketegangan-ketegangan di antara kedua segmentasi inilah yang akan mewarnai politik kita beberapa tahun ke depan, sekalipun kemungkinan pembiasaan dapat saja terjadi ketika variabel pembilahan ideologi dalam masyarakat kembali ikut masuk ke wilayah politik.

Sebagai sebuah aturan untuk memunculkan wakil rakyat yang sungguh-sungguh mewakili kepentingan rakyat, tiga UU baru yang ada, seperti diindikasikan sebelumnya, sangat maju dibandingkan dengan berbagai UU terdahulu. Tetapi masih menyimpan banyak sekali persoalan politik jika dibandingkan dengan UU sejenis yang digelar negara lain. Titik paling rawan adalah kehadiran tentara di

lembaga wakil rakyat. Bukan saja persoalan jumlah yang sangat signifikan – 38 untuk DPR pusat , dan 10% untuk masing-masing DPRD I dan II – tapi di atas segala kehadirannya menghancurkan sebagian dasar legi-timasi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Di lihat dari konstitusi Indonesia, dasar dari keberadaan ABRI juga sangat lemah karena merupakan produk dari MPR Yang didominasi oleh ABRI dalam makna kualitatifnya, dan sama sekali tidak memiliki akar yang kuat, baik pada dokumen tertulis UUD 1945, maupun pada sejarah proses pembentukan dan ter-lebih lagi pada filosofi yang melandasi UUD 45 sebagai rujukan konstitusional tertinggi hingga hari ini, akan menjadi salah satu titik paling rawan dalam proses pemilu kita, terutama dalam mendapatkan consensus maksimal dari seluruh komponen terhadap aturan pemilu yang ada.

Munculnya gugatan atas UU yang ada merupakan indikasi awal ke arah ini. Akibat lebih lanjut adalah, hasil akhir dari proses pemilu akan bisa dengan mudah melahirkan silang pendapat yang menyebabkan tahapan berikutnya, yakni pembentukan sebuah pemerintahan baru yang demokratis mengalami kesulitan besar. Sekalipun demikian, pengalaman Indonesia juga mengungkapkan, karakteristik masyarakat yang mudah “lupa” bahkan pada sejarah yang sangat pendek sekalipun, boleh jadi akan meminggirkan isu ini, apalagi jika isu fundamental lainnya naik ke permukaan. Menyurutnya isu ini juga bersumber pada politisi sipil sendiri, yakni jika kinerja para politisi terpilih justru melahirkan kekecewaan publik karena kealpaan pengalamannya.

Persoalan kedua yang dihadapi dengan UU politik yang ada adalah bahwa dalam proses penyelenggaraannya, kekuatan-

kekuatan politik yang menjadi peserta dalam pemilu, justru sekaligus menjadi penyelenggara. Sekalipun hal ini bisa dimengerti sejak awal karena merupakan respon terhadap berbagai kecurangan pemerintah di masa lalu, birokrasi penyelenggaraan pemilu yang dikendalikan secara langsung oleh pesertanya akan memiliki persoalan-persoalan serius. Kita memang berada dalam dilemma, dalam satu sisi menyadari bahwa penyelenggaraan sebuah monument politik sebesar dan sepenting Pemilu membutuhkan kehadiran mereka yang punya keahlian dan aliran kontrol dan koordinasi yang kuat hingga ke struktur paling bawah. Di sisi lain, kita juga dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka-mereka yang memenuhi syarat di atas, tangannya ber-lumuran dengan dosa-dosa pemilu masa lalu yang terlampau panjang untuk dideretkan satu persatu. Dalam situasi seperti inilah, penyertaan perwakilan parpol dalam lembaga yang harus bersifat netral, *impartial*, dan non-partisan dalam penyelenggara pemilu menjadi pilihan tengah yang paling mungkin. Sekalipun demikian, sejumlah hal berikut ini perlu mendapat perhatian kita secara sungguh-sungguh. Paling tidak secara hipotetik peluang sejumlah fenomena berikut untuk muncul sangat besar, yang secara pokok bisa menjadi persoalan bagi pemilu itu sendiri.

Kemungkinan *pertama* adalah konflik kepentingan antara posisi parpol sebagai peserta pemilu dan sekaligus sebagai penyelenggara. Hal ini akan berakibat pada terjadinya *deadlock* dalam perumusan-perumusan tingkat teknis di dalam KPU yang akan berakibat pada kegagalan pemilu secara keseluruhan. Adalah normal dan mudah untuk membayangkan besarnya potensi konflik kepentingan yang akan terjadi ketika “pemain” sekaligus

memfungsikan diri sebagai “wasit” sebagaimana dikonstruksikan dalam UU ini. Kemungkinan semacam ini semakin terbuka dalam konteks Indonesia, karena minimnya pengalaman para pelaku politik dalam melakukan penyelesaian politik secara damai dengan prinsip *win-win solution*. Hal ini menjadikan setiap tahapan dalam pemilu, apalagi pada tahap akhir berupa penentuan keabsahan hasil pemilu, kemungkinan terjadinya penggerombolan secara mendadak partai-partai kecil untuk menafikkan hasil pemilu bisa saja terjadi. Sialnya, sejumlah mekanismen teknis dalam UU ini memberikan kemungkinan bagi terjadinya “penyanderaan” proses akhir pemilu oleh partai-partai kecil melalui wakilnya di KPU.

Kemungkinan lainnya, adalah terjadinya persekongkolan antara para peserta pemilu yang sekaligus adalah penyelenggara dan memberikan kemungkinan bagi berkembangnya politik uang ataupun dagang sapi. Persengkongkolan politik semacam ini, bisa mempunyai akibat serius, terutama persekongkolan di antara parpol-parpol lama-besar dalam kerangka untuk menghentikan para “pendatang baru” ataupun kekuatan-kekuatan politik kecil, yang mungkin saja secara nominal sangat terbatas, tetapi secara kualitatif sangat signifikan. Bahaya terbesar adalah bertukar wajahnya lembaga penyelenggara pemilu menjadi lembaga oligarkhis yang berfungsi melindungi kepentingan kekuatan-kekuatan politik yang menjadi bagiannya. Ancaman ini bisa saja kongkrit, tapi bisa saja imajiner sebagai produk dari kerja parpol-parpol kecil yang berusaha membangun reputasi bagi dirinya sendiri di hadapan publik.

Kita tidak bisa memastikan kea rah mana perkembangan internal dalam KPU akan berjalan. Kita hanya bisa berharap,

masing-masing diikat oleh kepentingan kolektif yang lebih besar, yakni menyelamatkan bahtera Indonesia yang sedang menghadapi bahaya karam melalui keseriusan mereka menjalankan fungsinya sebagai institusi penyelenggara pemilu.

Masih pada leve penyelenggara, persoalan kelangkaan “orang partai” pada struktur penyelenggara di tingkat bawah akan menjadi persoalan serius. Kesulitan partai-partai untuk me-nemukan orang yang akan bertindak mewakili dirinya – terutama untuk partai-partai pendatang baru yang ekstensi struktur kepartaiannya di tingkat bawah hanya diwakili papan nama, masalah ini sangat serius. Politisasi bisa dengan mudah berkembang sebagai akibat hal ini. Tudingan telah terjadi manipulasi, kecurangan, dan sebagainya bisa dengan mudah dihamburkan ke publik lewat media massa yang dapat melahirkan situasi keragu-raguan di kalangan masyarakat. Dengan demikian, asumsi tentang akan berfungsinya pemilu sebagai proses kearah pembentukan sebuah pemerintahan yang abash dan karenanya akan mendapatkan kembali kepercayaan dari rakyat, akan berada dalam perjudian besar.

Demikian pula realitas ketimpangan antarpol ke dalam kategori partai lama dan baru, ke dalam partai besar dan gurem, dan parta reformis dan partai *status quo*, akan menghasilkan pola hubungan yang sangat kompleks di dalam lembaga penyelenggara Pemilu. Perubahan konfigurasi di internal KPU akan bisa berjalan dengan sangat cepat, yang bisa berujung pada ketidakpastian di dalam pengelolaannya. Yang sama seriusnya adalah, jika pembilahan-pembilahan yang ada – terutama pada fase terakhir dalam proses pemilu dimana legalitas hasil pemilu harus

di-putuskan – terkonsolidasi sedemikian rupa yang membuat KPU berubah menjadi institusi politik yang terfragmentasi secara serius, meninggalkan rancangan ideal awalnya sebagai lembaga penyelenggara teknis pemilu. Transformasi watak lembaga penyelenggara menjadi arena konflik dan kontestasi politik ini bisa rawan dengan berbagai kemungkinan, termasuk kemungkinan pemaksaan kehendak kelompok parpol besar atas parpol kecil, atau sebaliknya, tirani oleh gerombolan partai kecil partai besar yang mengatasnamakan demokrasi.

Persoalan lainnya berkaitan dengan fakta, landasan konstitusional bagi netralisasi politik PNS sangat lemah. Dan hal ini menjadi lebih genting lagi karena dua UU penting yang berkaitan dengan netralisasi politik PNS, yakni UU tentang kepegawaian dan, di atas segala UU tentang pemerintahan di daerah, belum mengalami perubahan. Padahal, keduanya memberikan landasan konstitusional yang kuat, terutama lewat UU mengenai pemerintahan di daerah, bagi para pejabat di tingkat lokal, terutama gubernur, bupati ataupun walikotamadya untuk terlibat dalam menentukan arah pemilu di tingkatan masing-masing.

Struktur oligarkhis dari pemerintahan daerah – adanya struktur Muspida dan Muspika – menjadi titik rawan lainnya. Demikian pula, kehadiran struktur militer, baik di dalam birokrasi sipil – kantor sospol – maupun di luar struktur pemerintahan mulai dari Babinsa hingga Pangdam yang bersifat paralel terhadap struktur pemerintahan sipil, merupakan ancaman terhadap proses pemilu. Pegawai Negeri Sipil yang diandaikan dan diputuskan netral, akan tetap bisa dimanipulasi melalui baik kekuasaan

absolute penguasa daerah, struktur oligarkhis yang dipunyai, maupun struktur pararel militer terhadap pemerintahan sipil yang masih kuat bertahan di daerah – daerah. Hal ini sangat rawan terutama di kawasan-kawasan pedesaan di luar Jawa dan daerah-daerah pulau terpencil dimana daya pengaruh reformasi berada pada titik minim dan sebaliknya daya control berbagai institusi lama sedemikian kuatnya.

Salah satu persoalan fundamental yang kita hadapi kaitan-nya dengan keberadaan struktur politik lama di daerah adalah bahwa kekuatan politik peserta pemilu praktis tidak memiliki struktur cukup solid yang pararel terhadap struktur lama yang ada untuk bisa memastikan penyimpangan berbagai kekuatan tadi tidak terjadi di masing-masing lokal. Parpol-parpol di luar Golkar – dengan sedikit pengecualian PDIP dan PPP- praktis tidak memiliki kelembagaan yang tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia. Apalagi di daerah-daerah yang secara geografis terisolasi – daerah pedalaman, pegunungan, dan pulau-pulau kecil-terpencil –, dan dari sudut demografis, adalah daerah – daerah langka penduduk – karenanya secara politis, juga tidak menjadi prioritas parpol. Hampir-hampir tidak ditemukan parpol yang memiliki watak sebagai partai “nasional” dilihat dari sudut jangkauan wilayah pengaruhnya dan ketersediaan struktur formalnya diluar Golkar – dan untuk sejumlah batas PPP dan PDIP. Sebagian besar parpol adalah fenomena Jawa, sebagian lainnya, berupa fenomena kota ukuran menengah dan besar, se-bagian lainnya hanyalah fenomena kantong-kantong wilayah yang sangat terbatas. Yang paling menyulitkan, mayoritas parpol adalah fenomena segelincir elit Jakarta, yang secara sentimental membayangkan diri sebagai

tokoh besar dan secara terus menerus memproyeksikan kebesaran mereka lewat media massa.

Akibat kealpaan struktur resmi di banyak kawasan ini, parpol hanya bisa mengandalkan pada “kemauan baik” kekuatan lama di daerah-daerah, ditambah sedikit massa cair yang bersimpati pada mereka yang akan bergerak secara sporadic membangun sedikit “keributan” untuk bisa mengontrol proses pemilu. Sudah tentu kekuatan control NGO dan media massa juga bisa diharapkan. Akan tetapi untuk dua lembaga terakhir ini, realitas Indonesia memastikan adanya persoalan dalam penyebaran-nya yang sangat tidak merata, terpusat di sejumlah daerah kantong yang bercorak urban. Persoalan lain adalah kesulitan-kesulitan financial yang dihadapi secara konkrit di lapangan, bisa memaksa mereka untuk bersekutu dengan oligarkhi lokal. Pembungkaman media massa lokal lewat politik suap sudah punya sejarah panjang, terutama di daerah-daerah. Persoalan yang juga akut dalam NGO adalah watak dasarnya sebagai sebuah komunitas terfragmentasi yang menyulitkannya untuk dapat membangun kerjasama di antara sesamanya. Demikian pula dengan penggunaan intimidasi atau terror yang telah melahirkan ketakutan di kalangan media. Hal yang sama juga berlaku bagi NGO. Kecenderungan kerjanya yang terpusat di kota-kota utama, menyebabkan ruang lokal yang maha besar terbuka luas bagi pejabat publik lokal untuk memanfaatkannya secara bebas tanpa harus terganggu oleh kehadiran NGO.

Dengan kata lain saya ingin menegaskan, salah satu persoalan krusial pemilu kita adalah bahwa ia memang diselenggarakan dengan menggunakan sebuah landasan konstitusional

yang lebih baik, akan tetapi akan berlangsung dalam sebuah struktur pemerintahan lokal yang masih kental dengan watak yang sebagai struktur otoritarian dan oligarkhis, dimana kekuatan control dari parpol, pers dan NGO masih sangat terbatas, untuk tidak dikatakan nol. Karenanya, menjadi relevan bagi kita semua untuk memperhatikan hal ini dengan sungguh-sungguh demi masa depan demokrasi kita.

Beberapa Persoalan Lapangan

Argumen pada bagian akhir membawa kita pada persoalan kongkrit di lapangan, di berbagai daerah, yang perlu mendapatkan perhatian serius kita agar investasi yang sudah sedemikian besar ditaburkan ke lahan pemilu bisa membuahkan hasil yang sebanding.

Pertama, bekerjanya struktur otoritarian dan oligarkhis di tingkat daerah – dan secara kongkrit pemilu akan berlangsung di tingkat II sebagai *locus*-nya – merupakan hal pertama yang harus dicermati. Persoalan di atas menjadi semakin kritis untuk diperhatikan karena bisa diduga sejak awal, kemerosotan ekonomomi yang akan terus berlanjut – dengan akibat meningkatnya pengangguran di tengah harga-harga yang menaik – akan ber-akibat pada semakin kuatnya peluang bagi *money politics* yang melibatkan para birokrat atau penguasa politik lokal untuk bekerja bagi kepentingan-kepentingan yang bersifat partisan, bahkan tidak tertutup kemungkinan bagi kepentingan *status quo*.

Indikasi ke arah ini sudah sangat terasa sejak sekarang. Hal ini terungkap lewat politik *clientelism* yang terus dikembangkan oleh penguasa lokal dimana insentif material diberikan oleh dan

atas negara, tetapi secara terselubung dipakai sebagai sarana untuk dipertukarkan dengan dukungan suara rakyat. Kita menyaksikan dengan mata kepala sendiri, bagaimana proyek-proyek pemerintah yang mestinya netral secara politis karena di-biaya oleh uang negara – uang rakyat –, diberi makna partisan oleh para pejabat politik di banyak daerah. Proyek yang ada – sekalipun tidak sebanding di masa lalu – dikaitkan dengan kemurah-hatian Golkar, dan sekaligus dijadikan sebagai sebuah ikatan janji untuk sesuatu yang lebih besar yang diminta untuk dipertukarkan dengan dukungan pada Golkar. Fenomena ini me-luas di kawasan di luar Jawa, terutama di kawasan timur Indonesia dimana gagasan reformasi masih tetap asing dan memberikan makna yang sangat kabur bagi masyarakat lokal.

Kedua, hal di atas membawa kita pada isu *money politics* yang akan bekerja secara semakin efektif lewat struktur yang tersedia di atas. Hal ini semakin krusial karena secara kultural, *money politics* merupakan bagian politik Indonesia di tingkat *grass-root* sementara pada tingkat politik atas, ia telah menjadi metode standar politik Orba dalam membangun jaringan dukungan politik yang hingga kini belum mengalami pergeseran ataupun pemudaran. Penggunaan uang – bersama dengan keme-nyan dan kekerasan adalah metode yang cukup luas dipakai, terutama dalam politik pedesaan di Jawa. Hal ini terungkap dengan sangat jelas pada saat pemilihan kepala desa yang bahkan menghadirkan para penjudi sebagai bagian tak terpisahkan dari proses politik tersebut. Sementara penggunaan insentif material – termasuk lewat pemberian kesempatan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan – oleh sentral ke-kuasaan

guna dipertukarkan dengan loyalitas dan kepatuhan pe-nuh dalam metode pengelolaan politik yang dikembangkan selama Orba. Karenanya, pertemuan dua “tradisi” – “kebiasaan” – yang melibatkan uang dalam proses politik ini akan dengan mudah merajalela di tingkat lokal dalam pemilu. Sialnya, kita tak punya metode apapun untuk meghentikannya, kecuali ber-harap bahwa lembaga pengawasan pemilu akan bisa menjalankan fungsinya secara baik. Harapan ini pun harus diletakkan dalam konteks ketersediaan sumber daya manusia di luar ranah biro-krasi yang cukup mempunyai kemampuan sedemikian terbatas-nya di kebanyakan daerah di Indonesia.

Ketiga, pada tingkat massa, terdapat dua kecenderungan yang bertolak belakang. Di satu sisi terdapat massa yang bertumpu pada kekuatan politik yang selama 32 tahun hidup dalam mentalitas sebagai sebuah kekuatan politik yang selalu kalah atau dikalahkan – PDI Perjuangan dan PPP. Sementara terdapat juga massa yang bergerombol di sekitar kekuatan politik yang dibesarkan dalam sebuah mentalitas politik yang selalu menang atau dimenangkan. Hal terakhir ini berlaku bagi Golkar dan juga tentara birokrasi. Keduanya berada dalam posisi diametral antara satu dengan lainnya.

Pertemuan dua kecenderungan psikologis ini, bisa menjadi titik-titik api yang sangat serius, terutama ketika berada di medan kampanye dan ketika hasil-hasil pemilu diumumkan. Ketidaksiapan keduanya, merupakan situasi psikologis yang sangat berbahaya, terutama di daerah-daerah konstrasi kedua kekuatan ini, semisal di pulau Jawa. Kita sudah tentu harus punya optimism bahwa masyarakat akar rumput sudah cukup belajar mengenal

harga-harga yang harus dibayar dari sebuah konflik horizontal. Tapi kewaspadaan tetap diperlukan agar kita bisa terhindar dari bahaya yang lebih besar. Kita memang tak perlu “menakut-nakuti diri” secara berlebihan mengenai potensi konflik antar kekuatan-kekuatan yang saling berpunggungan ini di lapangan. Tetapi mengandaikannya sebagai sesuatu yang sama sekali tidak adapun bukan merupakan jawaban yang bijak. Karenanya, penting tampaknya bagi kita semua untuk tetap mengikuti dengan cermat kecenderungan ini.

Keempat, terdapat kecenderungan umum dalam masyarakat untuk melihat ukuran tertinggi sebuah pemilu yang jujur dan adil – pemilu yang berhasil – tidak terletak pada prosesnya sendiri, tapi pada hasil karyanya. Tampaknya, pemilu sebagai sebuah proses bukan perhatian utama public Indonesia, kecuali mereka-mereka yang terdidik. Psikologi umum yang dapat direkam dalam masyarakat kita mengindikasikan, sebagian warga bangsa telah menempatkan “kekalahan Golkar” sebagai salah satu indikator kunci dari sebuah pemilu yang jujur dan adil. Pemilu yang bebas dan jujur – karenanya demokratis – adalah pemilu yang memastikan Golkar yang kalah. Bahaya terbesar bisa saja muncul di sini, apabila Golkar menang atau mendapat-kan dukungan lebih dari jumlah toleransi. Sialnya, kita tak punya gambaran berapa angka “toleransi” yang ada di benak sebagian rakyat – yang dibayangkan massa pantas untuk didapatkan Gol-kar. Psikologi seperti ini, cukup luas berkembang dalam masya-rakat bawah sekalipun seberapa dalamnya ia masuk ke ranah masyarakat lokal belum bisa dideteksi. Tetapi untuk kawasan-kawasan urban, perbincangan public yang bisa direkam mengungkapkan

kuatnya kecenderungan di atas: kecenderungan untuk menilai keberhasilan pemilu adalah kata lain dari kekalahan Golkar. Secara lebih spesifik, perhatian harus lebih diberikan pada daerah-daerah yang secara tradisional merupakan basis dari kekuatan politik tertentu, tapi mengalami penindasan menahun dari Golkar dan negara. Kawasan di seantero Jawa tampaknya harus menjadi prioritas, tanpa harus mengabaikan kawasan di luarnya semisal Sumatra Utara.

Kelima, situasi di atas semakin rawan karena godaan untuk menggunakan kekerasan sebagai sarana untuk melakukan tawar-menawar kepentingan sosial, ekonomi dan politik, masih sedemikian dasyat berkerja dalam masyarakat kita. Boleh jadi karena kekerasan sebagai metode dalam pengalaman rakyat kebanyakan ternyata lebih efektif dalam memaksakan perubahan dan mewujudkan perjuangan kelompok, naluri penggunaan kekerasan ini terus dipelihara dan siap diumumkan bilamana diperlukan. Ini hanya ingin mengatakan, bahwa kemungkinan masyarakat memuntahkan kemarahannya lewat kekerasan dan anarkhi belum sepenuhnya tertutup, sekalipun kita memahami bahwa kejenuhan psikologi di tingkat masyarakat di tingkat mengenai kekerasan sudah mulai dirasakan. Yang harus diperhatikan – sekalipun, sekali tidak perlu menjadi paranoid – dan sekaligus gereja – gereja dapat memainkan peranan sentral untuk mencegah resiko lebih besar adalah kecenderungan dan potensi masa untuk melakukan pemberontakan tanpa bisa diduga skala, waktu dan alasan-alasannya. Keunggulan gereja-gereja yang bekerja di dan bersama-sama masyarakat akar rumput adalah modalitas sosial yang sangat besar yang mungkin akan sangat membantu bangsa

ini melewati tahapan-tahapan kritis beberapa bulan ke depan ini. Sebuah ibadah sosial kalangan gereja yang memungkinkan rakyat arus bawah memiliki senjata kesabaran, nurani dan akal sehat akan sangat berguna. Sekalipun harus pula dimengerti, aktivasi struktur gereja ke dalam politik transisi saat sekarang bisa juga dengan mudah terjebak dalam lingkaran stigmatisasi yang resiko-resikonya sangat besar. Pilihan-pilihan sulit, memang di depan mata kita semua. Tapi ujungnya, keputusan pemihakan pada pengawalan proses transisi berdemokrasi mesti diambil.

Keenam, kebangkitan kembali apa yang disebut sebagai “politik komunal” atau “politik identitas” sebagai rute sosial untuk menemukan identitas diri dalam proses tawar-menawar politik yang masih belum menentu. Rute kebangkitan kembali politik komunal ini akan membuka ruang bagi terjadinya eksploitasi isu-isu komunal semisal etnik dan agama, seperti yang kini sedang berlangsung, selama dan selepas pemilu. Kita sama memahami bahwa ranah paling rawan dan menyediakan alasan tidak terhingga bagi konsolidasi kekuatan terletak di wilayah sentiment dan identitas komunal ini. Karenanya, jika hal ini yang terjadi, maka bisa diduga proses pemilu akan penuh dengan resiko. Resiko paling ujung adalah, proses pembentukan sebuah pemerintahan yang demokratis pasca pemilu tidak akan pernah mendapatkan mandate dan legitimasi yang signifikan secara politis. Demikian pula, eksploitasi isu yang ada, bisa sekedar sebagai proses membuka kotak Pandora, dimana ia akan terus melebar dan menemukan ranah lainnya, semisal parlemen sebagai ruang-ruang ekspresi berikutnya. Jika ini terjadi, hiruk-pikuk parlemen yang

fasilitasi oleh perdebatan di sekitar politik identitas boleh jadi akan menjadi warna kental politik parlemen kita pasca pemilu.

Keenam, pemilu juga akan dihadapkan pada problema penguatan “politik angka” dimana ukuran-ukuran politik yang demokratis akan dimerosotkan ke tingkat ini. Upaya tersebut akan sangat berbahaya, karena klaim politik yang demokratis yang dikaitkan dengan angka akan sangat menyesatkan dan sekaligus berbahaya, terutama jika imajinasi masing-masing kelompok tentang angka jauh berbeda dengan hasil yang diperoleh selama pemilu nantinya. Hasil penelitian⁷ yang kami lakukan beberapa saat lalu di kalangan mahasiswa di Yogyakarta mengenai hubungan antar etnik dan agama di Indonesia melalui eksplorasi pengalaman sejarah lebih dari 50 mahasiswa di Yogyakarta membuktikan kerapuhan hubungan yang bersumber pada imajinasi tentang angka. Ketakutan akan “penambahan angka” pada satu kategori agama dengan akibat “pengurangan angka” pada kategori yang lain mewarnai dan sekaligus menjadi determinan pokok dalam pola hubungan negative di antara kelompok-kelompok agama.

Kecemasan sebagian warga komunitas Islam atas Kristen, untuk sebagian terpulung pada kapasitas Kristen untuk melipat gandakan jumlah di atas kehilangan angka komunitas Islam. Demikian pula sebaliknya, kapasitas Islam mengkonversi warga beragama Kristen sehingga menambah jumlah warga Islam, menjadi motif pokok kecemasan dan bahkan ketakutan komunitas Kristen atas Islam. Jargon “Islamisasi” yang beredar di sebagian kalangan dalam komunitas Kristen, sama sebanggunda-sar berpikir dan suasana psikologi yang membentuknya dengan jargon “kristenisasi” yang beredar di kalangan sebagian komunitas

Islam. Kedua jargon – Islamisasi dan Kritisasi – ini merefleksikan secara sempurna psikologi hubungan di antara kedua komunitas ini yang sarat dengan kecurigaan. Demikian pula, pola hubungan penuh curiga di kalangan Kristen Protestan dan Katolik, berangkat dari “prasangka angka” yang sama. Keduanya memiliki kapasitas untuk mengkonversi dan men-jamakkan jumlah masing-masing. Hubungan antara Kristen Protestan dengan Konfusius-pun masuk ke dalam kategori yang sama. Kecemasan sebagian warga konfusius ditujukan pada Kritis dan bukan Islam, karena kapasitas Kristen untuk meng-konversi penganut Konfusius. Pola yang sama kami temukan dalam hubungan antara Hindu dan Budha⁸. Fakta-fakta ini, sudah tentu menjadi penting bagi kita untuk diperhatikan, karena demokrasi lewat pemilu adalah pada tingkatan yang paling sederhana pertama-tama dan terutama adalah persoalan angka.

Hal di atas akan semakin rawan justru karena ia akan berlangsung dalam sebuah arena kompetisi yang bersifat missal dan merambah ke setiap jengkal Indonesia – pemilu – sebagai sebuah pengalaman baru bagi Indonesia setelah hampir 50 tahun. Sekali lagi, kita tak perlu mencemaskan secara berlebihan, karena rute pemilu boleh jadi akan berujung sebagai solusi bagi “politik angka”, dan bukan sebab baru yang ditambahkan pada problema klasik yang ada. Apalagi jika kita memahami bahwa mistifikasi angka ini untuk sebagian disebabkan kesengajaan rezim Orba menghilangkannya dari pustaka publik: kita tak punya data apapun mengenai komposisi agama di Indonesia, sehingga masing-masing kelompok denominasi agama berimajinasi. Dan sebuah imajinasi, normalnya, akan mengembara hingga men-capai titik puncak yang

mungkin, menggantung jauh di langit, terbebas dari kaitannya dengan realitas obyektif.

Persoalan kritis yang berkaitan dengan politik Indonesia adalah kecenderungan untuk memahami konsepsi mayoritas – minoritas dalam politik tidak dalam kaitannya dengan sebuah proses dinamis yang kita sebut pemilu status mayoritas – minoritas adalah hasil dari proses kompetisi melalui pemilu, tapi dimengerti sebagai penggambaran demografis yang bersifat statis sebagaimana bisa ditemukan dalam buku statistic. Mayoritas dan minoritas bukan dilihat sebagai penggambaran obyektif dari dukungan politik riil yang dicapai lewat kontestasi yang jujur dan adil, tapi sebagai fakta statistical yang mati. Dalam konteks ini, “politik angka” bisa sangat berbahaya, karena bisa meng-giring imajinasi ke arah yang menyesatkan, termasuk imajinasi telah terjadinya kecurangan dan sebagainya.

Fenomena ini tidak mudah dikontrol, apalagi ditiadakan, justru karena telah berakar jauh ke dalam dunia politik masyarakat kita yang ditandai oleh pembilahan-pembilahan yang cukup tegas⁹-terutama untuk sejumlah daerah – ke dalam kate-gori-kategori askriptif yang sulit dikompromikan. Karenanya, aktivitas-aktivitas pendidikan politik, termasuk pendidikan bagi pemilih memang harus menjadi aktivisa yang berkelanjutan dan melibatkan semakin banyak anak bangsa. Tiga puluh dua tahun Orba tanpa pendidikan politik telah menumpulkan keseluruhan ketrampilan kita sebagai bangsa dalam mengelola kemajemukan; yang tersisa justru praduga-praduga yang sangat dalam yang bisa setiap kali berubah menjadi titik api perseteruan.

Penutup

Demikian beberapa catatan ringkas tentang pemilu 1999. Persoalannya, bagaimana gereja bisa memainkan peran dalam memberikan pendidikan politik bagi pemilih ? Saya tidak punya jawaban. Tapi yang pasti hal ini bisa dimulai dengan mendidik diri sendiri. Sudah saatnya gereja melihat politik sebagai persoalannya juga, bukan semata-mata persoalan para politisi, par-pol apalagi persoalan negara semata-mata. Juga bukan saatnya gereja memahami politik sebagai peristiwa lima tahunan dan semata-mata berfungsi mendoakan agar kita bisa melewati siklus lima tahunan dengan damai. Tapi harus dilihat sebagai peristiwa setiap hari, peristiwa setiap anak Indonesia. Dengan cara seperti ini, resiko-resiko politik mungkin terjadi – dan mungkin juga tidak – dapat diminimalisasi. Pendidikan bagi pemilih, terutama di lingkungan gereja sendiri, adalah investasi penting bagi masa depan anak cucu Indonesia yang lebih baik. Ini sudah tentu kalau kita bisa bersepakat bahwa pemilu adalah “kese-pakatan minimum antar sesama kita” untuk menemukan jalan ke arah perbaikan Indonesia yang lebih baik ke depan.

Catatan Akhir

1. Judul asli, Pemilu 1999: Segi-segi Konstitusional dan Permasalahan Lapangan. Bab ini merupakan pengantar diskusi dalam seminar nasional *Mewujudkan Pemilu 1999 yang Demokratis: Peran Gereja dalam Pendidikan Pemilih (Voter Education)*, diselenggarakan oleh Yayasan Percik bekerjasama dengan LSP GKJ dan Keuskupan Agung Semarang, Semarang, 1 – 3 Februari 1999.
2. Cornelis Lay, “Political Transtition: Problems and Opportunities”, *makalah*, dipresentasikan pada Internasional Conference Towards Structural Reform For Democratization in Indonesia: Problems and Prospects, diselenggarakan LIPI dan Ford Foundation, 12 – 14 Agus-tus 1998, Jakarta.

3. Herberth Feith, *The Decline of Constitutional Democracy In Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 1962.
4. Juan Kinz dan Alfred Stepan, *Problem of Democratic Transistion and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
5. Lihat Juan J.Linz dan Alfred Stepan, *Problem of Democratic Transi-tion and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Jhons Hopkins University Press, Baltimore dan London, 1996; Juan Linz dan Alferd Stepan, *Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions and Consolidation*, malakah, dipresentasikan pada Internasional Conference Toward Structural Reform For Democratization in Indonesia: Problem and Prospects, diselenggarakan LIPI dan Ford Foundation, 12 – 14 Agustus 1998, Jakarta.
6. Perlu digaris-bawahi bahwa makna politik identitas tidak mesti berkonotasi negatif sebagaimana terungkap dalam bab ini –dan juga tersebar dalam bab-bab lainnya. Politik identitas ia bisa di-mengerti secara positif sebagai konsep yang menunjukkan “tem-pat dari seseorang dalam ruang sosial yang kompleks” yang diabai-kan secara total dalam pengalaman Orba. Lihat misalnya, Frantz Fanon, *Black Skin, White Mask*, terj. Charles Lam Markmann, Grove Press, New York, 1967.
7. Th. Sumartana, dkk., *Pengalaman, Kesaksian dan Refleksi Kehidupan Mahasiswa di Yogyakarta: Hasil Penelitian Hubungan Antaragama dan Antaretnis di Kalangan Mahasiswa*, Diterbitkan Institut Dian Interfidei bekerjasama dengan LP3ES, Jakarta, 1999.
8. Untuk detailnya, lihat *Ibid*.
9. Untuk diskusi lebih lanjut mengenai watak Indonesia sebagai “segmented society” dengan segala resikonya, lihat J.S. Furnivall, *Netherlands India : A Study of Plural Economy*, Cambridge at The University Press, 1939, dicetak ulang 1967. Lihat pula J.S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlans India*, Wasington Square, New York University Press, New York, 1957. Untuk konteks yang lebih baru lihat, Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1984.

BAB 5

Moratorium Politik¹

Jalan Terjal Gus Dur

Perjalanan beberapa bulan pemerintahan Gus Dur yang awalnya banyak diyakini akan bisa menuntaskan sejumlah persoalan mendasar bangsa, dalam kenyataannya masih sangat jauh dari yang diharapkan. Sekalipun masih terlampau dini untuk menyimpulkan bahwa pemerintahan Gus Dur-Mega sudah gagal, tidak bisa dihindari pada tingkat wacana kesimpulan negatif semacam ini sudah menjadi keyakinan publik. Pemberitaan media dalam beberapa bulan terakhir ini, telah semakin menjauhkan kita dari optimism awal yang terbangun sesaat setelah runtuhnya rezim Soeharto bahwa sebuah pemerintahan yang dihasilkan melalui proses yang demokratis – jujur dan adil – akan bisa berfungsi efektif sebagai *panacea* – racikan obat serba guna yang super mujarab – untuk menyelesaikan sejumlah persoalan kritis bangsa. Sebuah rezim yang dilahirkan lewat proses demokratis, demikian argument yang muncul dalam waktu itu, diyakini menggenggam legitimasi yang kuat; dan dengan-nya, membawa serta dalam dirinya kepercayaan dan dukungan publik yang besar. Kepercayaan dan dukungan publik ini diandaikan sebagai *emerge sosial* yang diperlukan untuk menyelesaikan

warisan krisis multifaset yang dihadapi Indonesia dan untuk memulai babak baru pengerjaan agenda-agenda reformasi. Keyakinan semacam ini semakin mengeras karena ambuknya rezim Soeharto untuk sebagian besar terpulang pada merosotnya legitimasi dan raibnya kepercayaan terhadap rezim yang ada. Hanya saja kenyataan berbicara lain pemerintahan yang ada dinilai gagal. Dan karenanya, tekanan – terutama yang datang dari parlemen – untuk menggantikan Presiden, mulai menemukan alasan dan momentum yang terus meningkat. Suara di lingkaran anggota dewan sekalipun kelihatan riuh-rendah, penuh hiruk-pikuk, sebagian terbesar memiliki kemiripan makna dan tujuan: “turunkan Gus Dur”.

Sebaran krisis yang menjangkau setiap aspek kehidupan bangsa – sosial-budaya, ekonomi, dan politik – dan mencengkeram setiap jengkal negeri, diikuti tingkat kedalamannya yang menghujam jauh ke dalam jantung bangsa, mestinya bisa dipakai sebagai realitas obyektif kesejarahan yang dapat mengurangi ekspektasi yang berlebihan terhadap kedigdayaan sebuah pemerintahan baru yang dihasilkan melalui proses yang sangat demokratis sekalipun untuk dapat menyelesaikannya dalam waktu singkat. Akan tetapi, euphoria yang berkembang, telah dengan mudah menafikkan segala kemungkinan kegagalan dan meletakkan harapan yang sedemikian tingginya pada sebuah pemerintahan baru untuk menyelesaikan secara instan kerumitan yang ada. Psikologi semacam ini – kehendak untuk mendapatkan keajaiban secara cepat dan mengabaikan akar kesejarahan dan watak struktural dari persoalan yang mendera Indonesia sebagai bangsa – tampaknya terus bertahan di benak

dan keyakinan bagian terbesar rakyat, terutama di kalangan para politisi. Hal ini tergambar gambling pada wacana publik yang dikembangkan mengenai sumber kegagalan pemerintahan saat sekarang. Kegagalan menjalankan, apalagi mewujudkan amanat reformasi, diandaikan sepenuhnya bersumber pada watak kepemimpinan Gus Dur yang sarat dengan kontroversi. Dan karenanya, penyingkiran Gus Dur telah dilihat sebagai jalan tunggal menuju Indonesia yang lebih baik; sebuah Indonesia dimana agenda-agenda besar reformasi boleh menemukan ruangnya untuk tumbuh dan berkembang dengan sempurna.

Akibatnya, sumber-sumber kegagalan dalam menyelesaikan krisis bangsa dan menjalankan agenda reformasi yang berwatak struktural dan menghujam jauh dalam sejarah bangsa, tenggelam di tengah-tengah hiruk-pikuk persilangan pandangan elit politik yang kini justru telah diwacanakan secara konsisten sebagai sebab baru kesemrawutan kehidupan sosial-budaya, ekonomi dan politik kita. Sejauh wacana publik bisa dipercaya, sebagai alasan dari kegagalan pemerintahan Gus Dur bersumber pada lahan politik yang masih ditandai oleh ketidakpastian dan silang pendapat lintas elit tanpa kesudahan. Pewacanaan semacam ini, mengingatkan kita pada era-era awal Orba yang menemukan politik sebagai alasan bagi kebangkrutan ekonomi.² Sebuah alasan yang terus digenggam hingga Orba secara resmi menemui ajalnya bersamaan dengan turunnya Soeharto. Lebih dari sekadar ini, pengembangan persepsi mengenai kegagalan di lahan politik sebagai sebab pokok kebangkrutan ekonomi di masa lalu telah menjustifikasi semua tindakan-tindakan “anti-politik” yang dilakukan oleh rezim Orde Baru, termasuk politik pengkerdilan

dan pengendalian partai-partai politik yang monumental sejak tahun 1973³ dan pengembangan metode pengendalian dan pendisiplinan masyarakat melalui berbagai instrumental dan institusi.⁴ Akankah pola yang sama berulang di masa yang akan datang, sudah tentu sulit dipastikan. Yang bisa digaris bawahi adalah, psikologi ke arah “anti-politik” – ironis – nya berkembang pesat di lingkungan politisi sendiri dan aktivis prodemokrasi mulai kembali menemukan ruang hidupnya setelah sempat berada dalam status koma untuk beberapa saat. Psikologi semacam ini bisa berakselerasi dengan cepat dan menggiring politik nasional Indonesia ke arah kepolitikan masa lain dengan berbagai labelnya⁵. Atau sebaliknya, ia bisa menggugah kesadaran sejarah anak bangsa untuk kembali mengenai bahaya yang mengintip dari psikologi semacam. Dan dengan ini, mereka bisa kembali memusatkan perhatian pada “penyelesaian krisis bangsa” sebagai “musuh dan “proyek bersama”, menjauhkan pertengkaran lintas elit dari skala prioritas bangsa.

Agenda Yang Tersendat

Hampir menjadi pengetahuan dan kesepakatan umum bahwa proses reformasi yang sudah berlangsung lebih dari dua tahun terakhir ini berjalan dalam ritme yang sangat lamban, bahkan dalam sejumlah kasus terjadi kemunduran yang sangat serius. Agenda-agenda utama reformasi yang tampak tersusun rapi awalnya dan merupakan simpul-simpul yang mempertemukan berbagai kekuatan reformasi, secara pasti mulai mengalami pemerosotan dan pembelokan, bahkan kehilangan jejaknyadi tengah jalan. Yang lebih mengedepan kemudian adalah “per-

tarungan kekuasaan” antar elit dan faksi politik yang, sekalipun tetap coba bertahan menggunakan reformasi sebagai acuan retorika, sangat jauh dari mencerminkan semangat awal reformasi.

Pergeseran bahkan kemunduran di atas, adalah sesuatu yang sudah bisa ditebak sejak awal. Diambilalihnya secara massif tongkat komando reformasi dari tangan kekuatan mahasiswa oleh para politisi – sebagian adalah politisi dadakan, sementara sebagian lainnya adalah politisi yang menopang bangunan politik otoritarian Orba yang cepat menemukan parpol sebagai kendaraan politik yang absah dalam semua konseptualisasi tentang demokrasi mempakani indikasi awal ke arah ini. Agenda-agenda reformasi bergeser menjadi agenda-agenda kontestasi antar parpol yang sekali lagi –absah dalam demokrasi, dengan mendapatkan perlakuan yang berbeda. Di tangan politisi dan parpol, agenda reformasi berfungsi sebagai sarana pemuasan nafsu publik akan retorika dan jargon yang bercorak populis untuk ditukarkan dengan dukungan politik. Karenanya, tidak mengherankan jika kecakapan dalam mengingat aneka jargon reformasi lebih mendapatkan penekanan dalam kerja para politisi ketimbang kesungguhan dalam menterjemahkan dalam realitas.

Substansi semua distorsi ke arah realisasi agenda reformasi dan sekaligus penuntasan aneka krisis bangsa terletak pada fakta sederhana, yakni tumbuh dan membiaknya secara tak terduga gejala ketidakpercayaan timbal-balik – *mutual distrust* – di kalangan elit politik dan pengelompokan politik sebagai sebuah wabah politik. Akibatnya, fenomena disintegrasi elit politik⁶ sipil meluas dengan sangat cepat yang mengindikasikan terjadinya keretakan sangat serius dalam dunia *political society*⁷ yang

berlangsung bahkan hingga ke tingkat lokal seperti diungkapkan melalui pola hubungan kontlik di antara legislatif dan eksekutif di daerah-daerah.

Tampaknya kita akan mudah sepakat bahwa meluasnya gejala *mutual distrust* merupakan investasi negatif bagi penyelesaian krisis dan mewujudkan agenda reformasi. Salah satu persoalan fundamental dalam hubungan antar elit dalam perkembangan terakhir ini adalah pola hubungan yang sangat rapuh, dan mudah terjerembab ke wilayah saling tidak percaya yang sangat serius. Belum lepas dari ingatan kita persekutuan sesama kekuatan politik Islam melalui Poros Tengah guna menghentikan Megawati merangkak naik ke kursi kepresidenan Indonesia. Sementara ingatan publik mengenai peristiwa tersebut belum menghilang, hubungan yang awalnya diandaikan sebagai pem-buka lembaran baru dalam sejarah hubungan dua kekuatan Islam utama Indonesia – NU dan Muhammadiyah – ternyata terpuruk pada level yang sulit diperdamaikan dalam beberapa saat terakhir ini. Labilnya pola hubungan ini, membuat kerja kelembagaan menjadi mustahil, karena – seperti kuat terekam akhir-akhir ini – kelembagaan politik yang ada tampaknya juga mewarisi sifat-sifat manusiawi dari elit yang mengendarainya sehingga mewajah sebagai makhluk hidup dengan sejuta perasaan-nya, termasuk rasa benci dan curiga. “Emosi lembaga”, mengikuti secara persis pola naik-turun “emosi elit utama” dalam masing-masing lembaga, menafikkan unsur stabil dan prediktabilitas yang justru sangat diperlukan dalam kehidupan politik yang sehat dan awet.

Jika kita percaya bahwa pola hubungan yang stabil dan bisa diduga merupakan syarat untuk membangun kehidupan demo-

krasi yang stabil dan langgeng, maka perubahan pola hubungan lintas elit ini harus menjadi agenda penting masing-masing tokoh. Penemuan Yogyakarta⁸ memang sudah berlangsung. Harapan rakyat, dengannya, sudah banyak diletakkan di sana. Karenanya, ketaatan elit politik pada hasil konsensus Yogya⁹, diikuti kepatuhan pada prinsip etis untuk tidak memanfaatkan Pertemuan Yogyakarta bagi keuntungan diri dan kelompok sendiri menjadi kunci. Inilah salah satu persoalan dengan elit kita: ketidakmampuan untuk memelihara konsensus sebagai milik bersama, dan kecenderungan elit untuk mengklaim konsensus bersama sebagai karya diri sendiri. Terlepas dari kelemahan yang ada, upaya untuk mencapai kesepakatan perlu terus diupayakan sekuat mungkin; karena jika tidak, relasi ke depan akan sangat sulit diprediksi, bahkan akan sarat dengan *politicking* dan saling tidak percaya yang sangat sulit dicairkan.

Sementara relasi lintas kelompok yang ditandai penggunaan kekerasan, baik secara simbolik maupun secara aktual, harus bisa dimoderasi sebagai sebuah kontestasi politik nir kekerasan. Saling mengancam antar kekuatan disimbolkan oleh ancaman pengerahan massa misalnya, – sudah saatnya dihindari. Kita tidak mungkin melakukan negosiasi dan pembicaraan politik yang sehat sebagai sesama warga bangsa sambil saling menodongkan senjata ancaman. Kelebihan demokrasi, justru pada kapasitasnya menciptakan alasan dan ruang bagi negosiasi politik untuk berlangsung, bahkan di antara faksi-faksi yang mustahil sekalipun. Dengan cara seperti ini proses institusionalisasi politik mulai bisa dimulai dan sebagai bangsa Indonesia akan terbiasa memanfaatkan mekanisme, prosedur, standar dan patokan-

patokan kerja kelembagaan politik resmi dalam keselu-ruhan hubungan politik yang dibangun.

Gejala-gejala di atas – *mutual distrust* dan komunikasi lintas kelompok dengan melibatkan kekerasan memfasilitasi dan sekaligus memberikan alasan politis yang sangat kuat bagi terjadinya proses konsolidasi kelompok-kelompok politik yang dengan sangat cepat menemukan pembilahan masa lalu ke dalam garis-garis ideologis dan aliran¹⁰ sebagai energi murah yang tersedia dalam kalbu bangsa dalam jumlah tak terbatas. Akibatnya sangat jelas: politik etnik atau politik komunal atau politik identitas mendapatkan tempat tertinggi dalam politik nasional Indonesia yang membikin pembilahan yang sempit mengeras antara pengelompokan yang “pro” dan yang “*anti status quo*” – pro versus anti reformasi – yang sedemikian mudah diidentifikasi.

Perbedaannya hingga sesaat sebelum jatuhnya Soeharto ke- hilangan relevansinya. Di tengah celah-celah konsolidasi kelompok berdasarkan aliran-ideologis ini, batas-batas antara agenda reformasi dan *status quo* menjadi sedemikian kabur; dan de- ngannya memberikan ruang yang besar bagi kekuatan *status quo* untuk bertahan, bahkan – seperti yang akhir-akhir ini kita saksikan – memperlebar sayap pengaruhnya dalam masyarakat politik. Inilah periode pembauran antara “setan dan malaikat” yang paling unik dalam sejarah perkembangan politik Indonesia.

Persoalan kedua yang mendistorsi proses reformasi bersumber pada penekanan berlebihan para elit dan pengelompokan politik pada usaha-usaha “perjuangan kekuasaan” sebagai substansi dari politik. Fakta yang tersaji di depan mata kita dalam dua tahun terakhir ini mengungkapkan dengan sangat jelas be-

tapa perebutan kekuasaan menjadi hampir satu-satunya motif politik yang mendikte perilaku elit politik kita. Romantisme tentang tujuan-tujuan besar dan mulia reformasi masih terus diluncurkan dari bibir para politisi, tapi lebih sebagai sarana pemuas dahaga publik ketimbang sesuatu yang dimengerti dan dikerjakan sebagai kewajiban politik-ideologis.

Hal di atas semakin diperburuk oleh asumsi bahwa periode transisi merupakan persoalan mati hidup diri dan kelompok masing-masing yang membikin setiap elit dan kelompok politik melakukan ancap-ancang maksimal. Pada tingkat *even* politik, ada kecenderungan untuk membaca segala hal dalam maknanya sebagai peristiwa “darurat” yang menentukan “mati-hidupnya” sebuah kekuatan atau satu figur. Karenanya, sebuah sidang tahunan MPR yang wajar dengan produk-produk politik yang wajar, misalnya, mendapatkan makna sebagai sebuah peristiwa darurat yang membutuhkan tindakan-tindakan darurat pula. Meningkatnya aktivitas politik dalam aneka raut semisal kaukus dari kubu-kubu yang bertikai, dengan jelas menunjukkan pada kita kecenderungan psikologis untuk memperlakukan peristiwa politik apapun menjadi peristiwa darurat yang perlu direspon dengan cara-cara darurat pula.

To be or not to be tampaknya menjadi ideologi paling pragmatis yang berkembang dalam tahun-tahun yang sedang kita lalui sebagai bangsa. Tanpa diketahui sebab-sebabnya yang jelas, peluang untuk mengekspresikan kepentingan politik diri dan kelompok tampaknya diyakini oleh bagian terbesar pelaku politik di negeri ini sebagai sesuatu yang *ein malig*, sekali saja terjadi dan tak akan pernah berulang lagi. tampaknya, pengalaman

pan-jang di bawah Orde Baru yang ditandai oleh kealpaan siklus perubahan dan pertukaran politik secara damai dan teratur – kita melaksanakan pemilu secara reguler, tapi lebih sebagai mekanisme pengukuhan kekuasaan rezim ketimbang momentum pengujian legitimasi dan pertukaran elit – telah meyakinkan banyak pelaku politik bahwa inilah satu-satunya peluang sejarah. Dan karena ini menyangkut persoalan *"survival"* – diri dan kelompok politik –, Sangat masuk akal bila semua energi yang dimiliki setiap individu dan pengelompokan politik dikerahkan untuk kepentingan tersebut. Akibatnya sangat jelas: *"perang semua melawan semua"* menjadi hukum rimba politik yang tidak terhindarkan. Pola hubungan konflik yang rumit seperti inilah yang sekarang sedang kita saksikan dalam politik nasional kita.

Konsekuensi lebih lanjut, dan sekangus sebagai akibat akumulasi pengalaman dan pengetahuan selama 32 Orba, penggunaan energi kekerasan dan anarkhi dipahami bukan saja sebagai solusi yang absah secara politis dan moral, tapi sekaligus diandaikan sebagai energi satu-satunya yang tertinggal. Dengan-nya, konflik lintas elit dan kelompok menjadi harga-harga wajar yang membikin persoalan integrasi dan kemanusiaan hadir sebagai dua pertanyaan politik serius saat sekarang. Sebuah pertanyaan baru yang membuat pertanyaan di sekitar agenda reformasi dengan terpaksa harus diarsipkan untuk sementara.

Maka agenda utama yang harus disusun ke depan adalah membangun kembali kepercayaan lintas elit politik yang bisa dijadikan sebagai titik masuk untuk membangun kembali kepercayaan lintas kelompok politik. Hal ini akan membantu proses konsolidasi dan reintegrasi elit dan kelompok politik dapat dimulai

kembali; dan ini pada gilirannya akan mereduksi kecen- derungan ekseksi masyarakat menggunakan kekerasan dalam hubungan horizontal di antara mereka, sebagaimana terungkap ilustrasi pada tabel berikut yang mengungkapkan sejumlah kasus menonjol, yang kini berada pada titik sangat membahayakan integrasi sosial, teritorial dan politik kita.¹¹ Bagaimana “saling percaya dibangun”, saya kira merupakan pertanyaan bersama yang mudah-mudahan bisa ditemukan jawabannya oleh bang-sa ini dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Di samping membangun kembali rasa saling percaya dan meminimalisasi penyertaan kekerasan dalam hubungan antar kelompok, tidak bisa tidak, agenda penting lainnya adalah “mewajarkan” atau “menormalkan” kembali peristiwa politik. Kita harus mulai belajar bahwa dalam sebuah sistem yang telah mencapai derajat pelebagaan politik yang tinggi, politik menjadi peristiwa rutin dan peristiwa setiap orang. Karenanya, ia tak perlu diperlakukan secara sangat istimewa. apalagi dilihat dalam kerangka darurat; dan karenanya membutuhkan jawaban damrat pula.

Inilah tiga prasyarat pokok sckaligus tiga agenda politik penting – pewajaran peristiwa politik, pembangunan kembali rasa saling percaya lintas elit, dan .penghindaran penggunaan kekerasan yang akan sangat menentukan apakah proses penyudahan krisis bisa dilampaui bangsa ini atau tidak. Inipun dengan pengandaian yang naif, bahwa “pasar” akan meresponnya secara rasional. Padahal, saya sangat khawatir bahwa “pasar “ yang diandalkan rasional boleh jadi menyimpan di dalam dirinya hasrat- hasrat politis yang bersifat partisan.

Mengapa demikian? Karena hampir mustahil untuk mewujudkan agenda-agenda reformasi seperti yang diimpikan masyarakat, kecuali ada rasa saling percaya yang terbangun di antara elit dan kelompok politik. Hampir mustahil untuk menge-rangkeng semua masa lalu yang buruk ke dalam museum di tengah-tengah rasa saling tidak percaya yang mengental. Sama mustahllnya dengan mcmbangun masa depan bersama kita scbagai bangsa di atas fondasi saling curiga antar elit dan kelompok politik. Kemustahilan yang sama juga kita temukan dalam situasi dlmana kekerasan menjadi alat komunikasi pokok antar kelompok. Agenda reformasi mustahil diwujudkan dalam situasi hubungan antar kelompok yang sarat dcngan kekcrasan termasuk kekerasan verbal. Demikian pula, selama kedaruratan mcnjadi setting sosial dan psikologi kita dalam merespon setiap peristiwa politik, maka agenda reformasi, penyudahan pengaruh kekuatan masa lalu, dan mimpi membangun sebuah Indonesia tak akan pernah melewati mimpi kita.

DATA KASUS KERUSUHAN SEPANJANG TAHUN 1999-2000

No.	Lokasi	Keterangan
1.	Maluku dan Maluku Utara	Gejolak berawal pada tanggal 19 Januari 1999 di Maluku dan terus merembet ke pelosok-pelosok. Selama 1999 korban tewas sudah mencapai ribuan orang, demikian juga yang luka berat. Belasan ribu rumah penduduk hangus, 140 tempat ibadah musnah, 57 gedung sekolah hancur, dan 103 gedung pemerintah dan swasta juga mengalami nasib sama. Di tahun 2000, kerusuhan menyebar ke daerah Maluku Utara. Tobelo, misalnya, pada 25 Mei 2000 rusuh yang menelan korban jiwa tak kurang dari tujuh orang dan dua puluh orang luka-luka. Pada 2 Juli, di Loloda, Halmahera, kerusuhan juga terjadi dan menelan korban empat orang tewas, puluhan luka dan puluhan rumah terbakar. Pada 12 Juli 2000, di Ambon kerusuhan kembali meletus dan menelan korban delapan orang tewas dan puluhan luka-luka. Pemberlakuan keadaan darurat sipil di dua wilayah ini, sejak 27 Juni 2000, tetap tak efektif dalam memadamkan gejolak.
2.	Aceh	Sepanjang tahun 2000, juga ditandai rangkaian kontak senjata antara GAM dan TNI/POLRI, menyebabkan jatuhnya korban dari kedua belah pihak serta masyarakat. Penindasan selama pemberlakuan DOM (1989 hingga 1998) telah menimbulkan luka mendalam di hati masyarakat Serambi Mekkah. Demikian juga ketidakadilan pembagian hasil ekonomi mendorong sebagian warga menuntut kemerdekaan Aceh.
3.	Sulawesi Selatan	Tanggal 23 Mei 2000, kerusuhan kembali meletus di Kota Poso yang ditandai aksi penyerangan kelompok tak dikenal terhadap warga yang sedang melakukan pengamanan swakarsa. Akibatnya Kota Poso sempat lumpuh, sebagian warga, terutama wanita dan anak-anak, diungsikan ke Markas Kodim Poso dan Polres Poso. Sekitar 2.000 jiwa ditampung di aula Kodim dan sedikitnya 500 jiwa di Polres Poso. Kerusuhan ini adalah yang kesekian kalinya di Poso. Kerusuhan pertama terjadi akhir Desember 1998 dan kedua pada pertengahan April 2000. Pada 13 Juni 2000, ditemukan ratusan mayat di Pesantren Wali Songo, yang terletak di Desa Togolu, Kecamatan Lage, Poso. Diduga mayat-mayat ini merupakan korban penyerangan yang terjadi di sekitar 28 Mei 2000. Jumlah penduduk

No.	Lokasi	Keterangan
		Poso saat ini sekitar 40.000 jiwa. Kerusuhan yang melanda kota itu menyebabkan lebih dari 70 persen penduduknya mengungsi ke luar Poso.
4.	Riau	Tanggal 16 Januari 2000, di Bintan, Riau terjadi kerusuhan yang berawal dari unjuk rasa 1.500 orang yang menuntut penyelesaian ganti rugi tanah. Unjuk rasa ini juga melibatkan penduduk dari Desa Berakit, Pengudang, Tri Bintan, Kebon Lagoi, Kebon Pereh, Lobam dan Peruh Sasa. Unjuk rasa tersebut merupakan yang terparah dari 14 kali aksi yang pernah dilakukan masyarakat selama tiga tahun terakhir. Akibat dari unjuk rasa itu, 30 perusahaan elektronik dan pakaian jadi milik PMA dengan 8.000 orang tenaga kerja yang terdapat di kawasan tersebut berhenti berproduksi.
5.	Nusa Tenggara Barat	Tanggal 17 Januari 2000, kerusuhan massa bermuansa SARA terjadi di Mataram, NTB. Bermula dari aksi sekelompok massa yang seusai menghadiri tablig akbar untuk solidaritas Maluku, secara tiba-tiba bertindak anarkis, merusak, menjarah, dan membakar rumah penduduk, took-toko, serta tempat ibadah. Aksi ini telah menyebabkan tak kurang dari 11 rumah ibadah dan belasan rumah tinggal terbakar. Kerugian, dalam taksiran Polda NTB, mencapai Rp 60 miliar lebih.
6.	Yogyakarta	Tanggal 26 Januari 2000, mesjid Kauman Yogyakarta hampir dibakar oleh sekelompok massa Dari mesjid ini juga ditemukan bom rakitan.
7.	Jakarta	- Tanggal 13 Mei 2000, karena dagangan dirazia, puluhan pedagang video cakram padat (<i>video compact disc</i>, VCD) DI Glodok, Jakarta Barat, mengamuk dengan membakar meja-meja dan sejumlah bangunan di kawasan pertokoan tersebut. - Tanggal 26 Mei 2000, kerusuhan terjadi di kawasan Salemba, Jakarta Pusat. Massa yang kebanyakan adalah rombongan demonstrasi yang menuntut pengadilan Soeharto, melakukan <i>sweeping</i> atas personil militer. 5 mobil dan sebuah motor berplat nomor TNI AD dibakar. Kejadian ini merupakan buntut dari kekesalan massa pendemo yang gagal menembus Cendana dan sebagai "balas dendam mereka" karena sehari sebelumnya kampus mereka, YAI dan UKI diporak-porandakan aparat.

No.	Lokasi	Keterangan
		- Tanggal 13 Mei 2000, karena dagangan dirazia, puluhan pedagang video cakram padat (<i>video compact disc</i>, VCD) DI Glodok, Jakarta Barat, mengamuk dengan membakar meja-meja dan sejumlah bangunan di kawasan pertokoan tersebut. - Tanggal 26 Mei 2000, kerusuhan terjadi di kawasan Salemba, Jakarta Pusat. Massa yang kebanyakan adalah rombongan demonstrasi yang menuntut pengadilan Soeharto, melakukan <i>sweeping</i> atas personil militer. 5 mobil dan sebuah motor berplat nomor TNI AD dibakar. Kejadian ini merupakan buntut dari kekesalan massa pendemo yang gagal menembus Cendana dan sebagai "balas dendam mereka" karena sehari sebelumnya kampus mereka, YAI dan UKI diporak-porandakan aparat. - Tanggal 23 Maret 2000, terjadi bentrok antar warga Manggis dan Palmeriem di Jalan Mataram Raya, Jakarta Timur, yang menyebabkan seorang mariner terluka dan lima bangunan terbakar. Kejadian ini adalah buntut bentrokan antarwarga yang terjadi beberapa hari sebelumnya, karena memperebutkan lahan pemutaran jalan. Walikota Jakarta Timur memperkirakan selama sebulan kerugian mencapai Rp 10 miliar dan sedikitnya 18 bangunan rusak terbakar. 1 Juni 2000, tawuran kembali terjadi, yang ironis terjadi tak sampai sebulan sejak diketukkannya Forum Komunikasi Persaudaraan Matraman (FKPMM).
8.	Kalimantan Tengah	Tanggal 5 Juli 2000, kerusuhan meletus di Kumai, Kelurahan Kumai Hulu, Kecamatan Kumai Hulu, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah. Kerusuhan ini mulanya hanya berawal dari cek cok mulut individu antara seorang buruh dengan cukong kayu, namun meluas menjadi pertikaian fisik antara kedua kubu itu; dan bahkan aksi penyerangan dengan menggunakan bom Molotov. Aksi ini melebar menjadi aksi pembakaran rumah dan penyerangan warga di sekitar rumah cukong kayu tersebut. Akibatnya, Kumai sempat lumpuh total, termasuk operasional pelabuhan laut (terbesar di Kalteng), pasar, dan pusat pertokoan.
9.	Jawa Tengah	Tanggal 12 Juli 2000, terjadi tawuran antara penduduk Desa Harjosari, Kecamatan Surodadi, dan penduduk Desa Karangmalang, Kecamatan Pangkah, Kabupaten Tegal, Jateng. Akibatnya 1 orang meninggal, belasan luka-luka dan 368 rumah penduduk dibakar serta 123 rumah lainnya rusak. Tawuran juga memicu bentrok antara penduduk Desa

No.	Lokasi	Keterangan
		Karangmalang dengan polisi, mengakibatkan 7 penduduk tertembak dan 2 orang polisi luka-luka. Bentrokan penduduk dan aparat terjadi ketika aparat yang dipimpin Wakapolres Tegal, Asisten Superintendent Kamarulzaman berusaha menangkap warga yang diduga sebagai pelaku pembunuhan dan pembakaran dalam kerusuhan di daerah ini. Tetapi ketika akan melakukan hal yang sama di Desa Karangmalang, penduduk melakukan perlawanan dengan bersenjata clurit, batu dan pentungan.

Moratorium Politik

Momentum untuk membangun kembali rasa saling percaya lintas elit, memoderasi pelibatan kekerasan dalam komunikasi dan hubungan lintas pengelompokan politik dan pewajaran peristiwa politik yang kini nyaring disuarakan publik. Hal ini anatar lain terungkap lewat nyaringnya gema suara untuk melakukan moratorium politik yang dipantulkan dari berbagai sudut negeri¹², gema yang sama nyaringnya dengan seruang agar elit-elit politik yang ada mau melowongkan waktu untuk saling bertemu untuk menyudahi perseteruan mereka dan membangun consensus baru yang lebih konstruktif. Seruan yang ada memang jauh lebih lunak dibandingkan seruang nyaring Orba yang meniada-kan politik dan mendewakan ekonomi. Tetapi, tidak berlebihan jika pengalaman sejarah masa lalu dipakai sebagai cermin agar kita boleh terhidar dari jebakan yang sama, yakni mem-benarkan merajalelanya psikologis dan perilaku anti-politik atas nama kegagalan politisi saling berjabat tangan. Hal ini perlu di-sadari sejak dini karena – seperti yang mulai merebak ke permukaan--, semangat “anti-politik”-diungkapkan lewat se-mangat “anti parpol dan anti parlemen”¹³ mulai merambah ke masyarakat. Diperlukan sedikit saja alas an untuk dapat ber- ekskalasi hingga mencapai fase kritis berupa hilangnya keper-cayaan publik pada lembaga-lembaga demokrasi seumpama par-pol dan perlemen.

Harapan di atas, terutama untuk hal yang terakhir, telah dijawab lewat Pertemuan Yogyakarta dua hari lalu yang menghasilkan sebuah dokumen yang menurut hemat saya memiliki dampak positif, terutama bagi penurunan suhu politik dan ketidakpastian yang merajalela beberapa bulan terakhir ini. Di-

capainya kesepakatan di antara elit-elit ini yang didahului oleh sebuah pengakuan netapa negatifnya kontribusi konflik mereka bagi usaha perbaikan nasib bangsa merupakan investasi awal yang sangat penting bagi stabilitas politik dan pembalikan psikologi ketidakpercayaan pada politik yang berkembang pesat akhir-akhir ini. Apalagi, substansi yang disepakati merupakan pusat kerisauan banyak orang, semisal nasib integritas bangsa, persoalan sosial-ekonomi masyarakat, serta persoalan KKN yang terus menjadi pusat kontroversi.

Sebelum Pertemuan Yogyakarta suhu politik Indonesia terasa sedemikian panas membakar ubun-ubun hampir setiap kita sebagai akibat dari silang pendapat antara elit, terutama antara Amien-Gus Dur-Akbar dalam berbagai isu penting. Mun-culnya gagasan penggunaan hak interpelasi oleh dewan dalam kasus pemberhentian Jusuf Kalla dan Laksamana Sukarda, membikin polarisasi politik semakin menajam, karena secara diam-diam menggeret pula faksi dalam PDI Perjuangan sebagai kekuatan politik terbesar dalam perlemen untuk memasuki arena konflik secara terbuka. Pergerakan sempalan kecil dalam PDI Perjuangan yang dimotori Arfin Panigoro yang terus membangun jaringan dukungan guna menyudahi peran Gus Dur sebagai orang nomor satu di republik ini memang belum merupakan posisi resmi PDI Perjuangan. Akan tetapi tampaknya hanya membutuh-kan sedikit lagi alasan agar gerakan yang ada dikonversi menjadi perlawanan resmi PDI Perjuangan. Demikian pula, respon yang diberikan Gus Dur atas pertanyaan yang diajukan Dewan semakin meruncingkan suasana, yang hanya sedikit tertolong menyusul jawaban singkat dari berikutnya.¹⁴

Hal-hal di atas membikin rencana sidang tahunan MPR yang dijadwalkan antara 7-18 Agustus menjadi rawan terhadap aneka spekulasi. Salah satu yang paling mengedepan adalah akankah sidang kali ini berakhir dengan diturunkannya Gus Dur dari posisi sebagai presiden. Wacana ke arah ini sudah berkembang sangat jauh. Demikian pula dengan “gerilya politik” yang dilakukan elit dan berbagai kekuatan politik. Kunci dari kepastian sidang tahunan MPR apakah akan menjadi forum regular yang berfungsi semata-mata untuk mendengar “laporan kemajuan kerja” dari presiden dan kabinetnya atau sebaliknya menjadi alasan bagi “*impheachment*” tampaknya terletak pada Wakil Presiden Megawati sebagai ketua umum PDI Perjuangan. Hingga hari ini, Megawati belum mengindikasikan dukungannya pada usaha-usaha pendongkleng Gus Dur sebagai presiden. Tetapi pada saat bersamaan, Megawati juga tidak mengindikasikan antu-siasme apapun untuk membela Gus Dur.

Spekulasi mengenai kemungkinan bergesernya posisi politis sidang tahunan MPR menjadi arena dan momentum penghakiman bagi Gus Dur agak mengejutkan – sekalipun prolog ke arah tersebut sudah terekam sebelumnya – karena sidang tahunan MPR sejak dini hanya diniatkan sebagai ajang untuk mendengar-laporan kemajuan kerja presiden untuk kemudian mengajukan saran-saran perbaikan yang diperlukan. Sidang tahunan juga dirancang untuk bisa menuntaskan sejumlah ketetapan penting semisal rekonsiliasi nasional, posisi TNI, otonomi daerah, dan sebagainya yang sangat *urgen* tapi tidak sempat dituntaskan pada periode sidang yang lalu. Sidang juga didesain untuk melakukan amandemen tahap kedua UUD 45 sebagai bagian penting

dari upaya penataan kembali konstitusi negara yang diandaikan sebagai salah satu sumber yang menyumbangkan terbentuknya pemerintahan yang bercorak otoritarian. Karenanya, berkembangnya spekulasi mengenai perubahan status sidang tahunan menjadi ajang penghakiman bagi presiden, bisa berimpikasi sangat luas, apalagi jika hal tersebut sungguh-sungguh terjadi. Paling tidak, pada tingkat wacana, “saling mengancam” akan memobilisasi energy anarkhi dan kekerasan dalam jumlah tak terhingga mulai nyaring terdengar. Demikian pula dengan pola hubungan yang penuh ketegangan bukan saja di antara presiden dan DPR tapi juga di antara faksi-faksi dalam DPR. Hal ini semakin memperdalam problema pembilahan institusi demokrasi ke arah yang semakin mengkhawatirkan.

Fakta-fakta sederhana di atas mengungkapkan secara jelas kebutuhan bangsa ini untuk memfasilitasi elit dan pengelompokan politik yang ada agar mau melakukan negosiasi dan pembicaraan ulang mengenai banyak hal dengan agenda reformasi sebagai acuanya. Dalam konteks inilah, sebuah usulan mengenai moratorium tampaknya simpatik dan perlu disikapi dengan sangat serius. Moratorium itu sendiri, jelas bukan solusi. Tetapi moratorium bisa menciptakan peluang bagi penyelesaian masalah bangsa – *mutual distrust* dan disintegrasi elit dan kelompok – yang justru kini menjadi masalah baru yang jauh lebih serius; dan karenanya harus ditempatkan sebagai prioritas, bahkan disbanding dengan agenda reformasi sekalipun. Alasannya – sekali lagi – sederhana: tak akan pernah ada agenda yang dapat diselesaikan di tengah meluasnya fenomena ketidakpercayaan

timbang-balik, di tengah meluasnya diintegrasikan elit dan kelompok politik.

Ketika “Wajar” menjadi “Tak Wajar”

Forum sidang tahunan MPR sendiri, pada prinsipnya merupakan jawaban spontan atas gugatan masyarakat terhadap lembaga MPR masa lalu yang hanya menjalankan fungsi lima tahun sekali. Kita sama-sama memahami bahwa selepas Orba mampu mengkonsolidasi kekuasaan politik ke tangannya, forum-forum MPR tidak pernah lagi diselenggarakan, kecuali untuk memenuhi secara formal kewajiban yang diletakkan konstitusi, yakni lima tahun sekali. Dengan frekuensi sidang diperbanyak, harapan bahwa lembaga ini lebih fungsional dalam menjalankan fungsinya akan bisa diwujudkan. Regularitas forum, dengannya, menjadi penting sebagai indikasi awal keseriusan MPR untuk memposisikan diri sebagai lembaga tertinggi negara.

Forum sidang tahunan MPR tampaknya juga dimaksudkan sebagai jawaban atas kritik luas masyarakat atas lembaga MPR era Orba yang telah gagal menempatkan diri sebagai lembaga tertinggi negara; dan sebaliknya menjadi negara stempel untuk mengekalkan kepentingan preservasi kekuasaan rezim Soeharto. Pengalaman Orba memastikan, satu-satunya yang tersisa dari lembaga ini adalah sebutannya sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam realitasnya, MPR telah berfungsi sebatas sebagai arena perluasan lembaga kepresidenan, bahkan sebatas sebagai perluasan dari Presiden Soeharto sebagai individu.¹⁵ Akibatnya sangat jelas, keputusan MPR praktis merefleksikan kepentingan dan posisi politik Soeharto baik sebagai lembaga maupun individu.

Sayangnya, hal-hal “wajar” di atas, kemudian berubah menjadi “serba luar biasa” dan “darurat. Hal ini terungkap secara jelas dari upaya-upaya konsolidasi kekuatan ke dalam kutub-kutub yang mendukung dan menolak kepemimpinan Gus Dur. Agresifitas dalam menghimpun lebih tampak pada kubu anti Gus Dur. Akibatnya dari jam ke jam kekuatan ini semakin mendapatkan angin kemenangan yang semakin meyakinkan mereka bahwa nasib Gus Dur sudah berakhir. Tetapi dalam skala yang lebih kecil, aktivitas serupa juga menjadi pekerjaan pokok kekuatan PKB sebagai penopang Gus Dur. Hanya saja, “kecanggihan” dalam bermanuver kelompok ini jauh ter-tinggal, demikian pula dengan basis material untuk menopang-nya. Dengannya, dari jam ke jam, tampak PKB semakin kete-teran. Kunci keseimbangan dengannya, kini tertinggal di tangan Wakil Presiden.

Dukungan terhadap penggunaan hak interpelasi dewan yang mencapai angka lebih dari 50% mengandung di dalamnya persoalan psikologis penting. Angka ini dibaca sebagai representasi dari kuatnya persentase kekuatan “anti-Gus Dur” dalam parlemen yang nantinya akan dikonversi ke dalam lahan sidang MPR. Ini membuka ruang debat yang membikin banyak pelaku eko-nomi menahan hasratnya untuk berbisnis untuk sementara wak-tu. Dalam konteks ini, logika klasik mengenai stabilitas dan ke-pastian politik sebagai syarat bagi bekerjanya ekonomi¹⁶ mendapatkan pembenarannya, sekalipun sudah tentu, tidak bisa diinterpretasikan secara ceroboh sebagai mana Orba mempermanenkannya, Rencana MPR “mempermudah” proses “*impeachment*” semakin meyakinkan banyak pihak bahwa sebuah per-siapan dan konspirasi besar sedang terjadi di MPR untuk menyu-dahi Gus

Dur. Dan Golkar, Pak Amien, bahkan – uniknya PDI-P – yang ketua umumnya juga menjadi orang kedua di republik ini – di mata publik dilihat juga sebagai bagian utama dari seluruh bangunan scenario penggulingan Gus Dur yang ada. Fakta bahwa sejumlah petinggi PDI Perjuangan yang dimotori Arifin Panigoro berada dalam sentrum “persekongkolan”, telah meyakinkan publik bahwa partai ini secara keseluruhan berada pada posisi yang sama. Tetapi sejauh informasi yang penulis punyai, hasrat kelem-bagaan partai ini ke arah sana belum cukup besar, terlepas dari kekecewaan-kekecewaan yang terus menggunung, termasuk yang melanda figur nomor satu di PDI Perjuangan.

Secara prinsipil, dan juga pada level procedural, pember-hentian presiden di tengah jalan bukan pekerjaan mudah. Di samping harus melampaui sejumlah tahapan yang setiap tahap-nya membutuhkan waktu dan energy politik maha besar, peng-gusuran seorang presiden juga hanya bisa dilakukan apabila sejumlah syarat dipenuhi. Dan ini dimulai dari adanya pelang-garan atas konstitusi, sumpah jabatan, dan tidak bisa terseleng-garanya amanat MPR oleh presiden. Di samping kesalahan-kesalahan fundamental terhadap negara, misalnya mengkhianati negara. Dan kecuali untuk kasus KKN – yang hingga kini masih terus diperdebatkan – alasan-alasan yang kuat secara politis

untuk menurunkan Gus Dur tidak cukup tersedia. Kesalahan demi kesalahan yang dilakukannya lebih sebagai akibat gaya kepemimpinannya yang sangat informal, inkonsistensi ucapannya, dan spontanitasnya. Hal-hal seperti ini sangat sulit dijustifikasi sebagai “pelanggaran” yang cukup layak dibayar secara politis dengan pergantian presiden. Tetapi, politik punya logi- kanya sendiri. Hal-hal yang tampaknya mustahil secara subs- tantif dan prosedural, boleh jadi menjadi mungkin dalam praktek.

Demikian pula, dilihat dari sudut kepentingan pembangunan politik bangsa ke depan, terutama bagi kepentingan pelembagaan poliuk, kemungkinan pergantian presiden di tengah jalan akan meletakkan preseden buruk bagi politik nasional ke depan, apalagi jika alasannya sangat sumir. Sebuah pergantian kepemimpinan nasional melalui mekanisme darurat dengan alasan yang sepele, sudah tentu akan meruntuhkan keseluruhan legitimasi dan kewibawaan institusi, prosedur dan produk yang dihasilkan lembaga ini. Hal ini sudah tentu, akan menjadi dasar pertimbangan penting bagi MPR sebagai lembaga untuk tidak gegabah dalam melakukan penggantian presiden di tengah jalan. Apalagi, jika resiko-resiko keonaran sosial, terutama di kawasan Jawa Timur, – sekalipun resiko ini tak perlu dibesar-besarkan – berikut ambruknya kepercayaan dunia usaha atas kemampuan sistem politik Indonesia, ikut diperhitungkan.

Hal-hal di atas, sudah tentu berangkat dari sebuah pengandaian bahwa para anggota MPR masih tetap melihat kebutuhan untuk membangun sebuah sistem politik demokratis yang stabil dan langgeng sebagai kebutuhan obyektif kita sebagai bangsa. Sebuah sistem dimana persoalan-persoalan bangsa dapat dipecahkan secara kelembagaan.

Catatan

Dengan fakta-fakta sederhana seperti di atas, sidang tahunan kali ini sangat sulit dibayangkan akan menjadi kuburan politik bagi Gus Dur. Apalagi, pertemuan lima tokoh di Yogyakarta semakin memperkuat sinyal ke arah ini. Karenanya, tidak ada alasan yang cukup kuat bagi siapapun untuk men-cemaskan perkembangan

politik Indonesia, terutama selama sidang tahunan. Apalagi, membayangkan sebuah skenario rusuh penuh kekerasan yang mungkin merebak luas sebagai akibat dari proses politik di MPR. Sudah tentu peristiwa pemboman di depan rumah Dubes Philipina⁷ menjadi persoalan baru yang bisa saja mengindikasikan sesuatu yang lain. Akan tetapi, apakah ia merupakan bagian dari terorisme politik yang dikembangkan oleh kekuatan internal bangsa – sesuatu yang senantiasa dikaitkan dengan kekuatan masa lalu yang masih sangat signifikan – atau sekedar sebuah kebetulan yang sebenarnya bersumber dari dunia lain, konflik politik di Philipina misalnya, tetap menjadi spekulasi. Tetapi orang tentu dengan cepat teringat akan peristiwa peledakan bom di Kejangung⁸, begitu juga peristiwa yang sama di Masjid Istiqlal Jakarta⁹, ancaman bom di Jatim²⁰, serta ditemukannya bom rakitan di Masjid Agung Yogya²¹. Kesemuanya memang faktor yang tak bisa disepelekan. Tetapi, membayangkan sidang tahunan MPR akan memfasilitasi munculnya gejolak dalam masyarakat, rasanya agak berlebihan untuk tingkat sekarang ini.

Catatan Akhir

1. Bab ini merupakan penggabungan dari dua makalah dengan judul Agenda Politik Untuk Keluar dari Krisis dan Rekonsiliasi Nasional: Perumusan Prioritas dan Sistematika Kerja Agenda Reformasi di Bidang Politik dan Pemerintahan. Makalah pertama adalah bahan yang disampaikan dalam Seminar “*Agenda Ekonomi-Politik Untuk Keluar dari Krisis*”, yang diselenggarakan oleh PAU-SE, UGM, Yogyakarta, 3 Agustus 2000. Makalah kedua adalah makalah yang disampaikan pada “Forum Moratorium Politik Nasional” diselenggarakan oleh PSPKR, Jakarta, 27 Juli 2000.
2. Di akhir dekade tahun 1960-an ketika rezim orde Baru mulai meletakkan fondasi awal guna membangun rezim otoritarian pada dekade berikutnya,

strategi yang diterapkan, terutama di bidang ekonomi adalah maksimalisasi produktivitas dan pertumbuhan ekonomi lewat akselerasi modernisasi pembangunan. “Politik sebagai panglima” seperti yang dicanangkan pada era yang dilabelkan secara negatif sebagai Orde Lama oleh rezim Soeharto dipertukarkan secara cepat dengan pendekatan “ekonomi sebagai panglima”. Pendukung pendekatan ini melihat bahwa krisis-krisis ekonomi yang melanda saat itu dikarenakan kesalahan pendekatan yang dipakai Orde Lama. Lihat Mohtar Mas’oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 - 1971*, LP3ES, Jakarta, 1989, Ali Moertopo yang merupakan salah seorang arsitek Orde Baru mengemukakan, akselerasi modernisasi pembangunan 25 Tahun merupakan pedoman konseptual rencana jangka panjang untuk realisir cita-cita proklamasi 1945. Fokusnya diberikan pada peningkatan pendapatan nasional sampai sekurang-kurangnya 3 kali lipat dan kenaikan pendapatan nasional. Sekalipun secara dokumen modernisasi yang dicanangkan menggunakan 2 pendekatan, yakni *security approach* dan *prosperity approach*, aksentuasi dalam prakteknya sepenuhnya diberikan pada pendekatan pertama, seperti terungkap melalui pandangan Ali Murtopo yang menegaskan bahwa syarat utama pembangunan adalah stabilitas nasional dan keamanan nasional. Lihat Ali Murtopo, *Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun*, Yayasan Proklamasi, CSIS Jakarta. 1971. Strategi pembangunan Orde Baru tersebut juga mendapat dukungan pula dari Jenderal Soemitro, yang melabelkan Orde Baru sebagai era awal pembangunan ekonomi. Mengenai hal ini dapat dilihat pada buku *Tantangan dan Peluang 1993 : Butir-Butir Pemikiran Jenderal Purnawirawan Soemitro*, M. Abriyanto (Penyunting), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1991.

3. Tentang perkembangan parpol di Indonesia, Lihat, misalnya, Fachry Ali dan Bachtiar Effendi, *Merambah jalan Baru Islam, Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, Mizan, Bandung, 1986. Pada 5 Januari 1973 empat parpol Islam, masing-masing yakni Parmusi, NU, Perti dan PSII dan pada 10 Januari 1973 lima parpol dengan watak ideologis yang saling berbeda – PNI yang nasionalis-sekuler, Murba yang berideologi condong ke kiri, IPKI yang dibentuk tentara, dan dua parpol Kristen, Panai Katolik dan Parkindo,

setelah melalui proses panjang sejak mm 1970 akhirnya dipaksa berfusi menjadi PPP dan PDI. Hasilnya sangat konkrit: munculnya sengketa antar unsure dan elit tanpa jedah di sepanjang perjalanan kedua partai ini, dan berakhirnya kedua parpol ini sebagai “bonsai” di belantara politik Indonesia yang dikuasai oleh Golkar, tentara, birokrat, dan teknokrat, dengan Soeharto sebagai rajanya. Untuk PPP lihat mislanya, Syamsuddin Harris, “PPP and Politics Under The New Order” dalam *Prisma* Edisi The Long Ramadhan: Islamic Politics Under the New Order. Prisma No. 49, Juni 1990, LP3ES, Jakarta. 1990; Syamsudin Harris, PPP dan Politik Orde Baru. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1991. Untuk PDI, lihat, Cornelis Lay, 1987, “Perekmbangan PDI 1973 – 1986”, skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.

4. Politik “*carrot*” dan “*stick*” antara lain diwujudkan melalui operasionalisasi kombinasi penggunaan insentif material, ter- masuk keleluasaan untuk melakukan korupsi, lihat bab tentang Korupsi dalam buku ini, dan penggunaan kekuasaan menghukum, termasuk dalam hal ini penculikan, pemberhentian dari jabatan, dsbnya.
5. Untuk memahami model-model penjelasan mengenai kepolitikan Indonesia di bawah Orba, lihat Harlord Crouch, “Patrimonialism and Military Rule in Indonesia”. *World Politics*, Juli, 1979; Karl D. Jackson, “Bureaucratic Polity: a Theoretical Fraemwork for The Analysis of Power and Communication in Indonesia”, dalam Karl D. Jackson & Lucian W Pye, (eds), *Political Power and Communi-cation in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1978; Donald K. Emmerson, “Understanding The New Order: Bureau-cratic Pluralism in Indonesia”, *Asian survey*, Vol XXIII, No. 11, November 1983; Mochtar Mas’oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, cetakan pertama, LP3ES, Jakarta. 1989. Jakarta; Dwight Y. King, “Indonesia’s New Order as Bureaucratic Polity, A Neopetrimonial Rezime or Bureaucratic Authoritarian Rezime: What Difference Does It Make?” dalam Benedict Anderson & A. Kahin, (eds), *Interpreting Indonesia Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Project, Cornell University, Ithaca, 1982.

6. Mengenai ini lihat Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class*, Random House, New York, 1963.
7. *Political society* dipakai oleh Stepan untuk dibedakan dari *civil society* dan negara. *Political society* dalam makna ini adalah arena masyarakat bernegara mengatur diri secara khusus dalam kontes-tasi guna memperoleh control atas pemerintah dan aparatur negara. Lihat Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and The Southern Cone*, Princeton University Press, 1988.
8. Pertemuan Yogyakarta di Gedhong Jene merupakan pertemuan 5 tokoh yakni Presiden Abdurrahman Wahid, Wapres Megawati Soekarnoputri, Ketua MPR Amien Rais, Ketua DPR Akbar Tanjung, dan Sri Sultan HB X. Selesai pertemuan, Amien Rais menyatakan: “100% tidak ada *impeachment*”. Presiden Abdurrahman Wahid menegaskan tidak ada agenda lain yang akan dibicarakan dalam Sidang Tahunan MPR 7-18 Agustus 2000. Akbar Tanjung mengatakan menghasilkan pertemuan yang dapat menciptakan situasi politik yang baik dan dapat menurunkan suhu politik nasional. Wapres Megawati paling awal meninggalkan pertemuan, pukul 12.50 WIB, tidak memberikan tanggapan. Pertemuan berlangsung selama 2 jam, dimulai pukul 11.00 WIB.
9. Naskah Dokumen Yogyakarta. Pertama, kami menyadari bahwa pertentangan elit yang menajam tidak menguntungkan bagi upaya-upaya perbaikan kehidupan rakyat secara menyeluruh. Kedua, kami menyadari bahwa miskomunikasi antarelit dapat berdampak pada penyuksesan agenda reformasi yang telah ditetapkan melalui TAP MPR NO X/1998 tentang pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi masa depan nasional sebagai haluan negara. Ketiga, Kami menyadari bahwa dalam masa transisi menuju masyarakat yang demokratis akan diikuti perubahan nilai dan tatanan dalam masyarakat yang membutuhkan penyelesaian secara menyeluruh. Keempat, kami menyadari kebersamaan elit dan masyarakat mutlak diperlukan untuk mengatasi persoalan dalam berbangsa dan bernegara.

Karena itu kami sepakat:

Petama, Untuk menggalang kembali semangat kebersamaan, se-mua komponen bangsa untuk menjaga integritas wilayah negara kesatuan RI dan kesadaran bahwa perbedaan merupakan inti mencapai kemajuan. Kedua, Bahwa situasi dan kondisi sosial masyarakat yang semakin berat menjadi prioritas utama untuk diselesaikan dan dalam penyelesaiannya menjadi tanggung-jawab bersama seluruh komponen bangsa. Ketiga, Masyarakat perlu menyadari langkah oleh pemerintah maupun lembaga penyelenggara negara lainnya dalam mensukseskan reformasi. Keempat, Untuk menegakkan supremasi hukum, perlu pengaktifan instrument penegak hukum dengan menyelesaikan kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam waktu secepatnya

Sumber: *Bernas*, 3 Agustus 2000.

10. Mengenai ini lihat, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca, 1962.
11. Mengenai integrasi nasional lihat Nazaruddin Sjamuddin, "Dimensi-Dimensi Vertikal dan Horizontal Dalam Integrasi Politik", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 8, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1991. Lihat pula Saafroedin Bahar dan A.B. Tangdililing (Penyunting), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996; Myron Weiner, "Political Integration and Political Development" dalam J. L. Fingkla dan R. W. Gable, *Political Development and Social Change*, John Wiley, New York, 1986; Claude Ake, *A Theory of Political Integration*, The Dorsey Press, Illinois, 1967; R. William Liddle, *Ethnicity, Party and National Integration*, Yale University Press, New Haven and London, 1970.
12. Sjahrir menyerukan pentingnya moratorium politik yang melibatkan semua lapisan elit politik, pemerintah, yudikatif dan legislatif. Moratorium harus memusatkan perhatian pada usaha membenahi persoalan ekonomi, dan mengesampingkan konflik politik yang diperlukan. *Kompas*, Sabtu 22 April 2000. Pendapat ini didukung Wakil Sekjen PAN, Bara Hasibuan untuk kemudian mengundang cukup banyak dukungan.

13. Kekecewaan terhadap lembaga-lembaga politik, parpol dan parlemen utamanya, dan pelaku politik – politisi sipil – mulai menyeruak ke permukaan dengan derasnya. Lihat misalnya, *Kompas*, Selasa, 08 Februari 2000. “Di Mana Kehadiran Partai-Partai Sekarang. Apa Peranan Mereka?”, *Kompas*, Senin, 28 Februari 2000, “Partai Politik, Masihkan Dipercayai Masyarakat?” Hasil polling Litbang Kompas, menegaskan kecenderungan ketidakpuasan masyarakat terhadap partai selama ini yang dinilai belum optimal dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, *Kompas*, Senin, 28 Februari 2000. “Kinerja Partai Politik: Menggugat Peran Wakil Partai di Legislatif”. Sementara hasil yang diselenggarakan tanggal 19-20 Februari 2000 tentang kinerja partai politik ini, mengungkapkan ketidakpuasan masyarakat atas kinerja para wakil partai politik di legislative yang dilihat belum maksimal, belum memadai dan tidak memuaskan, *Kompas*, Senin, 10 Juli 2000, “Jajak Pendapat ‘Kompas’: Publik Menginginkan Ke-stabilan Politik”. Jajak pendapat tersebut, juga mengungkapkan kekhawatiran masyarakat atas adanya ketegangan politik antar para elit politik, terutama ketegangan antara Gus Dur sebagai presiden dengan anggota MPR/DPR.
14. Lihat *Kompas*, Jumat, 21 Juli 2000, “Soal Interpelasi: Presiden Tolak Klarifikasi”, Lihat juga *Kompas*, Jumat, 21 Juli 2000, “Meski Tak Memuaskan, Tak dapat Dilanjutkan”. Mengenai pencopotan 2 orang menteri yakni Jusuf Kalla (dari Partai Golkar) dan Laksamana Soekardi (dari PDI-P), Presiden Gus Dur tidak memberikan klarifikasi dalam pertemuan dengan dewan mengenai alasan pemberhentian sebagaimana dimintakan dewan: *“Dengan memohon maaf kepada Dewan, saya tidak bisa melayani permintaan klarifikasi tentang hal-hal mengenai kedua mantan menteri tersebut, yang bahannya diambil dari pemberitaan media massa yang bersumber dari bocoran rapat konsultasi tertutup antara Presiden dan pimpinan Dewan beberapa bulan yang lalu”* demikian kata Gus Dur dalam Sidang Paripurna DPR. Presiden menganggap dasar hukum penggunaan hak interpelasi lemah, yang mengundang kekecewaan paling tidak 23 anggota DPR. Bagi mereka jawaban presiden tidak menjawab substansi permasalahan yang ditanyakan. Oleh karena itu DPR meminta presiden untuk menjawab pertanyaan itu hingga batas waktu

- Jumat sore, Presiden akhirnya menjawab secara tertulis, yang menyampaikan permintaan maaf sekaligus kesediaan memberikan penjelasan dalam rapat tertutup dan rahasia jika permintaan maafnya dirasa-kah masih belum cukup. Lihat *Kompas*, Sabtu, 22 Juli 2000, "Pre-siden Minta Maaf : Bila Perlu, Akan Beri Penjelasan di Rapat Tertutup".
15. Mengenai ini lihat tulisan King, Dwight Y. "Indonesia's New Order as Bureacratc Polity, A Neopatrimonial Rezime or Bureaucratic Authoritarian Rezime: What Difference Does It Make?" dalam Benedict Anderson & A. Kahin (Eds.), *Interpreting Indonesia Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Project, Cornell University, Ithaca, 1982. Lihat pula Guenther Roth, "Personal Ruleship, Patrimonialism, and Empire-Building in The New State", *World Politics*, 20, 1968.
 16. Lihat misalnya, Rostow, W. W., *Political Development and The Stages of Economic Development*, Cambridge University Presss, London, 1960.
 17. Tanggal 1 Agustus 2000 terjadi ledakan di depan kediaman Duta Besar Filipina, Leonides T. Caday. Bahan peledak yang digunakan adalah C-4. Dua orang tewas dan 20 orang terluka, termasuk Duta Besar. Kelompok Mujahidin Khandaq Mengaku bertanggung jawab atas peledakan tersebut.
 18. Pada Rabu, tanggal 5 Juli 2000 ditemukan bom di Gedung Bundar Kejaksaan Agung, Jalan Hasanuddin, Jakarta Selatan, Kepala Kepolisian RI (Polri) Jenderal (Pol) Rusdiharjo mengemukakan bom termasuk kategori M1 (*military one*) yang biasa digunakan untuk tugas-tugas militer. Jenis bom berdaya ledak dahsyat, bisa menghancurkan Gedung Kejaksaan Agung. Rantai tempat bom ditemukan adalah tempat penyimpanan semua dokumen masalah pemeriksaan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Walaupun motif pastinya belum jelas, Kapolri menduga. "*ada kaitannya dengan dokumen-dokumen itu,*" Jumat 7 Juli 2000.
 19. Tanggal 9 April 1999 terjadi ledakan bom Masjid Istiqlal, bahan peledak tang digunakan ramuan Kcl 03 (Kalium Klorat) dan TNT. Pelakunya Angkatan Mujahidin Islam Indonesia (AMIN).

20. Rabu, 20 September 2000 *Kompas* melaporkan adanya ancaman bom pada hari Selasa, 19 September 2000, di tiga tempat berbeda di Surabaya: Gedung Bumi Mandiri, Tunjungan Plaza (TP) II Jalan Basuki Rachmad, berjarak sekitar 500 meter dari Bumi Mandiri, dan BCA Cabang Indrapura. Sabtu, 16 September 2000, tiga pertokoan: Plaza Tunjungan, Galaxy Mall, dan Plaza Surabay juga diancam; demikian pula dengan kampus Universitas Katolik Widya Mandala dan Universitas Surabaya. Namun petugas penjinak bom dari Brigade mobil Kepolisian Jawa Timur yang memeriksa semua tempat tersebut tidak menemukan adanya bom.
21. Dari Yogyakarta Bernas, 28 Januari 2000, dilaporkan terjadi kebakaran pada Rabu malam, 26 Januari 2000, sekitar pukul 22.30 di dalam Masjid Agung Kauman. Pasukan Penjinak Bahan Peledak Brimob Polda Yogyakarta yang dilapori langsung memeriksa lingkungan masjid dan menemukan botol minuman air mineral berisi bensin dalam keadaan terguling dan bom rakitan di balik almari yang eblum sempat meledak. Diduga gulungan karpet yang terbakar itu disiram bensin dan disulut api. Menurut polisi, cara meledakkan bom menggunakan media panas seperti api. Bom tersebut berbahan TNT padat seberat 4 ons dilengkapi 2 buah baterai 9 volt, kabel, dan detonator. Bom itu mampu meng-hancurkan semua yang ada dalam radius 50 meter.

BAB 6

Modal, Pemodal dan Demokrasi¹

Catatan Pembuka

Keterkaitan dan pengaruh timbal balik antara variabel politik dan ekonomi sudah menjadi perhatian banyak ahli. Berkembangnya apa yang dikenal sebagai pendekatan “ekonomi-politik” dalam sidang ilmu politik merupakan ungkapan dari terjadinya pergaulatan dan pergeseran pada tataran pemikiran yang berusaha untuk memahami keterkaitan dan saling pengaruh antar kedua variabel di atas dengan cara yang lebih komprehensif. Dalam studi-studi politik sebelumnya, kedua variabel diperlakukan sebagai dua hal yang berbeda dan terpisah atau salah satu di antaranya ditempatkan sebagai akibat atau *dependent* variabel terhadap yang lain. Dominasi literatur pembangunan politik² dalam masa-masa genting proses pembentukan negara dan transformasi masyarakat dunia ketiga yang terfragmentasi ke arah keastuan masyarakat bangsa yang satu pada era 1950-an dan 1960-an, menekankan posisi subordinasi politik terhadap ekonomi. Politik telah dirumuskan dan dipraktekkan hanya sebatas syarat bagi bekerjanya ekonomi³ yang telah ditempatkan sebagai tujuan hampir tunggal dari kehidupan bangsa dan bernegara secara modern.

Selama masa Orba, misalnya, politik diperlakukan sebagai subordinat yang harus memainkan fungsi sebagai pendukung ekonomi. Politik adalah pelayanan bagi ekonomi sebagai tuan. Lebih lagi, politik telah direduksi aneka dimensi dan kompleksitasnya hingga mencapai makna tunggal sebagai stabilitas yang dalam prakteknya mengikuti selera dan kepentingan subyektif penguasa untuk mempreservasi atau mengawetkan kelanggengan kekuasaan. Stabilitas politik diandalkan sebagai syarat bagi bekerjanya aktivitas pembangunan (ekonomi) secara baik dan praktis tidak pernah dilihat sebagai konsekuensi dari aktivitas ekonomi yang bercorak tertentu terhadap keseluruhan bangunan masyarakat, apalagi sebagai sistem tersendiri yang otonom. Padahal, studi yang serius dari sejumlah ahli, sebut saja Olson, Jr.⁴ telah sampai pada kesimpulan yang mestinya bisa dipakai sebagai peringatan bagi kita tentang ancaman instabilitas yang serius yang datang dari pertumbuhan ekonomi yang cepat. Dengan pereduksian tujuan politik sebagai stabilitas dan eksentruasi posisi politik sebatas alat untuk memfasilitasi bekerjanya ekonomi yang juga disempitkan menjadi pertumbuhan ekonomi semata, politik akhirnya diatur melalui hukum-hukum otoritarian yang keras dan senantiasa menjadi target represi negara dalam kerangka untuk menopang bangunan ekonomi yang ber-corak kolusif dan nepotis.

Pengalaman kegagalan Orba mengajarkan kepada kita bahwa politik yang stabil tidak semata-mata menjadi syarat bagi bekerjanya sebuah ekonomi yang baik seperti yang dipahami Orba, tapi ekonomi yang baik menjadi syarat bekerjanya politik yang baik yang pada gilirannya akan memberikan kontribusi bagi perkembangan ekonomi selanjutnya. Dialektika dan hubungan

saling menopang di antara keduanya menjadi inti ke-kuatan ke arah kehidupan bersama yang lebih baik.

Makalah pengantar ini tidak memasuki arena per-debatan teoritik, kecuali untuk memberikan kerangka dasar bagi kepentingan analisis dan, sekalipun pengalaman Orba akan tetap diungkap sebagai referensi, makalah ini juga tidak akan masuk ke dalam perdebatan tentang masa lalu yang bisa dipastikan tak akan habis-habisnya, kecuali sebagai catatan-catatan kecil yang bersifat reflektif. Perhatian akan diberikan pada masa depan ekonomi Indonesia dari sudut pandang politik, bahkan lebih dipersempit pada peran sejarah pelaku dunia usaha di saat-saat kritis menjelang Pemilu 1999 ini, dan masa-masa transisi yang belum bisa diduga dalam 10 tahun kedepan ini. Perhatian juga akan diberikan pada syarat-syarat perubahan perilaku kapital yang diperlukan untuk menopang terbentuknya sistem politik demokratis yang stabil dan langgeng bagi Indonesia masa nanti.

Beberapa Catatan Reflektif

Krisis multifaset – juga sering disebut sebagai krisis multi-dimensional – yang kini dihadapi Indonesia mengajarkan kepada kita tentang banyak hal. Salah satu yang relevan dengan dialog hari ini adalah bahwa masa depan ekonomi sebagai sebuah sistem pengaturan kesejahteraan bersama masyarakat sangat tergantung pada bekerjanya politik sebagai sebuah sistem pengaturan konflik dalam masyarakat yang bersangkutan dan sebaliknya. Kegagalan daam politik akan ditebus dengan tergang-gunya keseluruhan bangunan dan kerja ekonomi; dan sebaliknya, kegagalan dalam bidang ekonomi harus dibayar dengan mahal dengan terjadi

kekacauan dalam pengaturan konflik. Kita sudah merasakan situasi kealpaan pemerintahan dan hukum dalam sistem politik kita yang menghempas seluruh bangunan ekonomi bangsa jauh ke masa lalu. Dan sebaliknya, situasi kesulitan ekonomi yang diekspresikan antara lain menjadi gejolak nilai rupiah, kebangkrutan sektor riil, pelarian modal, negatifnya investasi yang masuk, pemutusan hubungan kerja yang berujung pada meningkatnya pengangguran secara massif, misalnya, telah menciptakan situasi *chaos* sebagai ekspresi dari sebuah situasi politik yang gagal.

Selama periode rezim otoritarian Orba, sekalipun berangkat dari premis yang setengah benar, pengaturan politik diwujudkan melalui metode kerja yang keseluruhannya keliru. Premis pengaturan politik yang ada adalah bahwa stabilitas politik adalah sebuah syarat dan sekaligus kebutuhan obyektif sebuah bangsa untuk bisa membangun sistem kesejahteraan bersama, bahkan dalam membangun keseluruhan bangunan sistem peradaban ke depan yang lebih baik. Premis ini setengah benar karena tujuan klasik dan sekaligus *raison d'être* bagi kehadiran sebuah institusi dan mekanisme pengaturan politik bersama yang disebut negara adalah cita-cita kemakmuran dan keamanan bersama.⁵ Tetapi dia menjadi separuh benar, karena mengabaikan cita-cita yang sama besarnya mengenai kebebasan sipil yang melekat dalam individu dan kolektivitas yang diikat ke dalam institusi dan mekanisme pengaturan bersama di atas.

Untuk mewujudkan premis di atas, Orba berangkat dari pengandaian yang mentukan metode kerjanya yang hampir sepenuhnya keliru, yakni bahwa stabilitas politik merupakan fungsi dari politik "*stick*", politik menindas, politik pengendalian

dan penakluk, politik kontrol dan mata-mata yang kita kenal dengan otoritarianisme. Corak politik semacam ini bukan saja menggantungkan daya hidupnya pada penggunaan kekerasan struktural negara secara berulang dengan intensitas yang tidak bisa dihindari akan terus menaik guna mendapatkan ke-patuhan dan disiplin dalam masyarakat, tapi terlebih lagi sa-ngat tergantung pada pengembangan dan pelembagaan sistem intelejen yang merasuk hingga ke wilayah kehidupan masya-rakat yang sekecil apapun. suatu situasi sistem dimana setiap individu tersandera di dalamnya, dan setiap rakyat secara hipo-tetis dirumuskan sebagai musuh potensial dan aktual dari negara, atau lebih tepatnya musuh dari rezim politik yang berkuasa.

Pangalaman 32 tahun Orba secara jelas mengungkapkan penggunaan energi kekerasan negara yang bersifat kasat mata – penangkapan, pembunuhan, pemculikan, penyiksaan, dsbnya, dengan melibatkan ideologi dan politik sebagai alasan-alasannya – yang melibatkan aparat kekerasan negara – tentara dan politisi – bersimaharajalela. lebih dari sekedar penggunaan kekerasan struktural negara, semua sistem kehidupan bersama telah diatur sebagai sebuah jaringan persengkongkolan dan saling memata-matai yang sangat kompleks, bahkan di antara sesama warga negara. selama Orba Indonesia adalah representasi yang hampir sempurna dari sebuah negara tentara dan negara intelejen yang menyebarkan ketakutan secara hampir merata di semua segmen masyarakat, bahkan yang tidakpeduli sekalipun terhadap poli-tik. Pengembangan struktur militer yang paralel dengan struktur pemerintahan sipil dari pusat hingga ke tingkat desa⁶

merupakan salah satu bentuk pengaturan kelembagaan politik yang memungkinkan sistem yang ada dapat bekerja secara efektif.

Kesemua hal di atas didedikasikan untuk mencapai satu hal yang diandaikan paling krusial, yakni terciptanya situasi harmoni sosial – stabilitas politik dalam bawahan Orba -, baik sebagai nilai ideal yang dibayangkan sebagai tujuan indah kehidupan bersama yang mesti dicapai apapun bayarannya, ataupun sebagai keyakinan budaya tentang realitas kekinian yang sudah dicapai dalam masyarakat – keyakinan budaya yang bersumber pada budaya masyarakat persawahan – yang harus dipertahankan dengan semua kemampuan dan instrumen yang dimiliki negara. Harmonis sosial ditandai oleh terbentuknya sebuah sistem kepatuhan total pada rezim dan semua nilai hukum yang ditawarkan, kealpaan konflik, bahkan dalam bentuk simboliknya sebagai oposisi, dan terbentuknya disiplin sosial dalam masyarakat, konsekuensi dari hal-hal di atas sangat kongkrit, kemanusiaan, HAM dan prinsip-prinsip kebebasan sipil yang merupakan nilai-nilai dasar yang menyanggah demokrasi sebagai sebuah prosedur politik menjadi rupiah – rupiah pertama yang harus dibayar masyarakat; demokrasi menjadi mimpi anak negeri, represi atas perbedaan, dan masih banyak lainnya yang tidak perlu dideretkan kembali.

Hanya saja pengalaman beberapa bulan terakhir membuktikan kesalahan total asumsi dan metode kerja di atas. Bukan “stick” yang akan menghasilkan stabilitas politik – harmoni sosial – yang bersifat permanen dan menjadi sistem bagi dirinya sendiri, tapi demokrasi. Stabilitas politik tidak bisa dibangun diatas nyawa yang hilang sia-sia, penangkapan, penculikan, pe-menjaraan, dsbnya, tapi di atas penghargaan terhadap supremasi hukum,

HAM, dsbnya yang merupakan nilai-nilai dasar sebuah sistem politik demokratis. Stabilitas politik tidak bisa dicapai dengan menindas konflik agar tidak mengedepan secara terbuka, tidak pula melalui penindasan hak-hak rakyat untuk menge-mukakan dan berbeda pendapat serta kebebasan berserikat dan berkumpul. Pengalaman 8 bulan terakhir juga membuktikan stabilitas tidak bisa dicapai melalui kerja-kerja intelejen , beta-papun canggih mendalamnya jaringan kerja yang dibangun. Ia hanya bisa dicapai lewat keterbukaan, dialog, kepercayaan pada masyarakat dan sebaliknya kepercayaan masyarakat atas sistem yang dibangun dan berjalan, dan sejenisnya.

Dirumuskan secara lain, M16, James Bond, penyebaran ketakutan dan terors bukan merupakan pilihan-pilihan rute yang tepat untuk membangun stabilitas politik yang sesungguhnya, apalagi yang berkelanjutan. syabilitas merupakan buah logis dari pengelolaan politik yang menganbdalkan pada akal sebaht dan hati nurani. pengelolaan politik yang bertumpu pada kombinasi peneraan nilai-nilai dasar demkrasi yang diungkapkan melalui bekerjanya demokrasi sebagai sebuah posedur plitik dan kepercayaan pada rakyat sendiri sebagai fondasi sosialnya.

Persoalanya, keyakinan keh\liru di ata sbkan saj amnjadi keyakinan rezim yang berkuasa, tapi sekaligus menjadi standar bertingkah-laku kapital di Indonesia selama 32 tahun Orba; dan bahkan menjadi keyakina dari sebagian institusi non-negara. di satu sisi kita memang menyaksikan kekuatan kapital telah menjadi obyek politik penindasan dan pemerasan negara atas nama stabilitas, tapi di sisi lain kekuatan modal penjadi bagian prinsi[dan sekaligus pilar penyanggah bangunan politik otorit-

tarianisme yang ada, dan menjalankan fungsi-fungsi subversif fan intelegen atas masyarakat yang merupakan kon-sumennya. banyak sekali contoh yang bis adiberikan untuk me-no[anh argumen ini. membangun koneksi dengan jaringan or-hganisasi dan tokoh-tokoh militer, praktis merupakan pekerjaan “manajerial” yag wajib dilakukan kekuatan kapital untuk ber-bagai alasan, pertama-tama dan terutama untk alasan kenyamanan iklim berusaha – yang dalam masyarakat demo-krasi difasilitasi oleh kejelasan aturan bermain – dan kehendak untuk mendapatkan monopoli atas wilayah dan aktivitas usaha demikian pula, jaringan kekuatan penopang otoritarianisme di atas pula yang pertama-tama dikontak dan dijadikan sebagai juru selamat oleh dunia modal ketika, misalnya, ada buruh yang mulai berkamat-kamit soal hak-hak normatifnya, apalagi hak-hak politiknya, yang dibenamkan para pemodal. Kasus-kasus monumental dalam sejarah perburuhan Indonesia, sebut saja kasus Marsinah, memberikan kesaksian yang akurat mengenai keabsahan situasi.

Ada hal yang sangat janggal dari – perilaku pemodal – kita dalam tahun-tahun kekuasaan Orba yang cukup panjang . Kekuatan modal melakukan investasi besar-besaran untuk menghidupi sebuah bangunan politik yang justru melawan prinsip-prinsip ekonomi, seumpama efisiensi dan semua kepentingan obyektif jangka dari kekuatan modal sendiri. Kekuatan modal menghamburkan dana yang sangat besar, terutama berupa “setoran-setoran” baik yang dilakukan secara terpaksa maupun yang bersifat sukarela seperti yang dilakukan ketika seorang Danrem, Dandim dan pejabat ataupun istri mereka berulangtahun misalnya, justru untuk untuk menuai ketidakpastian dan bahkan

instabilitas dalam jangka panjang seperti yang kini kita saksikan bersama. Daftar ini masih bisa diperpanjang hingga batas yang tak terhingga. Tetapi ia menjelaskan satu hal: pelaku ekonomi dengan sistematis menggali liang kuburnya sendiri sambil tetap mengira ia sedang memulai sebuah kerja bagi kelangsungan hidupnya di kemudian hari. Inilah ironi kehidupan bersama kita selama Orba: dunia usaha dengan suka ria dan keiklasan penuh menggali kuburan bagi dirinya sendiri.

Dilihat dari kepentingan individual masing-masing kekuasaan kapital, investasi yang sangat besar untuk menopang bekerjanya bangunan negara otoritarianisme memang sangat menguntungkan. Hal ini disebabkan karena bukan saja jaminan keamanan pada skala individu bisa diperoleh, tapi juga, lewat mekanisme kolusi, korupsi dan nepotisme misalnya, keuntungan-keuntungan secara ekonomis sangat besar bisa diperoleh lewat pemberian monopoli, penyediaan fasilitas, kemudahan prosedur, dsbnya. Sekalipun demikian, pada level individual pula, hal-hal tersebut harus dibayar mahal antara lain dengan memudarnya naluri dasar untuk berkompetisi yang diperlukan dalam dunia usaha. Merosotnya secara dramatis kemampuan *competitiveness* dunia usaha Indonesia sehingga disebutkan sebagai “jago kandang”⁷ saya kira untuk sebagian disebabkan oleh hal-hal di atas. Indonesia, memiliki sederetan pengusaha yang masuk dalam kategori menghebohkan, semisal *taipan*, konglomerat, dstnya. Tetapi ironisnya, hampir-hampir tak satupun yang mencapai fase mengagumkan melalui proses kompetisi sehat yang menjadi hukum bagi bekerjanya sistem ekonomi yang sehat.

Lebih parah lagi, dilihat dari perspektif yang lebih luas, yakni ekonomi sebagai sebuah sistem pengaturan kesejahteraan bersama, tingkah-laku partisan modal yang memihak pada negara yang siap membunuh dirinya justru telah menjadi investasi yang merugikan secara keseluruhan. Alasannya sangat sederhana: kepastian hukum, kealpaan sistem, ketidak-pastian, dan sebagainya merupakan hal-hal logis yang akan dituai dalam jangka menengah dan panjang. Sekali lagi kisah perjalanan ekonomi Orba adalah contoh sempurna dari harga-harga yang mesti ditebus di ataslah yang menjadi dasar bagi tegaknya sistem pengaturan kemakmuran bersama yang bukan saja bergerak ke arah perkembangan yang lebih baik – melewati fase-fase perkembangan ekonomi sebagaimana dibayangkan Rostow – tapi juga punya daya *survival* yang hampir sempurna.

Investasi Demokrasi

Perkembangan akhir-akhir ini memastikan bahwa masa depan ekonomi Indonesia dimana nasib setiap individu pelaku bisnis juga dipertaruhkan, tidak lagi pertama-tama terletak di lahan ekonomi; ia juga tidak lagi pertama-tama ditentukan oleh bekerjanya sejumlah pengandaian umum dalam ekonomi semisal ketersediaan kapital, *skills*, profesionalisme, *entrepreneurship*, sistem informasi dan manajemen modern, dsbnya, tapi lebih ditentukan oleh penyelesaian dan penataan di lahan politik yang bisa dicapai oleh bangsa ini. Dan penyelesaian dan penataan politik yang bisa dipastikan sejak awal akan membawa bangsa ini ke arah yang demokratis merupakan jawaban tunggal yang bisa diberikan sejauh masa depan ekonomi yang menjanjikan menjadi obsesi.

Mengingat pengalaman di masa lalu ketika partisan modal yang memihak negara justru berakhir sebagai bencana, saya kira kinilah saatnya kekuatan modal memikirkan kembali sistem alokasi investasi sosial politiknya secara lebih kritis. Investasi yang dikerahkan sudah saatnya dikerahkan untuk me-nopang tegaknya demokrasi, baik sebagai nilai maupun sebagai prosedur. Karena hanya dalam sistem demokrasi, kepentingan-kepentingan obyektif jangka panjang modal bisa dijamin.

Perubahan ini mempunyai implikasi praktis yang serius, terutama menjelang pemilu 1999 nanti. Jika salah satu di antara peserta dialog ingin melakukan investasi ke lahan politik, maka letakkanlah investasi tersebut dalam kerangka kepentingan yang lebih abstrak yang berada di luar kepentingan individu, yakni investasi bagi demokrasi. Kalau ingin menopang secara finansial sebuah partai atau bergabung dengannya, misalnya, hal ini bukan karena motif ingin dekat dengan tokohnya – siapa tahu menjadi penguasa dan akan bisa dijadikan sebagai patron untuk mendapatkan proyek – seperti yang sekian lama dilakukan, tapi justru dengan motif untuk membangun demokrasi yang stabil dan berkelanjutan. Dengan kata lain, keterlibatan dunia usaha ke lahan politik harus lebih dimotivasi oleh kepentingan-kepentingan obyektif yang lebih luas ketimbang kepentingan subyektif yang bersifat individual.

Menjadi bagian atau berfungsi sebagai penopang dari kekuatan politik adalah salah satu yang mungkin dilakukan pe-modal. Akan tetapi, investasi bagi demokrasi, sudah tentu tidak semata-mata dalam kerangka penopang kekuatan politik yang kita sebut partai atau bersenyawa dengannya. Perlu menjadi per-

hatian karena jika hal ini yang dilakukan, sama artinya dengan pemerosotan makna hingga sebatas sebagai pemindahan se-cara dramatis pemihakan politik dari pendulum ke negara pen-dulum infrastruktur politik – *political society*. Pengalaman mem-buktikan, sebuah pemindahan massif dan dramatis dari eks-trinitas yang satu ke ekstrimitas yang lain, hanya akan berakhir dengan perubahan keseimbangan sistem secara makro yang bisa berujung pada perubahan aktor otoritarianisme, tanpa sama sekali menyentuh watak dasarnya sebagai sebuah sistem yang otoritarian dan korup. Ia akan berakhir dengan kembalinya era kejayaan parpol dengan semua perangai otoritarian – atau paling tidak oligarkhis⁸ dan meninggalkan demokrasi tetap sebagai khayalan bersama anak negeri. Karenanya, di samping menopang infrastruktur politik yang ada, perubahan mendasar yang di per-lukan dunia usaha justru menegakkan prinsip impersonalitas dalam dukungan material terhadap negara. Hal ini daapt diwujudkan melalui kepatuhan pada sistem perpajakan yang hingga kini masih diterima dan dipakai sebagai instrumen yang absah dan paling obyektif di semua negara demokratis. Inilah salah satu persoalan dunia usaha kita: berlomba-lomba dalam mengakali mekanisme penopang basis material yang bercorak pasti dan impersonal – pajak dari sebuah sistem politik yang demokratis dengan menebusnya melalui mekanisme personal yang kita pahami sebagai korupsi, kolusi dan nepotisme yang justru lebih mahal dan sarat dengan ketidakpastian dan resiko-resiko jangka panjang.

Pengalaman kebanyakan negara demokratis yang stabil dan langgeng mengungkapkan, kontrol atas basis material sebuah masyarakat yang berada di tangan dunia usaha, diikuti oleh

adanya otonomi dunia bisnis dan pemanfaatannya bagi kepentingan politik yang hanya dibatasi oleh regulasi yang bersifat impersonal dari otoritas politik demokratis – lewat sistem perpajakan, misalnya – telah mentransformasi secara dramatis posisi dunia usaha sebagai “kelas menengah” yang – terlepas dari sejumlah perdebatan yang masih berlangsung dalam ilmu politik – justru berdiri tegak sebagai salah satu tiang penyanggah bangunan demokrasi yang stabil dan langgeng.⁹ Sentralitas posisi kelas menengah berbasis ekonomi dalam memfasilitasi demokrasi telah dirumuskan secara melankolis, tapi meyakinkan oleh Moore¹⁰, “*no bourgeoisie, no democracy*”. Ketergantungan basis material negara pada kelas ini akan memoderasi watak dasar negara untuk melakukan penaklukan dan kendali berlebihan atas masyarakat, termasuk pelaku dunia usaha. Sementara, hasrat-hasrat dasar bercorak anarkhis dari masyarakat, akan dihadapkan pada kendala topangan material untuk merealisasinya dalam skala yang dapat mengganggu bangunan sistem secara keseluruhan, kecuali dunia usaha ikut di dalamnya sebagai pendukung material – sebuah situasi yang secara samar-samar bisa kita tangkap dalam hari-hari genting proses politik jalanan untuk menggulingkan Soeharto.¹¹ Semen-tara, dunia usaha karena kehendaknya untuk mendapatkan stabilitas dan kepastian, secara psikologis tidak akan cukup gegabah untuk menyatu dengan hasrat barbarian masyarakat kebanyakan. Dalam konteks inilah, argumentasi tentang peran penyeimbang kekuatan modal sebagai salah satu bagian utama¹².

Investasi bagi demokrasi ini memang tidak menarik dilihat dari kepentingan bisnis individu, karena memang, keuntungan

yang bersifat individual, jangka pendek dan langsung tidak akan dirasakan oleh para pebisnis. Akan tetapi secara keseluruhan akan merupakan investasi bagi masa depan dunia bisnis yang lebih menjanjikan di Indonesia justru karena ia masuk ke ranah sistem. Ada beberapa alasan untuk ini:

Pertama, investasi bagi demokrasi akan memungkinkan terciptanya kepastian usaha justru karena dengan ini proses pengambilan keputusan akan diletakkan di tangan lembaga yang bersifat impersonal dengan daya hidup yang lebih panjang. Bukannya di tangan seseorang sehingga bersifat personal dengan daya hidup yang sebatas umur jagung. Argumentasi Huntington¹³ tentang pelembagaan politik sebagai inti dari proses pembangunan politik mengungkapkan sentralitas posisi kebutuhan untuk setia pada upaya pembangunan sistem yang impersonal sebagai syarat mendasar bagi penciptaan sebuah sistem yang stabil dan demokratis. Hal yang pertama akan menjamin “kepastian” karena yang bekerja adalah sistem dan institusi, sementara hal yang kedua akan sangat rawan terhadap subjektivitas individual yang akan sangat tergantung pada situasi kejiwaan – termasuk situasi kejiwaan publik –, perubahan konfigurasi sosial politik, dan daya *survival* aktor. Ambruknya banyak kerja-an bisnis individual mengikuti ambruknya sistem politik – atau bahkan sekedar surutnya peran seorang aktor kunci dari rezim politik – adalah kisah yang sangat akrab dengan kita. Memudar untuk kemudian menghilangnya sejumlah pelaku ekonomi kunci seiring “perginya” Bung Karno, misalnya, adalah contoh kasat mata. Memudarnya rezim Soeharto sudah

tentu buan merupakan pengecualian dari hukum sosial di atas. Untuk jangka pendek, selama tradisi politik berlangsung, kedalaman dan keluasan jaringan pengaruh yang diletakkan keluarga Cendana dan konco-konconya memang akan tampak tak tergoyahkan. Tetapi sekali proses konsolidasi demokrasi mampu dilewati antara 5 hingga 10 tahun ke depan, kapasitas proteksi yang di-bayangkan akan terus mampu difasilitasi oleh pengaruh keluarga cendana dan jaringannya akan segera memudar, dan bahkan bisa berakhir sebagai kisah tragis; apalagi ketika KKN nantinya mene-mukan alasannya untuk menjadi musuh bersama masyarakat karena karakter dasarnya sebagai kejahatan luar biasa yang telah mensubversi ekonomi dan politik bangsa selama beberapa de-kade ini.

Kedua, investasi bagi demokrasi akan memungkinkan tegaknya hukum sebagai bagian *inherent* dari sistem politik demokratis. Kepastian hukum, dalam pengalaman banyak negara maju, merupakan syarat mendasar bagi terciptanya lingkungan usaha yang sehat. Kealpaan kepastian hukum ini sudah lama muncul dan terus berulang sebagai salah satu argumentasi paling solid dalam menjelaskan fenomena merosotnya minat dunia usaha dalam melakukan investasi di republik ini. Karenanya, para ekonom telah berulang mengargumentasikan perlunya pe-negakan hukum sebagai bagian tidak terpisahkan dari usaha-usaha menciptakan lingkungan yang kondusif bagi investasi¹⁴. Akan tetapi kita akan mudah sepakat bahwa hukum tidak akan pernah bekerja sebagai sebuah sistem yang netral – dan karena fungsional dalam mengatur kepentingan dan kehidupan bersama ke

arah yang lebih baik berdasarkan prinsip-prinsip keadilan –, selama mekanisme-mekanisme individual tetap ber-simaharajalela sebagai pengecualian yang terus ditoleransi. Dan kita semua paham betul bahwa tanpa supremasi hukum, sebuah sistem politik seperti sudah kita alami bersama, bisa dengan mudah berakhir sebagai sebuah bencana. Bahkan sebuah sistem demokratis sekalipun, jika tidak dikawal oleh supremasi hukum hanya akan berakhir sebagai anarkhi. Itulah sebabnya setiap sistem politik demokratis senantiasa mendapatkan label ganda: demokrasi konstitusional. Hukum dasar anarkhi sangat sederhana: *survival of the fittest* dalam maknanya yang negatif, dan meninggalkan ketidakpastian masa depan sebuah kegiatan bisnis berada dalam tanda tanya besar, dan menyaksikan serangkaian persoalan sosial politik yang jauh lebih serius. seumpama, ketidakadilan, kesenjangan dan kemiskinan sebagai benih-benih pemusnah yang paling efektif dari sistem itu sendiri.

Ketiga, demokrasi akan memberikan peluang bagi semua kelompok masyarakat yang majemuk dari semua kelas sosial dan semua kategori sosial untuk mengekspresikan persoalan, kepentingan, hasrat, mimpi. dsbnya secara terbuka dan terlembaga. Dengan demikian kemajemukan hal-hal di atas tidak lagi mewabah sebagai rumor politik yang bisa dengan cepat berkembang menjadi sebuah sistem sabotase masyarakat sebagaimana pengalaman pengembangan senjata perlawanan oleh "kaum lemah" di lingkungan petani yang pernah dipelajari oleh Scoot¹⁵. Salah satu ancaman paling serius terhadap masa depan dunia ekonomi Indonesia adalah

bersumber pada rumor. Saat sekarang kita sudah menyaksikan bagaimana akibat-akibat ekonomi – untuk tidak menyebutkan akibat kemanusiaan, sosial, politik dan kultural mulai dari merebaknya kekerasan hingga pada hilangnya kepercayaan timbal balik sebagai dasar sebuah bangunan masyarakat yang baik – yang ditimbulkan oleh rumor. Rumor tentang pembakaran, kerusuhan, pemogokan, kekacauan dan masih banyak lagi, telah meminta ongkos yang sangat besar yang pertama-tama dan terutama harus dibayar oleh dunia bisnis. Sementara harga-harga sosial, politik dan terutama kemanusiaannya yang terlibat di dalamnya, praktis tidak terhingga jumlahnya dalam setiap peristiwa kekacauan sosial. Kita belum memiliki sistem data yang akurat yang bisa dipakai untuk memastikan, misalnya jumlah nyawa yang hilang sia-sia sebagai akibat dari kekerasan horizontal yang merebak dan meluas pertama-tama karena difasilitasi oleh rumor. Tetapi bisa dipastikan jumlah sangat besar.

Rumor sebagai senjata sosial adalah sebuah fenomena politik yang biasanya hadir dalam situasi dimana kebebasan informasi berada pada titik nadir, dan ketidakpastian politik meluas dalam masyarakat. Pengalaman banyak negara bekas blok Timur yang rawan terhadap rumor sebagai kekuatan pen-cipta instabilitas rasanya bisa dipakai sebagai cermin untuk kita berkaca. Sementara itu, contoh dari negeri sendiri bisa diambil. Terlepas dari perdebatan yang belum selesai di seputar tahun 1965, sebagai misal, salah satu kekuatan bawah permukaan paling penting yang mendorong terjadinya eskalasi politik domestik dan konsolidasi kekuatan di antara

kekuatan-kekuatan yang bersaing - PKI dan TNI, utamanya – di Indonesia di era menjelang Gestok, 1965 adalah rumor tentang kesehatan Bung Karno¹⁶ yang mengalami kemerosotan secara drastis. Rumor mengenai me-rosotnya kesehatan Bung Karno, telah menjadi katalisator maha penting yang memaksa terjadinya konsolidasi kekuatan-kekuatan yang saling bersaing secara politis dan ideologis pada era ini karena adanya ketakutan yang luar biasa mengenai harga yang yang dibayar masing-masing dalam situasi ketidakpastian yang sedemikian seriusnya. Hasil akhirnya kita sudah sama saksi-kan: kehancuran kekuasaan politik Bung Karno yang dipertukarkan secara cepat dengan kebangkitan sebuah rezim otoritarian. Sementara dari sudut kemanusiaan, peristiwa tersebut telah menjadi bencana kemanusiaan maha besar yang harus ditoreh-kan di atas sejarah bangsa¹⁷. Dua kondisi – pemasangan kebebasan informasi dan ketidakpastian – di atas dalam pengalaman banyak negara akan memudar seiring dengan bekerjanya institusi demokrasi yang memastikan kebebasan informasi dan kepastian terwujudkan.

Keempat, dalam beberapa bulan terakhir ini kita telah menyaksikan eskalasi penggunaan kekerasan sebagai instrumen tawar-menawar sosial, ekonomi, politik dan kultural dalam masyarakat¹⁸. Eskalasi penggunaan kekerasan yang ada bahkan telah mencapai sebuah lingkaran yang sangat rawan yang hampir menenggelamkan posisi negara kita ke sebuah status sebagai "*failed state*"¹⁹. Dalam siklus sejarah bangsa; kita sama-sama mencatat bahwa dunia bisnis merupakan dunia pertama yang harus menanggung akibat kecenderungan di

atas. Sudah ter- hitung beban yang harus ditanggung dunia usaha kita dalam periode-periode eskalasi kekerasan seperti yang sedang kita lewati akhir-akhir ini.

Meluasnya gejala penggunaan kekerasan dan anarkhi, sekali lagi pengalaman banyak negara membuktikan, hanya bisa dipersempit bahkan dihentikan melalui penciptaan sebuah sis-tem politik, ekonomi dan kemasyarakatan yang demokratis. Penggunaan kekerasan oleh negara sekalipun untuk menghentikannya, praktis menjadi pekerjaan sia-sia seperti yang sudah kita alami. Kekerasan oleh Negara yang meluas pada fase ketika kekuasaan Negara telah berubah menjadi “kekuasaan koersif”²⁰ hanya akan menjadi alasan lebih solid bagi masyarakat untuk merespon dengan skala dan magnitudo kekerasan yang bahkan lebih keras lagi. Sebuah ilustrasi kecil pengalaman Indonesia pada penggalan awal 1980-an membuktikan hal ini. Kekerasan – seperti sudah dibuktikan lewat kasus operasi “Petrus”²¹ di awal hingga pertengahan tahun 1980-an tidak dapat dihentikan dengan *counter* – kekerasan perintah tembak di tempat, misalnya. Ia hanya bisa dilakukan lewat “penjinakan” melalui pengintegrasian penyelesaiannya ke dalam sistem hukum nasional sehingga mencapai derajatnya sebagai sebuah kepentingan yang dapat dinegosiasikan. Dan ini mengharuskan hadirnya sistem politik yang demokratis yang bisa dicapai jika kita – termasuk dunia usaha -- berhasrat pula terlibat dalam investasinya. Sebuah sistem yang memang dirancang dan terbentuk melalui proses sejarah panjang sebagai sebuah sistem yang membuka ruang bagi proses negosiasi dan mempunyai kapasitas untuk mengkonversi kekerasan menjadi “kepentingan”; dan dengannya menyediakan

alasan bagi penggunaan cara-cara damai dan beradab dalam proses perjuangannya.

Catatan Penutup

Perbincangan sejauh ini mengedepankan pertanyaan pokok yang ingin kita dapatkan jawabannya, yakni mengenai prospek ekonomi Indonesia dari perspektif politik akan sangat tergantung pada kapasitas kita semua, termasuk dan terutama kapital, untuk membangun sistem yang lebih demokratis. Dan peluang sejarah itu tersedia di depan mata kita, yakni melalui pemilu 1999.

Sudah tentu kita bisa berdebat bertahun-tahun soal keabsahan pemilu sebagai jalan membangun demokrasi yang stabil dan awet. Perdebatan bisa semakin panjang karena kita sama menyadari pergulatan pemikiran para pendiri bangsa kita yang sejak menyadari adanya bahwa sistem demokrasi perwakilan punya kapasitas efektif untuk memfasilitasi demokrasi di bidang politik, tapi menjadi lumpuh di hadapan kehendak masyarakatnya mendapatkan demokrasi di bidang lainnya, terutama ekonomi. Padahal kita menyadari betul, bahwa kealpaan demokrasi Indonesia juga terjadi sangat serius di ranah ekonomi. Tetapi tampaknya bagi Indonesia saat ini tidak tersedia pilihan lain. Bukan saja karena pilihan konstitusional sudah diambil oleh bangsa ini, tapi juga karena mata-rantai institusi dan mekanisme parpol, pemilu dan lembaga perwakilan sudah diterima dan dipraktekkan dengan tingkat keberhasilan yang menjanjikan di negara-negara yang kini kita sebut negara demokrasi. Pemilu adalah pilihan satu-satunya yang tersisa di luar revolusi yang bisa membawa kita keluar dari krisis dan sekaligus membangun pemerintahan dan sistem baru

yang lebih demokratis. Sudah tentu, dengan meniti jalur pemilu sebagai instrumen dalam demokrasi sebagai sebuah prosedur politik²² – yang mengecualikan ekonomi, kerja ekstra keras masih harus kita lakukan untuk me-nemukan jalan ke arah demokrasi di lahan ekonomi. Tetapi inilah fase kita harus memilih, fase dimana sebagai bangsa kita berada di simpang jalan yang tak mudah diputuskan.

Karena alasan di atas, salah satu arena strategis jangka pendek yang harus dimasuki kapital adalah pemilu. Dan intervensi ini harus secara sadar dilakukan untuk mendorong pemilu kali ini bergerak ke arah yang sungguh-sungguh jujur, adil dan jauh dari kekerasan. Kita, termasuk kapital, harus memastikan bahwa pemilu sebagai momentum “perang” untuk menentukan kalah menang tetap berjalan dalam tradisinya sebagai sebuah metode perang tanpa kekerasan, tanpa senjata, tanpa air mata dan kehilangan nyawa. Dengan cara ini, legitimasi dari seluruh proses yang diterima kita bersama; dan di atas legitimasi yang dibawa oleh proses pemilu, penataan ekonomi Indonesia bisa dimulai kembali. Pengalaman Spanyol pada era transisi antara tahun 1976-78²³ meyakinkan saya bahwa pemilu, sejauh ia dilakukan dengan jujur dan adil akan menjadi investasi yang luar biasanya untuk membangun kembali kehidupan politik yang demokratis dan kehidupan ekonomi yang lebih menjanjikan.

Hanya saja perlu dipahami bahwa momentum pemilu adalah momentum strategis. Tapi yang sama pentingnya adalah kerja-kerja politik lanjutan untuk mengawal bekerjanya mekanisme, institusi dan aturan main demokratis berikutnya yang dilahirkan pasca pemilu. Dunia usaha, tak lagi mengisiolasi diri sebagai

entitas eksklusif yang tak mau tahu dan mengandaikan diri netral dari politik. Politik haruslah menjadi peristiwa sehari-hari bukan ritual lima tahunan dan menjadi persoalan setiap kita, termasuk pelaku dunia usaha bukan sebatas persoalan penguasa dan petinggi parpol.

Catatan Akhir

1. Judul Asli, Prospek Ekonomi Indonesia: Perspektif Politik. Bab Ini merupakan makalah pengantar yang disampaikan penulis dalam Dialog Manager yang diselenggarakan oleh Asosiasi Manager Indonesia (AMA) Cabang Yogyakarta, 18 Februari 1999.
2. Lihat Myron Weiner dan Samuel P. Huntington (Ed.) dalam *Understanding Political Development*, Little, Brown and Company, Boston, 1987.
3. Lihat WW Rostow, *Politics And The Stages of Growth*, Cambridge University Press, 1960. Lebih lanjut Lucian Pye dalam menilai studi-studi Pembangunan Politik yang berkembang menyimpulkan, bahwa bagi sebagian kalangan, pembangunan politik dimaknai sebagai prasyarat esensial untuk ekonomi dan pembangunan industri. Pembangunan politik dirancang guna mencapai suatu kondisi kepolitikan yang dibutuhkan untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Lihat Lucian W. Pye and Sydney Verba (Eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1965. Lihat pula Lucian W. Pye, *Aspect of Political Development*, Little, Brown and Company, 1966.
4. Olson, Jr. mengkonfrontasi logika kalangan pendukung studi Pembangunan Politik yang berargumentasi bahwa pertumbuhan ekonomi akan secara otomatis membawa sebuah negara pada stabilitas politik dan kehidupan yang demokratis. Menurut Olson, Jr. yang akan terjadi justru sebaliknya, yakni bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat dapat membawa kepada revolusi dan instabilitas politik. Lihat Mancur Olson, Jr., "Rapid Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History* 23, No. 4, Desember 1963.

- Lihat pula Mancur Olson, Jr., *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University, 1982.
5. Lihat misalnya, R. M. Mac Iver, *The Modern State*, khususnya Bab XIV. Oxford University Press, 1964.
 6. Budi Santoso, SJ dan A. Made Tony Supriyama, *ABRI : Siasat Kebudayaan 1945 - 1995*, Seri Siasat Kebudayaan, Kanisius dan Lembaga Studi Realino, Yogyakarta, 1995.
 7. Lihat Abdul Rahman, "Affirmative Action, Moral Hazard dan KKN" Harmanto Edy Djatmiko, "Tiada Lagi Kekebalan Pribumi"; juga Teguh P., "Dulu M. Natsir, Lalu Ginanjar, Kini Adi Sasono"; dan Kusnan M. Djawahir, "Ical: Memang Pandai Memanfaatkan Peluang". Keempat pandangan tersebut dapat dinilai dalam *Swasembada*, No. 23/XIV, 12-25 November 1998.
 8. Menurut Michels Iumpuhnya demokrasi, yang terungkap khususnya melalui dominasi pemimpin atas masyarakat dan organisasi kerakyatan bukan sebagai gejala yang terutama dihasilkan oleh rendahnya tingkat perkembangan sosial dan ekonomi, tidak memadainya pendidikan ataupun pengendalian hukum kapitalis atas media pembentuk pendapat umum atau sumber kekuasaan lain. Tetapi justru merupakan ciri dan konsekuensi dari setiap sistem sosial yang rumit. Oligarkhi sebagai pengendalian atas masyarakat atau organisasi oleh pemimpin organisasi merupakan bagian yang hakiki dari birokrasi atau organisasi besar. Kecenderungan ke arah oligarki disebabkan oleh karena organisasi yang besar cenderung menyerahkan monopoli kekuasaan politik kepada para pemimpinnya, meninggalkan anggota atau masyarakat sebagai penonton pasif. Lihat Roberto Michels, *Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Dover, New York, 1959.
 9. Seymour Martin Lipset, *Political Man : The Social Bases of Politics*, Doubleday and Company, Inc, Garden City, New York, 1960.
 10. Barington Moore, *The Social Origins of Dictatorship dan Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966.
 11. Pengamatan dan pembicaraan penuiis dengan berbagai kelompok yang menduduki gedung DPR/MPR memastikan paling tidak, sebagian besar

kebutuhan logistik yang memungkinkan kekuatan demonstran dari berbagai faksi bisa terus bertahan diperoleh melalui *supply* sukarela yang dilakukan kelas menengah Jakarta. Sudah tentu, sebuah kesimpulan akhir belum bisa diambil, kecuali sebuah penelitian yang serius mengenai dukungan materiil bagi para aktivis selama periode ini sudah dilakukan.

12. Sebuah diskusi yang intensif mengenai kelas menengah di Indonesia telah diselenggarakan pada Juni 1986 oleh Center of South Asian Studies, Monash University dengan melibatkan sejumlah ahli terkemuka tentang Indonesia semisal, R. Tanter, K. Young, D. Lev, W. Liddle, H. W. Dick, dan sebagainya. Forum ini membedah berbagai aspek dan kategori yang masuk ke dalam konsep kelas menengah. Hasil-hasil diskusi telah dirangkum oleh Richard Tanter and Kenneth Young (Eds.), *The Politics of Middle Class Indonesia*, Center of Southeast Asian Studies Monash University, Clayton, 1990; Lihat pula, Richard Robinson and David S.G. Goodman (Eds.), *The New Rich in Asia Mobile Phones, McDonalds and Middle Class Revolution*, Routledge, London, 1996; Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital*, Allen & Unwin Pty Ltd, North Sydney, 1986. Kontroversi tentang peran kelas menengah memang masih terus berlangsung; Lihat misalnya, Cornelis Lay, "Kelas Menengah, *Civil Society*, dan Demokrasi", *Bina Dharma*, 54, 1997; Hadijaya (Ed.), *Kelas Menengah Bukan Ratu Adil*, PT. Tiara Wacana, Jakarta, 1999.
13. Lihat Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Vol. 17, No 3, April 1965.
14. Salah satu fungsi negara dalam model pembangunan yang menempatkan ekonomi sebagai panglima adalah menjamin reproduksi kapitalisme. Guna mewujudkannya, negara perlu melakukan tiga hal dasar, (1) menyiapkan kondisi-kondisi yang diperlukan dalam proses produksi yang tak bisa disiapkan sendiri oleh investor swasta; (2) melalui aparat penegak hukum dan keamanannya menjamin proses produksi tidak akan terganggu; dan (3) mengintegrasikan kelas dominan. Lihat; misalnya, Mochtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 1994.
15. James C. Scott, *Weapons of The Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University, 1985.

16. Di tengah situasi persaingan, bahkan konflik antara PKI dan AD, tersiar berita Bung Karno jatuh sakit dan kondisi kesehatannya terus menurun. Spekulasi bahkan mengembara jauh dengan terminalnya kemungkinan terburuk Bung Karno dapat meninggal secara mendadak. Karena itu muncul berbagai pengandaian dan spekulasi lebih jauh, yakni seandainya Bung Karno wafat yang sudah tentu akan membawa konsekuensi yang besar bagi PKI khususnya, yang selama ini memiliki ketergantungan yang besar pada Bung Karno. Pengandaian di atas semakin terkristal karena pada saat yang bersamaan beredar isu bahwa kekuatan anti komunis akan membentuk pemerintahan peralihan tanpa komunis jika nanti Bung Karno wafat, dan kabinet Dewan Jenderal-lah yang nantinya paling memiliki alasan logis untuk menyelamatkan situasi. Munculnya desas-desus tersebut mendorong PKI untuk secepatnya mungkin meluncurkan gerakan politik sebelum para Dewan Jenderal terlebih dahulu mengadakan kup. Lihat Tim ISAI (Institut Studi Arus Informasi). *Bayang-Bayang PKI*, PT Intermasa, Jakarta, 1995. Lihat pula Arswendo Atmowiloto, *Pengkhianatan G 30 S/PKI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
17. Lihat Hermawan Sulistyio, *The Forgotten Years : The Missing History of Indonesia's Mass Slaughter (Jombang-Kediri 1965-1966)*, disertasi, 1993. Perkiraan jumlah korban pembantaian terhadap anggota maupun simpatisan PKI sangat bervariasi, sekitar 78.000 - 2.000.000 jiwa. Setiap perkiraan jumlah korban tersebut membawa muatan politik sendiri.
18. Sedikit diskusi di sekitar ini lihat, Cornelis Lay, "Menghentikan Penjarahan' dan Mengembangkan Tanggung-Jawab Sosial", Makalah yang disampaikan pada Lokakarya dan Seminar tentang *Penjarahan*, diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Program Studi Psikologi, Fakultas Kedokteran Undip, 21 Oktober 1988.
19. Terminologi ini banyak digunakan untuk menjelaskan kondisi kepolitikan di negara-negara Afrika.
20. Johan Galtung, "On The Social Costs of Modernization. Social Disintegration, Atomic/Anomie and Social Development" dalam *Development and Change*, Vol. 27, No. 2, The Hague, The Institute of Social Studies, April 1996.

21. Soeharto bahkan secara terbuka mengakui adanya operasi pembasmian preman sebagai pekerjaan yang direstui negara. Lihat G. Dwipayana dan Ramadhan K.H, khusus no. 69, "Yang Disebut 'Petrus' dan Hukuman Mati" dalam *Otobiografi Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, PT. Citra Lamtoro Gung Persada, Jakarta, 1989, hal. 389-391.
22. Lihat Robert A Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1973. Lihat pula Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers Publishers, New York, 1950.
23. Mengenai transisi demokrasi di Spanyol dapat dilihat dalam Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.

BAB 7

Kebebasan Informasi dan Demokrasi¹

Wacana Awal

Pengendalian dan pendisiplinan politik merupakan dua di antara karakter-karakter struktural paling utama yang mewarnai hubungan asimetris antara negara negara dan masyarakat selama 32 tahun rezim Soeharto. Salah satu instrumen paling strategis yang dikembangkan guna mewujudkan kedua hal di atas adalah me-lalui politik pengendalian yang bersifat ketat dan penuh dengan daya menghukum yang keras. Pengendalian informasi dilakukan melalui berbagai cara, mulai dari pelarangan peredaran berbagai karya tulis, sensor media, pembatasan yang sangat serius atas kebebasan mimbar akademis, pembatasan dan kontrol ma-suknya media dari luar, hingga pada penciptaan beragam ins-titusi, aturan main dan mekanisme yang memainkan peranan strategis dalam mengontrol dan menyeleksi informasi yang akan disajikan kepada masyarakat. Pergerakan informasi secara bebas, bukan saja dibatasi, tapi sekaligus mendapatkan label negatifnya sebagai subversif dan karenanya, hanya bergerak di bawah tanah dan di antara segmen-segmen yang terbatas, umumnya para aktivis. Pilihan instrumen ini, secara otomatis

menempatkan pengendalian media massa, termasuk TV, menjadi imperatif sifatnya bagi rezim Soeharto.

Pada tingkat kelembagaan, di samping pengembangan lembaga-lembaga, aturan main dan sekaligus mekanisme, pengendalian media massa dilakukan lewat pengintegrasian media massa sebagai bagian – atau lebih tepatnya sebagai instrumen penopang – sistem kekuasaan. Media massa dalam tahun-tahun represi Orba, menjadi bagian pengaturan politik yang disandarkan pada korporatisme negara.² Aktor-aktor yang bergelut di medan media massa dimanipulasi menjadi kelompok kepentingan non-teritorial yang bersifat fungsional. Dunia media massa diatur ke dalam kelembagaan tunggal yang diberi monopoli untuk bertindak untuk dan atas nama dunianya, meniadakan kemungkinan adanya kompetitor dalam ranah yang sama, – terungkap lewat posisi monopolistik Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Himpunan Neiaian Seluruh Indonesia (HNSI), dan Dharma Wanita, untuk memujuk pada beberapa yang menonjol, misalnya – tetapi dengan imbalan berupa kesediaan lembaga-lembaga yang diberi hak monopoli di atas untuk menerima intervensi negara tanpa hak berarti untuk mempersoalkannya. Intervensi negara ini umumnya berlangsung pada dua ranah strategis, yakni soal kepemimpinan yang harus direstui negara – umumnya diekspresikan melalui penentuan ketua yang membutuhkan restu negara – dan soal program yang harus menempatkan mimpi-mimpi negara – ideologi Pancasila dan UUD 1945, hak politik tentara (Dwi Fungsi ABRI), keabsahan dan kebenaran kepemimpinan nasional di bawah Jenderal

Soeharto, dan keabsahan pembangunan (eko- nomi) sebagai rute bersama bangsa.

Pada tingkat aturan main, pengendalian media massa dilakukan pada tiga mata-rantai penting. Pertama, lewat politik perijinan – SIUPP, dan sebagainya – yang merupakan arena seleksi awai keiayakan poititik bagi media massa sebelum menggenggam hak untuk boleh mengambil bagian di arena kor-poratisme negara. Politik perijinan, bukan saja sangat efektif dalam mengendalikan jumlah, tapi menjadi instrumen seleksi guna mendapatkan ke-ekaan corak dan substansi pemberitaan media massa. Lebih lagi, pengendalian telah memasuki wilayah yang sangat teknokratis, dimana masing-masing media di-klasifikasi secara sektoral untuk kemudian, di dalamnya, sebuah formula mengenai isi pemberitaan dengan sistem pembobotan dipakai sebagai dasar untuk menilai ada tidaknya penyimpangan. Sebuah media yang masuk dalam kategori media ekonomi, misalnya, haram baginya untuk mengalokasikan porsi pem-beritaan yang besar di luar bidang yang telah “dijatahkan” negara. Hasil akhirnya kita sama saksikan, 32 tahun Orba menunjukkan, kita memiliki jumlah media massa yang banyak, tapi se-ragam dalam hal substansi. Masyarakat, dengannya, mendapat-kan pesan tunggal dari berbagai sumber media massa, sekali-pun dengan aneka kemasan yang berbeda-beda.

Usaha-usaha menyiasati, bahkan melawan pola pengaturan di atas diakukan secara sangat serius oleh media, termasuk pem-bentukan alternatif wadah kelembagaan bagi diri sendiri – Aliansi Jurnalis Indonesia (All),³ misalnya, yang memakan cukup banyak korban para wartawan dalam proses kelahiran dan pertum-

buhannya –, tetapi secara umum kapasitas pengendalian informasi oleh negara dapat terus berjalan, tidak terinterupsi secara berarti oleh berbagai perlawanan dan siasat di atas hingga kita memasuki era reformasi.

Kedua, pengendalian dilakukan lewat politik intervensi yang terungkap melalui aneka raut kebijaksanaan ataupun tindakan-tindakan aparaturnya dan lembaga semisal, telepon, penyuaipan, intimidasi, “pemanggilan” penanggungjawab media, dan sebagainya sebagai bagian-bagian prinsip dari sistem inspeksi dan sensor informasi secara regular dan berkesinambungan. Kombinasi rumit antara politik *stick and carrot* yang sangat fungsional dalam melahirkan ketakutan dan korupsi di dunia media massa sedemikian menonjol selama era Orba. Kita menyaksikan, ancaman-ancaman sistematis sekaligus praktik penyediaan “amplop”, merupakan dua kegiatan utama lembaga hubungan masyarakat (Humas) di berbagai cabang dan ranting kekuasaan negara hingga ke daerah-daerah.

Ketiga, pengendalian juga diungkapkan lewat politik penghukuman yang keras pencabutan atau pembekuan SIUPP, dan sebagainya – yang merupakan upaya terminasi politik bagi se-tiap “pemberontak”. Terminasi politik yang dilakukan mengandung daya merusak yang sangat besar karena melibatkan sekuritas ekonomi paling dasar dari pada pelaku media massa. Ia mengancam secara langsung kelangsungan hidup semua mata-rantai ekonomi dalam dunia media massa, termasuk sekuritas ekonomi para looper koran. Akibatnya, berkembang *self-censorship* yang berlebihan yang didorong oleh keluar, ketakutan pada negara, sementara ke dalam keamanan ekonomi yang men-

jadi budaya media massa Indonesia. Kecenderungan ini lebih kuat berkembang di lingkungan pelaku media yang tergolong kakap yang memendam di dalamnya resiko-resiko ekonomi yang gangat besar.

Akibat-akibatnya sangat jelas. Dengan sedikit pengecualian, media massa dibawah telapak penindasan rezim otoritarian Orba, hampir sepenuhnya berfungsi sebagai bagian prinsipil dari sistem kehumasan negara yang bertugas untuk membenarkan dan mendukung struktur kekuasaan yang ada. Pars TV, juga tidak luput dari jebakan ini. Ia menjadi medium propaganda penguasa dengan daya manipulasi yang lebih lagi, justru karena daya penetrasinya yang mar biasa ke dalam masyarakat. Daya pene- trasinya yang melewati pelapisan kelas, etnik, agama, wilayah, dan bahkan mengabaikan variabel pendidikan – orang tak perlu tahu baca tulis untuk mendapatkan informasi dari TV – menjadi-kan pers TV semakin rawan terhadap hasrat negara untuk me- Iakukan pengendalian yang lebih ketat lagi.

Semua hal tersebut merupakan penyangkalan paling men- dasar dari prinsip kebebasan informasi dan hak setiap orang untuk mendapatkan informasi yang merupakan fondasi-fondasi – bah- kan paling pokok - dari sebuah bangunan masyarakat demo- kratis yang stabil dan berkelanjutan.

Kebebasan Informasi dan Hak Berpendapat

Pengalaman politik kita dalam beberapa bulan terakhir ini sudah cukup membuktikan keterbatasan yang *inherent* format politik yang bertumpu pada adagium pengendalian dan pen- dislipinan sebagai syarat penciptaan tertib sosial dalam masya-

rakat. Kita sama-sama menyaksikan tertib sosial kini pergi ke masa lalu bersama dengan perginya Soeharto. Yang kita saksikan dan lewati bersama adalah hari-hari penuh kekerasan dan anarkhi yang justru yang menyeruak menjadi fenomena sehari-hari yang menguras banyak sekali energi bangsa, dan bahkan memakan semakin banyak korban – secara ekonomi, politik, sosial, kultural, bahkan kemanusiaan. Kita juga sama memahami bahwa demokrasi, sejak awal tak pernah hadir, kecuali dalam hal-sebutannya dan, sudah tentu, kecuali dalam fungsinya sebagai prosedur pengukuhan dan penguatan kekuasaan Soeharto. Di era awal reformasi sekarang ini, yang berkembang pesat justru bentuk merosot dari demokrasi, yakni *mobokrasi*⁴ yang ditandai oleh sentralitas posisi politik dari parlemen jalanan – demonstrasi, unjuk rasa, pengerahan massa, dan sejenisnya -- dalam mendikte perubahan-perubahan politik, bahkan dalam menentukan *agenda setting* bagi perumusan dan pengambilan kebijakan. Demikian pula, *status quo* kekuasaan yang begitu inginnya dipertahankan oleh rezim Soeharto dan diandaikan akan bisa diawetkan lewat politik dan pengendalian dan pendisiplinan kini bertukar menjadi umpatan dan caci maki bagi Soeharto. Rezim Orba, bukan saja kehilangan legitimasi politiknya, tapi juga kehilangan hampir semua reputasi sosial. Fakta bahwa simbol-simbol representasi negara pada tingkat yang paling dekat dengan rakyat tiba-tiba raib dari mata publik adalah ekspresi permukaan dari fenomena ini. Plat mobil dinas, seragam Korpri, dan sejenisnya yang dulunya dipamerkan secara terbuka dengan kebanggaan penuh sebagai simbol dari status sosial dan sekaligus representasi dari kekuasaan negara yang bercorak *omnipresent omnipotent* seakan berubah

menjadi kutukan yang berusaha disembunyikan oleh aparaturnegara. Simbol-simbol yang ada dari sisi sebagian masyarakat telah ditempatkan sebagai target kemarahan publik paling utama.⁵ Sementara dari sisi penggunaanya di masa lalu, simbol-simbol yang ada kehilangan hampir semua kesaktiannya.

Pengalaman ini mestinya bisa mengajarkan pada kita untuk kembali ke situasi normal ketika prinsip kebebasan informasi dan hak untuk mendapatkan informasi sebagai ekspresi-ekspresi permukaan dari demokrasi tetap merupakan rute yang sah secara politik untuk diikuti. Paling tidak, tertib sosial, demokrasi dan stabilitas politik merupakan hasil-hasil obyektif yang sudah dicatat oleh banyak negara yang percaya pada dan mewujudkan dalam perjalanan sejarahnya, adagium kebebasan informasi dan hak warga negara untuk mendapatkan informasi di atas.

Berbagai studi pembangunan politik di negara-negara yang sudah menikmati stabilitas politik dan harmoni sosial membuktikan bahwa kedua komoditas yang sangat langka di atas merupakan buah dari proses panjang dan rumit berdemokrasi dimana kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi memainkan peranan sentral dalam keseluruhan proses. Tidak ada satu-pun negara yang mampu menjamin stabilitas politik dan tertib sosial secara berkesinambungan, kecuali sistem tersebut difasilitasi dengan jaminan kebebasan informasi dan hak bagi setiap rakyatnya untuk mendapatkan informasi secara bebas.

Tanpa harus menjadi pemuja Amerika, kita bisa menyaksikan dan sekaligus belajar bahwa kepercayaan pada kekuatan “kebebasan informasi” merupakan salah satu dari rahasia yang mendinamisasi bangsa ini untuk hadir sebagai *superpower*. Sekitar

200 tahun lalu, ketika dihadapkan pada pilihan antara “pemerintah tanpa surat kabar” di satu ekstrim dan “surat kabar tanpa pemerintah” di ekstrim lainnya, Thomas Jefferson tanpa sedikitpun keraguan memilih yang kedua – surat kabar tanpa pemerintah. Ia memilih situasi ke masyarakat yang ditandai oleh “surat kabar tanpa pemerintah”; sebuah pilihan yang mengungkapkan relasi kekuasaan negara-masyarakat yang menempatkan negara pada posisi yang berkebalikan dengan apa yang terjadi selama Orba hingga kini. Dalam Orba, yang terjadi rute yang diambil justru sebaliknya, yakni “pemerintahan tanpa surat kabar”. Lebih dari sekadar itu, pilihan yang ada telah menempatkan surat kabar – sebagai salah satu ekspresi dari kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi – secara negatif sebagai sumber malapetaka bagi bangsa ini. Surat kabar diandaikan sebagai sumber pelecehan yang merongrong kewibawaan kekuasaan negara, sumber dari pemberitaan yang menyesatkan rakyat, dan sumber dari instabilitas dan kekacauan sistem secara keseluruhan. Karenanya, ia harus diisolasi, dikontrol, dan diatur, hingga mencapai statusnya sebatas sebagai pemantas dari proses sosial-politik dan ekonomi dari sebuah sistem. Surat kabar bukan merupakan kekuatan kontrol sosial, bukan juga sebagai sumber informasi penting yang dapat memperkaya dan menyempurnakan input dalam proses pengambilan keputusan. Ia adalah sebuah kutukan.

Spirit kebebasan informasi di atas, secara tegas terlacak dalam sejarah konstitusi AS sejak fase formatifnya. Ditempatkannya “kebebasan berpendapat” sebagai amandemen pertama dalam Piagam “*Bill of Rights*”, merupakan bukti-bukti awal sentralitas

kebebasan informasi bagi sistem kemasyarakatan dan politik yang masih berada fase formasi awal pembentukan. Keseederhanaan rumusnya, "*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*" yang dipertegas oleh kewajiban yang sama yang diletakkan pada negara-negara bagian lewat amandemen ke-14, ternyata telah mampu melewati ujian sejarah yang berat dalam perjalanan konstitusi AS. Hasrat-hasrat untuk "mengendalikan kebebasan berpendapat dan informasi" bukannya tidak ada. Hanya saja hasrat-hasrat yang ada harus berhadapan dengan realitas kuatnya proteksi legal atas kebebasan informasi dan dengannya, berakhir mengecewakan bagi negara yang secara natural memang punya hasrat untuk mengontrol informasi. Paling tidak, kasus Marry Beth Tinker – skorsing atas 5 siswa SMP di Iowa Desember 1965 (lihat *box*) – dan New York Times, dikenal dengan kasus Dokumen Pentagon, juni 1971 telah berakhir dengan kemenangan "kebebasan informasi dan berpendapat" atas hasrat pengendalian negara.⁷⁷

Situasi yang praktis berpunggunan dengan pengalaman Indonesia selama Orde Baru dimana setiap pengungkapan kasus yang melibatkan negara, pemerintah, atau individu-individu yang diimajinasikan sebagai representasi negara, senantiasa menemukannya diri mereka dibredel. Tabel berikut ini memberikan gambaran mengenai hal ini (Lihat tabel Pembredelan Media Massa Selama Orde Baru hal. 152-157).

Undang Undang tentang kebebasan informasi, *Freedom of Information Act* (FOIA) 1966, memberikan landasan konstitusional yang semakin kuat sekaligus instrumen legal baru bagi para

wartawan AS untuk mendapatkan informasi mengenai kegiatan pemerintah. Masyarakat, biasanya lebih banyak digunakan para wartawan, menurut ketentuan UU ini, dijamin haknya untuk bisa melihat catatan atau dokumen pemerintah yang tidak dianggap rahasia – sebuah pengecualian bagi negara yang disepakati bersama atas nama kepentingan keamanan nasional dari segi kepentingan keamanan nasional Amerika. Dalam kondisi seperti ini, masuk akal jika dunia pers, termasuk pers TV dalam perkembangannya telah mendapatkan status istimewa sebagai “cabang keempat” setelah eksekutif, yudikatif dan legislatif dalam sistem politik Amerika Serikat. Sebuah status yang terus menerus digumamkan dan diajarkan dalam berbagai ruang kuliah bidang studi ilmu politik di Indonesia selama Orba, tapi lebih menampakkan sebagai mimpi ketimbang realitas. Realisasi posisi penting pers sebagai cabang keempat dalam demokrasi di negeri ini baru dapat kita nikmati beberapa saat terakhir ini setelah secara resmi rezim otoritarian Orba dinyatakan telah berpulang. Pada fase inilah kita berada; dan karenanya, wajib hukumnya bagi kita untuk memastikan bahwa fenomena liberalisasi – kebebasan pers banyak dipakai sebagai salah satu indikator sensitif dalam melihat terjadinya liberalisasi politik – ini dapat dilembagakan sehingga tak berakhir sebatas sebagai fenomena transisi.

Apa yang ingin penulis sampaikan lewat kasus ini sangat sederhana: Jika kita sepakat bahwa pengendalian informasi dan kebebasan berpendapat merupakan jantung dari politik Orba dalam relasinya dengan media massa dan masyarakat, maka setiap upaya untuk kembali ke situasi normal haruslah menjadikan “pengendalian informasi dan kebebasan berpendapat” sebagai titik-titik sengketa politik paling substantif. Setiap perjuangan haruslah meletakkan kebebasan informasi dan kebebasan

berpendapat sebagai substansi perjuangan. Hanya lewat cara ini, pers akan “terbebas” dari intervensi negara dan mendapatkan ruang bagi dirinya sendiri, terutama karena pers adalah “instrumen” pengungkapan informasi. Dengan kata lain, sentral keseluruhan perjuangan kita pada fase sekarang ini, termasuk dan terutama dunia media massa, bukannya pada perjuangan untuk mendapatkan kebebasan bagi dirinya sendiri, tapi justru kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi. Hal ini perlu saya tegaskan karena secara samar-samar saya menangkap kesibukan pokok dunia media massa saat sekarang lebih banyak diarahkan untuk mendapatkan ruang kebebasan bagi diri sendiri, mengabaikan konteks besar yang merupakan ruang hidup yang lebih utama. Lebih lagi, karena revolusi perkembangan dunia media massa yang kini memasuki fasenya sebagai sebuah industri, punya daya magis yang sangat besar untuk menggeser perjuangan dunia media massa untuk mendapatkan ruang kebebasan ekonomi – bebas untuk menjalankan media massa sebagai aktivitas ekonomi – dan meninggalkan kebebasan pers sendiri sebagai agenda sekunder. Hampir tak bisa dihindari, proses industrialisasi media – apalagi dalam dunia pers televisi – kompetisi di antara sesama media dalam ranah ekonomi ini akan jauh lebih kuat dan fundamental bagi masing-masing media, ketimbang agenda bersama untuk mendapatkan ruang kebebasan bagi diri sendiri, apalagi ruang kebebasan bagi masyarakat luas. Sejak awal kita harus menyadari bahwa kecenderungan di atas, pasti akan kita hadapi bersama.

Konsentrasi perjuangan bersama pada usaha-usaha untuk memperbesar ruang kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi, hanya mungkin menjadi agenda bersama, jika kita sepakat premis sederhana bahwa hakekat dari

kebebasan pers, pertama-tama dan terutama bukan terletak dalam diri pers sendiri, tapi pada kebebasan informasi. Tidak ada dan tidak akan pernah ada kebebasan pers, kecuali ada kebebasan informasi dan hak rakyat untuk mendapatkan informasi.

Pemahaman seperti ini membawa resiko perubahan fundamental dalam dunia media massa. Klaim tradisional media massa sebagai “representasi suara rakyat”⁸, sudah tentu akan mengalami erosi secara fundamental. Media massa akan mengalami transformasi fungsi sebatas sebagai ekspresi permukaan dari ada atau tidaknya kebebasan yang lebih luas dan lebih fundamental dalam masyarakat dalam kaitannya dengan informasi. Erosi legitimasi sebagai suara publik ini akan berakibat lebih lanjut di masa-masa yang akan datang, yakni kemerosotan fungsi strategis media massa dalam upaya-upaya preventif dari sebuah sistem sosial kemasyarakatan yang ideal. Media massa akan mengalami kesulitan untuk menyusun agenda pemberitaan dalam kerangka untuk mencegah terjadinya sesuatu yang buruk, karena agenda yang ada pada prinsipnya berada di tangan masyarakat. Media massa, dengannya, akan lebih bergerak pada aras kuratif. Pada aras preventif, media massa harus menggantungkan diri pada masyarakat di luar dirinya, terutama pada kelompok-kelompok terorganisasi yang menjalankan fungsi-fungsi perwakilan kepentingan publik, semisal NGO dan termasuk organisasi-organisasi yang berada di ranah *political society*, semisal parpol ataupun parlemen. Perubahan ini, sudah tentu, akan berakibat pada perubahan pola hubungan di antara berbagai kekuatan tersebut di atas – media massa, NGO, parpol, dan sejenisnya – yang hingga hari ini praktis belum menjadi perhatian kita bersama.

PEMBREDELAN MEDIA MASSA SELAMA ORDE BARU

No.	WAKTU	NAMA MEDIA	KETERANGAN
1.	1971		Terjadi 50 kali pembredelan
2.	1972		Terjadi 40 kali pembredelan
3.	Sepanjang tahun 1974:	Ada 12 penerbit:	Pembredelan dilakukan sehubungan dengan terjadinya "Peristiwa Malari". Dasar pencabutan izin terbit sepenuhnya menyangkut substansi pemberitaan yang dianggap dapat merusak kewibawaan dan kepercayaan terhadap kepemimpinan nasional.
	a) 16 Januari 1974	Harian <i>Nisanantara</i> (Jakarta)	Dicabut SIT (Surat Izin Terbit) oleh Departemen Penerangan, dengan alasan telah menyiarkan tulisan-tulisan yang tidak berdasarkan pada kebenaran yang dapat menghasut rakyat untuk mengambil tindakan yang melanggar ketertiban dan keamanan negara.
	b) 19 Januari 1974	Harian Suluh Berita (Surabaya)	Dicabut SIC (Surat Izin Cetak) oleh Laksus Pangkoptibda Jatim, dengan alasan menerbitkan berita "Dempristrasi belum perlu di Surabaya, tapi jika diperlukan akan terjadi yang lebih patriotik dari Jakarta" (18 Januari). Juga berita tentang pengalaman tugas 41 pastor Yogyakarta yang dianggap dapat mempengaruhi situasi keamanan di Jatim. (19 Januari)
	c) 20 Januari 1974	Mingguan kampus <i>Mahasiswa Indonesia</i> (Bandung)	Dicabut SIC-nya oleh Laksus Pangkoptibda Jabar karena dinilai melakukan hasutan yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban umum.

No.	WAKTU	NAMA MEDIA	KETERANGAN
d)	21 Januari 1974	Harian <i>Kami</i> , <i>Indonesia Raya</i> , <i>Abadi</i> , <i>The Jakarta Times</i> , Mingguan <i>Wenang</i> dan <i>Pemuda Indonesia</i> . (Jakarta)	Dicabut SIC-nya oleh Laksus Pengkopkamtibda Jakarta, dengan tuduhan telah memuat tulisan-tulisan yang dapat merusak kewibawaan dan kepemimpinan nasional serta dianggap menghasut rakyat sehingga membuka peluang yang dapat memantangkan situasi ke arah terjadinya kekacauan seperti pada peristiwa Malari dan dapat mengadu domba antara pimpinan yang satu dengan yang lain. <i>Catatan:</i> Tanggal 23 Januari 1974, Departemen Penerangan mencabut SIT semua surat kabar yang SIC-nya sudah dibatalkan oleh Laksus Pengkopkamtibda setempat akibat peristiwa "Malari".
e)	24 Januari 1974	Majalah mingguan berita <i>Ekspres</i> dan harian <i>Pedoman</i> (Jakarta)	Dicabut SIC-nya oleh Laksus Pengkopkamtibda Jakarta, dengan alasan melakukan hasutan yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban umum. <i>Catatan:</i> SIT keduanya dicabut 9 April 1974 berdasarkan keputusan Sidang Dewan Stabilitas Politik dan Keamanan Nasional yang dipimpin Presiden.
f)	2 Februari 1974	Mingguan <i>Indonesia Pos</i> (Ujung Pandang)	Dicabut SIC-nya oleh Laksus Pangkobkamtibda Sulawesi Selatan-Tenggara karena dituduh punya hubungan erat dengan peristiwa Malari di Jakarta. SIT dibatalkan Departemen Penerangan, 22 Februari 1974.
4	1978	Larangan terbit sementara 7 surat kabar: <i>Kompas</i> , <i>Sinar Harapan</i> , <i>Merdeka</i> ,	Dikenakan larangan terbit selama setengah bulan antara Januari dan Februari 1978 terhadap 7 surat kabar, dengan alasan menyulut huru hara mahasiswa.

No.	WAKTU	NAMA MEDIA	KETERANGAN
		<i>Pelita, The Indonesia Times, Sinar Pagi dan Pos Sore.</i>	<i>Catatan:</i> Jumlah tersebut tidak termasuk sedikitnya 7 surat kabar mahasiswa, yakni di Jakarta : <i>Salemba dan Tridharma</i> ; di Bandung : <i>Kampus, Integritas</i> , dan <i>Pelita ITB</i> ; di Yogyakarta : <i>Muliba</i> ; dan di Palembang : <i>Aspirasi</i> .
5	25 Juni 1976	Majalah bulanan <i>Matahari</i>	Dua nomor penerbitannya yang terakhir memuat ulasan tentang peranan kuat dan meluasnya cukong non-pribumi, serta kritik atas peranan kamu tenokrat, seperti tergambar dalam judul-judul seperti : "Cukong Sumber Malapetaka?"; "Bangkrutnya Teknokrat ala Mafia Berkeley"; "Teknokrat Mundur Saja" dan "Tekonokrat Belalai Oktopus". Politik pintu terbuka teknokrat dikecam karena telah menciptakan ekonomi pasar, menumpuk hutang, menyuburkan konsumerisme dan mengundangi perusahaan multi-nasional.
6	28 September 1979	Harian <i>Lensa Generasi</i>	Alasan teknis penerbitan melandasi penutupan. Sejak pindah cetak ke Jakarta, surat kabar yang berasal dari Tanjung Karang, Lampung juga memindahkan pusat kegiatan redaksional dan tata usahanya ke Jakarta. Corak isinya pun tidak lagi menekankan masalah lokal melainkan berubah menjadi Jakarta sentris. Dalam salah satu nomor menjelang penutupannya, dilancarkan kritik terselubung atas peranan teknokrat merangkap tugas sebagai perencanaan, pengawas, dan pelak-sana pembangunan.
7	1982	Tempo	Diutup sementara waktu
8	1983	Jurnal Ekuin	
9	Oktober 1986	Expo, Topik dan Fokus	
10	Oktober 1986	Harian Sinar Harapan	Penyebab breidel harian sore ini adalah dimuatnya <i>headline</i> berjudul "Pemerintah Akan Cabut 44 SK Tata Niaga Bidang Impor". Isu yang berkembang, pencabutan SK akan memukul bisnis keluarga Soeharto dan kroni-kroninya.

No.	WAKTU	NAMA MEDIA	KETERANGAN
11	1987	Prioritas	
12	23 Oktober 1990	Monitor	Serin 15 Oktober 1990, <i>Monitor</i> menurunkan hasil angket mengenai tokoh yang paling dikagumi pembaca. Hasil angket menunjukkan Nabi Mohammad <i>Sallahu Alaihi Wassalam</i> menempati urutan kesebelas, satu tingkat di bawah Arswendo Atmowiloto, pemimpin redaksi <i>Monitor</i> . Hal ini menimbulkan kekecewaan di kalangan umat Islam. <i>Monitor</i> dianggap melecehkan Nabi, membangkitkan kembali sentimen suku, agama, dan ras. Protes dilancarkan pada <i>Monitor</i> oleh Majelis Ulama Indonesia dan organisasi-organisasi Islam, seperti Himpunan Mahasiswa Islam dan Pemuda Muhammadiyah. Karenanya, pemerintah melalui Menpen Harmoko, Selasa 23 Oktober 1990 membatalkan surat ijin usaha penerbitan persnya.
13	21 Juni 1994	Tempo, Editor, Detik dibredel berkaitan berita pembelian kapal perang bekas eks Jerman Timur	Tempo No 15 XXIV, 11 Juni 1994 mengangkat laporan utama "Habibie dan Kapal Itu", yang membeberkan indikasi penggelembungan harga dan biaya pembelian 39 kapal perang eks Jerman Timur. Pembelian kapal yang akan digunakan TNI AL diurus Habibie yang menjabat Menteri Tenaga Riset dan Teknologi. Satu dari 39 kapal perang eks Jerman Timur, KRI Teluk Lampung, nyari tenggelam di Teluk Biscay, sebelah utara Spanyol, dalam perjalanannya menuju Indonesia.
14	1995	Majalah Independen	Majalah ini diterbitkan Forum wartawan Independen. Berolah 8.000 eksemplar, tapi diperkirakan dibaca sekitar 300.000 ribu orang.

Diolah dari:

- Atmakusumah, *Kebebasan Pers dan Arus Informasi di Indonesia (Beberapa Cermin Perkembangan 12 Tahun)*, Lembaga studi Pembangunan. Jakarta, 1981.
- www.tempointeraktif.com
- www.sekitarkita.com
- Surat Kabar *Kompas*

Setiap perubahan mengandung resiko. Kaitannya dengan diskusi kita, resiko-resiko pers yang bebas, sudah tentu merupakan hal-hal yang harus diperhitungkan dan diantisipasi sejak dini. Kita sama paham, sekalipun pers bisa setiap saat mem-posisikan dirinya sebagai ekspresi permukaan dari “suara rak-yat”, ia tetap rawan terhadap dua kemungkinan godaan. Pertama, sebagai sebuah industri bisnis, media massa bisa dengan mudah terjebak pada konfiik kepentingan dengan posisinya sebagai eks-presi permukaan “suara rakyat” yang berujung pada kebingungan di dalam diri media massa itu sendiri, apalagi di kalangan masyarakat. Pada level media massa, misalnya, situasi harmonis antara aktor-aktor yang merepresentasikan kapital – yang memungkinkkan dunia media massa bekerja – dengan para para pelaku media profesional, bisa diduga tak akan mudah dicapai, dengan kemungkinan resiko, yang kedualah yang akan menjadi korban. Kesulitan mencapai harmoni dengan dunia di luar media massa, sudah tentu akan Iebih rumit lagi.

Berbagai kebingungan dan potensi konflik akan bisa dimoderasi dengan pengaturan-pengaturan yang Iebih baik, misalnya, berupa pengembangan kode etik, pemberian hak jawab,

pem-berlakukan UU tentang “pencemaran nama baik” (*libel*) ataupun fitnah (*slander*), dan sebagainya. Hal-hal di atas secara substansif akan menempatkan keiangsungan hidup media massa menjadi sangat bergantung pada penerimaan atau lebih tegas lagi, per-setujuan masyarakat atas keberadaan dirinya. Konsekuensinya adalah penerimaan atas fakta bahwa, pengendalian media massa di masa nanti justru akan diletakkan di tangan masyarakat sebagai kekuatan terakhir yang memberikan persetujuan atau ketidakpersetujuannya atas kelangsungan hidup media masa. Tentunya, kalau kita sama sepakat bahwa pengendalian atas media massa – atas informasi – tidak dapat dialihkan atau di-ambil alih atas nama negara dan alasan apapun seperti yang berlangsung selama Orba. Dan kita sepakat bahwa esensi kebebasan media massa terletak pada kebebasan masyarakat secara keseluruhan.

Kedua, sekalipun pers berada di arena bisnis dan merepresentasikan masyarakat, godaan ke arah pemihakan (*partisan-ship*) secara politik – pers ideologi – terbuka sangat luas. Kita tak bisa mengabaikan kenyataan bahwa hasrat-hasrat bercorak politis dan ideologis adalah *inherent* dalam masyarakat Indo-nesia, termasuk dunia pers sekalipun. Karenanya, sejak dini kita harus menyiapkan diri untuk mengantisipasi resiko-resiko negatifnya sebelum dia berubah menjadi bencana bagi masyarakat dan dirinya sendiri. Bukan merupakan hal yang aneh untuk menyaksikan kecenderungan afiliatif dunia pers ke arah kekuatan politik-ideologis tertentu, justru karena konteks masyarakat yang melingkupinya memiliki watak demikian. Pembilahan masyarakat Indonesia ke dalam garis-garis politik-ideologis adalah

sebuah kenyataan politik yang bukan sebatas cerita era tahun 1950-an,⁹ tapi terus mampu bertahan dalam melewati berbagai perubahan sosial besar yang sudah berjalan setengah abad terakhir ini.

Posisi partisan di atas, jika kita ingin sedikit mengembara ke sejarah diri sendiri, mengembara ke tradisi Indonesia di masa lalu, kita akan menyaksikan jenis-jenis pers partai – pers partisan – hadir sebagai fenomena yang umum. Lebih dari sekadar itu, kehadiran pers sejenis, bersama-sama dengan pers “non-ideo- logis” telah memperkaya dan menggandakan jumlah dan kualitas informasi dalam masyarakat kita. Menurut hemat saya, hal ini menyediakan alasan sejarah – ditambahkan pada fakta sosio-politik masyarakat Indonesia sebagai masyarakat ideologis – bagi dunia pers masa kini untuk juga tergoda menapaki rute yang sama. Sudah tentu, kita tak akan menyaksikan bentuk- bentuk pers politik-ideologis masa lalu akan hadir kembali dalam bentuk aslinya yang sedemikian terus-terangnya. Betapapun, perubahan-perubahan sosial politik maha besar dalam beberapa saat terakhir ini, mengharuskan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam ekspresi dan pola-pola pemihakan politik ideologis dunia pers. Hal inipun tidak perm kita cemaskan secara berlebihan. Pengalaman masa lalu mengajarkan kepada kita bahwa variasi afiliasi ideologis politik dunia media massa masa lalu ini justru telah memungkinkan pilihan-pilihan informasi dalam masyarakat menjadi semakin majemuk, yang dari sudut kepentingan demo- kras, sangat menguntungkan. Tentunya, kalau kita sama sepakat bahwa kepelbagaian merupakan rahmat, dan bukan sebuah kutukan.

Penutup

Hal lain yang mendasar untuk diperhatikan adalah bahwa substansi pergulatan media massa bukanlah pada perjuangan untuk mendapatkan kemerdekaan dan kebebasan bagi dirinya, tapi pada kebebasan rakyat untuk mendapatkan informasi dan mengemukakan pendapat. Substansi kebebasan pers, tidak terletak di dalam dirinya sendiri, tapi didalam kebebasan rakyat untuk mendapatkan informasi dan dalam mengemukakan pendapat. Dengan demikian, arena yang harus dijelajahi media massa untuk mendapatkan kemerdekaan bagi dirinya justru terletak di lahan kemasyarakatan, bukan di pekarangan sendiri. Hal ini perlu saya garis bawahi karena godaan untuk memulai sebuah perjuangan dari dan bagi kepentingan diri sendiri bersifat alamiah yang inherent dalam diri individu maupun institusi. Godaan ini bisa dengan mudah menghinggapi siapa saja, tidak kecuali dunia media.

Ini hanya untuk mengatakan, RUU media massa yang sedang dipersiapkan memang menjadi prinsipil untuk diperhatikan karena secara langsung berkaitan dengan nasib media massa. Akan tetapi yang sama prinsipilnya adalah perhatian pada berbagai pengaturan dan peraturan lainnya di luar dunia langsung media massa yang punya implikasi terhadap penindasan atas kebebasan informasi dan mengeluarkan pendapat. Pengaturan yang punya implikasi pada tenggelamnya hak warga negara untuk mendapatkan informasi. UU mengenai Rahasia Negara atau inte-lejen Negara misalnya, akan menjadi salah satu titik genting dalam perkembangan dunia media massa kita di masa yang akan datang. Karenanya, harus sejak dini dipersiapkan langkah-lang-

kah untuk memastikan bahwa kerahasiaan harus merupakan basil kesepakatan bersama, dan hal tersebut harus menjadi "pengecualian" dari prinsip dasar kebebasan informasi, dan bukan sebaliknya menjadi inti dari pengaturan tentang informasi.

Jika media massa ingin menikmati status kemerdekaannya yang terbebas dari campur tangan negara, maka media massa harus mau ikut mengambil bagian dalam perjuangan besar mewujudkan demokrasi. Jaminan yang paling kuat bagi media massa untuk menikmati kebebasannya terletak pada terbentuknya sebuah sistem, budaya dan masyarakat politik yang demokratis. Paling tidak, pengalaman kita dengan UU pers yang tidak mengenal pembredelan, pada tingkat impiementasinya harus berakhir dengan pembredelan justru karena ia diberlakukan dalam sebuah sistem dan kultur poiitik otoritarian, serta sebuah masyarakat poiitik "mata mata".

Catatan Akhir

1. Judul asli, Pers Televisi dalam Perspektif Hukum dan Politik. Bahan acuan Lokakarya "*Perspekti Jurnalisme Televisi Dalam Undang-Undang Media Massa*" yang diselenggarakan oleh Ikatan Jumalis Televisi indonesia (UTI), Jakarta, 24 September 1998.
2. Lihat Phillipe C. Schmitter, "Still The Century of Corporatism?", dalam Frederick B. Pike dan Thomas Strich, (Eds.), *The New Corporatism : Social Political Structures in The Iberian World*, University of Notre Dome Press, Notre Dome, 1974.
3. AJI – Aliansi Jurnalis Indonesia – lahir pada tanggal 7 Agustus 1994 sebagai bentuk konfrontasi komunitas pers Indonesia terhadap kesewenangan otoritarianisme rezim Orde Baru yang hanya mengakui PWI (Persatuan Wartawan Indonesia) sebagai satu-satunya organisasi wartawan dan mewajibkan para jurnalis menjadi anggota PWI. Pergulatan kelahiran AJI

ini berawal dari tindakan represif Orba yang membredel 3 media berskala nasional yang berpengaruh tanpa alasan yang jelas, yakni Tabloid Detik, Majalah Editor dan Tempo pada 5 Juni 1994. Tindakan rezim Orba tersebut telah menyulut aksi demonstrasi yang mengancam pemerintahan dan PWI. Bahkan juga memunculkan perlawanan bawah tanah dari para jurnalis, antara lain Forum Wartawan Independen (FOWI) Bandung, Forum Diskusi Wartawan Yogyakarta (FDWY), Surabaya Press Club (SPC) dan Solidaritas Jurnalis Independen (SJI) Jakarta. Gerakan perlawanan bawah tanah inilah yang menjadi cikal bakal dari kelahiran AJI, dimana akhirnya pada tanggal 7 Agustus 1994 sekitar 150 orang yang terdiri dari jurnalis dan kolumnis menandatangani Deklarasi Sirnagalih yang menuntut hak publik atas informasi, menentang pengekangan pers, menolak wadah tunggal untuk jurnalis, serta mengumumkan berdirinya AJI. AJI ini kemudian mulai menjadi kekuatan penyeimbang untuk menandingi hegemoni PWI dan Departemen Penerangan, meskipun untuk menunjukkan eksistensinya para aktivis AJI harus menghadapi represif pemerintah Orba yang semakin keras, bahkan sampai ada beberapa anggota AJI yang dijebloskan ke penjara. Namun demikian, karena komitmennya yang tinggi dalam memperjuangkan misinya, AJI kemudian diakui secara luas sebagai salah satu elemen penting gerakan pro demokrasi. Pengakuan itu datang baik dari dalam maupun luar negeri, termasuk dari NGO internasional dan badan-badan PBB seperti UNESCO dan ILO yang secara diam-diam menilai hubungan intensif dengan AJI. Pada tanggal 18 Oktober 1995, AJI diterima sebagai anggota IFJ (International Federation of Journalists), sebuah organisasi jurnalis terbesar dan paling signifikan di dunia, yang berkantor di Brussels, Belgia. Hal ini mengindikasikan luasnya penerimaan komunitas global atas kehadiran AJI.

4. Lihat Evelyn S. Shuckburg, *The Histories of Polybius*, Vol 1., (diterjemahkan dari teks F. Hultsch), Macmillan and Cox. London and New York, 1889.
5. Fenomena ini sebenarnya sudah muncul sejak 1997. Misalnya, para camat di lingkungan Pemda Malang menggantikan plat nomor dinasnya dengan nomor pribadi atas anjuran Kantor Sospol setempat guna menghindari resiko amuk massa selama masa kampanye 1997. Fenomena yang sama ditemukan

di lingkungan Universitas Gadjah Mada untuk masa kampanye yang sama. Contoh lainnya terkait dengan pencopotan seragam Korpri, baik yang dilakukan secara paksa oleh massa dalam musim kampanye, maupun yang dilakukan oleh PNS sendiri seperti terlihat dari kasus pencopotan pakaian KORPRI oleh para dosen di lingkungan Universitas Indonesia dan Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo yang digerakan oleh Forum Salemba (Forsal). Lihat Delikcom/sp 01/14/1999.

6. Lihat Amandemen pertama tentang kebebasan beragama, kebebasan pers, kebebasan berekspresi, *article V* dan Amandemen ke-empatbelas tentang hak-hak kewarganegaraan. Sepuluh Amandemen pertama diratifikasi 15 Desember 1791 yang akhirnya dikenal sebagai *The Bills of Rights*. Amandemen ke-14 disahkan oleh Konggres pada 13 Juni 1866, diratifikasi 9 Juli 1806.
7. Pada Desember 1965, Amerika Serikat menerjukkan 170.000 tentaranya di Vietnam. John F. Tinker (15 tahun), Christopher Eckhardt (16 tahun), Mary Beth Tinker (13 tahun), Paul Tinker (8 tahun), Hope Tinker (11 tahun) pelajar sekolah Des Moines yang mendapatkan informasi dari media massa dan sekaligus mengetahui bahwa ada senior mereka yang juga dikirimkan ke Vietnam, mengungkapkan penolakan mereka atas kebijakan pemerintah AS di alas dengan mengenakan ban berwarna hitam (simbol kebebasan mengekspresikan pendapat) di lengan mereka masing-masing ketika masuk ke sekolah. Aksi para pelajar tersebut dianggap oleh sekolah sebagai tindakan indiscipliner dan mengganggu aktivitas belajar, karenanya mereka diskors sampai mereka bersedia melepaskan ban tersebut ketika memasuki halaman sekolah. Akan tetapi mereka tidak pernah masuk ke se-kolah, hingga rangkaian demonstrasi menentang kebijakan pe-rang Vietnam berakhir. Orang tua ketiga pelajar Tinker bersaudara mengajukan keberatan ke pengadilan distrik sampai ke Mahkamah Agung. Setelah melalui proses panjang, pada 24 Februari 1969 Mahkamah Agung memutuskan bahwa amandemen pertama membolehkan pelajar tersebut memakai band lengan berwarna hitam sebagai protes keterlibatan Amerika di Perang Vietnam. Ditegaskan dalam amar penimbangan bahwa hak me-reka – termasuk para gurunya – sebagai warga negara Amerika Serikat tidak berakhir di depan pintu

gerbang sekolah; hak tersebut – kebebasan mengemukakan pendapat melekat dalam statusnya sebagai warga negara dan terus berlangsung, termasuk di ruang kelas sekalipun. *Pentagon* paper merupakan dokumen rahasia yang menge-mukakan detail sepak terjang Amerika Serikat di Indochina semenjak PD II sampai tahun 1968. Daniel Ellsberg, analis Departemen Pertahanan Amerika Serikat yang juga penentang ke-terlibatan Amerika pada perang Vietnam mengungkapkan doku-men rahasia tersebut pada *The New York Times*, *Washington Post* dan 17 surat kabar lainnya. Pada 28 Juni, 1971, *The New Yank Times* mem-publikasikan sejumlah artikel berdasar dokumen tersebut dengan judul *Vietnam Archive: Pentagon Study Traces 3 Decades of Growmg U.S. Involvement*. Pada 28 Juni 1971, *Time Magazine* mempublikasikan *Pentagon Paper: The Secret War*. U.S. Justice Deapartment menilai dokumen tersebut merupakan rahasia negara, karenanya publikasi atas dokumen tersebut akan membahayakan keamanan negara. Lembaga ini meminta pengadilan memerintahkan peng-hentian publikasi dokumen tersebut. Sebaliknya, kalangan Pers menyatakan publikasi atas dokumen tersebut merupakan hak atas kebebasan pers untuk menginformasikan kepada publik bagai-mana pemerintah menjalankan fungsinya. Sekali lagi, setelah melalui proses panjang, Mahkamah Agung akhirnya memutuskan bahwa pemerintah telah melakukan kesalahan atas penge-kangan publikasi dokumen tersebut. Dokumen tersebut akhirnya dipublikasikan secara luas dan memicu perdebatan tentang ke-bijakan Amerika Serikat tentang Vietnam.

8. Thomas R Dye. (Ed.), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1972.
9. Terbelahnya masyarakat Indonesia ke dalam “aliran-aliran” dapat dilihat dalam Herbeth Feith dan Lance Castles. (Eds.), *Indonesian Political Thinking 1945 – 1965*, Cornell University Press, Ithaca, 1970 Pembedaan lain dapat dilihat dalam Clifford Geertz *Abang-an, Santri, Priyayi, Dalam Masyarakat Jawa, terj.* Aswab Mahasin. PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta, 1983.

Bagian Ketiga: Yang Tetap dan Yang Berubah

BAB 8

Konfigurasi Politik Pasca Soeharto: Peta Awal¹

Pengantar

Turunnya Soeharto dari tampuk kepemimpinan politik nasional Indonesia mencabik cadar otoritarianisme yang menye-limuti dinamika obyektif aneka kekuatan politik yang menyebar di bawah permukaan masyarakat politik indonesia sekian lama. Kekuatan-kekuatan politik artifisial produk kerja politik Orba yang menyandarkan pada pengaturan politik berdasarkan *state-corporatism*² yang selama sekian lama membentuk peta artifial kekuatan politik Indonesia, secara pasti kehilangan daya persuasi dan paksaannya atas kekuatan-kekuatan politik riil obyektif da-lam masyarakat agar tetap bertahan di bawah permukaan. Satu demi satu kekuatan politik dimuntahkan ke permukaan dari ra-him masyarakat politik kita, tanpa bisa dihentikan oleh kekuasaan otoriter negara yang selama 32 tahun rezim Orba meru-pakan kekuatan penakluk yang efektif dalam menindas kemun- culan kekuatan-kekuatan politik ke permukaan. Bahkan apa yang secara tipikal dilabelkan sebagai “kekuatan subversif”³ di bawah hukum darurat otoritarianisme

rezim Soeharto, kini muncul sebagai “kewajaran politik” yang tiba-tiba kehilangan semua garis-garis subversifnya.

Sekalipun pengungkapan-pengungkapan kelembagaan aneka kekuatan politik di Indonesia sudah sedemikian telanjangnya selepas turunnya Soeharto, peta kongurasinya pada ingkat substantif masih cukup samar bagi kebanyakan kita. Sedemikian beragamnya kelembagaan politik – mulai dari parpol hingga sebatas asosiasi ataupun koalisi politik yang bersifat longgar – yang membentuk mosaik politik Indonesia kontem-porer, menyebabkan “nilai substantif” yang dibungkus oleh aneka kelembagaan politik yang ada, cukup sulit untuk ditangkap dengan mata telanjang. Apalagi, pertautan simbolik di antara lembaga-lembaga politik ini, seperti terungkap dalam hubungan simbolik para elit yang mempelopori kelahiran aneka parpol masih sangat kabur.

Tulisan ringkas ini berusaha untuk merekonstruksi dan mem-format kembali aneka kekuatan politik yang ada menurut garis-garis “nilai substantif” – terutama ideologi – yang mendasari masing-masingnya. Dengan cara seperti ini, sketsa awal yang bersifat kasar mengenai peta kekuatan politik di Indonesia pasca *lengsernya* Soeharto dapat dimengerti secara lebih sistematis. Dengan menelusuri garis-garis “nilai substantif” yang menyebar di tengah-tengah rimba raya kelembagaan politik Indonesia yang muncul secara mengagetkan – kini lebih dari 80 partai politik, resmi menyatakan kehadirannya kepada publik – saya berharap dapat melakukan kategorisasi atau pengelompokan yang bisa mengungkapkan secara kasar konfigurasi politik yang lebih sederhana dalam kuantitas, akan tetapi relevan secara kua- litatif.

Konsolidasi yang Tak Sampai

Bulan-bulan panjang menjelang turunnya Soeharto diwarnai oleh terjadinya proses konsolidasi secara luar biasa aneka kekuatan politik obyektif di Indonesia guna mencapai bentuknya sebagai sebuah koalisi politik besar, yang sekalipun sangat longgar, tapi cukup kenyal, karena dipertemukan oleh musuh dan kepentingan, sekaligus tujuan jangka pendek yang sejajar.

Pada fase pencarian nilai-nilai dasar bagi perjuangan dan perlawanan baru mulai dirumuskan – mahasiswa satu-satunya kekuatan yang bekerja di tengah-tengah kerangka reformasi yang masih sangat kabur – bahkan sama sekali tak terumuskan. Demikian pula, ketika proses perumusan nilai-nilai dasar perjuangan mulai menunjukkan resiko-resiko politik yang semakin nyata, aneka kekuatan non-mahasiswa menunjukkan minat yang sangat rendah. Akan tetapi, ketika proses kristalisasi isu hampir mencapai bentuk jadinya, secara luar biasa terjadi penambahan energi yang datang dari aneka kekuatan masyarakat lainnya. Perkembangan ini membawa minggu-minggu menjelang turunnya Soeharto ke arah konsolidasi secara massif aneka kekuatan politik. Hampir semua kekuatan politik dalam masyarakat yang terfragmentasi secara serius dibawah politik keras dan pecah belah rezim Soeharto, secara bertahap dan dengan kecepatan tinggi mulai menemukan sejumlah simpul yang bisa memper-temukan mereka. Penemuan simpul-simpul ini, bergerak mengiringi proses kristalisasi isu gerakan yang telah berfungsi sebagai “ideologi tandingan” terhadap rezim yang berkuasa. Secara luar biasa kalangan mahasiswa dan kampus, mampu menyederhanakan dan sekaligus menajamkan isu perlawanan dengan “turunkan Soeharto” dan “hapuskan KKN”

sebagai jargon perlawanan politik. Kedua jargon ini pada ujungnya mendapatkan penyempurnaan ketika "reformasi total" muncul sebagai simbol pengikat yang lebih kuat lagi.

Di atas jargon inilah, aneka kekuatan politik Indonesia mempertaruhkan masa depannya sekaligus mengalirkan energi politik, moral dan material yang dimilikinya. Mereka merumuskan dirinya sendiri sebagai kekuatan "reformasi", sebuah terminologi perlawanan ideologis yang sangat heroik, yang memaksa pengganti Pak Harto, untuk secara formal mengadopsinya, baik dalam retorika, maupun sebagai sebutan bagi kabinet baru di bawah pimpinan Habibie. Bahkan Pak Harto pun, dipaksa untuk menggunakan jargon yang sama beberapa saat sebelum mundur, ia kehilangan kemampuan manipulatif yang selama se-kian lama digenggamnya dalam mengatur politik Indonesia.

Pada tingkatan reformasi menjalankan fungsi sebagai kekuatan, konsep ataupun ideologi tandingan dari *status quo* rezim, aneka kekuatan politik dalam masyarakat secara menakjubkan telah memunculkan diri sebagai sebuah kesatuan yang sedemikian solidnya. Bahkan daya seduksi yang mengandung tawaran perubahan yang sistematis dari Soeharto lewat pembentukan komite reformasi dan *ressuffle* kabinet⁴ sebuah langkah yang sangat revolusioner diukur dari sisi Soeharto –, praktis tak menemukan dukungan seperti yang diakui sendiri oleh Soeharto ketika menjelaskan salah satu alasan pengalihan ke-kuasaannya pada sang pewarisnya, Habibie. Padahal, pada periode-periode sebelumnya, gaya berpolitik membeli waktu dan memecah-belah ini senantiasa bekerja dengan efektif dalam masyarakat politik Indonesia yang terfragmentasi.

Akibatnya kita sama menyaksikan, peta kekuatan politik Indonesia di hari-hari terakhir kekuasaan rezim Soeharto menjadi sedemikian sederhana untuk dibaca, yakni antara kekuatan politik anti kemapanan atau *status quo* dan kekuatan politik pendukung *status quo*, yang entah *by designed* atau karena ketidaksengajaan, direduksi dan dipersonifikasi sebagai dua kekuatan politik dalam figur Soeharto. Pada tingkat ini, kita cuma mengenal dua pembilahan kekuatan politik secara ideologis, yakni pro-reformasi atau anti-reformasi.

Daya persuasi – atau bagi sebagian masyarakat, ancaman anarkhi yang melekat di dalamnya – dari “reformasi” sebagai sebuah kekuatan dan konsep perlawanan sedemikian kuatnya, bahkan menjangkau segmentasi masyarakat yang apolitis dan lapisan elit dan segmen politik yang sekian lama menopang bangunan politik darurat Orde Baru, semisal Golkar. Di seluruh Indonesia, spanduk, gramis, stiker, pamflet, dan sebagainya, yang bercerita tentang dukungan dan pemihakan terhadap gerakan reformasi muncul secara hampir merata. Sekalipun di sejumlah tempat perlu dipertegas oleh masyarakat dengan “mendukung reformasi damai atau tanpa kekerasan”. Sementara elit-elit politik Orba – dari kelas pimpinan lembaga tinggi dan tertinggi negara, menteri hingga sebatas ketua RT – banyak yang mulai berceles dan fasih menggunakan reformasi sebagai sebuah jargon politik baru. Dan luar biasanya, lawannya menjadi sangat jelas, yakni rezim Soeharto yang difigurkan sebagai Soeharto sendiri, tanpa melibatkan diri sendiri.

Akan tetapi, sesaat selepas mundurnya Soeharto, kekuatan dan konsep reformasi sebagai sebuah kekuatan atau konsep “anti”

mulai menunjukkan keterbatasan-batasannya yang serius. Dengan cepat reformasi mengalami kemerosotan. Kohesifitas di antara sesama pendukung reformasi, raib dengan sangat cepat.⁵ Yang terjadi kemudian, situasi alamiah fragmentasi kekuatan-kekuatan reformasi, setali tiga uang, tapi dengan derajat politisasi yang lebih lagi, dibandingkan dengan periode normal 32 tahun rezim otoritarian Orba.

Dengan sangat jelas sejarah menunjukkan, reformasi, ketika dituntut untuk mentransformasikan dirinya menjadi sebuah konsep atau gagasan yang bersifat positif bagi dirinya sendiri (konsep pro). bukan lagi sebagai “konsep atau gerakan anti”, praktis kehilangan hampir segala daya dan arahnya. Apalagi ketika mahasiswa sebagai kekuatan moral yang membikin nilai kesakralan dan moralitas reformasi berada pada puncak-puncak kehormatannya, telah mencapai titik kepuasan psikologi tertinggi dengan mundurnya Soeharto. Raibnya mahasiswa dari jalan-jalan dan berbagai arena publik lainnya, berjalan bergandeng-tangan dengan raibnya reformasi sebagai sebuah nilai politik bersama.

Waktu yang sangat singkat sebagai akibat mundurnya Soeharto di luar dugaan waktu yang diprediksi banyak orang,⁶ menyebabkan konsolidasi dan kristalisasi reformasi berhenti di tengah perjalanan. Ia tak pernah sampai ke terminal sebagai sebuah alternatif *platform* dan arah politik di mana agenda-agenda perubahan mendasar kehidupan sosial, ekonomi dan politik bangsa bisa disusun dan diarahkan. Demikian pula, terjebaknya atau dijebaknya reformasi ke dalam status sebatas sebagai instrumen politik aneka kekuatan dan kelompok, serta kepentingan, menyebabkannya rawan terhadap infiltrasi atau

penyusupan kekuatan dan konsep yang pada dasarnya anti terhadapnya.

Akibat dari infiltrasi di atas, reformasi berubah menjadi arena pertarungan aneka kepentingan dan kekuatan yang bahkan bertentangan dengan reformasi itu sendiri. Dan seperti dibuktikan sejarah, terjadi pengambilalihan “reformasi” sebagai sebuah “label” politik oleh tokoh-tokoh dan kekuatan-kekuatan anti reformasi, yang kemudian terus menggunakan reformasi sebagai sebuah kemasan politik baru guna mempertahankan substansi dari politik lama yang justru ingin disudahi gerakan reformasi. Kita menyaksikan reformasi berubah menjadi sebuah label politik yang dianeksasi oleh aneka kepentingan dan kekuatan guna menjustifikasi tindakan-tindakan sosial, politik dan ekonomi oleh aneka kepentingan dan kekuatan yang saling ber-tolak-belakang.

Di sejumlah pihak dalam masyarakat, reformasi telah menjadi label politik membenarkan perampokan, perkosaan, dan aneka tindakan kerusuhan lainnya. Reformasi juga telah melegalisasi pengambilalihan yang bersifat kolektif yang dilakukan secara paksa dan melawan hukum atas sarana-sarana ekonomi, semisal perkebunan di banyak tempat. Reformasi sekaligus dijadikan sebagai alasan bagi tindakan-tindakan penghakiman kolektif masyarakat atas perwakilan simbolik negara di tengah-tengah masyarakat, seperti penjemuran kepala desa, penuntutan mundurnya pejabat di banyak daerah, dan sebagainya.

Akan tetapi penggunaan reformasi sebagai sebutan politik guna melegalisasi banyak tindakan sosial, politik dan ekonomi di tingkat masyarakat tidak berakhir sampai di situ. Reformasi, seperti yang kita saksikan, juga telah menjadi fondasi moral

politik yang membenarkan munculnya berbagai parpol ataupun pengelompokan masyarakat. Ia bahkan melegalisasi secara formal munculnya *ethnonationalism* di sejumlah kawasan seperti terungkap dari kasus-kasus di Irian Jaya dan Tim-Tim. Masih di tingkat masyarakat, di tengah-tengah komunitas intelektual, reformasi telah menjustifikasi maraknya aneka seminar dan simposium, lokakarya, dan sebagainya.

Dari sisi negara, pada saat yang bersamaan, reformasi juga dipakai sebagai sandaran pembenar bagi tindakan-tindakan yang secara substansial sangat Orde Baru dalam karakter. Pergantian anggota MPR melalui argumen, metode dan gaya yang sangat Soehartois dalam karakternya, menemukan reformasi sebagai alasan pembenar. Demikian pula, politik campur tangan – salah satu gaya politik Orba yang paling menonjol – yang sangat pekat dalam proses penentuan pimpinan dalam Golkar pada Munas Luar Biasa menemukan reformasi sebagai alasannya. Tidak kalah pentingnya, pemberian tanda jasa bintang Maha Putera yang baru saja dilakukan, juga menjustifikasi diri pada reformasi. Pada-hal siapapun tahu, distribusi *prestige* sosial lewat pemberian penghargaan, merupakan budaya politik Orba dalam kerangka untuk memberikan legitimasi kultural pada figur-figur yang mendapatkan distribusi *prestige* sebagai ganti atas kesetiaan, dukungan dan kepatuhan politik yang diberikan mereka pada rezim politik. Kesebangunannya dengan kultur politik Orba semakin kental ketika figur-figur yang mendapatkan distribusi *prestige* ini dicermati secara lebih seksama dimana kecurigaan akan adanya nepotisme sangat sulit untuk dihindari.

Jauh lebih prinsipil lagi, penegasian yang sangat tidak realis-tis atas hak-hak politik PDI Megawati juga menggunakan reformasi sebagai acuan pembenarnya, sekalipun argumennya sangat Orba. Legalitas PDI Soejardi di hadapan hukum negara tetap dijadikan sebagai sandaran berpolitik Habibbie yang mengungkapkan ke permukaan status moral dan politik rezim Habibbie sebatas sebagai kontinuitas rezim Soeharto.

Lebih dari sekedar dianeksasi oleh berbagai kelompok dan kepentingan, termasuk, dan terlebih lagi, oleh rezim yang berkuasa, reformasi yang sudah kehilangan arah dan basis moralnya ini, justru sepenuhnya terlepas dari mahasiswa sebagai kekuatan kolektif yang membangun dan memeliharanya sehingga mencapai status monumentalnya.

“Pembebasan Politik Aliran” dan Keterbatasannya

Efek psikologis di tingkat masyarakat yang mengekori mundurnya Soeharto, jika dicermati secara dekat, sebanding dengan efek psikologi di tingkat masyarakat yang ditimbulkan oleh keberhasilan gerakan memerdekakan di tahun 1945 menyudahi kolonialisme Belanda dan *fascisme* Jepang di Indonesia. Keduanya, telah berakibat pada munculnya *sense* tentang kepemilikan kekuasaan dan kebebasan yang tenggelam di bawah te-lapak keangkuhan penjajahan: Belanda dan Jepang di masa sebelumnya dan rezim Soeharto dalam 32 tahun terakhir.

Salah satu ungkapan permukaan dari suasana psikologis massa diatas adalah terjadinya ledakan partisipasi politik, yang secara konseptual membutuhkan saluran-saluran pengungkapannya berupa kelembagaan agar tidak dengan segera mengalami

kemerosotan atau pembusukan politik (*political decay*)⁷ yang punya daya untuk menghancurkan sistem secara kese-luruhan.

Di era awal republik – era pasca kolonialisme Belanda dan *fascisme* Jepang – akomodasi kelembagaan terhadap fenomena ledakan partisipasi politik ini dilakukan melalui penetapan Maklumat No. X tanggal 3 November 1945 oleh Wakil Presiden Hatta yang melegalisasi kehadiran puluhan partai politik dalam kurun waktu yang sangat singkat.⁸

Gejala yang serupa juga terjadi selepas era kolonialisme rezim Soeharto. Bahkan lebih dari apa yang terjadi di awal kemerdekaan, kehadiran parpol sebagai ungkapan kelembagaan dari suasana psikologi massa tidak perlu menunggu kehadiran landasan konstitusional seperti yang terjadi dengan Maklumat Nomor X, 3 November 1945. Parpol hadir secara massif di tengah-tengah sistem kepartaian lama yang secara konstitusional mengharamkan sistem partai jamak.

Sama seperti pada periode awal kemerdekaan, penggunaan “aliran politik” sebagai simbol identitas guna merajut kohesi internal yang bersifat horisontal sekaligus guna membangun loyalitas dan kepatuhan politik yang bersifat vertikal, masih tetap pekat. Kita menyaksikan, muncul partai-partai yang secara terbuka menggunakan agama sebagai fondasinya, semisal, Partai Bulan Bintang, Masyumi Baru, Partai Umat Islam, rencana pendirian Parkindo, dan sebagainya. Kita juga menyaksikan penggunaan etnisitas, seperti Partai Tionghoa, muncul ke permukaan, bersandingan dengan terus bertahannya penggunaan nasionalisme atau paham kebangsaan sebagai fondasi ideologis seperti yang terungkap lewat munculnya PM, PNI Baru, Barisan

Nasional, dan sebagainya. Sekalipun demikian, terjadi pula sedikit penyimpangan atau anomali dalam perkembangan saat sekarang, ketika penggunaan aliran tidak sepenuhnya diekspresikan dalam bentuk “telanjangnya”, akan tetapi lebih bercorak “pseudo-aliran”, seperti diungkapkan dalam kehadiran Partai Kebangkitan Bangsa. Sebuah partai berbasis Islam tradisional (NU) dalam karakter, tapi berusaha untuk mengakomodasi kema-jemukan Indonesia.

Bagi cukup banyak pengamat, gejala terakhir ini dibahasakan sebagai gejala kebangkitan kembali politik aliran. Akan tetapi kalau kita cermati politik Indonesia secara mendalam, gejala di atas hanyalah sebatas pembebasan politik aliran dari penindasan politik rezim otoritarianisme Soeharto. Kita sama mencatat, bahwa politik aliran menjadi obyek represi politik yang sangat keras dari rezim otoritarian Soeharto. Sedemikian kerasnya penyangkalan, dan represi atas politik aliran, bahkan hingga melibatkan kekuasaan menghukum negara yang paling dashyat, yakni angkatan bersenjata (ABRI) termasuk jaringan intelejennya.

Akan tetapi, daya represi negara yang sedemikian kuat dalam 32 tahun terakhir, tidak secara otomatis mampu membunuh secara total politik aliran dalam masyarakat politik Indonesia. Bahkan, secara bertahap aliran-aliran politik yang ada mampu mentransformasi diri dan hadir dalam bentuknya yang lebih cair, tanpa harus diikat oleh sekat-sekat kelembagaan politik formal, semisal parpol.

Akibatnya, ketika lapisan paling luar rezim otoritarianisme Soeharto terkoyak, politik aliran dengan cepat melompal ke permukaan dan mulai mencari format kelembagaannya. Dalam konteks seperti ini, saya melihat bahwa kehadiran berbagai par-

tai berdasarkan aliran politik lama ini, dalam banyak hal, sebagai pengungkapan kelembagaan dari realitas politik obyektif dan bersifat permanen dalam masyarakat politik Indonesia yang memang sejak awalnya hingga kini diwarnai oleh kuatnya peran politik aliran. Indonesia, dalam sejarahnya sejak kemerdekaan hingga kini, memang belum pernah melampaui masa politik aliran pada tingkat substantif, terlepas dari kenyataan 32 tahun Orba telah berhasil meniadakan ungkapan kelembagaannya – ditandai oleh hilangnya partai yang secara formal menggunakan aliran sebagai dasar ideologisnya. Tiga puluh dua tahun Orba memang ditandai oleh kealpaan kekuatan politik formal berdasarkan aliran, akan tetapi sebagai sebuah nilai ideologis dan perilaku politik, politik aliran tetap menemukan celah-celah aktualisasinya yang lain. Bahkan, di lingkaran militer yang diandaikan sebagai “kawasan bebas politik aliran”, rumor soal militer “merah putih” dan “hijau” yang mengindikasikan bekerja politik aliran pada tingkat maksimal di lembaga ini, pernah sangat kuat berkembang, dan diyakini kebenarannya oleh banyak kalangan.

Sebagai ekspresi terjadinya pembebasan politik aliran tiranii rezim Soeharto, kehadiran politik aliran dalam bentuk parpol yang sedemikian luar biasanya kali ini mestinya tidak akan mengundang kontroversi yang berarti. Alasannya cukup sederhana, karena gejala yang ada sebatas sebagai pengungkapan yang jujur pada tingkat kelembagaan dari realitas obyektif politik Indonesia. Kehadiran aneka parpol berdasarkan aliran politik, sekadar cerminan pasif dari kondisi riil dan obyektif masyarakat politik Indonesia.

Akan tetapi pada saat yang bersamaan gejala di atas mengungkapkan dan sekaligus disebabkan karena kegagalan gerakan reformasi menyediakan suatu fondasi nilai bersama yang bisa dijadikan sebagai titik pijak dan rujukan bersama bagi semua kekuatan politik yang terbebas dari sentimen-sentimen politik aliran, dengan kala lain, reformasi yang berjalan gagal meletakkan sebuah *platform* politik yang terbebas dari jeratan politik aliran yang sudah sangat mapan di Indonesia.

Secara positif kehadiran politik aliran yang bersifat terbuka dan terlembaga ini akan mempermudah pengaturan politik. Kehadiran mereka yang bersifat lugas tanpa harus bersembunyi di balik institusi-institusi politik yang tampak netral tapi sarat dengan muatan politik aliran, akan bisa menghindarkan kita dari penggunaan sarana-sarana dan institusi politik serupa bagi kepentingan-kepentingan politik aliran. Kehadirannya yang bersifat terbuka, memungkinkan pengaturan-pengaturan politik akan bisa dilakukan secara terbuka dan adil. Setiap perjuangan kepentingan, negosiasi, berikut konflik dan rekonsiliasi politik yang melibatkan politik aliran akan berlangsung secara terbuka tanpa harus berlingkungan di balik jargon, institusi ataupun sarana-sarana politik yang dikesankan netral dari pengaruh dan kepentingan politik aliran. Para pendukung masing-masing politik aliran, tak perlu lagi secara terus menerus bertirai "prinsip keterbukaan" untuk sebuah perjuangan ataupun kepentingan yang, *by nature*, memang diskriminatif, eksklusif dan terbatas. menurut garis-garis politik aliran.

Pengaturan politik semacam ini, secara bertahap akan memberikan kemampuan bagi para pelaku politik untuk

bisa mengelola politik secara lebih dewasa dan memberikan kemungkinan bagi kita sebagai bangsa untuk belajar berpolitik dalam sebuah masyarakat majemuk. Kedewasaan berpolitik, berikut budaya politik yang lebih *honest*, akan sangat mungkin untuk berkembang.

Tetapi kita juga harus mencatat, keunggulan-keunggulan seperti diungkapkan di atas tidak secara otomatis meniadakan sejumlah persoalan serius yang melekat di dalam politik aliran yang kuat bgrkembang. Demikian pula pengaturan politik semacam ini tidak dengan sendirinya akan berakibat pada terciptanya kehidupan politik yang demokratis dan penguatan *civil society* sebagai tujuan-tujuan modern yang substantif dari setiap aktivitas pengelolaan kehidupan politik.

Konflik aliran yang merajalela selama era Demokrasi Liberal⁹, memang terlampau gegabah untuk ditempatkan sebagai representasi yang jujur dari resiko-resiko politik aliran bagi masyarakat dan kehidupan politik kita. Apalagi kita sama memahami, 32 tahun represi Orba pada aspek kognisi, evaluasi dan afeksi¹⁰ masyarakat politik kita telah mendistorsi dan se-kaligus mentransformasi imajinasi masyarakat dan pelaku politik ke arah pengharaman politik aliran yang diandaikan Orba se-bagai “biang keladi” dari semua kebobrokan politik Indonesia selama Orla.

Akan tetapi, sangat sulit untuk diingkari, pemberlakuan sebuah parameter atau skala nominal politik aliran berdasarkan agama atau etnik, utamanya – ke dalam sebuah realitas yang bersifat gradual, merupakan hal yang tidak cukup mudah diperdamaikan, untuk tidak mengatakan mustahil. Penggunaan agama sebagai parameter nominal ke dalam kehidupan politik sebagai

arena bagi parameter gradual akan sangat sulit diakurkan. Agama, misalnya, mengandung di dalamnya dimensi kemutlakan yang tidak bisa dinegosiasikan sebagaimana politik sebagai sebuah proses yang melibatkan negosiasi atau tawar-menawar. Dalam agama, pilihannya adalah "*either..or*". ia bergerak di titik-titik ekstrim yang tidak terjembatani. Sementara proses politik, pilihannya berjalan dalam logika gradasi mengikuti garis kontinum, mulai dari yang terburuk hingga yang terbaik atau sebaliknya.

Dalam konteks seperti di atas, politik aliran mengandung keterbatasan serius karena memiliki daya lentur yang sangat terbatas. Ia tidak *negotiable* yang justru menjadi substansi dari pengaturan dan proses politik yang demokratis. Politik dalam hal ini adalah seni tentang kemungkinan yang terbuka bagi negosiasi dan tawar-menawar. Pada tingkat inilah saya melihat bahaya ataupun keterbatasan yang *inherent* dari politik aliran. Penerapannya dalam politik Indonesia yang super majemuk yang ditandai oleh tumpang-tindihnya satu parameter pembeda dengan parameter pembeda lainnya – etnik bertumpang tindih dengan agama, yang dipertegas lagi dengan perbedaan pulau, warna kulit, budaya, dan sebagainya –, menurut hemat saya, akan lebih merupakan persoalan ketimbang pemecahan masalah.

Demikian pula, kemustahilan negosiasi yang menyertai operasionalisasi politik aliran, akan berakibat pada pembilahan yang semakin tajam kekuatan-kekuatan masyarakat menurut garis-garis politik aliran. Ini dengan sendirinya akan menghambat proses konsolidasi politik di tingkat masyarakat guna mencapai sebuah derajat yang memungkinkannya melakukan tawar-menawar secara bermakna dengan negara. Dalam dikotomi negara-

masyarakat, infrastruktur politik di tingkat masyarakat yang terfragmentasi sebagai akibat operasionalisasi politik aliran, akan menjadi target yang empuk penindasan dan manipulasi politik negara yang akibat-akibatnya sudah sangat kita rasakan dalam 32 tahun Orba. Kedigdayaan kekuasaan negara yang terungkap lewat corak otoritarianismenya, mustahil untuk diim-bangi oleh masyarakat yang terfragmentasi. Ini berarti, mimpi untuk mewujudkan *civil society* yang berdaya akan sangat sulit dicapai. Dalam perkembangan saat sekarang, mimpi untuk menyudahi karakter otoritarianisme yang kuat mencengkeram kita selama rezim Orba lewat gerakan reformasi, betapapun inginnya kita, tak akan pernah mencapai bentuk jadinya. Inilah ancaman utama dari politik aliran terhadap proses pembentukan dan penguatan *civil society*.

Demikian pula dilihat dari kepentingan Indonesia sebagai sebuah bangsa yang satu, operasionalisasi politik aliran akan memperumit kondisi kemajemukan alamiah kita yang sudah sangat kompleks. Kemajemukan Indonesia yang ditandai oleh tum-pang-tindihnya berbagai parameter pembeda dengan arena *cross cutting affiliation* yang terbatas¹¹, *nature* Indonesia sebagai ne-gara kepulauan, diikuti kesulitan-kesulitan dalam transportasi dan komunikasi, mengandung benih-benih disintegrasi dan kecenderungan *centripetal* yang cukup kuat, jika kita tidak arif dalam mengelolanya. Sudah tentu, kemajemukan sebagai sebuah kekuatan pemersatu akan tetap menjadi faktor kontrol yang penting terhadap kecenderungan di atas.

Kecenderungan global juga menunjukkan, konflik di antara sejumlah parameter pembeda, terutama atas dasar etnik dan

agama, tampaknya akan menjadi salah satu sumber terpenting konflik politik menggantikan konflik yang bersumber pada isu kelas. Pengalaman berbagai negara dalam 10 tahun terakhir ini mengungkapkan secara jelas kecenderungan di atas. Indonesia, bisa dipastikan, bukan sebuah pengecualian. Peluang dis-integrasi, seperti yang sudah secara tersamar dihadirkan oleh pengalaman sejumlah kawasan seperti Timor Timur dan Irian Jaya, bisa dipakai sebagai indikasi permukaan dari sebuah kecenderungan natural yang melekat dalam masyarakat majemuk kita.

Kecenderungan-kecenderungan di atas, menurut hemat saya, akan mendapatkan energinya jika politik aliran ditambahkan ke dalam proses yang ada. Ini hanya untuk mengatakan, kemungkinan bangkrutnya Indonesia sebagai sebuah negara bangsa yang satu cukup terbuka jika operasionalisasi politik aliran, terutama yang didasarkan pada agama dan etnisitas sebagai fondasinya, menemukan peluang yang besar.

Kekuatan Politik Kontemporer: Peta Awal

Sudah diungkapkan sebelumnya, mundurnya Soeharto, diikuti oleh kelahiran partai-partai politik secara massif dan cepat. Tercatat lebih dari 80 parpol telah menyatakan diri kepada publik. Sekalipun tidak semuanya, bagian terbesar dari jumlah yang sedemikian besar ini merupakan ungkapan kelembagaan dari politik aliran seperti yang sudah didiskusikan.

Jika partai-partai politik yang ada dijadikan sebagai titik tumpu untuk menganalisis peta kekuatan politik Indonesia, dimana masing-masing partai politik diandaikan sebagai ungkapan kelembagaan dari basis sosial dan orientasi ideologis ter-

tentu, maka akan tampak bahwa peta kekuatan politik Indonesia terbentuk oleh sejumlah kekuatan berikut ini.

Pertama, kekuatan politik Islam yang menemukan ungkapan kelembagaannya dalam raut antara lain, Partai Bulan Bintang, Masyumi Baru, PPP, Partai Umat Islam, Partai Kebangkitan Bangsa dan sebagainya. Islam baik sebagai sebuah aliran atau ideologi politik, maupun sebagai basis sosial yang menopang tegaknya parpol, tampaknya diperebutkan oleh banyak sekali parpol. Berbagai kekuatan politik yang memperebutkan Islam sebagai basis sosial dan sekaligus sebagai ideologi di atas bisa dikategorikan ke dalam beberapa kelompok.

Secara klasik, terdapat pembilahan ke dalam Islam modernis dan Islam tradisional. Sekalipun hasil-hasil penelitian lebih modern mengindikasikan sedemikian kaburnya batas-batas di antara keduanya, kita masih tetap mengidentifikasinya dalam realitas komunitas Islam tetap bertahannya pembilahan sederhana di atas. Yang pertama diwakili oleh Partai Bulan Bintang, Masyumi Baru, Partai Umat Islam, dan PPP minus pendukung NU, sementara yang kedua diwakili oleh Partai Kebangkitan Bangsa milik NU. Basis sosial utama dari yang pertama adalah komunitas Islam perkotaan dan luar Jawa, terutama di kalangan intelektual dan para pedagang Islam. Sementara yang kedua, pertumpu pada massa NU yang lebih bercorak Jawa dan pedesaan serta segmentasi Islam non-pedagang (*java-based, rural-based*). Sekalipun demikian, daerah-daerah “pinggiran” dan *secondary cities*, sekali lagi, utamanya di Pulau Jawa, menyimpan potensi dukungan yang besar terhadap PKB.

Dari sudut lain, kita juga bisa membedakan Islam politik berdasarkan orientasi masing-masingnya pada waktu dan sejarah. Berdasarkan kategori ini kekuatan politik Islam terbedah ke dalam mereka-mereka yang memendam romantisme sejarah yang kuat. Masyumi Baru dan Partai Bulan Bintang dalam banyak hal dapat dibaca dalam konteks ini. Sementara PPP dan PKB lebih mewakili pada kekuatan politik Islam berorientasi pada hari ini, dengan sangat sedikit kaitan ke masa lalu. Partai Kebangkitan Bangsa dalam banyak hal juga menggunakan masa lalu NU sebagai pijakan untuk menjustifikasi kehadirannya. Akan tetapi sangat sulit diingkari bahwa motif-motif persaingannya dengan sesama kekuatan politik Islam yang diandaikan akan menjinjing serta masa lalu Masyumi dan kerinduan akan terwujudnya sebuah negara Islam ke hari ini Indonesia, berikut kekecewaan kontemporer terhadap PPP merupakan dorongan-dorongan substantif di balik kehadirannya. PKB, dengannya, lebih sebagai respon atas perkembangan dalam komunitas politik Islam kontemporer ketimbang sebagai sebuah romantisme masa lalu.

Kemunculan Islam sebagai kekuatan politik, tampaknya tidak semata-mata akan mengalir mengikuti kelahiran kekuatan-kekuatan politik berlabel Islam. Dalam perkembangan terakhir, Golkar sebagai kekuatan politik sekuler non-ideologis yang dibangun oleh Orba, memendam potensi yang sangat kuat sebagai media aktualisasi kepentingan politik kekuatan politik Islam, terutama Islam modernis. Kemunculan Akbar Tanjung yang berbasis Islam modernis di pucuk kekuasaan Golkar dengan menyisihkan tokoh Eddy Sudrajat yang disponsori oleh kekuatan nasionalis sekuler yang berbasis, terutama Jawa, merupakan indi-

kasi yang serius dari terjadinya pertarungan ideologis di dalam Golkar.

Peta dukungan politik selama pertarungan menuju pucuk pimpinan Golkar secara tegas mengungkapkan kuatnya pertarungan antara kekuatan nasionalis sekuler berbasis Jawa dan kekuatan politik Islam modernis berbasis luar Jawa. Seluruh DPD di Pulau Jawa dan DPD-DPD yang berada di bawah "pengaruh" Jawa, yakni Lampung, Bali dan NTB memberikan dukungan pada Eddy Sudrajat. Secara kuantitatif, keseluruhan daerah ini menggenggam kurang lebih $\frac{2}{3}$ kekuatan pendukung Golkar di seluruh Indonesia. Sementara DPD-DPD berbasis non Jawa, dan terutama basis politik Islam memberikan dukungannya pada Akbar Tanjung. Pertarungan ini semakin tampak jelas ketika komposisi kepengurusan DPP Golkar yang sedemikian luar biasa besarnya diperhatikan. Sekalipun pembesaran yang ada bisa diduga bertalian dengan keinginan untuk memperluas daya tampung struktural Golkar agar bisa mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang sedemikian majemuk, kita juga menyaksikan, bagian terbesar dari kepengurusan untuk tingkat nasional bertumpu pada para alumni HMI sebagai salah satu basis politik Islam modernis. Dengan posisi penguasaan seperti ini, Golkar bisa menjadi instrumen promosi kepentingan-kepentingan politik Islam modernis yang lebih efektif, tanpa harus menggunakan Islam sebagai ideologi dan jargon perjuangan politik.

Demikian pula, Islam sebagai kekuatan politik tidak harus menggunakan sarana parpol sebagai instrumen organisasionalnya. Lewat jalur kelembagaan non-politik semisal ICMI, Islam

dapat hadir sebagai kekuatan politik yang bermakna, terutama dalam menentukan arah kebijaksanaan politik ekonomi bangsa.

Munculnya Habibie sebagai Presiden, diikuti oleh masuknya sejumlah tokoh kunci ke dalam susunan kabinet dan di sejumlah lembaga tinggi dan tertinggi negara, memberikan kemungkinan yang sangat besar kepada kelompok Islam modernis sebagai kekuatan politik paling dominan sekarang.

Kedua, kekuatan politik nasionalis sekuler yang mendapatkan ekspresi kelembagaan lewat PDI, PM, PM Baru, dan sejumlah asosiasi yang bersifat cair lainnya, semisal Barisan Nasional dan Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa yang merupakan kekuatan “pemberontakan” yang paling signifikan dalam tubuh Golkar dan akan sangat menentukan nasib akhir Golkar dalam pertarungan politik di pemilu nanti. Sekalipun demikian, mayoritas kekuatan ini masih terus mengambang di antara tarikan-tarikan politik yang sedang berlangsung, tanpa menentukan preferensinya.

Kekuatan nasionalis sendiri, terbelah ke dalam kekuatan nasionalis sekuler yang radikal dan yang bersifat lunak. Termasuk ke dalam kekuatan nasionalis-sekuler radikal adalah PNI dan PNI Baru. Secara konvensional “musuh politiknya” dirumuskan secara tegas, yakni kekuatan politik Islam, terutama para pendukung gagasan negara Islam. Hal ini tidak mengagetkan mengingat kekuatan politik tersebut lebih banyak bercermin ke masa lalu yang penuh persaingan dengan Islam sebagai standar dalam mengembangkan politiknya. Basis sosial kekuatan ini menyebar secara tidak merata, sekalipun secara romantis diandaikan bertumpu pada kaum abangan Jawa yang merupakan basis

tradisional PNI di masa lalu. Signifikansi kekuatan politik ini, terutama dalam pertarungan ke arah penguasaan politik secara formal melalui pemilu tidak cukup bermakna.

Sementara kelompok nasionalis-sekuler lunak dimanifestasikan dalam bentuk PDI (Megawati), Barisan Nasionalis, dan Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa. Basis sosial PDI Megawati, sekalipun awalnya terbentuk diantara para pendukung tradisional Bung Karno dan PNI yang sebagiannya masih terus bisa dipayungi oleh PDI, proses sejarah yang sangat keras yang harus dilewati Megawati sejak kemunculannya telah membawa serta banyak sekali basis massa yang sangat bervariasi masuk ke dalam orbit pengaruh politiknya. Kelompok-kelompok masyarakat perkotaan kelas bawah, generasi muda perkotaan, termasuk yang berada di kampus-kampus, kelompok-kelompok minoritas, terutama Katolik dan Protestan, menjadi bagian prinsipil kekuatan politik nasionalis lunak di bawah kendali Megawati ini.

PDI Megawati bisa dilihat dengan kacamata lain. Ia tidak semata-mata merupakan ungkapan kelembagaan dari kekuatan nasionalis-lunak, akan tetapi mewakili sebuah kompleks ideologi dan kepentingan yang jauh lebih rumit, semisal sosialis-radikal, kaum minoritas, buruh, dan sebagainya. Bahkan dalam banyak hal, terlepas dari tetap bertahannya arogansi kekuasaan negara yang mengunderestimasi, Megawati sebagai pribadi telah menempatkan diri hampir setara dengan institusi politik yang mampu memaksakan kepatuhan dan loyalitas politik dari banyak segmen politik terhadap dirinya, sebuah prestasi yang sangat langka bisa dicapai oleh rata-rata pelaku politik Indonesia, kecuali Bung Karno dan untuk sejumlah hal, Gus Dur.

Barisan nasional merupakan ungkapan kelembagaan lainnya dari kekuatan nasionalis lunak. Barisan ini sendiri mengungkapkan sebuah bentuk koalisi yang cukup janggal. Para seteru politik masa lalu, berada dalam barisan ini. komponen pokoknya adalah para purnawirawan pewira tinggi yang praktis tidak memiliki basis sosial pendukung yang signifikan. Karenanya, masuk akal bila sejak dini kekuatan ini hanya menempatkan diri sebagai kekuatan moral sekalipun dengan misi yang sangat ambisius. yakni menggembosi Golkar dan menghentikan laku Orba yang diyakini masih menemukan momentumnya di bawah Orba seri kedua, yakni rezim transisional Habibbie.

Sekalipun nasionalis-lunak merupakan pijakan dasar Barisan Nasional, motif-motif politik paling dasar yang menjadi energi gerakan ini sangat jauh dari ideologis. Ia lebih sebagai ekspresi dari pertarungan mendalam jaringan-jaringan pengelompokan politik tanpa ideologis yang terbentuk selama Orba. Sebagian energi mereka bersumber pada persaingan lama dengan jaringan politik Habibbie yang merupakan salah satu pesaing politik paling serius selama rezim Orba berlangsung.

Persaingan kubu ini dengan Habibbie dan klik politiknya. merupakan kelanjutan dari masa lalu yang mengungkapkan efektifnya politik *divide and rule* yang dikembangkan oleh Soeharto diantara para pendukungnya. Sekalipun demikian, harus pula dicatat, motif-motif yang bercorak ideologis, semisal persaingannya dengan Islam yang diandaikan akan muncul bersamaan dengan konsolidasi politik Habibbie dan ICMI, cukup mencolok mata. Secara politis, kekuatan politik ini memiliki

pengaruh yang sangat kecil di tingkat massa, yang menyebabkan mereka bukan merupakan kekuatan yang signifikan secara politik.

Apalagi, di luar sejumlah figur militer yang memang sejak dini berada di luar koridor Orba, kenyataan bahwa bagian terbesar dari figur pembentuk barisan ini berasal dari dalam dan terlibat intens dalam menopang politik otoritarianisme Soeharto, akan dengan mudah mengundang penilaian negatif massa atas figur-figur yang ada, semisal *post-power syndrom*, dan sebagainya.

Kekuatan politik berikut yang mendasarkan pada nasionalisme lunak adalah Gerakan Keadilan dan Kesatuan Bangsa. Gerakan ini bisa diduga akan mentransformasi dirinya menjadi parpol dalam waktu yang tidak terlampau lama. Melihat pada figur-figur yang terlibat di dalamnya semisal Siswono, Sarwono, dan seterusnya, gerakan ini telah menampakkan diri sebagai sebuah gerakan koreksi ke dalam tubuh Golkar. Karenanya, bisa diperkirakan, basis sosial yang menopang gerakan ini akan diperebutkan dengan massa tradisional Golkar. Kekuatan ini menyimpan potensi yang sangat besar dalam persaingan politik formal nantinya, bahkan boleh jadi akan dengan cepat berubah menjadi simbolisasi dari “Golkar yang sesungguhnya” yang akan menekan legitimasi Golkar di hadapan massa pendukungnya sendiri.

Kelahirannya yang dibidani oleh banyak tokoh tingkat pertama Golkar yang tercatat memiliki reputasi yang baik seperti disimbolkan oleh kehadiran dua menteri vokal pada eranya, yakni Siswono dan Sarwono, posisi mereka yang terbebas dari pertanyaan di sekitar KKN selama rezim Soeharto, dan koalisinya yang luas dengan berbagai kekuatan di luar Golkar merupakan

kombinasi elemen yang sangat kondusif bagi Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa untuk “mengalahkan” Golkar di bawah Akbar Tanjung nantinya dalam perebutan pengaruh politik di tengah basis sosial Golkar. Sebagai raut nyata dari kekuatan “pemberotakan” atas kelambanan Golkar melakukan reformasi internal, bisa diduga kelompok ini akan dengan cepat mendapat dukungan dan sekaligus membangun sebuah struktur organisasi paralel Golkar di tingkat daerah-daerah. Sekalipun demikian, daya seduksi dari figur-figurnya - Sarwono, Siswono, Eddy Sudradjat, misalnya, yang jauh dari memiliki kharisma ini boleh jadi akan berakhir dengan kekalahan mereka ketika berkontestasi dengan penguasaan jaringan politik yang berada di bawah Akbar. Gerakan ini, akan menjadi kekuatan yang sangat signifikan dalam menekan Golkar, sebanding dengan posisi PKB dalam meng- gembosi PPP.

Ketiga, adalah kekuatan-kekuatan politik baru yang muncul di luar kerangka persaingan ideologis masa lalu. Menonjol diantaranya adalah Partai Amanat Nasional dikendalikan oleh Amien Rais, PUDI, Partai Perempuan, Partai Buruh, dan sebagainya. Di luar PAN, partai-partai lainnya tampaknya secara sengaja menargetkan basis sosial yang bersifat spesifik, seperti buruh atau perempuan. Dan bisa diduga sejak awal, daya persuasi yang bisa diberikan partai-partai ini dihadapan massa akan sangat terbatas.

Partai Amanat Nasional (PAN) sangat diharapkan akan menjadi salah satu alternatif kekuatan politik baru dalam politik Indonesia. Reputasi yang sedemikian tinggi dicatat Amien Rais selama era krisis sebelum dan selepas Pak Harto mundur, tampaknya belum cukup untuk membangun sebuah basis partai yang kokoh. “Penolakan” Muhammadiyah untuk ditransformasi-

kan atau digunakan sebagai basis PAN, atau sebaliknya, keeng-ganan Amien Rais menggunakan Muhammadiyah sebagai basis sosial, menyulitkan kekuatan politik ini untuk bisa tumbuh secara berarti dalam waktu cepat. Partai ini tidak akan ditopang oleh ketersediaan infrastruktur politik yang memadai di daerah-daerah. Apalagi, koalisi besar yang dibangunnya – sekalipun sa-ngat berguna sebagai sebuah eksperimen politik dalam masyarakat Indonesia yang majemuk – terasa “janggal” di mata para pendukung “tradisional” Amien Rais. Psikologi yang sama juga akan melanda massa minoritas yang digandeng ke dalam PAN. “Bertemunya” aneka kekuatan yang selama sekian lama saling bertabrakan di lapangan karena alasan-alasan yang sangat ideologis, memberikan kemungkinan yang sangat kecil bagi par-tai ini untuk menemukan kohesifitas internal (kecuali pada ting-katan elit dan dalam makna simboliknya) dan sekaligus dukungan yang solid di tingkat massa. Sekalipun demikian, kehadiran sejumlah figur yang dikenal sangat lama sebagai tokoh-tokoh kritis selama rezim Orba Soeharto, dan bahkan hingga kini, akan menjadi faktor penolong yang berarti bagi partai ini.

Keempat, Golkar adalah kekuatan politik berikut yang akan tetap eksis dalam politik nasional Indonesia. Sekalipun secara ideologis Golkar sangat tidak jelas, infrastruktur yang sudah sangat mapan di seluruh pelosok tanah air, posisinya sebagai pengendali kekuasaan saat sekarang, sumber daya manusianya yang kuat, dan kekuatan basis materialnya merupakan elemen-elemen yang akan mendukung eksistensi Golkar.

Hanya saja patut dicatat bahwa kekuatan yang dimiliki oleh Golkar, sangat jauh dari apa yang pernah dicapai mereka selama

rezim Soeharto. Persoalan-persoalan yang mesti dijawab Golkar, jauh lebih serius dibandingkan kekuatan politik manapun yang kini ada. (1) Golkar berhadapan dengan “pemberontakan internal” sejumlah elitnya baik di tingkat nasional maupun lokal, yang sebagian adalah simbolisasi dari wajah “surgawi” Golkar. Munculnya Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa yang tampaknya akan bergerak terus ke arah pembentukan partai baru, akan menguasai lebih dari separuh kekuatan massa Golkar yang tersisa. (2) Terus bertahannya sejumlah tokoh kontroversial dalam jajaran kepengurusan Golkar akan semakin menyulitkan Golkar untuk bisa bertepuk dada berbilang soal niat diri melakukan reformasi total. (3) Pengaturan politik baru yang menutup kemungkinan bagi PNS untuk terlibat dalam politik menggerogoti mesin politik utama Golkar pada semua jenjang. (4) Pengaturan politik baru mengenai pembatasan penggunaan uang dalam pemilu akan menyulitkan Golkar untuk melakukan “*money politics*” sebagai instrument politik untuk memenangkan pemilu seperti yang dilakukan di masa lalu. (5) netralisasi posisi politik ABRI menyebabkan Golkar akan kehilangan dukungan politik paling penting selama proses pemilu. (6) Di hadapan massa, terutama massa perkotaan, Golkar dihadapkan pada persoalan serius mengenai kredibilitas dirinya. Rendahnya kepercayaan dan sekaligus legitimasi politik Golkar di hadapan massa rakyat sebagai akibat dari posisi berhimpitannya dengan Orba dan Soeharto, tidak cukup gampang untuk dikembalikan pada tingkat yang normal. (7) Muncul kembalinya kekuatan-kekuatan politik lama (baik kekuatan politik Islam maupun Nasionalis) akan menguasai sejumlah pendukung Golkar. (8) Koalisi berbagai kekuatan guna

“menghentikan” Golkar akan memiliki akibat-akibat yang serius bagi Golkar dalam pertarungan politik melalui Pemilu.

Kelima, PPP sebagai salah satu kekuatan hasil bentukan Orba, sekalipun telah memiliki basis sosial yang jelas dan sekaligus infrastruktur yang kuat ditingkat daerah, akan berhadapan dengan pertanyaan serius. (1) Eksodus politik pendukung NU ke PKB akan menguras bagian terbesar basis sosial PPP. Tumpuan utama massa PPP adalah massa NU. Sekalipun mentransformasi kesetiaan politik dari PPP ke PKB bukan pekerjaan gampang bagi NU, bisa diduga bagian terbesar massa NU akan memilih untuk meninggalkan PPP dan bergabung dengan PKB. Apalagi, perasaan didiskriminasikan oleh PPP cukup meluas di kalangan pendukung NU. (2) Kehadiran sejumlah partai berlabelkan Islam, akan semakin menguras basis sosial partai ini. (3) Kepemimpinan PPP yang sekian lama dinilai lemah akan semakin menyudutkan kekuatan politik ini untuk terus bertahan. Sekalipun demikian, nasib buruk PPP tampaknya akan sedikit terselamatkan, terutama karena *performance*-nya yang luar biasa akhir-akhir ini di sidang-sidang BP-MPR dan masuknya sejumlah tokoh Vokal seperti Lopa.

Keenam, PDI Budi Hardjono-Buttu yang merupakan kelanjutan dari PDI Soerjadi-Buttu-Fatimah. Secara politik dan moral, kekuatan politik ini sudah berakhir, bahkan sejak berakhirnya pemilu lalu. Basis sosial yang pernah dinikmatinya, secara total kini berada di tangan Megawati sebagai kekuasaan *de facto* atas PDI. Sekalipun hingga saat ini PDI Budi Hardjono masih terus bertahan, satu-satunya alasan adalah karena adanya pengakuan penguasa Habibbie, sama seperti periode lalu, karena

adanya pengakuan rezim Soeharto. Di luar pengakuan negara, PDI Soerjadi tidak memiliki apapun yang tersisa.

Ketujuh, militer. Secara tradisional militer, terutama AD merupakan kekuasaan politik paling signifikan setelah Soeharto selama Orba.¹² Hingga saat ini pun peran politik yang dijalankannya masih sangat mendasar. Sekalipun demikian, dalam perkembangan berikutnya, pengaruh politiknya akan mengalami penyusutan bermakna. Fragmentasi internal dan penampilan yang sangat buruk dari sejumlah bagian dalam militer telah menguras banyak sekali energi politik internalnya dan sekaligus telah menempatkan posisi politik ABRI dalam keadaan yang tidak mudah baik, ke hadapan masyarakat sendiri maupun di mata dunia internasional. Sekalipun demikian, posisi konstitusional yang kuat tetap dimiliki kekuatan politik ini yang menyebabkan daya tawar-menawar mereka tetap kuat. Apalagi bayang-bayang ancaman kekerasan dan kerusuhan sosial yang muncul di berbagai daerah dan kota di Indonesia, telah menyediakan alasan yang kuat bagi militer untuk memainkan peran yang semakin signifikan.

Sekalipun sekarang militer Indonesia berada dalam status politik yang cukup sulit secara internasional maupun domestik, kemerosotan-kemerosotan sosial yang semakin dalam diikuti eskalasi penggunaan kekerasan secara kolektif dalam masyarakat, dapat mendorong militer untuk mengambil langkah-langkah pengamanan drastis yang menempatkan militer sebagai satu-satunya kekuatan politik di Indonesia, tanpa harus terlibat dalam kudeta. Keadaan darurat perang (SOB), misalnya, adalah sebuah

kemungkinan yang cukup terbuka, apalagi jika tekanan untuk menjauhkan militer dari politik semakin memojokkan militer.

Kedelapan, birokrasi. Secara prinsip birokrasi akan tetap menjadi kekuatan politik penting. Sekalipun demikian, pengaturan politik berikutnya yang membatasi keterlibatannya dalam politik partai, akan dengan segera memangkas kekuasaan politik birokrasi secara sangat berarti. Fragmentasi loyalitas politik birokrasi sebagai akibat dari “pembebasannya” dari keharusan untuk mendukung Golkar, akan berakibat pada terjadinya dinamika internal birokrasi. Pada tingkat seperti ini, PDI Mega akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar karena birokrasi merupakan basis sosial terpenting PNI di masa lalu. Keuntungan yang sama juga akan dinikmati kekuatan Islam modernis – sekalipun sangat sulit untuk dipastikan organisasinya yang juga telah mampu membangun basis dan jaringan politik yang kuat dalam birokrasi Indonesia selama Orba.

Kesembilan, kekuatan politik berikutnya yang sangat signifikan dan akan menguras banyak energi politik adalah “*ethnonationalism*” yang secara tersamar telah muncul dalam berbagai bentuk tuntutan daerah. Sekalipun kekuatan politik ini tidak akan muncul dalam persaingan politik melalui pemilu, misalnya, sebagai sebuah kekuatan politik, “*ethnonationalism*” memiliki daya pemaksa yang tinggi bagi terjadinya perubahan mendasar dalam pengaturan politik yang menyangkut daerah-daerah di Indonesia. Format pengaturan yang super sentralisasi seperti saat sekarang kehilangan relevansinya di hadapan tuntutan daerah yang semakin mengeras.

Perubahan ini membawa pertanyaan tentang masa depan Negara Kesatuan, bahkan kesatuan kita sebagai bangsa berada dalam taruhan yang sangat serius. Karenanya, pengaturan politik baru yang mampu mengakomodasi bangkitnya *ethnonationalism* merupakan keharusan tak terelakkan.

Kekuatan-Kekuatan Politik yang Relevan

Perbincangan kita sejauh ini mengungkapkan kompleksitas peta kekuatan politik Indonesia kontemporer. Tetapi harus dipahami bahwa kesemuanya hadir dalam situasi transisi politik yang belum bisa diduga akhir ceritanya. Karenanya, kehadiran sedemikian banyaknya kekuatan politik harus dibaca sebagai bagian dari proses konsolidasi dan tawar-menawar diantara sesama kekuatan politik yang saling berusaha mendapatkan pengaruh dan tempat dalam konstelasi politik baru yang akan terbentuk, dan diantara kekuatan-kekuatan politik negara.

Akibatnya bisa diduga sejak awal, tidak semua kekuatan politik yang ada akan terus bertahan atau memiliki makna yang signifikan secara politik. Ke internal masing-masing kekuatan politik, keberlangsungan hidup dan signifikansinya secara politik akan sangat tergantung pada tujuh faktor berikut ini.

Pertama, kepemimpinan yang berwibawa dengan moralitas yang menonjol. *Kedua*, basis sosial yang jelas, solid, dan merata. *Ketiga*, infrastruktur politik yang kenyal dan merata di berbagai daerah. *Keempat*, ideologi yang jelas. *Kelima*, basis material yang memadai. *Keenam*, program partai yang jelas. Dan terakhir, penyebaran kader yang merata. Untuk yang terakhir ini, ia menjadi sangat relevan jika kita memperhatikan arah perubahan

sistem pemilu yang akan disandarkan pada sistem distrik. Dalam sistem ini, kemampuan calon anggota legislatif akan jauh lebih menentukan ketimbang parpol. Penyebaran kader secara merata lebih mendesak lagi jika dalam pemilu, proses penentuan kandidat didasarkan pada prinsip residensial yang ketat.

Jika dilihat dari berbagai faktor diatas, maka hanya sedikit kekuatan politik yang akan muncul sebagai kekuatan yang makna secara politik. Sekalipun demikian, sangat bisa diduga, tidak satupun kekuatan politik yang ada yang akan mampu meraih status mayoritas dalam pertarungan di arena pemilu nantinya.

Kekuatan-kekuatan politik yang akan muncul secara signifikan adalah sebagai berikut ini. Pertama, PDI Megawati. Keunggulan PDI Mega terletak pada kombinasi antara faktor kepemimpinan yang sangat dihormati dan dipatuhi diikuti solid dan meratanya basis sosial yang dipunyai. Ideologi, sekalipun masih sangat kabur dalam rumusan, tapi sebagai sebuah *exercise* sehari-hari, ideologi PDI Mega dirasakan hadir di tengah-tengah pengikutnya.

Sekalipun demikian, PDI Megawati tetap dihadapkan pada sejumlah persoalan yang membutuhkan perhatian serius. Persoalan pertama yang mengganjal bagi kubu Mega adalah infrastruktur politiknya yang masih sangat rapuh sebagai akibat terkurasnya energi politik dan material, baik di tingkat nasional maupun lokal untuk melawan politik rekayasa rezim yang masih terus berlangsung hingga hari ini. Proses konsolidasi dan peneraan infrastruktur di tingkat daerah hingga hari ini masih ter- sendat-sendat, sekalipun momentum ke arah Kongres Bali telah memberikan peluang baru yang penting ke arah konsolidasi. Se- kian lama, energi politik yang terkuras, politik pembatasan dan

keras yang diberlakukan rezim politik dan keterbatasan sumberdaya material, merupakan sebab-sebab kolektif munculnya persoalan lemahnya konsolidasi ini. Akan tetapi, persoalan ini akan dengan segera dapat dibenahi, sekalipun masih sangat jauh dari apa yang dipunyai Golkar, PPP ataupun PKB nantinya.

Persoalan lain yang cukup serius adalah keterbatasan basis material yang menghadang PDI. Sekalipun demikian, hal ini akan banyak tertolong oleh corak berpolitik para pendukung Mega yang bersifat swadaya dan kemungkinan munculnya dukungan material yang substansial dari para pemilik modal yang sangat dikecewakan oleh ketidakmampuan Golkar memberikan proteksi. Persoalan lebih serius yang sekian lama menjadi kritik banyak pihak adalah kealpaan program partai yang mengungkap-kan visi dan *platform* politik yang akan diperjuangkan. Sekalipun secara tersamar dan tercerai-berai beberapa di antaranya sudah pernah muncul, kesemuanya belum pernah hadir dalam sebuah kesatuan yang utuh. Untuk jangka pendek, kealpaan program bisa disubstitusi oleh kepemimpinan Mega. Sekalipun demikian, keputusan PDI untuk menggelarkan program-programnya baru-baru ini yang bahkan disiarkan secara langsung oleh SCTV, telah mengubah secara drastis hal di atas. Pada tingkat paling minim, masyarakat telah menangkap arah dari perjuangan politik PDI. Dan terakhir, PDI Mega akan dihadapkan pada persoalan bukan saja penyebaran kader yang tidak merata tapi sekaligus kelangkaan kader yang diperlukan untuk menduduki jabatan-jabatan politik strategis. Hal ini akan cukup menyulitkan, terutama jika sistem distrik yang ketat dengan pemberlakuan prinsip residensial, apalagi

jika penempatan figur di posisi-posisi politik kunci pemerintahan (Menteri) menjadi sebuah kemungkinan yang terwujud bagi Mega.

Terlepas dari semua persoalan di atas, suasana psikologi dalam masyarakat terutama yang berada di lapisan bawah memberikan keuntungan maksimal bagi PDI Megawati. Karena-nya, PDI Mega akan muncul sebagai pengumpul suara terbanyak dalam pemilu nantinya.

Kekuatan politik berikutnya yang akan muncul secara berarti adalah PKB yang berbasiskan NU. Kepemimpinan yang merata di semua tingkatan, terutama Jawa, ketersediaan infra-struktur dan basis sosial yang solid, merupakan keunggulan-keunggulan dasar PKB. Sekalipun demikian, kepemimpinan pa-da pucuk paling atas – Matori – hingga hari ini masih cukup kontroversial dengan tingkat penerimaan yang rendah di sejumlah kiai kunci. Hal ini akan menyulitkan PKB, dan bahkan sangat mungkin akan menempatkannya berada di bawah PAN dan Golkar. Demikian pula, untuk basis sosial, sebuah pekerjaan poli-tik besar masih tetap menghantui, yakni meyakinkan warga NU yang selama sekian lama masih berumah di PDI, dan terutama Golkar dan PPP, bahwa NU kini telah memlhki rumah politik sendlri sehingga tak perlu lagi “numpang” di rumah orang lain.

Basis material yang terbatas bisa menjadl persoalan bagi PKB. Akan telapi tradisi swadaya akan banyak menolong PKB untuk memecahkan persoalan ini. Persoalan yang juga sangat serius dihadapi adalah persebaran *leader* yang hanya memusat di satu kawasan, terutama pedesaan Jawa, dengan kualifikasi yang tidak memadai untuk jabatan-jabatan politik penting akan cukup menyulitkan PKB. Di samping itu, kealpaan program partai, juga

akan menyulitkan, sekalipun harus diakui bahwa hal ini akan terkompensasi oleh corak kepatuhan massa pendukung PKB yang terbangun lewat kesetiaan pada kyai, dan bukan gagasan-gagasan semisal program. Partai Kebangkitan Bangsa akan bersaing secara ketat dengan PAN dan Golkar untuk muncul sebagai pengumpul suara terbanyak kedua setelah PDI Megawati.

Kekuatan politik berikut yang akan muncul adalah Golkar atau kekuatan baru yang tumbuh dari dalam Golkar sebagai protes internal terhadap Golkar. Perlu dicatat, bahwa nasib Golkar di bawah kendali Akbar Tanjung akan sangat ditentukan oleh keputusan politik yang akan diambil sejumlah kader tingkat atasnya yang kini membentuk Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa. Jika kekuatan terakhir ini memutuskan untuk turun berlaga dengan bendera sendiri, bisa diduga kekuatan inilah yang akan keluar sebagai pemenang “mewakili Golkar” atau paling tidak akan mengurangi paling tidak separuh dari kekuatan Golkar di bawah Akbar Tanjung. Kualitas moral sejumlah pimpinannya, pengalaman mereka, merupakan kekuatan pokok gerakan ini. Demikian pula, penyebaran kader yang merata dan mumpuni diikuti oleh kemampuan basis material yang cukup, dan kemungkinan pengembangan infrastruktur yang jauh lebih mudah karena ketersediaan kader berpengalaman di tingkat daerah merupakan nilai-nilai lebih lainnya.

Yang tidak kalah pentingnya, pengembangan program juga bisa dengan cepat dilakukan, terutama karena substansinya akan di arahkan sebagai “anti” Golkar. Yang menjadi pertanyaan serius adalah basis sosialnya yang benumpang tindih dengan Golkar yang bisa dengan mudah dieksploitasi oleh Golkar di bawah Akbar

Tanjung sebagai bukti-bukti empirik adanya “pengkhianat” atau “antek-antek Soeharto” yang ingin mengembalikan politik Soeharto lewat penguasaan Golkar. Ini, bisa diduga akan berakibat serius bagi kelangsungan Gerakan ini. Akan tetapi, reputasi sejumlah tokoh kuncinya, apalagi jika mereka mampu mengeliminasi masuknya tokoh-tokoh Golkar lama yang ber-masalah yang kebetulan sedang berseberangan dengan kubu Gol-kar, akan membebaskan mereka dari kesulitan ini. Basis ideologi kekuatan ini yang sangat kabur, sekalipun secara tersamar menampakkan rautnya sebagai nasionalisme lunak, juga merupa-kan persoalan tersendiri dari gerakan ini.

Sebaliknya jika gerakan yang ada tetap berada dalam Golkar di bawah Akbar, Golkar sebagai kekuatan politik akan menikmati kombinasi keunggulan yang banyak. Demikian pula, jika Golkar Akbar Tanjung mampu memanipulasi kemorosotan ekonomi secara cerdik dengan mengkambinghitamkan “gerakan refor-masi” sebagai yang bertanggung jawab, kemungkinan dukungan yang besar, terutama di kawasan pedesaan dan daerah-daerah luar Jawa yang memiliki informasi yang minim, akan diperoleh Golkar.

Golkar masih menyimpan kartu lain, yakni birokrasi. Jika dalam perbincangan di DPR Golkar mampu menggolkan kepentingannya untuk tetap mempertahankan keterhbatan birokrasi dalam politik, Golkar akan tetap bisa menggunakan birokrasi Sebagai mesin pohlik terpentingnya. Atau kalaupun Golkar tidak mampu untuk mempertahankan status keabsahan birokrasi untuk terlibat dalam politik partai, penggunaan birokrasi dan dukungan terselubung militer akan sangat mungkin untuk mem-fasilitasi kemenangan Golkar. Akan tetapi kedua kemungkinan ini mengandung resiko-

resiko yang sangat serius, karena bisa dengan mudah mengundang kontroversi politik yang akan ber-akibat pada ambruknya kepercayaan terhadap dan legitimasi pemilu sebagai sarana untuk memuhhkan kepercayaan rakyat pada penguasa dan institusi-institusi kenegaraan yang ada. Saya kira segala resikonya sudah kita saksikan saat sekarang. Bai tentara, sekalipun masih memiliki simpati atas Golkar (di bawah Akbar), maupun birokrasi akan cukup arif untuk menahan diri agar tidak bertindakpartisan dalam pemilu nanti.

Kekuatan politik berikut yang signifikan adalah Islam modernis secara kolektif. Kemunculanvkekuatan politik ini tampaknya tidak akan terjadi melalui saluran kelembagaan tunggal, tetapi melalui sejumlah parpol yang berbeda, yakni Golkar, PPP, Partai Bulan Bintang dan Partai Umat Islam, serta sejumlah partai kecil berbasis Islam lainnya. Secara kolektif, presentase yang akan dicapai akan cukup bermakna, sekalipun tidak akan pernah mencapai status mayoritas dalam pemilu nanti.

Partai Bulan Bintang akan mendapat sedikit dukungan di kawasan Sumatera, terutama di kawasan bagian Selatan dan Tengah; dan di sejumlah kantong Islam yang menyebar di sejumlah kawasan di Jawa, terutama Jawa Barat, dan daerah seperti Pekalongan. Akan tetapi jumlah pendukung yang ada tidak cukup signifikan secara politik. Karenanya, secara keseluruhan kekuatan ini tidak akan banyak berbicara, kecuali dalam koalisinya dengan kekuatan Islam modernis lainnya, apalagi dari semua kriteria yang dipakai untuk menentukan kemungkinan masa de-pan masing-masing kekuatan politik, tidak ada yang terpenuhi, kecuali bahwa Partai Bulan Bintang memiliki ideologi yang jelas. Kondisi yang

sama juga akan dialami oleh Partai Keadilan yang berbasis Islam. Sementara itu baik Partai Umat Islam maupun Masyumi Baru, juga berhadapan dengan kemungkinan dan kendala yang sama dengan yang dihadapi Partai Bulan Bintang. Ketiganya tampaknya akan memperebutkan basis sosial, sekaligus kawasan yang sama yang menyebabkan semakin sulitnya ketiga kekuatan ini muncul secara berarti dalam pemilu nanti.

PPP sebagai sebuah kekuatan politik yang selama Orba memegang monopoli basis sosial Islam, tampaknya akan mengalami kesulitan luar biasa dalam perkembangan politik sekarang ini. Berbagai parameter yang digunakan mengindikasikan PPP berada dalam kesulitan serius. Sekalipun kepemilikan infra-struktur yang mapan, kader yang menyebar merata, program yang juga tertata bisa dilihat sebagai keunggulan-keunggulan PPP, akan tetapi dalam dua parameter yang paling krusial, kepemimpinan dan basis sosial, PPP kali ini berhadapan dengan persoalan yang sangat serius. Kepemimpinan PPP di bawah Buya, sudah sangat lama dihadapkan pada gugatan dari kalangan internal sendiri yang mengandaikannya sebagai kepemimpinan yang lemah. Sementara itu, Islam sebagai basis sosial tunggal PPP sekalipun sangat besar kini diperebutkan oleh banyak sekali partai berbasis Islam, terutama oleh penyumbang suara terbanyak, yakni NU lewat PKB-nya; dan partai partai lainnya, seperti Golkar dan PDI Megawati.

Partai Amanat Nasional adalah kekuatan politik berikut yang akan muncul secara bermakna sekalipun kemungkinan ke arah ini masih dihadap oleh banyak kendala. Kepemimpinan adalah keunggulan kekuatan ini; dan bisa diduga program-program yang

akan ditawarkan akan banyak menarik minat, terutama kalangan perkotaan dan kelompok terdidik. Tetapi program-program unggulannya yang sangat kontroversial, terutama gagasan negara federal, sekalipun sebagai kemungkinan jangka panjang akan cukup punya daya persuasi, untuk saat sekarang bisa menjadi bumerang. Faktanya adalah negara federal masih merupakan wacana yang asing bagi rata-rata masyarakat Indonesia, tawaran negara federal akan menyulitkan PAN. Demikian pula, kesulitan dalam infrastruktur, basis material, penyebaran kader, dan basis sosial serta ideologis merupakan kendala-kendala serius yang tidak mudah untuk dihadapi oleh sebuah partai baru.

Di luar keempat (atau kelima, jika Golkar dan Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa kita bedakan) kekuatan politik di atas, saya tidak meihat adanya kekuatan politik yang bisa muncul secara berarti, terutama dalam menguasai politik formal Indonesia. Patut dicatat bahwa, tidak satupun dari kekuatan-kekuatan politik di atas yang akan mencapai status mayoritas. Karenanya, pembentukan pemerintahan koalisi menjadi sebuah kemungkinan yang paling besar selepas pemilu ini.

Saya melihat koalisi yang terbentuk akan melibatkan PDI Mega, PKB dan Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa seandainya yang terakhir ini memutuskan untuk terjun sebagai kontestan pemilu. Kemungkinan kedua adalah PDI Mega-PKB ditambah koalisi besar anti-Golkar yang melibatkan segmentasi politik yang sangat majemuk. Koalisi PDI Mega-PKB dan Golkar ataupun dengan partai-partai berbasis Islam modernis lainnya, tampaknya akan sangat sulit dicapai. Kemungkinan lain adalah koalisi

Golkar (Akbar Tanjung), PPP dengan atau tanpa kekuatan berbasis Islam lainnya.

Jika kemungkinan-kemungkinan koalisi di atas yang terjadi, maka pembilahan lama dalam politik Indonesia seperti yang terungkap dalam pembilahan politik di Konstituante selama era Demokrasi Liberal akan kembali berulang.

Penutup

Manakah dari skenario-skenario di atas yang akan terjadi, masih sangat dini untuk memastikan. Terlepas dari semua itu, perlu digarisbawahi bahwa skenario-skenario di atas disusun berdasarkan pada pengandaian bahwa pemilu pasti akan terjadi pada bulan Mei 1999. Tentunya, diasumsikan bahwa krisis ekonomi dan sosial yang sedang melanda negeri ini tidak akan mencapai sebuah fase kebangkrutan total dimana kita masih tetap mampu menyelenggarakan sebuah pemilu. Juga diasumsikan, kemerosotan-kemerosotan stabilitas sosial politik tidak akan mencapai titik yang bisa ditoleransi lagi sehingga tindakan “negara dalam keadaan darurat” tidak perlu diberlakukan. Analisis ini mengabaikan kemungkinan munculnya militer sebagai kekuatan politik yang bisa mengubah secara drastis semua skenario politik.

Demikian pula, analisis yang ada juga tidak melibatkan tingkah laku politik pemilik uang sebagai variabel penting dalam melihat peta kekuatan politik dan dinamika politik pada tingkat berikutnya. Padahal bisa diduga sejak awal, bahwa kekuatan-kekuatan modal telah dan akan memainkan peranan sentral dalam percaturan politik Indonesia dan dalam membentuk konfigurasi politik baru Indonesia.

Sebagai sebuah spekulasi, pemilik uang akan memberikan dukungan politik dan finansialnya pada kekuatan politik yang paling menjamin sekuritas mereka. Dalam konteks seperti ini, cuma tiga kekuatan politik yang punya kemungkinan untuk mendapatkan kepercayaan. Pertama adalah PDI Megawati, kedua adalah PKB-nya NU dan terakhir, dan ini yang memiliki kemungkinan paling besar adalah Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa.

Golkar sebagai kekuatan yang memonopoli dukungan keuangan pemilik modal, terutama di kalangan pengusaha Tionghoa, tampaknya tidak akan mendapat sokongan sebagaimana di masa lalu karena kegagalannya dalam memberikan proteksi bagi kekuatan ini. Sementara itu kekuatan-kekuatan politik berbasis Islam, akan sangat sulit untuk mendapatkan dukungan finansial, terutama karena para pemilik uang, adalah kelompok minoritas Tionghoa yang – karena sejarah dan berbagai perkembangan obyektif di lapangan – mencadangkan kecurigaan yang kuat pada kekuatan politik Islam.

Analisis ini juga mengandaikan telah "perginya" Soeharto secara total dari politik Indonesia. Hal ini mengandung resiko serius, yakni mengabaikan kemungkinan pembentukan konfigurasi politik baru berdasarkan *patronage* dari dukungan – termasuk dan terutama finansial dan loyalitas pribadi banyak figur kunci di berbagai daerah – secara terselubung yang diberikan oleh Pak Harto. Kepentingan dan keterlibatan politik anak-anak dan menantu serta kerabat "istana" juga dinihilkan, dengan resiko yang sama seperti disebutkan di atas. Pengabaian di atas berdasarkan pada pengandaian bahwa keterlibatan baik Soeharto maupun

keluarganya, akan membawa resiko-resiko yang jauh lebih serius. Dan karenanya, kemungkinan tersebut akan sangat kecil untuk terjadi.

Terakhir, analisis ini mengabaikan peran dari kekuatan-kekuatan politik kecil, semisal Partai Tionghoa ataupun yang berdasarkan pada agama minoritas, semisal Kristen atau Katolik, baik yang muncul secara terbuka maupun secara terselubung. Pengabaian semacam ini memang mengandung resiko, karena mengabaikan kemungkinan peran sentralnya, terutama dalam memberikan dukungan pada salah satu kekuatan yang ada, atau bahkan dalam membentuk koalisi pasca pemilu.

Catatan Akhir

1. Judul asli, Peta Kekuatan Politik Indonesia: Observasi Awal Perubahan Konfigurasi Politik Pasca Soeharto. Bab ini adalah makalah yang disampaikan penulis pada “Konsultasi Regional Lembaga Pelayanan Kristen se-Sulawesi”, Palu 5 – 7 Oktobe 1998. Judul asli makalah ini adalah Analisis Makro Politik Indonesia Pasca Soeharto.
2. Lihat Phillipe C. Schmitter, “Still The Century of Corporatism?”, dalam Frederick B. Pike and Thomas Strich, (Eds.), *The New Corporatism: Social Political Structures in The Iberian World*, University of Notre Dome Press, 1974.
3. Kekuatan-kekuatan berbasis Islam, nasionalis radikal, dan yang bercorak sosialis “kiri” praktis merupakan kekuatan *subversive* dalam pemaknaan Orba; dan karenanya harus diberangus.
4. Menanggapi tuntutan reformasi yang semakin santer terdengar, Soeharto mengumumkan akan membentuk Komite Reformasi dan akan melaksanakan pemilu secepat-cepatnya. Nantinya Komite Reformasi tersebut akan terdiri dari unsur masyarakat, perguruan tinggi dan para pakar, serta bertugas untuk menyelesaikan UU Pemilu; UU Keparintaan; UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; UU Antimonopoli dan UU Antikorupsi. Lihat *Kompas*, Rabu,

20 Mei 1998, "Pak Harto : Saya ini Kapok Jadi Presiden"; *Kompas*, Rabu, 20 Mei 1998, "Perihal Pernyataan Presiden Soeharto, Ada Yang Berharap, Ada Pula Yang Kecewa".

5. Fragmentasi terjadi bersamaan dengan turunnya Soeharto dan dilantiknya Habibie yang ditandai dengan munculnya kelompok baru pendukung Habibie yang berhadapan dengan mahasiswa. Tema yang diusung kelompok baru ini sama sekali baru, misalnya 'reformasi konstitusional', karena menurut massa pendukung Habibie penyerahan jabatan Presiden Soeharto kepada BJ Habibie adalah konstitusional sehingga mereka mendukung BJ Habbibie sebagai Presiden RI menggantikan Soeharto. Penggunaan jargon dan simbol keagamaan oleh kelompok pendukung Habibie juga kuat yang dilawankan dengan gerakan reformasi. Lihat *Kompas*, Sabtu, 23 Mei 1998, "Ribuan Mahasiswa Tinggalkan Gedung SMPR/DPR".
6. *Indonesianist* terkemuka, Harold Crouch, misalnya, bahkan mengungkapkan keyakinannya tentang kemustahilan ambruknya Soeharto hanya beberapa hari sebelum Soeharto lengser. Dia mengungkapkan bahwa keterlibatan militer dalam aksi-aksi unjuk rasa mahasiswa di Indonesia akan sangat sulit terjadi. Menurutnya hal ini dikarenakan loyalitas ABRI yang tinggi kepada pemerintah Orba. Oleh karena itu dia mengatakan, "*Mereka mengangumi Presiden Soeharto, menghormati, dan merasa ia amat berjasad bagi Indonesia*". Bahkan lebih lanjut Harold Crouch menegaskan kembali bahwa perebutan kekuasaan secara inkonstitusional di Indonesia tidak akan terjadi. Lihat *Kompas*, Minggu, 17 Mei 1998, "Pandangan Amerika Tentang Peran ABRI". Lihat pula *Kompas*, Jumat, 15 Mei 1998, "Menuju Resolve Nation", oleh Soegeng Sarjadi.
7. Mengenai konsep pelebagaan politik lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and K. London, 1968.
8. Sejak dikeluarkannya Maklumat Pemerintah yang memudahkan persyaratan bagi berdirinya partai politik, maka jumlah partai politik yang semakin banyak tersebut dapat diklasifikasikan menurut : (1) Dasar Ketuhanan, yakni Masyumi, PSII, Perti, Parkindo, Partai Katolik. (2) Dasar Kebangsaan,

- yakni PNI, PIR, Parindra, Partai Rakyat Indonesia (PRI), Partai Demokrasi Rakyat (Banteng), Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Wanita Rakyat (PWR), Partai Kebangsaan Indonesia (Parki), Partai Kedaulatan Rakyat (PKR), Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI), Ikatan Nasional Indonesia (INI), Partai Rakyat Jelata (PRJ), Partai Tani Indonesia (PTI), Wanita Demokrat Indonesia (WDI).
- (3) Dasar Marxisme, yakni PKI, Partai Sosialis Indonesia, Partai Murba, Partai Buruh, Partai Rakyat Marhaen Indonesia (Permai).
- (4) Partai Lain-lain, yakni Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI), Partai Indo Nasional (PIN).
- Lihat Kepartaian di Indonesia*, Kementerian Penerangan Republik Indonesia, diterbitkan tahun 1951. Ada lagi dua partai politik yang belum tercantum, yakni NU yang berdiri secara resmi menjadi partai politik yang bernaifaskan Islam di tahun 1952, ditambah juga dengan partai IPKI. Lihat pula Rusli M. Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
9. Herbeth Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 1962.
 10. Ketiga aspek ini adalah bagian *inherent* dalam budaya politik: (1) Orientasi kognitif, diartikan sebagai pengetahuan tentang dan kepercayaan pada politik, peranan dan segala kewajibannya, serta input dan outputnya. (2) Orientasi afektif, yang berarti perasaan terhadap sistem politik; peranannya, para aktor dan penampilannya. (3) Orientasi evaluatif, yang diartikan sebagai keputusan dan pendapat tentang obyek-obyek politik yang secara tipikal melibatkan kombinasi standar nilai dan kriteria dengan informasi dan perasaan. Untuk lebih jelas mengenai kerangka konsep-tualnya dapat dilihat dalam Gabriel Almond dan Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1966 dan edisi pembaruannya, *The Civic Culture Revisited*, Little, Browns and Company, Boston-Toronto, 1980.
 11. Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1984. Mengenai watak Indonesia sebagai "segmented society" dengan segala resikonya, lihat J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge at The University Press, 1939, reprinted 1967. Lihat pula J.S.

- Furnivall, *Colonial Policy and Practice : A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York University Press, Washington Square, New York, 1957.
12. Sentralitas militer dalam politik Indonesia era Orba dapat dilihat dalam Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 1978. Lihat pula Yahya A. Muhaimin, *Perkembangan Militer Dalam Politik di Indonesia 1945 – 1966*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.

BAB 9

Perubahan dan Pergeseran¹

Dari Negara ke Masyarakat

Salah satu perubahan politik paling mendasar selepas runtuhnya kekuatan Soeharto di tahun 1988 adalah terjadinya pergeseran secara *locus* politik Indonesia yang sekian lama berpusat di tangan birokrasi sipil dan militer, ke arah sistem politik yang dikendalikan oleh pertain-partai politik. Munculnya Gus Dur dan Megawati sebagai duet Presiden dan Wakil Presiden berikut kabinet yang dinominasi oleh para politisi selepas SU MPR lalu, sekedar mempertegas pergeseran di atas. Parpol dan politisi kini mulai menemukan ruangnya untuk mendominasi politik Indonesia setelah lebih dari tiga dekade tenggelam ke dalam cengkeraman kekuasaan politik birokrasi – sipil dan militer – dan teknokrat.

Posisi monopolistik birokrasi dalam perpolitikan Indonesia selama era Orde Baru telah mengilhami Jackson² menggunakan konseptualisasinya tentang *bureaucratic polity* untuk menjelaskan model perpolitikan Indonesia. Sebuah model perpolitikan yang ditandai oleh sentralitas posisi lapisan atas birokrasi sipil dan militer dalam pengambilan keputusan politik, dan sebaliknya, marginalnya posisi parpol dan aneka aktor lainnya

yang berada di luar negara. Pendekatan yang bercorak strukturalis ini menggantikan model-model penjelasan sebelumnya yang banyak menekankan pada dimensi budaya dalam memahami perpolitikan Indonesia seperti yang terungkap lewat karya Crouch³, misalnya, dengan konsepsi patrimonialisme-nya. Gagasan Jackson ini, dengan cepat mengilhami banyak ahli atau pemerhati Indonesia, baik dalam maupun luar negeri, untuk mengkonsentrasikan perhatian mereka pada usaha-usaha untuk memahami dinamika internal dalam negara guna mendapatkan penjelasan mengenai kepolitikan Indonesia. Emerson, misalnya, sekalipun menolak asumsi “ketunggalan” dalam struktur birokrasi seperti yang dibayangkan Jackson, tapi tetap menempatkan birokrasi sebagai ranah pokok. Ia memperluas pemahaman atas internal birokrasi lewat gagasannya tentang pluralisme dalam birokrasi sebagai sebuah unit politik utama di Indonesia.⁴ Sementara ahli lainnya, memperkaya pemahaman atas internal birokrasi dengan memberikan sifat baru pada kerja birokrasi, yakni “otoritarianisme”. Pemberian watak “otoritarianisme” atas perpolitikan Indonesia dilakukan melalui aplikasi model *Authoritarian Bureaucratic* ala O'Donnell⁵ – setelah sebelumnya banyak digunakan untuk memahami negara-negara di kawasan Amerika Latin sebelum melangkah masuk ke era re-demokratisasi.⁶ Model analisis semacam ini sangat menonjol dalam berbagai literatur tentang kepolitikan Indonesia hingga pertengahan tahun 1990-an. Dari sudut pandang ini, negara, berikut aktor-aktor utama di dalamnya, telah menjadi pusat dari seluruh pergunjungan, mulai dari gunjingan warung kopi hingga yang bersifat berat-akademis, mengenai politik Indonesia selama seperempat dekade terakhir.

Bergesernya arena politik Indonesia dari birokrasi ke parpol - dari birokrat ke politisi, dari *state* ke *political society* -, sekali-gus menggeser secara dramatis sudut pandang dan tata-cara perumusan tentang kepolitikan Indonesia. Dominasi pendekatan yang berpusat pada negara (*state centered*) dengan *intra-bureaucratic analysis*-nya memudar secara dramatis dan digantikan oleh *societal-based approach*, yang lebih menekankan pada sentralitas kekuatan non-negara - *civil society* dan *political society* - dalam menentukan perubahan-perubahan besar politik Indonesia. Munculnya berbagai analisis dan literatur yang menggambarkan dinamika masyarakat dan sekaligus harapan besar bagi kehidupan politik yang lebih demokratis di bawah kekuatan non-negara dalam dua tahun terakhir ini - kisah dan harapan pada *civil society*, kisah oposisi, penulisan semakin serius mengenai “parlemen jalanan” dan sentralitas *mob-politics*, serta berbagai literatur baru di sekitar “anarkhisme” dan “kekerasan” sebagai metode negosiasi politik yang dipakai secara luas oleh masyarakat - adalah contoh-contoh kongkrit perubahan pendekatan di atas. Aktor non-negara, dengannya, menggantikan posisi monopolistik negara dalam pewacanaan publik dalam dua tahun terakhir ini. Tampaknya, hal ini masih akan terus berlanjut dalam tahun-tahun ke depan ini.

Pendekatan pertama menihilkan masyarakat dan mengandaikan kapasitas perubahan ke arah demokrasi - atau sebaliknya pengekan struktur dan metode kerja politik otoritarianisme - akan bergerak di tataran negara. Masa depan Indonesia akan sangat ditentukan oleh interaksi baik dalam makna kerja-sama, kompetisi-kontestasi, maupun konmk di

antara “unsur-unsur negara”. Sebaliknya, masyarakat diandaikan sebagai “pelanduk” di antara gajah-gajah yang nasibnya sangat ditentukan oleh keputusan yang diambil para gajah. Karenanya, tidak mengherankan jika kebanyakan studi tentang perpolitikan Indonesia selama era Orba lebih banyak di pusatkan pada aktor-aktor – baik individu maupun lembaga yang ada di ranah negara. Analisis di sekitar aktor non-negara, memang ditemukan dalam cukup banyak karya ilmiah, tapi lebih dimaksudkan untuk mempertegas superioritas aktor-aktor negara, dan sebaliknya untuk mempertegas insignifikansi kekuatan di luarnya dalam politik Indonesia. Studi tentang sentralitas tentara dan biro-krasi, dan spekulasi tentang gesekan atau friksi elit di pusat-pusat kekuasaan sebagai kekuatan penting bagi perubahan adalah tema-tema penting sejak tahun 1970-an akhir hingga pertengahan 1980-an.⁷ Asumsi umum yang berkembang adalah bahwa harapan bagi demokrasi terletak pada friksi elit di lingkaran utama negara – demokrasi adalah fungsi dari mengeroposnya kohesifitas elit istana, demokrasi adalah fungsi dari friksi elit istana – dan sama sekali tak ada kaitan logis dengan dinamika masyarakat. Sementara studi tentang parpol, elit non-negara, organisasi-organisasi kemasyarakatan misalnya, lebih ditempatkan sebagai refleksi – bahkan korban pasif – dari pertarungan aktor-aktor di pusat kekuasaan ketimbang sebagai dinamika dalam dirinya sendiri.

Pendekatan kedua justru bergerak pada aras yang sebaliknya. Kekuatan non-negara telah ditempatkan secara optimis sebagai faktor kunci dalam memahami perubahan-perubahan yang terjadi dan sekaligus harapan bagi perubahan yang lebih baik di

masa kini dan masa nanti. Masyarakat – dengan berbagai variasi rumusannya, semisal *civil society*, dan sejenisnya – menempati posisi sentral dalam analisis. Masyarakat telah dirumuskan sebagai juru selamat bagi dirinya sendiri dan, sebaliknya, negara dilihat sebagai ancaman terhadap masa depan masyarakat dan bahkan masa depan negara itu sendiri. Demikian pula dengan studi-studi tentang *political society* semakin merebak yang diungkapkan melalui maraknya karya yang meletakkan harapan yang tinggi pada peran parpol dan politisi dalam mewujudkan kehidupan yang demokratis secara politis, berkemakmuran secara ekonomis, serta berkeadilan secara sosial-etis.

Hanya saja, sejauhmanakah reputasi dan kepercayaan besar yang kini mulai direngkuh kekuatan non-negara – *civil society* dan *political society* – akan dapat membawa kehidupan sosial, ekonomi dan politik Indonesia ke arah yang lebih baik, masih tetap berada dalam tanda tanya dan sulit untuk dipastikan pada fase perkembangan awal ini. Kisah sukses sejumlah negara yang telah mampu mengkonsolidasi proses transisi dengan kekuatan non-negara sebagai tulang-punggungnya telah memberikan harapan yang cukup besar tentang Indonesia yang lebih baik. Hanya saja, pengalaman kegagalan sejumlah negara yang lain juga mengajarkan hal sebaliknya. Kisah sukses ataupun gagalnya kekuatan non-negara sebagai lokomotif demokrasi, kemakmuran dan keadilan sosial akan sangat ditentukan oleh dua faktor kunci: ke dalam, kapasitas konsolidasi kekuatan non-negara yang memiliki corak fragmentasi yang kuat; dan dalam relasinya dengan negara, kapasitas kekuatan non-negara dalam mengatasi hasrat dari kekuatan-kekuatan lama yang mewakili hasrat oto-ritarianisme

negara untuk kembali mengontrol politik Indonesia. Dialog, kontestasi, tarik-menarik, bahkan konflik di antara keduanya akan menentukan wajah akhir Indonesia ke depan.

Bisa dipastikan sejak awal karakteristik kekuatan kekuatan non-negara yang terfragmentasi dan mudah terjebak pada perjuangan di antara sesamanya untuk meraih kontrol politik-bahkan monopoli –, baik atas nama dan untuk kepentingan ideologis, maupun atas nama dan untuk kepentingan politis, bukan merupakan kondisi obyektif yang menguntungkan bagi berjalannya konsolidasi di antara mereka. Tanda-tanda awal ke arah sana dapat kita rekam dengan baik di cukup banyak momentum strategis – kampanye pemilu, sidang umum MPR, misalnya – dalam satu tahun terakhir ini. Pembilahan yang sangat serius kekuatan-kekuatan non-negara menurut garis-garis ideologi lama⁸ dalam realitasnya belum menjadi masa lalu politik Indonesia, bahkan semakin menguat selepas runtuhnya Soeharto. Represi puluhan tahun Orde Baru atas kekuatan-kekuatan ideologis, hanya mampu memudahkan politik aliran pada level politik formal di permukaan. Represi Orba sama sekali tidak mampu memadamkan atau mencabut akar politik aliran dari lahan kemasyarakatan Indonesia. Tanpa bermaksud menyebarkan pesimisme berlebihan, tampaknya kita bisa memastikan sejak awal, bahwa hal ini akan terus berlanjut dalam beberapa tahun ke depan, dengan resiko yang pasti: konsolidasi kekuatan non-negara dapat terjebak sebagai retorika dan bahkan, mengalami involusi yang akan melapukkan dirinya sendiri.

Hal ini sangat patut untuk dicermati, karena pada saat yang bersamaan, kontestasi di antara hasrat-hasrat aktor representasi

negara untuk tetap mempertahankan posisi monopolistiknya dengan kekuatan non-negara yang berhasrat untuk memperbesar dan mengkonsolidasi pengaruh awalnya – sambil terus bergumam mengenai “ancaman” dari sesama kekuatan non-negara – akan menjadi salah satu tontonan paling menarik dalam beberapa tahun ke depan ini. Pertarungan ini menjadi sangat menarik karena melibatkan pertarungan dari dua watak struktural yang ber-seberangan. Sebuah struktur lama yang sudah sangat stabil, ber-pengalaman dan menguasai sumber daya penting, termasuk legitimasi, – karenanya lebih menampakkan diri sebagai sebuah struktur yang solid, tunggal, hampir menyerupai sebuah kelas – tapi berada dalam posisi kehilangan hampir semua reputasi sosial dan legitimasinya yang akan berhadap-hadapan dengan kekuatan baru yang memiliki reputasi sosial yang kuat, imajinasi yang lebih baik, legitimasi yang kuat, tapi terbelah ke dalam satuan-satuan politik-ideologis-aliran yang saling curiga dan saling bersaing.

Sejak awal bisa pula diduga bahwa hasil akhir dari pertarungan yang terjadi tidak akan mengikuti logika kerja *zero sum game* dimana kekuatan otoritarian akan kembali dengan karakteristiknya yang penuh sebagaimana dimasa lalu. Atau sebaliknya, kekuatan non-negara akan muncul sebagai pemenang akhir dengan menihilkan semua watak dasar model kepolitan otoritarianisme. Yang paling mungkin kita saksikan dalam waktu dekat ini adalah sebuah persekutuan janggal di antara keduanya yang dapat saja mewajah sebagai otoritarianisme lunak. Atau sebaliknya sebuah format demokrasi yang jauh dari stabil dan lebih menampakkan diri sebagai *mob-politics*. Indonesia dalam 10 tahun ke depan, boleh jadi adalah sebuah sistem politik dengan raut

yang sangat cair, mudah berubah, yang berada dalam pendulum gerak di antara otoritarianisme lunak di satu sisi dan demokrasi terfragmentasi yang labil dan masih setengah jadi di sisi lainnya. Sebuah bentuk sempurna dari kedua ekstrim – otoritarianisme penuh atau demokrasi penuh – rasanya masih terlampau jauh untuk diraih dalam lima sampai dengan sepuluh tahun ke depan.

Masuknya Islam Politik

Perubahan yang kedua yang juga dramatis adalah munculnya Islam politik sebagai kekuatan politik pokok yang menguasai struktur politik formal setelah selama sekian lama berada di pinggiran kekuasaan negara. Posisi Islam politik yang selama Orba untuk sebagian dipaksa untuk bergerilya di bawah permukaan karena secara terus menerus distigmatisasi sebagai “ekstrim”, “fundamentalis”, dan karenanya diposisikan sebagai musuh pokok negara dan masyarakat⁹ kini menemukan ruang legalnya untuk menjadi pelaku politik utama. Berpunggungan dengan di era Orba, aktivitas politik Islam, tidak lagi mendapatkan label negatifnya sebagai “subversif”, bahkan sejumlah aktivis masa lalu yang harus menghabiskan hidup mereka di bui-bui sebagai tahanan politik, bukan saja dibebaskan, tapi mendapatkan kembali secara instan hak-hak politik sebagai warga negara. Sebagian terbesar mereka memasuki dan atau membentuk partai-partai dengan Islam sebagai ideologi penopangnya, menghasilkan sebuah gelombang besar pergeseran politik dari politik gerilya-bawah tanah, ke politik formal-permukaan. Demikian pula, kekuatan politik Islam yang selama era Orba bergelut untuk mendapatkan ruang bagi dirinya dalam ruang politik nasional,¹⁰ sebagian telah membalut dirinya

secara rapi dengan selimut kultural sebagai bagian – sekalipun bukan satu-satunya alasan seperti tampak dari keputusan NU untuk kembali ke Khitah 1926¹¹ – dari perjuangan untuk mempertahankan hidup, menemukan alasan dan momentum untuk membentuk “sayap politik”, parpol – guna mengemas dan sekaligus mem-proyeksi kepentingan-kepentingan umat Islam. Sejumlah figur individual kunci - Amien Rais dan Gus Dur sebagai contoh-contoh menonjol – yang merepresentasikan Islam politik, memutuskan untuk memasuki arena politik resmi. Dengannya, pilahan-pilahan Islam politik yang di masa lalu tumbuh sebagai entitas yang terpisah-pisah – aktivis, ormas Islam, intelektual – bergerak dengan kecepatan dan antusiasme yang sama ke lahan yang sama: politik; menghasilkan sebuah persekutuan yang sangat dasyat.

Lebih dari sekedar itu, kemunculan di atas merupakan hasil dari sebuah kerjasama politik kolektif antara kekuatan politik Islam yang sekian lama diandaikan sangat sulit bertemu, yakni antara apa yang dirumuskan sebagai Islam modernis dan Islam tradisionalis.¹² Politik bahkan lebih sempit lagi, jabatan politik telah menjadi kekuatan maha penting yang memungkinkan terbentuknya aliansi di antara kekuatan-kekuatan politik Islam yang selama sekian lama dibayangkan sulit untuk sekedar saling menyapa. Kerjasama kolektif ini disimbolkan secara sempurna bukan saja melalui kerjasama politik antara Amien Rais dan Gus Dur, – dua figur yang sempat dikontraskan secara dramatis oleh salah satu media massa di Jawa Timur, – tapi bahkan lebih luas lagi, yakni dalam bentuk “poros tengah” – sebuah terminologi politik yang sama sekali baru dalam kausa kata Indonesia, yang

mengandung kontradiksi dalam dirinya sendiri. Pertautan yang dimungkinkan oleh politik di antara kekuatan-kekuatan politik Islam ini, memang masih jauh dari kemungkinan terjadinya peleburan Islam politik ke dalam sebuah gerak politik besar. Perbedaan-perbedaan kultur, sejarah, orientasi ideologis, gaya ber-politik, dan masih sederetan lainnya, nampaknya masih cukup lebar menganga yang akan sulit disempitkan, bahkan oleh kehendak bersama yang kuat pada kekuasaan sekalipun. Paling tidak, PKB sebagai partainya NU terus membagi cerita pada publik mengenai penolakannya untuk menjadi bagian dari kekuatan yang dibaca sebagai “sektarian” oleh kalangan bagian terbesar politisi PKB.

Dalam kerjasama kolektif ini, sangat jelas NU - lewat PKB sebagai sebuah kekuatan politik yang dalam sejarah belum pernah memainkan peran utama dalam politik nasional mendapatkan hasil maksimal, yakni dengan tampilnya Gus Dur menjadi presiden dan dikuasainya kementerian – agama kementerian tradisional yang menjadi pusat sengketa antara NU dan kekuatan politik Islam modernis di masa lalu – dan bahkan kementerian yang mengatur politik luar negeri Indonesia. Mengedepankan NU dan, terutama Gus Dur, sudah tentu bukan tanpa alasan, bahkan merupakan bagian dari strategi kerjasama kolektif itu sendiri. Jarak hubungan yang sangat jauh, bahkan lebih banyak didominasi oleh hubungan saling curiga pada tingkat yang serius di antara kekuatan-kekuatan nasionalis dan minoritas dengan kekuatan Islam, terutama figur-figur politisinya semisal Amien Rais, terlalu beresiko untuk dibiarkan saling berhadapan. Sementara jarak hubungan yang mampu diletakkan Gus

Dur dengan kekuatan nasionalis dan minoritas, memiliki corak yang sebaliknya, yang ditandai dengan hubungan saling percaya yang sangat diperlukan oleh Indonesia untuk membentuk sebuah sistem politik yang stabil. Situasi ini menempatkan NU – lewat PKB – berada pada posisi yang diuntungkan, apalagi jika harus dikontraskan dengan basis sosial NU yang sangat terbatas dalam hal rentangan wilayahnya.

Basis sosial NU yang terkonsentrasi di Pulau Jawa – bahkan secara ekstrim di Jawa Timur – secara obyektif menyulitkan NU untuk mendapatkan dukungan politik yang bersifat nasional dalam hal bentangannya jika dibandingkan dengan dua kekuatan politik lainnya, yakni yang berbasis pada Islam modernis dan nasionalisme sekuler. Karenanya, munculnya Gus Dur sebagai presiden bukan saja mematahkan hubungan kesejarahan NU dengan masa lalu politik Indonesia, tapi sekaligus meletakkan kerangka sejarah baru bagi kekuatan Islam tradisional sebagai kekuatan politik utama Indonesia. Penyebaran basis sosial secara geografis sebagai syarat penting bagi penyebaran dukungan politik tidak lagi menjadi faktor penting dalam perjuangan politik di tingkat nasional. Kualitas-kualitas hubungan tertentu yang memungkinkan sebuah kekuatan secara simbolik mendapatkan penerimaan luas – sesuatu yang mungkin bisa diatributkan pada PSI di masa lalu – justru telah membuktikan kemujarabannya melalui kasus Gus Dur dan PKB.

Yang menarik dari kancah politik NU adalah kehadiran sayap politisnya yang berasal dari generasi yang sangat belia sebagai pemain-pemain utama di pentas politik Indonesia. Kita mencatat muncul figur-figur seperti Kofifah Indarparawansa yang merupa-

kan generasi pasca 1966, Muhaimin Iskandar yang sama belianya, Staquf, salah seorang putra KH Kholil Bisri dan Saifullah Yusuf yang juga segenerasi dengan Muhaimin. Kita juga mencatat kehadiran A.S. Hikam sebagai Menristek yang mempresentasi generasi muda NU yang punya reputasi dalam bidang keilmuan. Sementara dalam struktur kepemimpinan NU di tingkat nasional kita mencatat nama seperti Fajrul Falaak, salah satu ketua PB NU yang telah mampu meletakkan reputasi sosial di kalangan akademis Indonesia. Dan masih banyak lagi lapisan generasi baru politisi NU, semisal Ali Masykur Musa yang sulit dibayangkan kemunculannya pada 10 sampai dengan 20 tahun yang lalu.

Di luar struktur formal di atas, satu lapisan tebal generasi muda NU yang bergerak dalam sejumlah lembaga-lembaga representasi *civil society* – LSM – yang sudah sangat lama muncul sebagai kekuatan penting dalam proses pembentukan wacana publik tentang politik di Indonesia. LkiS adalah salah satu di antara LSM yang ada – yang karena fondasi pemikiran humanisme internasionalnya yang kental – melahirkan se- macam "kecemasan" bahkan di kalangan tokoh-tokoh senior NU sendiri seperti terungkap dalam akronim plesetan, LkiS = Lho Kok Isinya Setan?

Bagaimana kita memahami kehadiran generasi baru NU ini? Bagaimana mereka tumbuh, membentuk diri dan akhirnya muncul secara mengagumkan di ranah politik nasional Indonesia? Apa saja kekuatan-kekuatan di balik kehadiran mereka? Dan sama pentingnya adalah, bagaimana masa depan NU jika kita bercermin pada generasi barunya ini? Pertanyaan-pertanyaan di atas me-

mang tidak mudah untuk ditemukan jawabannya, tetapi sangat menarik untuk diajukan.

Sekalipun sangat spekulatif, keputusan NU untuk kembali ke Khitah pertengahan tahun 1980-an lalu telah menciptakan ruang sosial yang lapang bagi generasi belia NU untuk bisa memasuki berbagai arena yang secara kumulatif membentuk citra diri mereka secara baru. Demikian pula, pluralisme yang Sekian lama lebih mewajah sebagai wacana dalam diri NU menemukan bentuk empiriknya di kalangan generasi baru yang secara intens berhubungan dan berdialog dengan aneka kekuatan lain di luar komunitas sendiri. Pluralisme berubah dari sekadar pemahaman pada tingkat wacana menjadi pengalaman empirik yang mengubah pula tingkah-laku politik mereka. Bagi sebagian generasi muda NU yang kini menjadi politisi, pluralisme bukan lagi sebatas sebuah konsep, tapi mulai menjadi pengalaman empirik mereka. Hal ini memudahkan proses komunikasi lintas kelompok yang di masa lalu hanya dapat dijalankan oleh se-jumlah figur NU yang sudah mencapai taraf sebagai Kyai besar dalam NU.

Demikian pula, ekspos kaum belia NU ke dunia internasional – sesuatu yang dulunya hanya dinikmati sangat terbatas oleh elit NU, dan hanya terbatas pada sentrum-sentrum peradaban Islam, semisal Mesir lewat keterlibatan mereka dalam pendidikan keagamaan – lewat keterlibatannya dalam dunia LSM ikut mempercepat perubahan di atas. Karenanya, tidak mengherankan jika aktivis muda NU bukan saja menjadi bagian, tapi justru menjadi pelopor dalam berbagai “dialog” lintas komunitas, termasuk lintas iman dan kepercayaan.

Akibat-akibat dari hal di atas, generasi baru ini menampakkan diri sebagai generasi “metropolis” yang hampir sulit dibedakan dengan generasi muda lainnya di Indonesia. Hal ini dimungkinkan karena sebagian besar dari generasi ini menjadi bagian prinsip dari pendidikan modern dengan standar kualitas yang sangat tinggi di Indonesia. Figur-figur muda seperti Muhai-min, Fajrul, Staquf, Hikam memiliki latar belakang pendidikan di Universitas Gadjah Mada. Sementara figur semisal Kofifah adalah lulusan dari Universitas Airlangga. Figur-figur serupa bisa dengan mudah ditemukan di banyak perguruan tinggi negeri di pulau Jawa dan menjadi sebuah “model baru” yang telah memfasilitasi terjadinya mobilitas sosial yang sangat cepat di lingkungan kaum muda NU. Pada periode sebelumnya, selain pesantren sebagai arena pendidikan utama, IAIN menjadi arena utama kedua yang dipilih rata-rata generasi muda NU, dengan pendidikan agama Islam sebagai intinya. Sementara generasi baru ini, memilih arena pendidikan yang sama sekali berbeda dan juga menggeser minat studi mereka ke arah yang lebih luas dan bervariasi.

Hal-hal di atas mengungkapkan secara jelas bahwa generasi baru NU adalah generasi yang sangat terdidik dan sekaligus memiliki pengalaman hubungan lintas kelompok yang sangat intens. Hal ini membuat pemahaman klasik yang menempatkan NU sebagai representasi dari Islam tradisional rasanya mulai kehilangan kegayuhannya, terutama jika pendidikan dipakai sebagai parameter utama. Hal ini sekaligus mengungkapkan wajah baru NU dalam 20 tahun ke depan yang bisa jadi sangat berbeda dengan yang kita saksikan hari-hari ini; kecuali tentunya, generasi baru ini sekadar sebagai *interlude* dalam sejarah panjang

evolusi NU; sebuah generasi sesaat yang akan memudar seiring dengan berlalunya waktu, baik karena alasan-alasan politik, maupun karena alasan-alasan lainnya.

Penjelasan kedua yang bisa diberikan lebih bersifat psikologis. Sejak sangat lama, “tradisional”, “*ndeso*”, “kolot”, dsb-nya, telah menjadi label-label pokok yang dialamatkan pada NU dalam pemaknaannya yang negatif sebagai lawan dari label-label positif terhadap kekuatan politik Islam modernis (Muhammadiyah, misalnya). Dalam spekulasi saya, generasi baru NU dengan karakter kekotaannya yang kuat, komitmennya yang tinggi pada pluralisme, tingkat akomodasi dan keterbukaan yang semakin besar, dsbnya merupakan respon dari suatu generasi baru atas “cercaan” dalam bentuk *labeling* yang sekian lama diterima mereka. “Kehendak psikologis” untuk “membebaskan diri” dari aneka *labeling* di atas merupakan kekuatan pokok yang bisa menjelaskan kemunculan generasi baru NU ini. “*Catching-up theory*” yang banyak dipakai untuk menjelaskan psikologi pembangunan di banyak negara dunia ketiga yang mencatat sukses bermakna di masa lalu bisa dipakai untuk menjelaskan gejala NU muda ini.

Tetapi ruang politik bagi ekspresi generasi baru ini tidak bisa dimengerti secara utuh kecuali keputusan politik Gus Dur untuk merobos kendala psikologi hubungan tidak harmonis dengan kekuatan Islam modernis juga dimengerti. Ketika “poros tengah” dan lebih khusus lagi Amien Rais mulai secara sistematis memunculkan Gus Dur sebagai kandidatnya ke posisi presiden, sangat sedikit tokoh NU, apalagi di kalangan generasi barunya, yang secara serius melihat hal tersebut sebagai sebuah kemungkinan politik yang menguntungkan. Bahkan detik-detik terakhir,

keraguan masih tetap menggunung di lingkaran NU. “Penerimaan” atas keputusan Gus Dur baru dilakukan setelah Gus Dur sama sekali tidak mengindikasikan adanya hasrat untuk “mun-dur”. Dan terpilihnya Gus Dur kemudian membuka semua kemungkinan bagi NU, terutama sayap politisi mudanya untuk berkiprah. Gus Dur, entah sengaja atau karena kebetulan, telah menjadi faktor dasar yang menciptakan “alasan” bagi merebaknya generasi politisi muda NU. Karenanya, tahun-tahun ke depan peran-peran “tutorial” tampaknya akan terus ‘dimainkan oleh Gus Dur. Di satu sisi peran ini akan memungkinkan proses pematangan generasi baru ini bisa berjalan dengan baik. Tetapi di sisi lain – karena karakteristik patronase dalam kultur NU ----, bisa saja berakhir sebaliknya, yakni terbentuknya para *true believers* untuk menopang kebesaran Gus Dur.

Melihat pada sejumlah hal di atas – dengan tetap memperhatikan *point* terakhir di atas, – tampaknya masa depan NU sebagai sebuah kekuatan politik akan cukup menjanjikan. sekalipun mengulangi kembali sejarah Gus Dur merupakan sesuatu yang tidak mudah di kemudian hari. Kehadiran lapisan baru generasi politisi muda NU dengan karakternya yang “nasionalistik” merupakan aset besar yang membikin NU akan tetap menjadi bagian utama dalam politik nasional Indonesia masa nanti. NU tak bisa lagi dilabelkan secara ceroboh sebagai sayap tradisional dan daya pengaruhnya tak bisa lagi dibaca semata-mata sebagai fungsi dari basis sosialnya.

Sekalipun demikian, perlu dicatat bahwa perubahan yang terjadi baru berlangsung pada sebuah lapisan baru yang masih sangat tipis, dan bisa dengan sangat mudah tersapu oleh gelom-

bang sejarah. Apalagi jika para politisi muda NU ini gagal melaksanakan fungsinya di lahan politik. Pada level *grass-root politics*, NU belum banyak mengalami transformasi. Hal ini bisa punya sejumlah implikasi penting ke dalam NU. Pertama, akan terjadi kesenjangan yang bisa bermuara pada munculnya ketegangan antara lapisan terbesar massa NU dan para kyai tradisionalnya dengan sayap politis generasi barunya yang bercorak modernis. Generasi baru yang masih sangat muda dengan segala perubahan perangainya, bisa dengan cepat mendapatkan pemaknaan sebagai “penyimpangan” terhadap *mainstream* NU, dan karenanya, ruang bagi mereka akan sangat dibatasi melalui aneka mekanisme kultural yang memang sangat kaya dalam NU.

Kedua, atau sebaliknya, akan terjadi perubahan mendasar para *grass-root politics* NU mengikuti corak politik baru yang dimunculkan generasi baru ini. Kemungkinan ke arah ini cukup besar justru karena generasi baru NU sebagian terbesar memiliki legitimasi darah-biru yang sangat kuat. Struktur oligarkhi dan patron-klien yang masih kuat mewarnai relasi sosial dalam NU memberikan peluang yang sangat besar bagi generasi baru NU Untuk mendapatkan legitimasi kultural, sama seperti yang dinikmati pada kiai senior mereka. Dalam posisi seperti ini, gagasan-gagasan mereka bukan saja akan mendapatkan penerimaan, tapi perilaku baru mereka akan sangat mungkin diimitasi Oleh *grass-root*-nya.

Ketiga, fakta bahwa mayoritas generasi baru yang ada datang dari sumber sosial yang relatif sama berasal dari keluarga warga kelas atas NU – membuka kemungkinan terjadinya kerjasama yang sangat erat di antara mereka – sesuatu yang akan memper-

kuat struktur oligarkhi dalam komunitas NU –; atau sebaliknya kompetisi yang sangat serius untuk meraih reputasi bagi diri sendiri – sesuatu yang bisa membawa komunitas ke dalam fragmentasi elit. Di masa lalu, kesulitan ini diatasi melalui pertukaran santri dan sekaligus penguatan hubungan melalui mekanisme perkawinan di kalangan atas NU. Tetapi perubahan-perubahan besaryang sedang terjadi, tampaknya akan membawa dua metode di atas ke masa lalu.

Sekalipun demikian, pada fase sekarang resiko kedua di atas masih berada dalam batas-batas yang mungkin untuk dikelola. Dunia politik yang mereka masuki, untuk fase sekarang masih punya kapasitas untuk mengakomodasi generasi baru ini karena jumlahnya yang belum terlalu padat. Tetapi, seiring dengan perjalanan waktu, dunia politik yang tersedia akan semakin sempit, bahkan menjadi sumpek untuk dimasuki oleh semakin banyak generasi baru. Proses pelembagaan politik, baik pada tingkatan negara maupun pada level infrastruktur politik seperti PKB akan berujung pada birokratisasi dalam pengaturan peluang mobilitas politik warga muda NU. Pada tingkat seperti ini bisa diperkirakan, kompetisi bahkan konflik menjadi tak terhindarkan. Dan karena watak dasarnya sebagai sebuah komunitas yang bertumpu pada jalinan hubungan patron-klien yang rumit, persaingan dan atau konflik sesama generasi baru yang belum sepenuhnya matang ini bisa melebar dan menemukan dirinya sebagai persaingan dan konnlik di antara para kyai sepuh sebagai patron-patron mereka. Dan sekali lagi, justru karena watak hubungannya yang patron-klien, perubahan hubungan di atas

akan juga merembes masuk ke *grass-root politic* NU dengan sangat cepat, dengan resiko terjadinya pembilahan di tingkat massa.

Fenomena seperti digambarkan di atas bisa diperkirakan belum akan cukup mengganggu dalam beberapa tahun ke depan. terutama selama pusat kekuasaan politik masih tetap berada di tangan figur utama NU – PKB –, Gus Dur. Tetapi – karena sifat politik demokratis yang sangat temporer – perubahan- perubahan politik bisa terjadi, entah lewat siklus normal 5 ta-hunan atau karena faktor lain. Pada momentum inilah, ujian- ujian terberat akan dihadapi oleh generasi baru NU, dan bahkan NU sebagai sebuah komunitas secara keseluruhan.

Keempat, karena generasi baru yang menguasai ranah politik PKB berasal dari kasta birunya, sementara proses mobilitas sosial sebagai akibat masuknya warga kebanyakan NU ke dunia pendidikan dan dunia aktivis terus berjalan dengan kecepatan tinggi, maka bisa dispekulasikan sejak dini akan tiba waktunya ketegangan antara sesama generasi baru NU sebagai akibat dari perbedaan kelas sosial sejak kelahiran akan muncul sebagai persoalan pelik. Warga muda NU dari kalangan rakyat kebanyakan yang sama terdidiknya dengan warga muda NU yang berasal dari kelas bangsawannya yang kini memonopoli politik resmi NU PKB bisa diperkirakan akan berusaha untuk menemukan rongga bagi dirinya untuk dapat mengekspresikan diri. Benturan antar “kasta” dalam NU, terutama di ranah politiknya, bisa terjadi sewaktu waktu di masa yang akan datang.

Kelima, pertanyaan etis juga akan muncul mengiringi kehadiran generasi muda NU di politik yang akan banyak menentukan nasib mereka di kemudlan hari. Pertanyaan semisal,

akankah NU muda yang ada tetap setia pada pengalaman empirik dan komitmen mereka ketika masih berada di luar pagar politik atau akan terjerembab ke dalam logika permainan politik sesaat, akan muncul secara berulang. Kapasitas seduksi yang tidak terhingga dari dunia politik dan kekuasaan ke arah yang berlawanan dengan pengalaman dan komitmen diri sendiri, tidak bisa diremehkan begitu saja.

Generasi muda NU tidak sendirian dalam perlombaan memasuki dunia politik. Suatu lapis baru generasi Islam yang tumbuh dalam tradisi yang berbed – egaliter dengan struktur yang longgar, puritan, dan secara sungguh-sungguh memperjuangkan Islam sebagai cara hidup sosial, ekonomi, budaya dan politik – yang selama 20 tahunan menghuni masjid – masjid kampus dan mematangkan diri dalam sejumlah LSM dalam beberapa tahun terakhir, kini juga muncul sebagai perwakilan sah Islam politik dalam politik nasional Indonesia. Mereka mengontrol banyak kampus strategis, memperlakukan politik sebagai sesuatu yang ilmiah, tapi seahgus sebagai sarana untuk memproyeksi keyakinan ideologis, dan bergerak dengan dari masjid ke masjid, dari komunitas ke komunitas, dan lebih lagi dari persoalan kongkrit rakyat kebanyakan ke persoalan kongkrit lainnya – semisal bencana, kesehatan, pendidikan, pengangguran, dsbnya. Pada tingkat sekarang, kehadirannya belum menampakkan diri sebagai sesuatu yang fenomenal seperti diungkapkan oleh besaran suara dukungan pada Partai Keadilan. Tetapi, kesabaran politiknya yang melebihi rata rata kekuatan politik yang ada di Indonesia, boleh jadi akan menuaikan hasil yang fenomenal di kemudian hari. Hanya saja, tampaknya kekuatan terbesar partai ini sekaligus

berfungsi sebagai limitasinya. Bangunan dan basis sosialnya yang homogen dalam berbagai hal – mulai dari kebiasaan keagamaan hingga usia –, kecenderungan eksklusivisme-nya, berikut daya jelajahnya yang terpusat di perkotaan-perkotaan utama akan menghambat daya ekspansinya dalam ruang politik nasional Indonesia, justru karena inkompatibilitasnya dengan realitas struktur sosial Indonesia. Karenanya, pertumbuhannya akan bisa mencapai sebuah limit akhir, demikian pula dengan wilayah sebaran pengaruhnya, sekalipun bisa akan stabil sebagai kekuatan minoritas penting dalam politik nasional.

Bagaimanakah efek dari dua perubahan besar – pergeseran *locus* politik dari birokrasi ke parpol dan masuknya Islam politik ke ranah politik nasional – terhadap masa depan politik nasional Indonesia, sudah pasti tidak bisa dispekulasikan pada fase sekarang ini. Yang bisa kita catat adalah bahwa kedua perubahan ini akan punya akibat; tapi seperti apa raut akibat yang ditimbulkan, hanya sejarah yang bisa memberikan jawaban.

Catatan Akhir

1. Makalah pengantar Diskusi The Jakarta Post, 18 November 1999.
2. Karl D. Jackson, "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia," *Political Power and Communication in Indonesia*, eds. Jackson dan Lucian W. Pye, Berkeley: University of California Press, 1987.
3. Harold Crouch, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, Vol. XXXI, Juli, 1979.
4. Donald K. Emmerson, "Understanding The New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey*, Vol. XXIII, No. 1 I. 1983.

5. Lihat misalnya, Mochtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*, Jakarta: LP3ES, , 1989. Lihat pula Dwight Y. King, "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does it Make?", *Interpreting Indonesia Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, eds. Benedict Anderson and A. Kahin, Ithaca: Come" Modern Project, Cornell University, 1982.
6. G. O'Donnell and P. C. Schmitter, *Transition From Authoritarian Rule: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies*, Baltimore: The John Hopkins Press, 1986.
7. B. R. O. G. Anderson, , "The Last Days of Indonesia's Soeharto", *Southeast Asia Cronicle*, 63, 1978, misalnya membicarakan tentang pecahnya militer Indonesia kedalam kutub-kutub devisi Ponegoro vs devisi lainnya; Harold Crouch, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, Vol. XXXI, Juli, 1979, mengandaikan terjadinya perpecahan antara militer professional dan "political and financial officers"; D. Jenkins, *Soeharto and His Generals*, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, Cornell University, 1984 yang bahkan lebih abstrak lagi dengan mengedepankan adanya perpecahan antara perwira-perwira "principles". Maraknya spekulasi mengenai persaingan dua figur kunci pembantu Soeharto – Ali Murtopo dan Sumitro dalam menjelaskan terjadinya peristiwa Malari, 1974 adalah contoh lain yang mempertegas adanya kecenderungan analisis yang menempatkan sentralitas posisi para pemira dekat Soeharto. Dalam perkembangan berikutnya "perpecahan" di lingkaran atas tentara diperluas untuk mencapai spektrum perpecahan yang bercorak ideologis. Spekulasi mengenai adanya "TNI Hijau" yang dihadapkan dengan "TNI Merah-Putih" yang menandai *office politics* ABRI marak berkembang selama satu dekade sejak era akhir 1980-an.
8. Hebert Feith dan Lance Casle, (Eds), *Indonesian Political Thinking 1945 – 1965*, Cornell University Press, Ithaca, 1970.
9. Abdul Gaffar Karim, *Metamorfosis: NU dan Politisasi Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1995.

10. Lihat, misalnya, Feillard, Andree. *NU Vis-A-Vis Negara*, Pencarian Isi, Bentuk dan Makna. LKiS, Yogyakarta, 1996 yang menggambarkan “dialog” antara negara dengan NU yang sekaligus merupakan gambaran mengenai dialog antara negara dan masyarakat politik secara keseluruhan. Pergulatan NU untuk menemukan rongga politik yang lebih besar bagi dirinya juga menjadi pergulatan kekuatan politik di luar tentara dan Golkar. “Dialog”, kadang dalam wajahnya yang keras, sekalipun terdapat juga kecenderungan kuat NU untuk menjadi bagian dari kekuasaan. Secara cermat buku ini juga telah merunut kembali alasan-alasan di balik sejumlah perubahan orientasi politik yang dilakukan NU. Sekalipun sudah merupakan pengetahuan umum di Indonesia, misalnya tentang pergulatan mendapatkan pengaruh clan kontrol dalam PPP. Sistematisasi yang dilakukan menolong banyak pihak untuk melihat faktor-faktor kunci dalam menentukan arah perubahan politik Islam.
11. *Ibid.*
12. Dalam analisisnya Feillard, *Ibid.*, memasukkan elemen internasional dalam melihat perkembangan awal NU. Pergulatan politik serius yang terjadi di Timteng, ternyata telah memainkan peran sangat signifikan dalam memaksa para elit tradisional Islam mengadopsi bentuk pengorganisasian modern guna memperjuangkan kepentingan mereka. Argumentasi ini menjadi menarik karena menemukan sisi lain dari alasan di balik kehadiran NU yang tidak semata-mata merupakan respon terhadap kebangkitan dan ancaman kaum modernis, tapi sekaligus merupakan respons organisasional atas perkembangan global dalam dunia politik Islam. Sekalipun demikian, kesulitan komunikasi antara kedua simbol terpenting Islam ini, tetap menjadi argumentasi pokok dalam karya ini.

Bagian Penutup: Perjalanan Tak Sampai

BAB 10

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme¹

KKN Sebagai Isu Publik

Lebih dari setahun terakhir ini, KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) hadir sebagai sebuah akronim paling “trendy” yang menguasai wacana perdebatan publik. Bisa diperkirakan sejak dini, akronimi ini akan terus mendapatkan ruang hidup yang semakin luas di tengah publik kita justru karena KKN akan menjadi titik masuk paling strategis bagi publik, termasuk yang terorganisir dalam kekuatan politik, untuk mempersoalkan “masa lalu” dan membangun legitimasi diri di atas spirit per-lawanan tak kenal atas KKN. Hal ini menjadi lebih penting lagi di tengah-tengah tekanan publik yang sangat besar untuk mendapatkan tanda-tanda kehadiran simpul-simpul pembeda dengan rezim Soeharto, para politisi akan lebih mudah untuk mengeksploitasi isu di sekitar KKN ketimbang isu-isu lainnya yang membutuhkan penjelasan yang sangat rumit.

Sebagai ekspresi dari gejala penyimpangan kekuasaan, ketiga tindakan kejahatan di atas bukan hal baru yang dipersoalkan oleh rakyat melalui wacana publik di Indonesia. Ketiganya telah menjadi pusat perbincangan publik – mulai dari kedai kopi hingga mimbar-mimbar akademis – sekalipun untuk jangka waktu panjang lebih

banyak dirumuskan sebagai “korupsi”, sebuah terminologi generik yang dimaksudkan untuk mencakup semua untuk penyalahgunaan kekuasaan Negara oleh penyelenggaraannya.

Demonstrasi lepas demonstrasi yang dilakukan kelompok mahasiswa sejak awal tahun 1970-an, diikuti maraknya perdebatan publik yang telah memaksa almarhum Bung Hatta menyebutkan korupsi sebagai sesuatu yang sudah merupakan “budaya” Indonesia di awal 1970-an adalah contoh-contoh kecil yang mengungkapkan sentralitas “korupsi” dalam wacana perdebatan politik. Kasus Pertamina yang melibatkan Ibnu Su-towo di era 1970-an, diikuti oleh kontroversi yang luar biasa menyusul terbongkarnya kasus harta karun Pertamina yang menyeret pemerintah Indonesia untuk memperebutkan dengan ahli waris pejabat Pertamina, Taher, seorang jenderal-ironisnya beliau dimakamkan di Makam Pahlawan Kalibata – di pengadilan Singapura, diikuti oleh semakin merebaknya berbagai kisah sinikal tentang departemen-departemen tertentu adalah ungkapan-ungkapan lainnya. Kita, misalnya akrab dengan kisah orang-orang di neraka dan surga yang – karena aneka alasan – rindu untuk saling bertemu. Kerinduan ini diungkapkan kepada Tuhan dan oleh Tuhan diijinkan kemungkinan tersebut diwujudkan, dengan syarat, keduanya – yang menghuni neraka dan surga – membangun “jembatan” dari sisi masing-masing yang akan mempertemukan mereka pada titik tengah di antara surga dan neraka. Akan tetapi, demikian gosip berkembang, warga surga ternyata gagal membangun jembatan, sementara warga di neraka dalam waktu relatif singkat telah menyelesaikan pekerjaannya. Alasannya sangat sederhana: warga surga dihuni oleh orang baik-baik, sementara seisi neraka adalah

“orang-orang PU”. Sebuah gosip *public* yang ingin menggambarkan demikian rapuhnya institusi ini pada korupsi, seperti tergambar pula dalam karya Richard Robison.² Pada awal tahun 1980-an, buku kecil “*Sosio- logi Korupsi*” hasil karya Sosiologi Malaysia³ dibaca sangat luas di kalangan publik dan hampir menjadi buku “wajib” bagi kalangan mahasiswa dan aktivis di periode ini.

Dalam perkembangan menjelang kejatuhan Soeharto, KKN telah menjadi salah satu simpul isu politik maha penting yang mampu mempertemukan berbagai energi sosial, moral, ekonomi dan politik dari berbagai kalangan untuk mendelegitimasi kekuasaan otoritarian Orba yang sudah bertahan selama 32 tahun. Dan luar biasanya, gerakan ini yang bahkan oleh Indonesianis terkemuka, Liddle diandaikan tak akan berjalan ke mana-mana hanya beberapa minggu sebelum Soeharto runtuh, secara meyakinkan telah berhasil memaksa Soeharto untuk turun dari singgasananya. Anti KKN, sudah tentu bukan merupakan satu-satunya kekuatan dibalik gerakan ini. Tetapi tidak bisa disangkal bahwa perannya sangat sentral sebagai seluruh isu bersama.

Dan di era Habibie, KKN yang terungkap lewat berbagai kasus – kontroversi pengadaan kapal perang dari Jerman Timur yang menguat lagi perdebatannya – menjadi persoalan politik paling pelik yang membikin wajah politik Indonesia semakin caru-marut. Habibie, akhirnya dipaksa untuk mengurus banyak energi menghadapi persoalan ini ketimbang mengerjakan hal lainnya. KKN juga telah melahirkan komplikasi politik yang luar biasa, bahkan hingga ke internal Golkar yang selama sekian lama cukup kenyal sebagai sebuah organisasi politik. Kita mencatat kisah Andi Ghalib yang mengurus banyak energi peme-rintahan Habibie

dan berakhir janggal. Kita juga mencatat kisah KKN Seharto, keluarga dan kroninya yang tetap berada di jantung kontroversi tanpa penyelesaian yang jelas. Kita mencatat kisah tragis Bank Bali yang bahkan mengundang reaksi keras penyandang dana internasional. Kesemuanya mengungkapkan kepada kita bahwa korupsi adalah *inherent* dengan kehidupan politik Indonesia dan telah menjangkau praktis se-luruh spektrum kehidupan tanpa kecuali.

Akibat-akibat yang mengekori KKN juga sudah banyak didiskusikan. Sebagian melihat keterpurukan Indonesia sebagai bangsa saat sekarang untuk sebagian terpulang pada masalah KKN ini. Penempatan Korupsi sebagai penghalang bagi kemajuan, modernisasi dan sekaligus kekuatan penghancur legitimasi sudah lama dibicarakan, bahkan sejumlah ahli mengaitkan dengan ambruknya rezim politik.⁴ Sebagian ahli mengaitkan dengan hancurnya sistem pelayanan dasar bagi publik yang sebagian berujung pada meluasnya kemiskinan, keterbelakangan dan kesenjangan sosial dan wilayah.

Pertanyaan penting yang harus dikedepankan adalah bagaimana kita memahami gejala KKN yang ada? Apakah ia merupakan akibat negatif dari sebuah kesalahan pengelolaan kekuasaan? Apakah KKN merupakan keabnormalan yang bekerja dalam satu sistem yang normal? Dengan kata lain, apakah KKN merupakan akibat atau...?

Beberapa Pemaknaan

Sejauh wacana publik dan tata-cara penyelesaian berbagai kasus KKN diperhatikan, terdapat keseragaman umum dalam

melihat persoalan ini – sudut pandang yang oleh Caiden dan Caiden disebutkan sebagai *Moralists*.⁵ Semua argumen dan praktek penyudahan KKN bermuara pada argumen bahwa KKN merupakan “penyimpangan” atau “akibat negatif” dari model dan tata cara pengelolaan kekuasaan negara yang keliru. Karena-nya, sejauh abnormalitas ini bisa dinormalkan kembali, per-soalan-persoalan KKN bisa dituntaskan atau paling tidak ditekan pada level yang tidak membahayakan nasib sistem secara keseluruhan⁶. Hal ini terungkap lewat menguatnya penggunaan argumen-argumen hukum semisal perlunya penegakan hukum, pemberlakuan hukum yang lebih keras dan tegas, serta pembentukan lembaga-lembaga khusus dengan kewenangan spesifik sebagai cara-cara penting untuk “menormalkan” kembali aneka penyimpangan yang terjadi.

Dalam konteks ini, KKN diandaikan berpangkal pada kegagalan hukum memfasilitasi berkerjanya sebuah pemerintahan yang baik dan bersih. Hukum yang lemah dan berada di bawah supremasi kekuasaan politik – sesuatu yang abnormal dalam standar politik yang demokratis – merupakan penyumbang penting terjadi dan meluasnya KKN di negeri ini. Karenanya, sejauh kepastian dan penegakan hukum bisa dilakukan, apalagi melalui kelembagaan dan instrumen khusus dirancang untuk tujuan tersebut, persoalan ini akan meredup dengan sendirinya. Dan dengannya, setiap anak negeri bisa dapat tersenyum kembali. Kegigihan banyak kelompok masyarakat mengungkapkan dan sekaligus melakukan *appeal* ke lembaga penegak hukum untuk menyudahi kasus-kasus korupsi mengungkapkan kecenderungan ini. Seakan berlomba, dalam waktu sangat singkat, tingkat kepadatan lembaga swadaya

masyarakat yang dibentuk untuk mengawal aspek-aspek atau kelembagaan khusus agar menjauhkan diri dari praktek KKN telah mencapai tingkat yang sangat menjanjikan. Tetapi kesemuanya, praktis bekerja dalam kerangka pemahaman yang sama: hukum sebagai jalan keluar untuk “menormalkan” anomali yang berkembang dalam tubuh birokrasi dan institusi publik lainnya. Partai-partai, termasuk partai-partai besar berjalan dalam logika dan argumen yang sa-ma, mengabaikan fakta bahwa arena hukum itu sendiri merupakan salah satu sarang paling serius dari KKN.

Di luar argumen di atas, kita juga dihadapkan pada pandangan yang mengaitkan KKN dengan kegagalan dan kesalahan manajemen politik dan pemerintahan. Sentralisasi kekuasaan, kealpaan mekanisme dan lembaga pengontrol yang efektif, kealpaan mekanisme penanggungjawaban publik, dan masih sederetan argumen lainnya diandaikan bertanggungjawab atas meluas dan mendalamnya gejala KKN. Kesenjangan perkembangan antara birokrasi di satu sisi yang tumbuh secara sangat pesat – yang dirumuskan sebagai “overdeveloped”⁷ – dengan kekuatan di luarnya yang diandaikan dapat berfungsi sebagai pengontrol, dilihat sebagai salah satu penyebab pokok dari tumbuh dan meluasnya KKN. Hal ini disebabkan karena kapasitas kontrol masyarakat menjadi tidak sebanding dengan tingkat kecanggihan dan kerumitan yang menyertai kerja birokrasi yang tumbuh melampaui kapasitas tumbuh aneka sistem lain di luar birokrasi, termasuk masyarakat itu sendiri.⁸ Apalagi hal ini ditopang oleh bekerjanya secara sempurna mekanisme “kerahasiaan” sebagai salah satu senjata pamungkas birokrasi dalam membatasi, bahkan menafikkan akses publik ke dalam dirinya.

Karenanya, sejauh prinsip *checks and balance* bisa dikembangkan dan diterapkan secara efektif dalam pengelolaan negara, dan sejauh pengembangan kapasitas kontrol, baik administratif, sosial dan politis bisa diintensifkan, maka persoalan KKN bisa diperkirakan akan tereduksi hingga tingkatnya yang minim.

Argumen di atas membawa perhatian banyak orang untuk melihat kehadiran lembaga perwakilan yang kuat sebagai solusi penting terhadap KKN sebagai cara untuk menegakkan prinsip *checks and balance*, dan mengefektifkan kontrol politik. Parlemen yang kuat, akan menjadi alat politik yang efektif dalam mengimbangi dan sekaligus mengontrol kekuasaan pemerintah sehingga terhindar dari jebakan korupsi. Argumen yang sama yang juga memunculkan gagasan tentang oposisi yang efektif sebagai jalan keluar, sekali lagi dengan “kontrol yang efektif” sebagai intinya. Oposisi yang efektif, demikian argumentasi berialan, memungkinkan kontrol dan keseimbangan politik dapat terus dijaga; dan dengannya, kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh rezim yang berkuasa dapat diminimalisir. Argumen yang sama pula menghadirkan dan membenarkan gagasan tentang perlunya pers yang bebas dan *civil society* yang kuat sebagai solusi-solusi utama penyudahan KKN. Kehadiran keduanya diandaikan akan mengisi kekosongan yang sangat serius pada level masyarakat selama sekian lama, yakni kontrol sosial atas perilaku kekuasaan. Dengan pers yang bebas, kekuasaan politik tak dapat lagi berperilaku semena-mena, termasuk dan terutama dalam menjarah kekayaan negara. Demikian pula, dengan adanya pengorganisasian masyarakat secara independen dan otonom salah satu inti penafsiran atas *civil society* –, daya kontrol

masyarakat yang secara individual terbatas akan mengalami proses pelipatgandaan, sehingga mampu menjadi kekuatan kontrol sosial yang efektif atas kekuasaan.

Akan tetapi argumentasi yang sama juga telah dipakai secara cerdas oleh Soeharto untuk memperkuat legitimasi kekuasaannya bukan saja di hadapan publik domestik, tapi juga lembaga-lembaga donor internasional. Kampanye politik anti korupsi yang dilakukannya melalui Operasi Tertib, OPSTIB, – dipasrahkan kendalanya pada pembantu utamanya, Sudomo – yang mulai dilancarkan sejak juli 1977 telah mengontrol legitimasi politiknya. Lewat cara ini, korupsi tak lagi dapat dipakai oleh musuh-musuh potensialnya untuk mendelegitimasinya, bahkan sebaliknya telah memfasilitasi Soeharto untuk memperkuat kembali legitimasinya.

Ke dalam birokrasi sendiri, argumen-argumen di atas pula yang telah menjadi fondasi penting bagi pengembangan berbagai institusi dan metode pengawasan internal dan eksternal. Kita mengenal pengawasan melekat sebagai fungsi kepemimpinan dan manajemen modern yang banyak dipidatoken selama Orba. Kita juga akrab dengan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga baik yang berada dalam birokrasi departemen sendiri – Inspektorat hingga ke level terendah birokrasi pemerintahan –; pengawasan yang dilakukan oleh lembaga di luar departemen tapi masih berada di ranah eksekutif, semisal BPKR Ironisnya, para petugas di berbagai lembaga ini, pada praktis semua strata mulai dari pusat hingga kabupaten Dati II, justru menikmati kehidupan ekonomi yang jauh lebih baik dari birokrat di luarnya, seperti tercermin dari perumahan mereka yang lebih megah di berbagai

daerah. Dan tak kalah pentingnya, kita juga akrab dengan peng-awasan yang dilakukan oleh lembaga independen – BPK me- nurut tata kenegaraan kita. Untuk pengawasan melekat, kita bahkan menyaksikan hal tersebut telah menjadi salah satu “pro-yek” raksasa di era 1990-an awal yang dikerjakan birokrasi le- wat berbagai forum semisal pelatihan, yang ironisnya justru menjadi momentum baru korupsi yang sama seriusnya. Sedemi- kian banyaknya “kursus” atau “pelatihan” tentang Waskat – akro- nim yang secara resmi dlpakai untuk pengawasan melekat –, sehingga sulit diketahui apakah masih tersisa birokrat – terutama pada tingkat menengah hingga atas – yang belum bersentuhan dengan jenis – jenis kegiatan serupa lebih dari sekali di sepanjang kariernya.

Argumen – argumen yang sama telah menjadi dasar yang penting bagi pemerintah di masa lalu untuk berguman tentang pemerintahan yang bersih yang diproyeksikan melalui program pemassalan gagasan tentang “REGO” – *reinventing government*.¹⁰ Program ini juga berlangsung secara massif yang banyak menghabiskan anggaran negara yang diwujudkan dalam bentuk “pelatihan REGO” di berbagai instansi dan daerah di Indonesia. Hasilnya, di samping pengeluaran negara yang bertambah atas nama “pemerintahan yang bersih”, semakin banyak uang negara yang masuk secara ilegal ke kantong-kanlong para pengelola proyek ini. Demikian pula, dalam perkembangan akhir-akhir ini, argumen yang sama yang telah dijadikan dasar bagi pengem- bangan pemikiran mengenai “*good governance*”¹¹ sebagai syarat- syarat manajerial fundamental dalam berperang melawan KKN. Pengembangan konsep *good governance* yang memangkas me-

monopoli pemerintah dalam urusan publik yang difasilitasi oleh konsep *government* dengan menjamakkan “*stake holders*” untuk menjangkau *civil society* dan *economic society* dalam banyak hal berangkat dari pengandaian mengenai ketidaknormalan tata pengelolaan pemerintahan sebagai pangkal dari semua malapetaka, termasuk dalam bentuk menjamurnya korupsi dalam birokrasi.

Pada level yang lebih mikro, gagasan-gagasan di atas – seperti kita saksikan baru-baru ini – juga telah melegalisasi dan membenarkan langkah Golkar mengubah nama dan sekaligus memunculkan jargon sebagai partai yang sudah mereformasi diri. Sebuah pijakan berpikir yang mengandaikan “pemutusan dengan masa lalu” yang abnormal menjadi jalan keluar bagi masa depan yang normal. Dan luar biasanya, sekalipun dengan tetap menaruh curiga tak terhingga, sebagian masyarakat percaya bahwa Golkar sungguh-sungguh telah berubah.

Masih masuk dalam kerangka berpikir ini adalah argumentasi tentang “ketidaknormalan” sistem renumerasi bagi pejabat publik, termasuk PNS rendahan. Tanggungjawab besar yang diletakan ke pundak pejabat publik di tengah sistem penggajian yang – untuk pegawai rendahan – jauh lebih rendah dari klien yang mesti dilayani, telah melahirkan psikologis tersendiri. Kesenjangan penghasilan di antara kedua segmen – ini yang melayani dan yang dilayani – telah menjadi alasan psikologis untuk membenarkan tindakan KKN. Sementara renumerasi yang berada di bawah standar UMR untuk pegawai rendahan, menjadi alasan yang dipakai oleh para petinggi birokrasi untuk memaafkan dan mentoleransi bentuk-bentuk KKN yang bersifat terbatas yang

melibatkan anak buahnya. Karenanya, tidak mengherankan jika sebagian warga bangsa, termasuk kaum intelektual memunculkan gagasan tentang perlunya peningkatan secara dramatis gaji pegawai negeri sipil sebagai solusi. KKN dengannya, merupakan fungsi dari kebutuhan survival ekonomi birokrat –perut *ansich* – dan karenanya, dapat dimengerti. Pemahaman semacam ini, sudah tentu, gagal menjelaskan fenomena korupsi di lingkaran alas birokrasi yang tidak lagi dihadapkan pada pertanyaan mengenai “apa yang akan dimakan hari ini” atau bahkan “dimana akan makan hari ini”, tapi “siapa yang akan dimakan”.

Terdapat juga argumen yang mencoba mereduksi KKN sebagai sebuah fenomena individual yang tak punya relasi yang logis dengan struktur kekuasaan yang ada dan sekaligus lepas dari kaitannya dengan isu hukum yang tak berdaya. KKN tidak diletakkan dalam relasinya dengan kegagalan hukum atau kesalahan pengelolaan kekuasaan negara, tapi lebih sebagai ekspresi dari kegagalan pendidikan moralitas bangsa secara makro. Karenanya, banyak argumen yang melihat segala gonjang-ganjing di republik ini sebagai ungkapan permukaan dari “krisis moral” yang melanda semua bangunan kemasyarakatan dan politik kita. Hal ini terungkap lewat penekanan aspek moralitas individu penyelenggara negara sebagai sumber malapetaka bagi bangsa ini yang dililit KKN¹². Karenanya, pembenahan moralitas aparatur negara, termasuk para penegak hukumnya menjadi skala prioritas penyelesaian yang ditawarkan banyak kalangan, terutama dari kalangan agamawan. Sejumlah partai, terutama yang berbasis agama, secara berulang menekan hal ini dalam kampanye-kampanye mereka beberapa bulan lalu. Bahkan ada yang secara

sederhana berandai andai tentang penerapan hukum agama sebagai satu-satunya jalan keluar untuk mendobrak dekadensi moral yang meluas dalam semua segmen masyarakat Kita. Sebuah asumsi dan keyakinan yang bisa diperkirakan akan menguat dalam tahun-tahun ke depan seiring dengan proses otonomisasi yang semakin mendalam.

Jauh sebelum KKN mendapatkan sorotan publik, sejumlah literatur telah juga secara mendalam mendiskusikan masalah ini. Onghokham¹³, misalnya, mengaitkan korupsi dengan kombinasi warisan birokrasi kolonial dengan birokrasi kerajaan yang memang punya watak kolutif, nepotistik dan koruptif. KKN di Indonesia, adalah kontinuitas dari karakteristik pengelolaan birokrasi di dua periode panjang kekuasaan di masa lalu. Pertama, birokrasi kerajaan, terutama Mataram yang memperkenalkan adanya hak upeti bagi para satria dan kealpaan sistem finansial yang menyatukan kepemilikan negara dan pribadi; dan sistem birokrasi Kolonial Belanda yang ditandai *oleh venality of omce*. Struktur patrimonialisme masyarakat Indonesia juga ditambahkan oleh sejumlah ahli, Crouch¹⁴, dan Lubis¹⁵ misalnya guna mempertegas sentralitas peranan warisan feodalisme kerajaan masa lalu terhadap meluasnya gejala KKN. Argumen di atas semakin diperkuat oleh studi sejarah yang lebih mendetail yang dilakukan oleh sejarahwan senior dari UI, Onghokham¹⁶ yang menemukan akar sejarah panjang korupsi Indonesia pada praktek birokrasi kolonial yang ditandai oleh, misalnya adanya jual beli jabatan. Karenanya, upaya pemberantasan KKN menjadi pekerjaan yang maha sulit, untuk tidak disebutkan sebagai mus-tahil, karena harus membongkar akar sejarah panjang diri bangsa.

Studi lain¹⁷ – yang bisa dikategorikan sebagai perspektif institusionalisme baru – memperlakukan pelayanan publik se- sebagai sebuah komoditas karenanya melibatkan, antara lain biaya-biaya transaksi – yang menjadi subyek yang tunduk pada hukum pasar, yakni permintaan dan penawaran. Dengan model ini, korupsi dilihat sebagai ekspresi ketidakseimbangan antar permintaan dan penerimaan dalam “pasar pelayanan publik”. Dengan kata lain, korupsi dimengerti sama dan sebangun dengan fenomena “*black market*” dalam sistem ekonomi yang muncul dan berkembang luas sebagai akibat dari “kelangkaan yang serius suplai di tengah permintaan yang terus meningkat”. Dalam konteks seperti ini korupsi dipahami sebagai “*illegal form of rent seeking*”¹⁸ yang berkembang dalam “...amoral market where transactions are not transparent, where formal contracts only represent part of the transaction, where competition is imperfect and interlocking occurs,...”¹⁹

Argumentasi lain yang dikembangkan kaum *revisionists* yang memahami KKN sebagai “perilaku transisi” yang fungsional dalam menjembatani karakteristik perilaku masyarakat Indonesia yang masih didominasi oleh hubungan-hubungan personal-tatap muka – karakteristik masyarakat guyub, *gemainschap*, dengan sistem pelayanan publik yang difasilitasi oleh birokrasi modern ala Weberian yang bersifat imparial dan impersonal. Perspektif ini melihat adanya sisi positif KKN dari sudut kepentingan masyarakat. KKN dianggap sebagai “mekanisme penyesuaian diri” yang bersifat transisional yang berfungsi untuk menghindarkan atau melunakkan resiko terjadinya “*cultural shock*” di kalangan masyarakat yang masih bercorak “pedesaan” dalam

tingkah-lakunya – juga birokrat yang punya watak “guyub” yang sebanding ketika berhubungan dengan birokrasi modern yang “dingin” dan “kaku”. Korupsi dengannya, merupakan siasat budaya yang berusaha mendamaikan dua kutub ekstrim dari dua komunitas yang memiliki watak berbeda, tapi diharuskan oleh konseptualisasi modern untuk saling bersentuhan antara satu dengan yang lainnya: birokrasi dan masyarakat guyub dengan “pelayanan publik” sebagai medium penghubung.

Lebih dari sekedar mekanisme siasat budaya, KKN yang lahir dalam situasi terjadinya “kesenjangan kelembagaan secara horizontal dan vertikal, “²⁰ korupsi oleh Huntington justru diamini secara positif karena memberikan kontribusi bagi pembangunan politik. Korupsi, demikian Huntington, “...*provide immediate, specific benefits to groups which might have otherwise been thoroughly alienated from society. Corruption may thus functional to the maintenance of a political system in the same way that reform is.*”²¹ Lebih lagi, korupsi, terutama pada fase awal “*political-administrative development*, diandaikan memainkan peranan penting dalam proses pembangunan politik dan penguatan legitimasi kelembagaan politik karena fungsional dalam memfasilitasi integrasi dan stabilitas sistem politik, perluasan partisipasi publik, perkembangan kepartaian yang fungsional, dan penciptaan birokrasi yang bertanggungjawab pada institusi politik ”²².

Pemaknaan lain: KKN Sebagai Metode Berpolitik

Tidak bisa diabaikan, ke semua argumen di atas baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama dapat menjelaskan

dengan seterang-terangnya fenomena KKN yang berkembang di negeri ini. Kelemahan hukum, kesalahan manajemen politik dan pemerintahan, dan kebobrokan moral penyelenggara negara, warisan kolonial dan sistem birokrasi kerajaan yang tak membedakan antar harta milik publik dan harta pribadi seorang raja, serta kesenjangan permintaan dan penawaran merupakan penjelasan-penjelasan penting guna memahami akar dari penyakit serius sekaligus kejahatan politik serius yang menimpa bangsa ini, yakni KKN.

Hanya saja jika kita runut secara hati-hati satu demi satu argumen yang ada, ke semua bangunan argumen yang tampak terpisah-pisah di atas berangkat dari tesis yang sama, yakni KKN merupakan gejala ketidak normalan yang berkembang dalam sebuah sistem yang normal. KKN adalah gejala anomali dan sebuah keteraturan yang ideal yang sekian lama dibangun, KKN adalah “korban”, akibat dari sesuatu yang berada di luar dirinya, bahkan terperjara karena terjadl rutmlsasi anomah yang ada. Pertanyaannya adalah benarkah KKN merupakan bentuk “penyimpangan”, anomali, atau akibat dari sesuatu di luar dirinya dalam politik Indonesia selama Orba?

Menurut hemat saya, KKN bukanlah sebuah penyimpangan dan juga bukan akibat sampingan yang bersifat negatif dari sebuah kerja sistem yang normal. KKN justru merupakan substansi dari pengelolaan politik selama Orba. Dengan kata lain, KKN merupakan “*the way of doing politics*”. Disamping kekerasan, KKN merupakan metode utama berpolitik yang dlkembangkan dalam 32 tahun Orba; dan karenanya segala bentuk usaha penuntasan-

nya yang disandarkan pada pengendalian adanya “abnormalitas” akan berakhir mengecewakan.

Mengapa saya menyebutkan KKN sebagai *the way of doing politics*, jawabannya sangat sederhana. Pertama, jika dilihat wilayah sebaran dan kedalaman gejala ini, maka KKN telah menjangkau setiap inci dari wilayah politik yang tersedia, dan telah menjangkau level yang paling rendah dari struktur kekuasaan yang terbangun selama Orba. Siapa orang, arena dan lembaga yang tidak menjadi bagian dari KKN selama Orba? Jawabannya, nol. Kalaupun terdapat perbedaan, maka hal ini lebih berkaitan dengan skala ketimbang substansi KKN. Besaran yang di-KKN-lah yang membedakan satu orang dengan orang lainnya, satu daerah dan daerah lainnya, dan satu institusi dengan lainnya; dan bukan substansinya. Pada level birokrasi pemerintahan, baik sipil dan militer, sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap proses untuk menjadi bagian dan sistem birokrasi tersebut telah menemukan uang sebagai cara paling efektif dan digunakan se-cara sangat luas. Mulai dari rekrutmen, promosi, termasuk tahapan jenjang pendidikan yang harus dimasuki untuk bisa menduduki eselon tertentu, mutasi dan rotasi dalam birokrasi menjadi peristiwa-peristiwa ekonomi penting dalam birokrasi dimana KKN menemukan ruang maksimalnya. Bahkan karena sedemikian “normalnya” KKN dijadikan sebagai metode pengelolaan kekuasaan, sejumlah propinsi mendapat predikat pengganti yang bahkan dengan bangga dipakai oleh para birokrat sendiri – Semua Urusan Memakai Uang Tunai, sebagai peminjaman dari SUMUT, misalnya. Atau memelesetan argumentasi hukum – UUD, misalnya – dengan Ujung Ujungnya Duit. Masih

banyak lagi contoh kecil yang bisa dikedepankan. Tapi substansinya sama: pada level pemerintahan Negara KKN adalah *way of running government*.

Lebih jauh lagi, KKN telah menjadi bagian dari *way of doing politics* di tingkat masyarakat. Pemilihan kepala desa di Jawa, bisa dipakai sebagai ilustrasi: kombinasi antara bekerjanya “kemeyan, uang dan – hingga level tertentu – kekerasan” sudah menahun dalam proses politik di pedesaan Jawa. Karenanya, sebuah efek sampingan – sebuah penyimpangan, sebuah anomali – dari bekerjanya sesuatu yang normal, tidak mungkin dan tidak masuk akal dapat bekerja di semua lini dan lapis dari sistem itu sendiri, kecuali ia sudah merupakan sistem itu sendiri. Pada ranah masyarakat yang lain, para sopir truk yang memasuki Jakarta pernah diberitakan akan membuang korek api yang berisi uang sogokan ke para petugas kepolisian guna memastikan aktivitas mereka tidak mendapatkan halangan dari pihak polisi. Karenanya, pemberian uang semacam selalu disebutkan sebagai “pelicin” sebuah metode untuk menerabas keruwetan kerja dalam birokrasi sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem pengelolaan kekuasaan Negara secara umum. Jika argumentasi yang dibangun Huntington dan Heidenheimer sebagaimana disampaikan sebelumnya dibaca secara hati-hati, akan tampak bahwa korupsi bukan sebuah proses yang terpisah, tapi merupakan sisi lain yang berfungsi sama fundamentalnya dengan proses pelem-
bagaan di kebanyakan negara dunia ketiga guna bergerak ke arah modern. Korupsi, dengannya, adalah jalan politik yang sama sahnya dengan modernisasi kelembagaan politik.

Kedua, bangunan politik Orba mampu tegak lama karena ditopang oleh kapasitasnya untuk menjalankan secara efektif *politics of carrots* – disamping *politics of stick*, tentunya, yang juga membutuhkan pembiayaan tak terhingga Sejarah Orba membuktikan, terutama sejak pertengahan 1970-an, mengungkapkan karakter kekuasaan renumeratif negara – untuk kemudian berubah menjadi koersif renumeratif kekuasaan Soe-harto sejak akhir 1980-an²³ – Johan Galtung, –telah berfungsi efektif dalam mendapatkan kepatuhan dan loyalitas tanpa *re- serve* berbagai komponen yang signitikan secara sosial, politik, dan kultural terhadap keseluruhan bangunan dan ideologi Orba. Penggunaan insentif material guna mendapatkan kepatuhan dan loyalitas berbagai komponen – termasuk sebagai instrumen penghukuman bagi yang membangkang –, termasuk dalam birokrasi, telah menciptakan sebuah sistem pengelolaan kekuasaan yang sepenuhnya bercorak koruptif. Akibatnya, merupakan kegagalan secara sistem jika ada satu atau dua orang yang mencoba untuk keluar dari jaringan bersekongkolan penyalah- gunaan kekuasaan negara yang bersifat sistemik ini.

Pengalaman Orba membuktikan, korupsi telah diijinkan sebagai bagian dari mekanisme pertukaran antara birokrat dan rezim politik, yang oleh perkembangan waktu, bermetamorfosis menjadi sistem dan metode pengelolaan kekuasaan Negara. Kita menyaksikan, bahkan dengan sengaja elit – elit yang menunjukkan tanda-tanda pembangkangan secara cepat dipromosikan oleh pusat kekuasaan ke jabatan tertentu yang lebih memperbesar kemungkinan pejabat bisa memperkaya din dan jaringannya, dengan kompensasi menanggalkan keseluruhan hasrat

pembangkangannya dan mengembangkan loyalitas dan kepatuhan penuh pada kekuasaan. Kegagalan seseorang untuk mengikuti aturan main ini akan berakibat pada terhempasnya yang bersangkutan dari arena resmi negara, yang bermakna pula kehilangan seluruh keuntungan ekonomi, sosial dan kultural yang dinikmati. Penguasa Orba memiliki metode yang efektif untuk memastikan kehilangan di atas sungguh-sungguh terjadi, antara lain lewat pembunuhan karakter – dihempaskan dengan alasan legal sebagai koruptor, misalnya.

Dengan demikian, mekanisme pengelolaan kekuasaan yang dikembangkan selama Orba – atau paling tidak sejak era pertengahan 1970-an, KKN telah menempatkan pejabat-pejabat publik yang memahami KKN sebagai sebuah “penyimpangan” untuk menghadapi dua pilihan: keluar secara total atau menjadi bagian dari sistem KKN yang dibangun tetapi dengan tetap menahan naluri kerakusannya yang bersifat alamiah. Dalam kenyataannya, mekanisme pengelolaan yang dikembangkan lebih banyak orang yang secara sukarela tunduk dan bahkan secara eksekutif memanfaatkan KKN secara maksimal, ketimbang mereka yang memilih hidup di luar arena kekuasaan atau birokrasi.

Kekuatan terpenting dari sistem pengelolaan kekuasaan yang bersifat koruptif-total ini mengandalkan pada dua hal berikut.

- (1) Kemampuannya memperbesar dan merumitkan KKN sehingga efektif dalam menjangkau semua segmen dan individu dan bersifat kompleks. Konsekuensinya, penguraianya membutuhkan energi yang berada di luar kapasitas individu dan instansi yang tersedia semisal hukum untuk menghandle-nya. Kegagalan langkah hukum dalam menjangkau

banyak kasus KKN sekarang ini, bisa dilihat sebagai contoh. Kemampuan di atas diwujudkan melalui variasi instrumen dan mekanisme. Contoh-nya adalah lewat sistem administrasi keuangan yang janggal. Uang jalan yang jumlahnya jauh dari yang kongkrit diperlukan, misalnya, sehingga memaksa individu yang jujur sekalipun tak bisa mengelak untuk bersekongkol mendukung KKN. Gaji yang sangat minim juga menjadi strategi politik utama, bukan saja dalam memberikan alasan “ekonomis” bagi KKN, tapi juga menyediakan alasan “moral” bagi para pelaku KKN untuk membenarkan tindakannya dihadapan publik, keluarga dan lingkungan serta ke hati nuraninya sendiri, bahkan mungkin dihadapan Tuhan. Ini yang membuat banyak pelaku KKN bisa tetap tidur nyenyak dan tak pernah terganggu oleh gugatan atau bahkan, khotbah keagamaan sekalipun. Salah satu paradoks dalam perkembangan kemasyarakatan kita selama era Orba adalah: perlombaan memperluas pengaruh, tapi tak pernah ber- sentuhan, antara KKN - yang diekspresikan dengan semakin luas dan dalamnya KKN merasuk ke dalam tubuh birokrasi, bahkan masyarakat – dengan kesadaran formal beragama – yang diekspresikan lewat penambahan secara dramatis jumlah orang yang memeluk agama secara resmi dan penambahan menakjubkan dari sarana-sarana peribadatan. Penelitian-penelitian lebih mikro mengenai subyek ini, menurut hemat saya akan menegaskan preposisi di atas.

Mata rantai rekrutmen dan promosi, baik ke jabatan-jabatan politik maupun birokrasi, juga dikembangkan sedemikian rupa guna memfasilitasi bekerjanya KKN secara

efektif. Menjadi apapun di republik ini, melibatkan uang haram sebagai bagian utamanya. Ke semua ini menciptakan KKN sebagai sebuah mata-rantai yang saling mengkait tanpa bisa ditelusuri ujung-pangkal-nya. KKN, dengannya, berkembang menjadi sistem itu sendiri dan sekaligus metode yang tak terelakkan.

Kesulitan-kesulitan utama dalam penyelesaian berbagai kasus KKN seperti yang kini dihadapi rezim Habibie tampaknya berkaitan erat dengan hal ini. Sebagai bagian prinsip dan sebuah sistem yang dibangun di atas KKN sebagai metode utamanya, menjadi sangat sulit bagi individu, betapapun inginya dia, untuk “mengkhianati” sistem yang membesarkannya, kecuali resiko-resiko hukum dan politik serius siap ditanggungnya. Mengapa? Karena setiap orang disandera oleh sistem itu sendiri.

- (2) Sistem ini memproteksi dirinya secara maksimal dari kemungkinan penyusupan elemen-elemen subversif – yakni elemen-elemen moralitas dan etika. Bahkan sangat tampak bahwa sistem hukum pun dikembangkan hingga pada posisi sebagai kekuatan untuk melegalisasi KKN secara sah. Kasus mobil Timor sebagai “penyelundupan massif mobil – sederhana saja karena tak membayar pajak – mendapatkan landasan legalnya pada Kepres tentang Mobil Nasional. Secara lebih luas, kita menyaksikan sistem yang dibangun Soeharto imun terhadap kehadiran pertimbangan moralitas dan etika. Sekalipun secara verbal-formalistik isu-isu etik dan moralitas selalu dikembangkan sealam Orba, bahkan dimassalkan melalui program P4 yang sangat monumental,

efeknya terhadap perilaku sosial para pejabat hampir nol. Hal ini terungkap sangat baik dari adanya pemisahan antara moralitas publik dan individual yang berkembang atau dikembangkan secara sadar di antara para penye-lenggara negara. Orang yang saleh secara individual – paling tidak terungkap lewat kesetiaannya menjalankan secara formal ajaran agamanya – tidak jarang merupakan pelaku KKN yang paling utama. Dan yang lebih mendasar lagi, tidak ada rasa bersalah terhadap KKN yang dikerjakan yang terungkap lewat demonstrasi secara terbuka di hadapan publik semua hasil KKN. Bahkan hingga hari ini, pelaku KKN utama masa lalu, memiliki ketegaan moral untuk menyebut dirinya sebagai tokoh reformasi di era sekarang ini. Di sekeliling kita, para pelaku KKN masa lalu, dengan tenangnya berkotbah tentang perlunya pemberan-tasan KKN dan bahkan dirinya sendiri adalah pelopor ulung. Inilah paradoks kedua dalam perkembangan kontemporer masyarakat kita.

Metode proteksi lainnya dilakukan melalui pengembangan “sistem distribusi” hasil-hasil KKN yang memungkinkannya memperluas wilayah kontrolnya dan sekaligus memperjamak kuantitas “pengikutnya”. Sekalipun pengembangan sistem distri-busi ini tidak sungguh-sungguh mencerminkan prinsip “keadilan” – karena selalu yang berada pada piramida tertinggi atau pada sentrum kekuasaan mendapatkan lebih –, tapi paling tidak, distribusi yang dilakukan tidak menghasilkan kelompok atau individu yang dikecualikan. Seberapa pun terbatasnya, setiap bagian dan individu dalam jaringan birokrasi menjadi bagian, baik yang bersifat aktif, maupun

pasif. Karenanya bisa dimaklumi jika di kalangan rakyat kebanyakan muncul keyakinan bahwa dijeratnya satu dua pejabat dalam kasus KKN, bukan disebabkan karena KKN itu sendiri, tapi pada kegagalan – entah karena ke-serakahan, atau karena sebab-sebab yang lain – yang ber-sangkutan untuk mendistribusikan hasil-hasil KKN pada waktu dan porsi yang seharusnya pada berbagai pihak sebagai bagian penting dari keseluruhan metode pengelolaan politik. Dengan demikian, pinalti yang harus ditanggung tidak terkait dengan KKN itu sendiri, tapi dalam kealpaan mematuhi aturan bermain yang terkait dengan “hak” pihak lain untuk menikmati barang haram yang sama. Pesannya justru ingin mempertegas: KKN ada-lah bagian dari sistem kerja kolektif dan tidak boleh diperlakukan sebagai “hak” – atau “kejahatan” ketika KKN kita lihat sebagai penyimpangan – individual.

Sistem proteksi birokrasi yang juga bisa diidentifikasi adalah pemberlakuan KKN sebagai bagian dari sistem promosi, demosi dan mutasi dalam birokrasi yang memaksa siapapun yang hidup di dalamnya untuk paling tidak menjadi pelaku aktif KKN sekali dalam keseluruhan usia karirnya di birokrasi. Hampir bisa dipastikan tidak satupun pendidikan penjenjangan dalam birokrasi yang tak melibatkan penyuapan sebagai syarat kesertaan dan kelulusan yang pantas. Demikian pula, di sejumlah instansi penempatan pejabat publik pada posisi dan daerah untuk sebagian merupakan fungsi dari penyuapan terhadap lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa untuk bisa dipromosikan ke jabatan “gemuk” dan atau untuk menjabat di daerah “gemuk”, aneka kriteria normatif yang berlaku

dalam birokrasi, termasuk dalam kepolisian merupakan faktor sekunder – untuk tidak menyebutkan sebagai faktor “pura-pura” – jika dikonteskan dengan peranan “suap” sebagai faktor “sungguhan” – atau paling optimis, keduanya menjadi kriteria-kriteria yang sama bobot dan strategisnya. Dengan sistem kerja seperti ini, seorang birokrat, termasuk yang berada di kepolisian atau instansi militer, dipaksa untuk “menebus haknya” untuk berada pada jabatan publik; dan de-ngannya, mata rantai korupsi semakin diperluas, diperumit dan semakin kokoh tanpa bisa disabotase oleh “oknum-oknum” yang ada di dalamnya.

Penutup

Perbincangan kita mengungkapkan, KKN merupakan sebuah sistem dan sekaligus metode pengelolaan kekuasaan ne-gara dan pemerintahan yang dikembangkan secara sadar. Sekalipun argumentasi tentang anomali tampak sangat logis dan dengan mudah bisa dicerna, akal sehat seorang awam sekalipun, menurut hemat saya KKN tidak bisa diandaikan dan diperlakukan sebagai sebuah penyimpangan terhadap kenormalan, dan ka-renanya, bisa disudahi melalui sejumlah tindakan korektir atasnya.

Penyudahan KKN membutuhkan perubahan secara total sistem yang dibangun untuk digantikan dengan sesuatu yang baru. Konsekuensinya, pergantian kekuasaan menjadi sesuatu yang imperatif sifatnya. Sekalipun demikian, perlu juga digarisbawahi bahwa daya seduksi kekuasaan hampir tidak terhingga, demikian pula dengan daya seduksi KKN. Karenanya, menjadi penting untuk dipahami bahwa pergantian kekuasaan tanpa diikuti oleh upaya serius untuk menata kembali bangunan sistem dan metode

kerja yang sudah mapan boleh jadi akan berakhir dengan pergantian pelaku KKN semata-mata tanpa mampu menyentuh substansi persoalan. Karenanya, perubahan pemerintahan, harus diikuti oleh penataan fundamental pada berbagai aspek penyelenggaraan negara, termasuk dan terutama reformasi birokrasi secara menyeluruh. Di sanalah sarang korupsi bersemai. Di sanalah seluruh seni berkorupsi dikembangkan, diperancang, dan disosialisasikan dari generasi ke generasi sebagai metode kerja. Di sana pula sistem kekebalan bagi diri sendiri – antara lain lewat pengembangan kompleksitas prosedur dan administrasi – dikembangkan dan disempurnakan dari waktu ke waktu sehingga mencapai tingkatannya yang paling efektif. Di sanalah KKN sebagai sebuah sistem menemukan ruang survival dan bahkan ruang pembesaran dirinya. .

Karenanya, pengawalan secara terus menerus atas kekuasaan politik baru merupakan pekerjaan wajib yang tak terhindarkan. Hal ini sudah tentu dapat dilakukan melalui pen-ciptaan kelembagaan baru dengan otoritas yang cukup untuk menghadang laju KKN sebagai sebuah kejahatan politik serius. Tetapi belajar dari pengalaman kegagalan di masa lalu yang selalu menggunakan metode “pembuatan lembaga baru sebagai solusi”, sebuah lembaga baru di masa nanti harus sungguh-sungguh dirancang untuk bisa menghindarkan diri dari jebakan kesalahan yang sama: menjadi sarang berikutnya dari KKN sebagaimana berbagai lembaga dan fungsi pengawasan di masa lalu.

Mengalir dari argumen yang dibangun di atas, mudah-mudahan sudah bisa terungkap bahwa pertanyaan-pertanyaan dasar yang muncul dalam masyarakat, seperti kebijaksanaan publik apa

saja yang berpotensi untuk melahirkan KKN, ataupun pertanyaan di sekitar *political will* dan *political action* bagi penyudahan korupsi bukan merupakan pertanyaan yang relevan, sekalipun sangat menarik untuk diajukan. Pertanyaan-pertanyaan ini hanya relevan jika KKN diandaikan sebagai sebuah penyimpangan dari sebuah kenormalan dan karenanya, identifikasi yang cermat atas celah-celah penyimpangan, penegasan kembali komitmen politik untuk berpemerintahan secara baik dan bersih, serta reorientasi tindakan politik akan berakibat positif pada pengurangan KKN.

Mengapa pertanyaan-pertanyaan di atas menjadi tidak relevan? Jawabannya sangat jelas. Karena pertanyaan kedua dan terakhir menjadi sangat tidak relevan karena semua kemauan dan tindakan, memang berjalan ke arah penguatan KKN sebagai sistem dan metode, bukan sebaliknya. Sementara pertanyaan pertama hanya bisa dijawab secara sederhana, “semua kebijaksanaan adalah subyek dari KKN sebagai *way of doing politics*”.

Catatan Akhir

1. Judul asli, Aspek Politik KKN di Indonesia. Bab ini merupakan makalah acuan diskusi yang disampaikan penulis dalam Seminar Nasional *Menyambut Lahirnya UU Tindak Pidana Korupsi yang Baru dan Antisipasinya Terhadap Perkembangan Kejahatan Korupsi*, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum, UGM, Yogyakarta, 11 September 1999.
2. lihat Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital*, Allen & Unwin Pty Ltd, North Sydney, 1986. Data yang disajikan Robison mengungkapkan instansi yang berkaitan dengan pekerjaan umum ini merupakan instansi yang paling rawan terhadap korupsi. Emil Salim dalam penjelasannya pada Robison memperkirakan jika korupsi dan penyimpangan di Departemen Pekerjaan Umum dapat dikurangi maka akan menghemat keuangan negara karena DPU menyerap Rp 761 trilyun anggaran pembangunan. *Ibid*, hal. 393.

3. Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Causes and Prevention of Corruption*, Delta Orient (Pte) Ltd, Singapura, 1975. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Al Ghozie Usman, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1975.
4. Lihat misalnya, G Myrdal, "Corruption: Its Causes dan Effects", dalam A J. Heidenheimer, M. Jonston dan V. T. LeVine, (Eds), *Political Corruption A handbook*, Transaction Publishers, 1989.
5. G E. Calden dan N.J. Calden, "Administrative Corruption", *Public Adminstraion Review*, May-June, 1977.
6. Syed Hussein Alatas, *Corruption and the Destiny of Asia*, Prentice Hall (M) Sdn. Bhd and Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd, Malaysia. 1999. Pada fase ketiga, demikian Alatas, "...corruption becomes self-destructive, having destroyed the fabric of society". Kehancuran seluruh bangunan sistem kemasyarakatan tampaknya pertama-tama dan terutama sebagai akibat dari meluas dan mendalamnya daya sebar dan penetrasi korupsi hingga mencapai sebuah cakupan penyebaran dan fase penetrasi yang tak dapat lagi disanggah oleh sistem yang bersangkutan. Korupsi, sama halnya dengan kanker dalam sistem tubuh manusia, telah mencapai stadium yang menghancurkan seluruh sistem kekebalan tubuh manusia. Kematian, dengannya, adalah akhir cerita yang sudah sejak awal diketahui.
7. Lihat, Etzioni-Halavy, Eva, *Bureucracy and Democracy, A Political Dilemma*, Routledge, London, 1983, memunculkan konsep tentang "governmental over loaded" dan "ministerial turnover".
8. Lihat misalnya, Fred W. Riggs, "Bureaucracy and Political Development", *Political Development and Social Change*, eds; Jason L. Finkle and Richard W. Gable, John Wiley & Sons, Inc, NY, 1966.
9. Eksplorasi yang sangat menarik mengenai kaitan antara legitimasi dan korupsi selama era Orba dapat dilihat dalam, Nico G. Schulte Nordholt, "Corruption and Legitimacy in Indonesia: An Exploration," *Corruption and Legitimacy* , eds Heleen E. Bakker & Nico G. Schulte Norgholt , Siswo Publication, 1996.

10. David Osborne dan Ted Gaebler. *Reinventing Government: HOW the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book Reading MA, 1992. Buku ini sedemikian luas dibaca dilingkungan birokrasi sesaat setelah diterbitkan dan bahkan di hampir semua departemen dan daerah telah dilakukan pelatihan-pelatihan yang berkaitan dengan ide *reinventing government* ini. Sangat jarang birokrasi tingkat menengah ke atas yang tidak fasih membicarakan buku ini. Tapi ironisnya, aktivitas “proyek Rego” ini justru menjadi salah satu pusat penyimpangan anggaran yang sangat serius pula, sama halnya dengan berbagai “pelatihan” mengenai “Waskat” – pengawasan melekat – yang digandrungi dan menjadi “proyek primadona” berbagai departemen dan daerah pada dasawarsa 1980-an. Lihat pula, David dan Osborne Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Weshley Publishing Company, Reading MA, 1997.
11. David Held, *Democracy and the Global Order; from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, California, 1995; Keith Dowding, *The Civil Service*, Routledge Publisher, New York, 1995; Charles Heckscher dan Anne Donnellon. *The Post Bureaucratic Organization, New Perspective on Organizational Change*, Sage Publication, California, 1994; Peter Drucker, *The New Realities, in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*, Harper Collins Publisher, New York, 1994.
12. Sekalipun tidak bisa dipastikan, tampaknya asumsi kegagalan pada level moral telah menjadi dasar yang menjustifikasi proyek ambisius Soeharto berupa Pendidikan Moral Pancasila - P4 – yang dirumuskan sebagai “bukan tafsir dan tidak dimaksudkan untuk menafsirkan Pancasila”. Di samping ranah pendidikan formal, seperti sekolah pada semua tingkatan, P4 yang diargumentasikan sebagai ajaran moral yang berintikan “mawas diri atau pengendalian diri” diberlakukan secara massif. Hingga hari ini, masih ditemukan berbagai “pengumuman” tentang jati diri sebagai “desa pelopor P4” di gerbang masuk ataupun kantor desa di berbagai daerah. Pelaksanaan program P4 sendiri, sekalipun belum pernah diaudit, nampaknya merupakan

salah satu sarang penyalahgunaan uang negara yang sangat serius di masa lalu, di luar tentunya, proyek proyek dana Inpres, seperti reboisasi.

13. Onghokham, "Tradisi dan Korupsi" dalam Bunga Rampai Korupsi, penyunting Lubis, Mochtar dan James C. Scott, LP3ES, cetakan pertama 1985.
14. Harold Crouch, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia" *World Politics*, Juli. 1979.
15. Mochtar Lubis, Bunga Rampai Korupsi, *ibid.*, misalnya menegaskan, "*Salah satu lingkungan yang baik bagi berkembangnya tindakan korupsi tiada lain adalah kehadiran birokrasi patrimonial, tidak saja dalam bentuk-bentuknya yang tradisional di masa lampau, akan tetapi dalam bentuk-bentuknya yang baru, yang memakai kedok birokrasi modern, seperti Badan Pengawas Keuangan Negara, Inspektur Jenderal di tiap kementerian, Parlemen, alat penuntut umum, dsbnya*", hal. xix.
16. Onghokham, "Tradisi dan Korupsi" dalam Bunga Rampai Korupsi, *ibid.*
17. Robert O. Tilman, Timbulnya Birokrasi Pasar Gelap: Administrasi, Pembangunan dan Korupsi di Negara-negara Baru dalam Bunga Rampai Korupsi, *Ibid.* Diterjemahkan dari Robert O. Tilman. "Emergence of Black Market Bureaucracy: Administrations, Development, and Corruption in New States", *Public Administration Review*, September-Oktober, 1968.
18. Heleen E. Bakker, "Corruption and Legitimacy: An Institutional Perspective", dalam Heleen E. Bakker dan Nico G. Schulte Nordholt (Eds.), *Op. Cit.* Hal. 30.
19. P. de Vries sebagaimana dikutip oleh Heleen E. Bakker, *ibid.*
20. Untuk konsep *horizontal institutional gap* – terkait dengan kesenjangan norma lama dan baru – dan *vertical institutional gap* – terkait dengan kesenjangan antara otoritas sistem ekonomi, sosial yang dan politik bersifat nasional dengan karakteristik persoalan yang dihadapi yang bercorak global dan internasional – dapat dilihat dalam, Heleen E. Bakker & Nico G. Schulte Nordholt, Introduction, dalam Bakker dan Nordholt, (Eds.), *Op. Cit.* h. 10-.
21. Samuel R Huntington, "Modernization and Corruption", dalam A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T., LeVine, (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, 1989, h. 381.

22. Abueva seperti dikutip A. J. Heidenheimer, (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Publishers, 1970. h. 479.
23. Johan Galtung, On the Social Costs of Modernizations Social Disintegration, Atomie/Anomie and Social Development dalam *Jurnal Development and Change*, Volume 27 No.2 April 1996.

BAB 11

Mengira-ngira Indonesia 2003-2005¹

Pengantar

Dua tahun antara bulan Oktober 2003 dan Oktober 2005 merupakan salah satu periode paling penting bagi Indonesia karena akan banyak menentukan arah perkembangan politik bangsa ini ke depan. Pada paruh pertama antara bulan Oktober 2003 dan Oktober 2004, sebuah proses politik untuk menghasilkan kepemimpinan politik dan pemerintahan baru melalui mekanisme Pemilu akan diselenggarakan.

Sekalipun Pemilu bukan merupakan pengalaman pertama bagi Indonesia, – kita telah mengalami Pemilu pada tahun 1955, 6 kali Pemilihan selama era Orde Baru, dan 1 kali pada era “Reformasi” – peristiwa Pemilu 2004 merupakan momentum politik paling penting bagi Indonesia saat sekarang¹. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, tapi yang terutama adalah karena Pemilu oleh berbagai kelompok dipahami dan diyakini sebagai arena dan momentum “perang” untuk menentukan “pemenang”. Persepsi semacam ini terutama berkembang luas di antara kekuatan-kekuatan ideologis yang bersaing secara sangat luar biasa dan di antara kekuatan yang sangat berkuasa di era Orde Baru serta

kekuatan-kekuatan yang muncul kemudian yang pada masa lalu merupakan korban represi Orde Baru.

Dengan demikian, dilihat dari sudut pembangunan politik sebagai proses institusionalisasi politik dimana standarisasi nilai dan prosedur mulai diletakkan², tahun-tahun menjelang dan selepas Pemilu 2004 merupakan tahun-tahun transisi yang sesungguhnya. Tahun-tahun dimana pelembagaan politik akan mencapai bentuk jadi atau sebaliknya kita harus memulai dari awal lagi. Tahun-tahun dimana demokrasi baik sebagai prosedur maupun sebagai nilai bisa menemukan ruang hidup yang lebih pasti atau sebaliknya. Secara makro, hal-hal di atas akan sangat menentukan derajat kepastian dan stabilitas politik dan pemerintahan.

Proses yang terjadi antara tahun 2003 dan 2004 akan menentukan arah politik Indonesia karena proses tersebut akan mempengaruhi derajat kepercayaan dan ketidakpercayaan publik, baik publik politik maupun ekonomi terhadap kepemimpinan nasional dan pemerintahan yang baru. Pengalaman Indonesia membuktikan, stabilitas seluruh bangunan sistem sosial, ekonomi dan politik kita, tidak semata-mata ditentukan oleh pemenuhan syarat-syarat obyektif, tapi juga oleh persepsi subyektif publik atas sistem dan penguasanya.

Sementara pada paruh kedua antara bulan Oktober 2004 dan Oktober 2005, akan berlangsung proses pengujian dan penilaian terhadap kepemimpinan dan pemerintahan yang baru. Paruh kedua ini juga akan ditandai oleh terjadinya pergeseran perhatian dan aktor-aktor politik yang meliputi: pertama, pergeseran orientasi politik dan “perjuangan memperebutkan kekuasaan” ke

arah “perjuangan untuk mempengaruhi dan mengawasi kebijakan publik”. Kedua menyangkut pergeseran dari “orientasi politik yang bercorak ideologis ke arah orientasi kebijakan. Pergeseran ketiga melibatkan aktor, yakni dari “*ideological-based political activities*” ke arah “*policy-based political activities*”.

Paruh kedua ini tergantung pada press Pemilu paruh pertama – akan menentukan derajat kepercayaan dan ketidakpercayaan publik pada institusi dan mekanisme politik modern, seperti parpol, Pemilu, parlemen, dan sebagainya. Tingginya derajat kepercayaan publik pada mekanisme dan institusi politik di atas bisa dipastikan akan berimplikasi bukan saja pada stabilitas dan kepastian politik, pemerintahan, tapi juga bagi bekerjanya demokrasi sebagai sebuah prosedur politik. Sebaliknya, rendahnya derajat kepercayaan pada institusi dan prosedur yang ada, bisa diduga akan menyediakan lahan yang sangat subur bagi bertahan dan bahkan meluasnya *mob-politics*, yang ditandai antara lain oleh kembali meluasnya aktivitas politik ekstra parlementer dan ekstra partai politik.

Kedua proses yang ada saling terkait antara satu dengan yang lain. Keduanya akan sangat menentukan arah dan masa depan politik Indonesia. Karenanya, adalah imperatif sifatnya bagi kita untuk memahami dua tahun perjalanan politik Indonesia kedepan ini. Dengan cara ini, langkah-langkah antisipatif baik pada level kebijakan maupun teknis bisa dipersiapkan sejak dini sehingga dapat meminimalisasi resiko-resiko negatif, baik yang bersifat efek sampingan, maupun yang memang bersifat sistemik dan *inherent* dalam sistem yang ada.

Tulisan ringkas ini merupakan telaah awal yang didasarkan pada pengamatan dan pembacaan atas informasi dan data baik yang diperoleh lewat pemberitaan berbagai media massa, maupun yang dihimpun melalui penelitian-penelitian, termasuk polling. Analisis juga didasarkan pada pengalaman empirik penulis dalam interaksi dengan berbagai kalangan, baik politisi, birokrat, pengamat, peneliti, maupun aktivis LSM dan organisasi-organisasi lainnya.

2003 – 2004 : Pemilu sebagai *Driving Force*

Ciri paling fundamental yang akan menandai politik Indonesia antara tahun 2003 dan 2004 adalah terjadinya konsolidasi dan kontestasi antar kekuatan-kekuatan ideologis, dan mobilisasi serta massifikasi politik nasional. Seluruh energi nasional, akan dikerahkan secara maksimal dan dalam skala massif oleh berbagai kekuatan ideologis, politik, dan bahkan material yang ada dalam masyarakat. Demikian pula setiap wilayah dan segmen masyarakat Indonesia akan dilibatkan dalam proses yang ada. Sebuah proses politisasi yang bersifat total akan berlangsung. Hal di atas disebabkan oleh adanya Pemilu yang tahapan-tahap- an awalnya sudah dimulai sejak beberapa bulan yang lalu.

Pemilu 2004 menjadi pusat gravitasi dari semua pergulatan dan aktivitas politik nasional pada periode satu tahun kedepan³. Hal ini disebabkan karena lebih dari pemahaman klasik yang diajarkan dalam teori demokrasi, Pemilu 2004 akan menjadi ajang penentuan bagi proses kontestasi ideologi yang sudah berlangsung lama. Dalam maknanya yang standar, Pemilu adalah arena, mekanisme dan sekaligus momentum pengujian atas legi-

timasi rezim politik dan sekaligus sebagai arena, mekanisme dan momentum pergantian kepemimpinan politik nasional secara damai dan regular. Sementara pada tataran empirik selama periode Orde Baru, enam kali Pemilu praktis berfungsi sebagai momentum, mekanisme dan peristiwa peneguhan kembali legitimasi rezim politik; dan karenanya tak terhindarkan dari berbagai bentuk kecurangan, termasuk intimidasi dan manipulasi. Tidak mengherankan jika “bebas” dan “adil” senantiasa muncul sebagai gugatan diam-diam selama periode Orde Baru karena wataknya yang jauh dari standar sebuah Pemilu yang demokratis.

Pemilu 2004 sangat berbeda baik menurut standar teori demokrasi maupun berdasarkan pengalaman empirik selama orde Baru. Pemilu kali ini menduduki tempat lebih jauh. Kontestasi ideologis yang belum sepenuhnya selesai dalam proses amandemen UUD 45 – sebuah pergulatan yang juga sangat serius berlangsung dalam perdebatan di Konstituante dalam periode akhir 1950-an – terutama antara kekuatan nasionalis dan Islam politik, akan menemukan momentum barunya pada Pemilu 2004. Kerasnya perdebatan di sekitar sejumlah pasal kunci UUD 45, bahkan hingga melibatkan mobilisasi massa yang cukup signifikan dalam pembahasan UU tentang Sisdiknas, masih berlanjutnya kontroversi di sekitar rencana perubahan KUHP, meluasnya rumor mengenai RUU dalam bidang kesehatan, pornografi, dan sebagainya mengindikasikan bahwa politik formal Indonesia kini kembali menjadi arena pergulatan utama dan terpenting aneka ideologi yang telah mengakar dalam politik Indonesia sejak formasi awal berbangsa dan bernegara berlangsung. Dua kekuatan ideologis besar, Islam politik dan nasionalis, yang se-

lama Orde Baru dipasung sebagai ideologi “setengah terlarang” mulai mendapatkan ruang ekspresinya selepas dipaksa turunnya Soeharto, kini kembali dalam situasi seperti layaknya tahun 1950-an. Negosiasi politik yang tidak pernah terjadi dalam lebih dari 30 tahun Orde Baru menyebabkan masing-masing kekuatan ideologis ini tidak memiliki cukup ketrampilan dan pengalaman dalam berinteraksi secara politis. Masuk aka] jika praduga dan ketidakpercayaan timbal balik – sekalipun tidak pernah diakui secara terbuka oleh keduanya – menjadi karakter pokok yang menandai pola hubungan keduanya. Situasi inilah yang tampaknya akan menjadi determinan bagi politik Indonesia dalam satu tahun ke depan.

Pergulatan yang bercorak ideologis di atas akan semakin kompleks karena kekuatan partai Golkar yang menjelang dan selama Pemilu 1999 berada pada posisi sebagai pesakitan dan dihindangi psikologi sebagai “*underdog*”, kini menemukan kepercayaan dirinya kembali. Dalam perkembangan satu tahun terakhir ini, perubahan perilaku politik partai Golkar berlangsung sangat dramatis. Kehadirannya di hadapan publik yang dalam hampir 4 tahun pasca turunnya Soeharto bersifat minimalis, kini berada pada titik maksimum. Berbagai spanduk, dan berbagai atribut lainnya yang terkait dengan Golkar kini bisa dengan mudah ditemukan di sembarang wilayah Indonesia. Sesuatu yang sedemikian langka kita temukan pada hampir 4 tahun selepas turunnya Soeharto. Pada saat yang bersamaan, terjadi pula pergeseran wacana publik terhadap Golkar. Berbagai polling mengungkapkan bahkan partai ini secara cerdik mampu melakukan

terobosan politik melalui pengenalan sistem konvensi nasional⁴ dalam proses penentuan calon Presiden dari partai ini.

Dalam situasi seperti digambarkan di atas, tampaknya tidak terhindarkan jika partai Golkar akan memanfaatkan Pemilu 2004 sebagai peluang untuk dapat merestorasi politik masa Orde Baru yang secara bertahap mulai kembali mendapatkan dukungan terbuka dari publik sebagai akibat dari periode transisi yang sangat keras yang harus ditanggung publik. Dalam situasi ke-tidakpasnan dan destabilisasi kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang sudah berlangsung selama hampir 5 tahun, bisa diduga romantisme kehidupan Orde Baru yang jauh dari konflik dan hiruk-pikuk persilangan politik dan ideologis dengan berbagai "kepastian" dapat dengan cepat menulari hati publik yang awam terhadap politik. Hal di atas harus berhadapan dengan kesadaran tandingan yang juga memiliki akar yang dalam dan luas di publik Indonesia bahwa bagian terbesar dari seluruh ketidakpastian dan gonjang ganjing dalam berbagai bidang saat sekarang adalah produk langsung dari kehancuran sistemik dan mendalam yang berlangsung selama 32 tahun stabilitas dan kepastian politik yang dibangun Orde Baru. Akibat pertemuan dua psikologi ini, yakni penemuan kembali kepercayaan diri partai Golkar—apalagi pengalaman sejumlah negara Blok Timur membuktikan besarnya kemungkinan parta-partai masa lalu untuk bangkit kembali merebut kekuasaan politik – dan mulai meluasnya ekspektasi publik bagi kembalinya era stabilitas dan kepastian pada masa Orde Baru, partai Golkar yang tampil *low profile* dan sangat berhati-hati pada Pemilu 1999, akan mengubah secara drastis langkah-langkah politiknya. Tindakan-tindakan yang lebih agresif

bisa dipastikan akan diambil. Demikian pula dengan usaha-usaha simbolik dan kongkrit untuk membuktikan besarnya dukungan publik akan juga diambil. Untuk itu, diperlukan serangkaian “uji coba politik” seperti yang berlangsung di Bali beberapa waktu lalu, – yang berujung pada konflik antara pendukung politik partai Golkar dan PDI Perjuangan. Adalah sebuah psikologi yang normal jika Golkar memutuskan secara politik untuk merebut kembali kekuasaan politik nasional yang secara simbolik dapat kita baca dari slogan sederhana yang dikembangkan Golkar yang kini mulai terpampang di banyak arena publik dan digunakan dalam berbagai pertemuan, yakni “mari Bung kita rebut kembali”.

Problema bagi politik nasional kita adalah bahwa lima tahun bukanlah waktu yang cukup lama untuk mengubur semua trauma sebagian masyarakat atas politik tangan besi yang berlangsung selama Orba. Demikian pula, harga-harga sosial, ekonomi dan politik yang harus dibayar rakyat Indonesia selama lima tahun transisi awal politik nasional Indonesia juga bukan merupakan harga yang sedemikian mahal yang menyebabkan pengalaman buruk masa lalu bisa berlalu begitu saja. Dengan demikian bisa diperkirakan sejak dini, sikap melawan terhadap entusiasme dan optimisme partai Golkar untuk membawa kembali masa lalu ke realitas politik pasca 2004 akan mudah tumbuh dan meluas di kalangan masyarakat. Resiko-resikonya bisa sangat tinggi.

Pemilu 2004, dengannya, akan menjadi arena dan momentum persilangan antara ideologi-ideologi yang masih terus bersaing dan sekaligus arena pembuktian jaringan kekuatan lama melalui partai Golkar mengenai tingkat penerimaan publik atas diri mereka yang akan berhadapan dengan kekuatan lainnya.

Resiko yang mungkin ditimbulkan oleh proses politik di atas memang tidak perlu didramatisasi sebagaimana pembicaraan publik akhir-akhir ini, menyusul bentrokan dua kekuatan besar, PDI Perjuangan dan Partai Golkar di Bali beberapa waktu lalu. Terlampaui berlebihan untuk menyimpulkan bahwa Indo-nesia kini berada diambang “*perang semua melawan semua*”. Tetapi, terlampaui naif dan optimistik untuk mengabaikan bahwa potensi konflik sebagai akibat persaingan ideologi yang belum selesai dan benturan antara munculnya hasrat membawa kembali Orde Baru dan hasrat untuk menenggelamkannya untuk selamanya cukup kongkrit.

Bisa diperkirakan sejak awal bahwa skala potensi konflik tidak akan bersifat nasional. Konflik akan bersifat terbatas dalam ruang lingkup geografi yang terkait dengan lokalitas tertentu dimana level kompetisi ideologi dan politik antar berbagai kekuatan sangat tinggi. Sekalipun demikian, efek yang ditimbulkan pada masing-masing daerah bisa sangat serius dan mendalam seperti sudah dibuktikan oleh pengalaman konflik berkepanjangan di sejumlah daerah di Indonesia. Kita tidak bisa mengabaikan bahwa resiko-resiko terjadinya konflik terbuka di sejumlah kantong politik, semisal Bali, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan beberapa daerah lainnya cukup luas. Demikian pula kita tidak bisa mengabaikan bahwa skala kerusakan yang ditimbulkannya bisa sangat serius mengancam sendi-sendi berbangsa, bernegara dan berperintahan, bahkan bermasyarakat kita sebagaimana pengalaman sejumlah daerah mengungkapkan. Dengan demikian, mengidentifikasi secara lebih detail daerah-daerah dimana level kompetisi politik akan sangat tinggi antara kekuatan ideologis

dan antara kekuatan lama dan baru merupakan pekerjaan politik dalam negeri yang sangat penting guna dapat dirumuskan langkah-langkah antisipasi sejak dini.

Pemilu 2004 berbeda secara prinsipil dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Jika di masa lalu Presiden dan Wakil Presiden ditentukan lewat keputusan yang diambil oleh segelintir elit politik yang membentuk struktur oligarkhi yang bercorak konspiratif di MPR, dan juga belum dikenal adanya struktur DPD yang anggota-anggota dipilih secara langsung oleh rakyat di propinsi-propinsi, Pemilu kali ini justru mengalihkan hak untuk menentukan Presiden dan Wakil Presiden ke tangan rakyat. Dengan ini berarti, kompetisi politik pada Pemilu-Pemilu di masa lalu hanya terfokus pada kompetisi lintas partai. Pada Pemilu 2004 nanti, kompetisi semakin meluas hingga figur yang tidak hanya terbatas pada Presiden dan Wakil Presiden, tapi juga anggota DPD dan juga DPR/DPRD seiring dengan perubahan sistem pemilihan yang membuka kemungkinan bagi rakyat pemilih untuk memilih secara langsung wakilnya. Dengan hal di atas, wilayah subyektifitas yang akan ditambah oleh Pemilu ini semakin luas dan dalam yang menyebabkan potensi eksploitasi dan manipulasinyapun semakin besar.

Intensitas aktivitas politik yang tinggi dalam tahun pertama ini bukan saja disebabkan karena terjadinya pemajemukan aktor yang terlibat, tapi juga semakin panjangnya durasi waktu yang diperlukan untuk menyelenggarakan semua proses politik yang diharuskan oleh UUD 45 yang telah diamandemen. Fakta bahwa Pemilu legislatif dan Pemilu bagi Presiden dan Wakil Presiden akan mengambil waktu berbeda tapi masih berada dalam

sebuah sekuens waktu yang pendek, menyebabkan penyebaran “ketegangan politik” dilihat dari rentangan waktu yang tersedia akan semakin berlarut-larut. Di satu sisi ini dapat melahirkan kejenuhan dan merosotnya potensi konflik, tapi di sisi lain justru bisa berakibat sebaliknya, dimana pemeliharaan ketegangan politik yang berlarut akan menyediakan ruang konflik yang semakin besar.

Sebagai momentum yang akan menentukan pihak yang kalah dan menang, Pemilu 2004 tidak bisa tidak akan melibatkan mobilisasi politik. Mobilisasi akan berlangsung bukan saja dalam skala massif tapi juga akan menjangkau setiap jengkal republik ini dan sekaligus akan melibatkan semua *resources* yang tersedia.

Mobilisasi warga negara ke dalam politik Pemilu adalah yang paling kasat mata. Mobilisasi warga negara ini menjadi sangat krusial bagi para pesaing dalam Pemilu karena masing-masing akan memproyeksikan citra tentang “kebesaran diri” dan signifikansi dukungan politik rakyat terhadap diri mereka masing-masing. Karena mobilisasinya akan berlangsung pada momentum dan ruang yang praktis sama, bisa diperkirakan sejak awal potensi gesekan antara kekuatan di lapangan terbuka luas.

Mobilisasi warga negara bukan fenomena baru bagi Pemilu Indonesia. Bahkan pada skala yang lebih kecil seperti dalam pemilihan kepala desa hal ini sudah berlangsung sejak sangat lama. Yang menjadi problema adalah kemungkinan berlarutnya proses mobilisasi sebagai akibat dari perbedaan waktu pemilihan anggota legislatif dan Presiden beserta Wakilnya, sertaterbukanya kemungkinan bagi pemilihan putaran kedua Presiden dan Wakil Presiden. Persoalan kedua adalah bahwa kekuatan yang meng-

gerakkannya jauh lebih besar dan majemuk dibandingkan pada periode lalu. Orang boleh jadi tidak terlampaui antusias merespon mobilisasi yang digerakkan oleh sentimen kepartaian, justru karena penampilan anggota legislatif periode sekarang yang berada jauh di bawah ekspektasi publik. Tetapi mereka sangat mungkin untuk dimobilisasi ketika mereka mengasosiasikan diri dan atau memiliki kedekatan dengan figur calon Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPD tertentu. Hal ini hanya untuk mempertegas bahwa kekuatan bagi mobilisasi warga negara akan semakin berlipat ganda, membcrikan ruang yang cukup sedikit bagi warga negara untuk tidak melibatkan diri dalam Pemilu 2004.

Dalam kondisi seperti ini banyak hal bisa terjadi. Kejenuhan dan kelelahan fisik dan mental di kalangan aparat yang menjalankan fungsi pengamanan, kemerosotan fisik dan mental di kalangan penyelenggara Pemilu (KPU) dan pengawas di semua tingkatan, diikuti meningkatnya tekanan publik dan kekuatan-kekuatan yang potensial atau secara aktual tersingkir dari arena persaingan, ditambah dengan psikologi media massa untuk menyajikan semakin banyak lagi “kisah gagal” “ketidakbecusan” dalam proses Pemilu adalah faktor-faktor krusial yang harus diperhitungkan sejak dini. Interaksi di antara berbagai faktor di atas akan sangat menentukan seluruh proses Pemilu 2004.

Dalam konteks seperti ini banyak hal yang harus dipikirkan dan dipersiapkan dengan sebaik-baiknya. Mulai dari pengembangan sistem pengamanan yang melibatkan aparat dalam skala besar dan dengan ketrampilan khusus, metode pemeliharaan kesegaran fisik dan mental para petugas (pengamanan, penyelenggara Pemilu dan pengawas), hingga pada pengaturan detail

mengenai syarat-syarat mobilisasi politik inii, adalah sejumlah hal yang harus diperhatikan. Pada level yang lebih mikro, misalnya, pengaturan jadwal kampanye dan penyebaran atribut menjadi salah satu kunci. Pengawasan dan sistem pinalti yang adil dan tegas menjadi kunci lainnya. Jika tidak, bukan saja konflik akut dapat terjadi, tapi sengketa di sekitar ini akan berujung panjang dan menjadi beban bagi sistem politik nasional pasca pembentukan pemerintahan baru.

Mobilisasi warga negara tampaknya akan meluas dan sekaligus melibatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan para pejabat publik. Resiko paling minim yang akan ditanggung adalah meningkatnya tingkat kemangkiran dan kepedulian pada kerja birokrasi yang dapat meruntuhkan sistem pelayanan publik yang ada. Dalam beberapa bulan ke depan ini, bisa dipastikan perhatian para pejabat politik sebagai atasan birokrasi pada tugas dan tanggungjawab mereka akan mengalami penurunan. Ini akan mendorong para birokrat di bawah kendalinya akan mengambil sikap yang sama. Karena itu, sejak dini harus sungguh-sungguh dipersiapkan kebijakan yang dapat memastikan sistem pelayanan publik dapat terus efektif bekerja di tengah-tengah kealpaan perhatian pejabat politik yang mestinya berfungsi sebagai penentu arah kebijakan.

Dalam kerangka mobilisasi warga negara, penegasan pembedaan kawan dan lawan melalui manipulasi politik identitas dan sentimen komunal praktis merupakan hal yang tak terhindarkan. Fakta bahwa politik kepartaian Indonesia masih berkutat di sekitar ideologi adalah alasan yang kuat untuk menyimpulkan bahwa "*properties*" masing-masing partai ini akan dieksploitasi

hingga batas maksimum. Kondisi ini mengharuskan penetapan sejak dini aturan main yang jelas dan tegas. Sistem pengawasan pun menjadi kunci sementara ketegasan sifat baik pengawas maupun sistem hukum kita menjadi faktor lain yang diperlukan.

Mobilisasi warga negara juga akan menjangkau parlemen. Bisa dipastikan sejak awal akan terjadi kemerosotan secara dramatis perhatian parlemen pada semua tingkatan pada isu-isu publik dan perumusan kebijakan. Parlemen tidak akan lagi menjadi *locus* penting politik dalam maknanya sebagai arena perumusan kebijakan publik, baik nasional dan lokal. Bagian terbesar energi dan waktu anggota parlemen akan dipusatkan pada usaha-usaha menyelamatkan posisi politik mereka dalam Pemilu 2004. Sekalipun demikian perlu diperhatikan secara serius bahwa ini tidak berarti bahwa hasrat ekonomi anggota parlemen akan mengalami penurunan pula. Sebaliknya, bagi mereka-mereka yang masih akan terus berkompetisi dalam Pemilu, kebutuhan untuk mendapatkan sumberdaya anggaran yang besar bisa menjadi kekuatan penting ke arah eksploitasi lebih lanjut sumber daya finansial birokrasi lokal, dan atau menuntun langkah ke arah kolaborasi awal dengan kekuatan bisnis. Sementara bagi yang akan berakhir masa jabatannya dan tidak akan bertarung lagi, motif untuk mengamankan keuangan diri dan keluarga bisa dapat mendorong mereka ke arah yang hampir sama, kecuali kolaborasi dengan kekuatan bisnis bergeser menjadi pemerasan.

Dalam konteks seperti di atas, keputusan untuk mem-percepat pemilihan kepala-kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), menyediakan ruang baru yang tak pernah terpikirkan sebelumnya untuk mendapatkan sumberdaya finansial yang besar. Ini hanya

untuk mengatakan, politik uang dalam proses pemilihan kepala daerah hingga Januari 2004 nanti akan menjadi momentum dimana politik uang akan mencapai tingkatannya yang paling massif dalam sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia. Hal ini harus sejak dini diantisipasi karena akan meletakkan banyak tekanan pada Departemen Dalam Negeri, terutama dalam kaitannya dengan tekanan publik.

Mobilisasi sumberdaya, terutama finansial guna menopang mobilisasi warga negara dan pembiayaan aktivitas Pemilu lainnya akan menjadi fenomena kuat pada tahun 2003-2004. Kebutuhan akan anggaran yang sangat besar yang praktis tidak mungkin dicukupi oleh kekuatan finansial partai-partai dan para kandidat masing-masing, potensial memperburuk korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang hingga kini masih menjadi persoalan utama Indonesia. Para pejabat publik yang – entah suka rela atau terpaksa, entah terbuka atau tertutup – menjadi bagian dari proses pertarungan antar kekuatan dalam Pemilu 2004 adalah pelaku potensial. Karena itu, menjadi sangat penting bagi politik nasional kita untuk sejak dini menciptakan mekanisme yang dapat meminimalisasi resiko di atas. Kegagalan dalam hal ini akan melahirkan pertanyaan mengenai legitimasi hasil pemilihan, termasuk pemerintahan yang terbentuk. Persoalan ini akan berlarut dan menjadi beban bagi sistem politik kita di masa nanti.

Pertanyaan-pertanyaan yang berlarut mengenai “politik uang” akan kembali mempertegas fenomena lima tahun terakhir ini, yakni meluasnya *distrust* – ketidakpercayaan – publik pada institusi-institusi dan mekanisme politik (demokrasi) formal, termasuk negara dan pemerintah.

Bagian lain yang sangat penting dari mobilisasi *resource* finansial ini adalah bahwa Pemilu 2004 akan menyediakan ruang bagi masuknya kekuatan finansial pihak ketiga, termasuk dunia yang bergerak dalam dunia kriminal. Mereka bisa diperkirakan akan menggunakan momentum yang ada sebagai peluang bagi pencucian uang sambil menginvestasi jasa ke dalam politik partai dan bahkan politik nasional Indonesia.

Indikasi ke arah ini sudah mulai nampak sejak sekarang. Proses pemilihan kepala daerah di sejumlah daerah mengindikasikan kuatnya persaingan dan sekaligus kolaborasi antara kekuatan finansial yang berasal dari pelaku yang setengah aktivasnya berada di dunia kriminal dan politik formal kepartaian. Pemilihan yang sama juga mengindikasikan dilibatkannya aparat keamanan sebagai menjadi bagian dari sengketa atau persekongkolan antara “uang haram” dan “politik partai”. Sekalipun pembuktiannya sangat sulit dilakukan, sejumlah pemilihan kepala daerah memberikan signal yang kuat mengenai hal ini.

Jika hal ini tidak secara sungguh-sungguh ditangani sejak kini, resiko dapat saja muncul dimana politik nasional pasca Pemilu boleh jadi akan tersandera oleh kekuatan finansial yang akumulasi kekayaannya diperoleh melalui dan dalam dunia ilegal. Konsekuensi lebih lanjut adalah, ia bisa mendorong sentimen ketidakpercayaan publik yang semakin besar pada lembaga dan mekanisme politik formal yang ada. Pada saat yang bersamaan, besar kemungkinan aktivitas yang secara legal diharamkan semisal perjudian, dan sejenisnya yang banyak mendapat sorotan dan keluhan publik, akan menemukan dirinya berada di surga baru pasca Pemilu 2004 melalui perkawinan janggalnya dengan politik

negara. Jika hal ini sungguh-sungguh terjadi, akan semakin memperparah ketidakpuasan sosial, yang akan menjadi beban besar bagi politik nasional kedepan.

Pertemuan antara dunia kriminal dan dunia politik Indonesia pada momentum Pemilu 2004 bukan saja mungkin terjadi melalui politik uang, tapi bisa juga melalui mekanisme lainnya. Posisi saling mengancam antar kekuatan politik dan ideologis yang ada mendorong masing-masing kekuatan untuk memelihara citra dan kekuatan kongkrit untuk menghadapinya. Dalam konteks seperti ini, dunia kriminal – para preman – merupakan lahan yang sangat subur dalam menyediakannya karena potensi anarkhi yang dipunyai mereka. Di pihak dunia kriminal, persaingan di antara sesama mereka dalam memperebutkan “lahan” membuat mereka dengan cepat akan menemukan penyatuan diri dengan partai sebagai cara terbaik untuk mendapatkan proteksi. Persoalan yang muncul adalah ketika persaingan di antara dunia hitam ini sedemikian kerasnya dan diproyeksikan secara sengaja melalui pertarungan antar partai, terutama di saat-saat kampanye. Hal ini harus sungguh-sungguh diwaspadai karena partai - dalam suasana Pemilu yang sangat tegang – bisa diperalat oleh dunia kriminal untuk menyelesaikan sengketa mereka. Daya rusak dari situasi ini tidak bisa diremehkan, terutama jika kita bercermin pada pengalaman konflik Ambon yang berlarut-larut.

Potensi kerumitan politik yang dapat berubah akut dalam dalam satu tahun pertama sebelum terbentuknya pemerintahan baru tidak semata-mata bersumber pada persoalan persaingan ideologis dan watak Pemilu Indonesia yang sepenuhnya dimengerti

sebagai “perang” sebagaimana digambarkan di atas. Ia bisa juga bersumber dari hal-hal yang bersifat sangat teknis.

Sekalipun UU Pemilu tidak lagi meletakkan tanggungjawab teknis penyelenggaraan Pemilu di tangan pemerintah, tidak bisa diabaikan bahwa kesulitan dan atau kesalahan pada tingkat teknis penyelenggaraan Pemilu akan menuntun imajinasi masyarakat, terutama pihak-pihak yang kalah dalam Pemilu memasuki suatu wilayah yang sangat liar. Dalam konteks seperti ini, ideologisasi hal-hal teknis menjadi sangat mungkin.

Sebagai contoh, perubahan sistem pencoblosan yang menetapkan keabsahan suara berdasarkan kemungkinan kombinasi memilih partai saja atau partai dan orang sementara menempatkan pemilihan orang saja sebagai tidak sah dapat menjadi titik sengketa dalam perhitungan suara. Hal ini bisa berlanjut menjadi sengketa serius ketika ideologi disertakan dalam penafsiran. Karena itu, pekerjaan politik paling penting yang harus dilakukan bukan saja KPU tapi pemerintah dan parpol serta juga masyarakat yang tahu politik adalah melakukan pendidikan politik bagi pemilih mengenai aspek-aspek teknis. The *do and don't*-nya Pemilu harus dapat dimengerti secara jelas oleh warga masyarakat agar ia tidak berubah menjadi persoalan politik, dan bahkan ideologis nantinya. Saya kira sudah saatnya pemerintah pada semua level mengambil peran untuk melakukan tugas ini, terutama jika diperhatikan keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh KPU pada semua jajaran dimana sosialisasi mengenai Pemilu praktis belum dilaksanakan secara cukup berarti.

Karena sentralitas posisi Pemilu 2004 dalam politik Indonesia untuk satu tahun ke depan ini adalah imperatif sifatnya bagi

semua, termasuk dan terutama pemerintah agar sejak dini dapat mengidentifikasi setiap tahapan dan detail dari masing-masing tahapan serta aneka aspek teknis yang terkait dengannya yang potensial menggeret Pemilu menjadi arena yang rawan terhadap konflik ideologis dan politik. Inilah mungkin agenda politik paling penting yang harus dipersiapkan dalam tahun ini juga.

Pemilu 2004 juga memiliki implikasi yang sangat serius bagi masing-masing partai peserta Pemilu, terutama bagi partai-partai besar semisal PDI Perjuangan, Partai Golkar, PPP dan PKB. Perubahan pengaturan mengenai wilayah pemilihan mendorong dinamika internal masing-masing Parpol ke arah yang semakin cepat. Persaingan antara kader-kader, terutama di tingkat keca-matan akan sangat luar biasa, terutama bagi kabupaten atau kota dimana jumlah wakil dari suatu wilayah pemilihan yang merupakan gabungan kabupaten lebih kecil dari jumlah kecamatan yang berada dalam satu wilayah pemilihan. Akibatnya, persaingan ketat tak bisa dihindarkan, dan kemungkinan terjadi konsolidasi kekuatan menurut garis-garis kecamatan akan semakin serius. Hal ini bisa memfasilitasi terjadi gesekan antar sesama pendukung Parpol di tingkatan ini, terutama bagi daerah-daerah dimana wilayah administrasi kecamatan bertumpang-tindih dengan wilayah kultural, etnisitas, dan atau agama.

Tidak semua wilayah pemilihan akan menghadapi persoalan yang sama. Perbedaan karakter dan tipologi demografis antar daerah, perbedaan kultur dan tradisi antar daerah perbedaan pola hubungan antar warga dalam pada masing-masing daerah, merupakan faktor-faktor yang menyebabkan adanya perbedaan respon atas stimulus yang diberikan Pemilu. Daerah-daerah yang

potensi adalah daerah dengan jumlah kecamatan yang melebihi jumlah wakil rakyat akan dipilih di wilayah pemilihan tertentu dan daerah-daerah dengan tingkat pembilahan masyarakat berdasarkan garis-garis etnisitas dan agama sangat tegas mengikuti garis-garis wilayah administrasi kecamatan. Daerah kategori kedua ini juga tidak secara otomatis potensi melahirkan persoalan, karena akan sangat tergantung pada sejarah masing-masing, dan juga daya kontrol yang dimiliki partai atas kader-kadernya. Hal ini perlu diantisipasi sejak dini melalui pengenalan sebuah sistem rekrutmen yang fair oleh masing-masing Parpol. Pada saat yang bersamaan, persiapan aparat pemerintahan pada tingkatan ini juga diperlukan.

Dan sudut pandang pemerintah, Pemilu 2004 menjadi sangat krusial karena melalui mekanisme inilah legitimasi rezim dan pemerintahan diuji. Karena itu diperlukan adanya penciptaan kondisi yang memenuhi syarat-syarat sebuah pemilihan yang demokratis jika pemerintah menghendaki legitimasi politiknya di hadapan publik tetap terpelihara dengan baik. Dalam konteks ini, Daerah Istimewa Aceh Nanggroe Darusalam harus mendapatkan perhatian ekstra. Statusnya sebagai daerah militer jelas bukan merupakan kondisi ideal bagi penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Indonesia belum pernah memiliki pengalaman sekalipun dimana ada daerahnya yang berada dalam status darurat militer pada saat Pemilu diselenggarakan.

Solusi paling ideal bagi Aceh sudah tentu adalah penyudahan status darurat militer. Laporan-laporan yang dikeluarkan oleh penguasa darurat militer dan Panglima Operasi di Aceh mengindikasikan dari sudut militer kondisi di Aceh sudah jauh

membaik⁶. Lebih dari 65 persen kekuatan personil GAM sudah berhasil dilumpuhkan. Kurang dari 35 persen kekuatansenjatanya sudah dipatahkan. Jalur komando GAM juga sudah tidak efektif bekerja, sementara jalur suplai persenjataan dan logistik lainnya sudah sangat terbatas. Karenanya, ancaman yang masih tertinggal adalah potensi GAM untuk melakukan *regrouping* dan kemungkinan terjadinya serangan secara sporadis. Dari sudut ini, tidak ada lagi alasan yang cukup kuat untuk tidak menurunkan status darurat militer di Aceh ke tingkat yang lebih rendah.

Persoalan yang muncul adalah, pemerintah daerah, terutama gubernur yang akan mengambil alih kewenangan dan tanggung jawab politik jika status Aceh diturunkan menjadi darurat sipil dalam kenyataannya merupakan sumber masalah dan bukan bagian dari solusi Aceh. Rumor tentang meluasnya korupsi dan sikap *ignorance* adalah hambatan sangat serius yang menyebabkan berbagai pihak meragukan perubahan status Aceh akan menghasilkan sesuatu yang lebih baik. Karenanya, tidak mengherankan jika ada kecenderungan status darurat militer di Aceh lebih dilihat sebagai jawaban, sekalipun dalam perkembangan saat sekarang merupakan jawaban yang keliru.

Masalah lain adalah adanya kerancuan pandangan masyarakat di tingkat bawah dimana darurat militer diidentikkan dengan operasi militer. Keyakinan masyarakat lokal bahwa ancaman sporadik CAM masih akan serius menyebabkan mereka tetap mengharapkan status darurat militer diteruskan karena lewat itulah tentara dapat menjalankan fungsinya. Dalam situasi semacam ini, tidak mengherankan jika keseluruhan DPRD Kabupaten dan Kota di Aceh telah mengambil keputusan politik yang meminta

pemerintah Pusat melanjutkan status darurat militer di Aceh. Masyarakat umum pun banyak yang menyuarakan hal yang sama. Hal ini menempatkan pemerintah pada pilihan yang semakin terbatas, kecuali melanjutkan status darurat militer. Hanya saja ada persoalan serius dengan perkembangan sebagaimana digambarkan di atas. Pertama, darurat militer tidak identik dengan operasi militer. Operasi militer masih tetap dapat diselenggarakan tanpa harus berlandung pada payung darurat militer. Presiden dapat menggunakan kewenangan untuk melaksanakan hal ini dan TNI akan tetap dapat menjalankan fungsinya sebagai alat pertahanan negara sesuai dengan ketentuan UU No. 3 tahun 2003 mengenai Pertahanan Negara. Kedua, keputusan politik untuk menggunakan kekuatan militer tidak dapat dan tidak boleh didasarkan pada aspirasi masyarakat. Dengan kata lain, aspirasi masyarakat bukan dan tidak boleh dijadikan dasar dalam penggunaan kekuatan bersenjata. Penggunaannya sepenuhnya ditentukan oleh penilaian obyektif militer mengenai ancaman yang dihadapi. Dari perspektif ini, ancaman kongkrit GAM sudah tidak membutuhkan sebuah payung hukum darurat militer.

Yang harus diperhatikan dalam perkembangan Aceh dalam kaitannya dengan Pemilu adalah jika keputusan politik pemerintah sampai pada kesimpulan untuk melanjutkan status darurat militer di Aceh. Hal ini disebabkan karena inilah untuk pertama kalinya Pemilu diselenggarakan di satu daerah yang berstatus darurat militer. Hal adalah beban yang akan ditanggung oleh sistem politik nasional, terutama dalam kaitannya dengan legitimasi pemerintahan, jika kondisi yang diperlukan bagi Pemilu bebas dan jujur tidak terpenuhi.

Dalam status darurat militer, sudah seharusnya penyelenggara Pemilu dan pengawas Pemilu mempersiapkan mekanisme yang sangat khusus untuk menghadapi keadaan yang khusus pula. Hingga saat ini, tampaknya hal tersebut belum menjadi perhatian KPU, Panwaslu dan pihak-pihak terkait lainnya. Situasinya akan sama sekali berbeda jika status darurat militer dicabut. Dalam konteks seperti ini, sudah tentu perlu dicari jalan keluar yang masuk akal untuk mengatasi kelemahan Pemerintah daerah, terutama gubernur yang ada. Penggantian dengan penguasa sementara adalah salah satu kemungkinan. Tetapi menyertakan sebuah struktur baru berupa ke deputian yang menangani tanggungjawab khusus yang dirumuskan secara tegas dan terbatas ke dalam struktur pemerintahan lokal yang ada merupakan pilihan lainnya. Masing-masing dengan resiko politiknya sendiri-sendiri.

Masalah yang agak berbeda, tapi dengan implikasi yang sama sangat mungkin muncul dari Papua, terutama dengan disertakannya Papua Barat sebagai kawasan tersendiri yang terpisah dari Papua yang lain dalam Pemilu⁷. Kontroversi mengenai penyertaan Papua sebagai kawasan pemilihan yang terpisah dari Papua secara keseluruhan bisa dipastikan akan terus berlanjut. Tetapi sengketa yang lebih serius akan terjadi jika gugatan hukum yang diajukan sejumlah kelompok masyarakat mengenai status hukum dari penyertaan Papua Barat mendapatkan pengakuan oleh Mahkamah Konstitusi. Jika Mahkamah Konstitusi sampai pada kesimpulan bahwa pembentukan Papua Barat adalah bertentangan dengan konstitusi dan karenanya penempatannya sebagai wilayah pemilihan tersendiri adalah juga tidak sah, maka

implikasi politik yang ditimbulkannya bisa sangat serius dan karenanya sudah harus dipikirkan sejak dini.

Persoalan-persoalan lain dalam tahun 2003 – 2004 yang terkait dengan Pemilu masih cukup banyak semisal “gangguan permanen” yang ditimbulkan oleh adanya gugatan yang diajukan oleh partai-partai yang gagal mengikuti Pemilu atau bahkan gagal untuk sekedar menjadi Parpol. Sengketa antar Parpol dan antara parpol dengan pendukung atau calonnya akan menjadi persoalan lain pula. Tetapi masalah-masalah di sekitar ini relatif akan dapat ditanggulangi karena instrumen penyelesaian utamanya adalah hukum dan sudah tersedia institusi dan mekanisme untuk itu.

2004 – 2005: Legitimasi dan Masalahnya

Antara bulan Oktober 2004, saat pelantikan Presiden dilaksanakan dengan Oktober 2005, satu tahun berjalannya pemerintahan, adalah periode kritis kedua dalam masa transisi politik Indonesia. Ciri politik yang akan sangat menonjol pada periode ini adalah maraknya proses pengujian terhadap legitimasi Presiden/ Wapres terpilih dan kabinetnya.

Dua fenomena politik menonjol yang merupakan satu kesatuan mata rantai dalam proses pengujian legitimasi akan berlangsung pada fase pasca terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden baru dan selama proses pembentukan kabinet

Fenomena pertama adalah maraknya opini publik, dan boleh jadi akan diikuti oleh aktivitas politik ekstra parlementer yang digerakkan dan bahkan secara langsung melibatkan parpol dan figur-figur politik yang gagal dalam Pemilu. Bisa diperkirakan

sejak awal, keabsahan Presiden dan Wakil Presiden dan nantinya secara otomatis, keabsahan seluruh kabinet akan dipersoalkan. Bukti-bukti ketidak-absahan Pemilu 2004 secara parsial akan dimunculkan dan serangkaian gugatan resmi akan diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan pihak-pihak penegak hukum lainnya.

Bisa dipastikan, isu politik uang, pelanggaran aturan kampanye, penggunaan kekerasan, dan penyalahgunaan jabatan (terutama bagi calon yang saat sekarang menduduki jabatan politik) akan menjadi tema-tema utama gugatan dan perdebatan publik. Keempat isu ini merupakan isu-isu yang paling sensitif, tapi sekaligus mudah dipolitisasi, sementara batasan-batasan normatif dan hukum mengenai keempatnya sulit dirumuskan secara tegas karena relativisme yang menjadi karakternya. Bagaimana akhir dari seluruh proses ini akan sangat ditentukan oleh sejumlah institusi kunci, yakni KPU dan jajarannya, Panwaslu dan jajarannya, kepolisian, pengadilan, dan akhirnya Mahkamah Konstitusi.

Fenomena pertama ini akan sangat marak tetapi ancaman riilnya tidak cukup signifikan untuk mengganggu keseluruhan proses Pemilu. Hal ini disebabkan karena potensi kemungkinan penyalahgunaan tidak bisa dengan mudah dialamatkan pada Pemerintah sebagai akibat dari bergesernya tanggung-jawab teknis penyelenggaraan Pemilu ke tangan KPU sebagai institusi independen. Alasan lainnya terkait dengan fakta bahwa semua isu yang ada masuk ke dalam wilayah sengketa hukum dimana instrumen institusionalnya sudah tersedia sekalipun dengan pengalaman yang praktis belum dipunyai.

Hal lainnya yang membuat fenomena di atas tidak terlampau mengancam adalah bahwa kecenderungan di atas merupakan

mekanisme psikologis wajar yang pasti dimunculkan oleh pihak yang kalah dalam pertarungan. Hanya saja perlu pula diantisipasi efek politik yang serius dari gejala di atas. Persoalan serius ini bisa muncul sebagai akibat apabila salah satu dari institusi yang ada menjadi bagian dari pertarungan yang ada melalui asosiasi anggotannya dengan kekuatan politik atau ideologi tertentu yang ikut berkompetisi dalam Pemilu. Dalam kondisi seperti ini, institusi yang ada bisa menjadi bagian dari sebuah skenario konspirasi untuk membatalkan atau mendelegitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui kewenangan yang melekat dalam dirinya. Karenanya, sudah sejak dini harus dipersiapkan kondisi dimana posisi imparsial, independen dan nonpartisan dari masing-masing institusi ini dapat dijamin secara penuh.

Perlu juga diantisipasi kemungkinan ekstrimnya. Fenomena pertama ini akan bisa menjadi persoalan di luar psikologi dan hukum apabila figur yang muncul memenangkan posisi Presiden berada di luar ekspektasi publik dan memiliki kaitan yang kuat dengan masa lalu Orde Baru atau militer. Sekalipun munculnya sejumlah figur kandidat Presiden saat sekarang dari lingkungan masa lalu dan militer belum menimbulkan reaksi publik yang keras, bisa diduga sejak awal bahwa jika kandidat yang ada sungguh-sungguh memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka perubahan-perubahan politik secara dramatis bisa saja terjadi di tingkat masyarakat. Konsolidasi sentimen anti-masa lalu – anti Orde Baru dan militer – akan berjalan dengan sangat mudah dan merambah cepat terutama di wilayah-wilayah perkotaan yang secara politik sangat penting. Beberapa kawasan perkotaan semisal Jakarta, Yogyakarta, Bandung, Surabaya, Se-

marang, Makasar, dan Medan merupakan kawasan dimana potensi perlawanan dapat dimunculkan secara sangat berarti.

Kondisi politik akan semakin merosot karena dalam kondisi seperti ini, arus ideologi besar yang berseteru dalam proses Pemilu 2004 boleh jadi akan mengelompok secara taktis. Mereka menemukan kembali "musuh bersama" yang selama proses Pemilu tenggelam sebagai isu politik. Kekuatan-kekuatan yang ada, akan mungkin bersinergi dalam satu kesatuan gerakan yang tampak janggal, tapi bisa sangat efektif karena di dalamnya pasti akan menyertakan dunia LSM, kampus, dan lingkaran garis keras komunitas internasional.

Dalam kondisi seperti ini, besar kemungkinan semua argumentasi tentang demokrasi, hukum, dan sebagainya kembali akan kehilangan relevansinya, dan politik Indonesia kembali akan ditentukan oleh kekuatan politik jalanan yang merupakan media pertemuan paling sinergis dan efektif dari kekuatan modal, politik ideologi dan dunia idealisme kaum muda.

Skenario seperti ini memang terlampaui jauh dan merupakan kemungkinan ekstrim. Unsur dramatisasi dari skenario semacam ini memang sangat besar. Tetapi tetap saja diperlukan kesiapan pemerintah mengantisipasi kemungkinan terburuk ini sehingga kembali terperosoknya kehidupan politik nasional Indonesia ke situasi anarkhis, chaos tanpa pemerintahan dan hukum di masa lalu bisa dihindari. Kita pernah mengalami masa dimana "pemberontakan tanpa sebab" yang jelas mengambil alih seluruh proses berbangsa, bernegara dan bermasyarakat kita. Karena itu tidak mustahil skenario yang samapun akan bisa terulang kembali. Kita pernah mengalami periode "perang semua lawan semua"

yang sulit dijelaskan oleh akal sehat. Karenanya adalah bijak jika kemungkinan semacam ini tidak kita kesampingkan terlampau dini.

Fenomena kedua adalah menguatnya negosiasi politik dalam kerangka untuk menjadi bagian dari pemerintahan baru. Negosiasi bisa dilakukan melalui cara damai dan tertutup. Tetapi bisa juga proses negosiasi ditempuh melalui jalan yang keras, bersifat terbuka dan kembali melibatkan ideologi dan kekuatan politik jalanan sebagai sarana penekan. Gejala ini sangat normal dalam proses politik, terutama pasca pemilihan umum. Ia merupakan fenomena sementara yang akan berakhir seiring dengan berlalunya waktu dan telah dirampungkannya fase pembentukan pemerintahan. Pada fase selepas pembentukan kabinet ini, perhatian politik akan mengalami pergeseran dari perdebatan mengenai bangunan sistem secara keseluruhan ke arah penilaian yang lebih berbasis individual. Isu akan bergeser ke persoalan-persoalan kompetensi dan moralitas masing-masing anggota kabinet. Sekalipun subyektifitas akan tetap memainkan peranan penting, fase ini menjadi fase transisi ke arah awal mulai bekerjanya sistem kontrol publik atas jalannya pemerintahan.

Secara lebih makro, persepsi clan kecenderungan politik publik akan berjalan ke arah penerimaan atas realitas politik baru yang dihasilkan oleh Pemilu. Hampir merupakan hukum universal, termasuk dalam pengalaman kita menghasilkan Pre-siden, masing-masing kekuatan akan sampai pada kesimpulan untuk memberikan kesempatan pada kepemimpinan dan pemerintahan yang baru. Sekalipun tidak ada hukum yang pasti, kecenderungan global mematok angka 100 hari pertama pemerintahan sebagai

batas waktu yang diterima bagi bekerjanya pemerintahan baru sebelum sebuah kesimpulan politik baru diambil.

Hanya saja perlu juga diperhatikan, bahwa melunaknya tekanan pada kepemimpinan nasional dan kabinet yang baru dan diberinya batas waktu tertentu bagi rezim politik yang ada untuk membuktikan kelayakannya kepada publik, tidak dengan sendirinya akan mengurangi tekanan publik dalam pengambilan keputusan politik. Selama proses Pemilu, terutama pada tahapan kampanye dimana debat publik akan berlangsung baik melalui forum yang khusus dirancang untuk itu maupun melalui media massa sebagai fasilitator yang menyandingkan berbagai isu dan kampanye para kontestan, bisa dipastikan isu KKN, penegakan hukum dan penataan birokrasi akan menjadi isu-isu paling obyektif yang akan dimunculkan semua kontestan.

Isu-isu yang ada akan berlanjut pada periode pasca Pemilu dan akan menjadi agenda politik, terutama kekuatan politik dan kandidat yang tersingkir dalam Pemilu. Karena itu bisa diperkirakan bahwa tekanan politik ke arah pemberantasan KKN, penataan kembali birokrasi, dan penataan aparat hukum dan aturan bermainnya akan menemukan momentum baru. Momentum ini akan dimotori oleh partai dan kandidat-kandidat atau partai-partai yang kalah, baik yang berada di parlemen maupun di luar parlemen.

Hukum universal dalam politik juga membuktikan bahwa terbentuknya pemerintahan baru akan menggeser substansi pergulatan politik dalam sebuah bangsa. Indonesia tidak terkecuali. Normalnya, pergeseran akan terjadi dari “perjuangan untuk merebut kekuasaan formal” menjadi “perjuangan untuk

memasukan agenda politik masing-masing parpol” ke dalam kebijakan publik. Isu-isu di atas – KKN, penegakan hukum, penataan birokrasi yang awalnya dirancang sebagai medium untuk merebut dukungan politik, akan berubah menjadi medium untuk mempengaruhi pengambilan keputusan publik dan mengontrol pemerintah. Daya seduksi dari perjuangan semacam ini sangat besar, karena di samping sifatnya yang obyektif, ia sekaligus – secara romantis – akan dirumuskan kembali sebagai syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi hadirnya Indonesia yang lebih baik – atau sering dirumuskan sebagai Indonesia baru. Sebuah jargon ideologis yang terbukti memiliki kekuatan besar dalam pengalaman sembarang bangsa di sembarang waktu.

Perubahan di atas sekaligus akan diikuti oleh perubahan mesin politik. Jika pada periode 1 tahun antara 2003 dan 2004 Parpol menjadi mesin politik yang utama – mulai dari proses kandidansi hingga menghasilkan pejabat publik peran Parpol sangat sentral –, maka pada periode antara tahun 2004 dan 2005 justru parlemen akan menjadi mesin politik paling utama. Jika skenario di atas yang berjalan, yakni bergesernya politik Indonesia dari “perebutan kekuasaan” ke arah “perjuangan mempengaruhi kebijakan publik” dan dari *“party-based political activities”* ke arah *“parliament-based political activities”*, serta dari orientasi ideologis ke arah orientasi kebijakan dapat berlangsung, maka fondasi-fondasi awal ke arah politik yang lebih baik bagi Indonesia sudah tersedia. Partai, parlemen dan Pemilu secara bertahap akan menemukan dirinya sebagai institusi dan mekanisme-mekanisme politik pokok dalam pengelolaan politik bangsa; dan dengan ini

demokrasi sebagai sebuah prosedur politik mulai menemukan momentumnya untuk berkembang.

Terbentuknya pemerintahan baru, sebagaimana disebutkan di atas, akan menggeser fokus politik berbagai kekuatan dari perjuangan memperebutkan kekuasaan ke arah mempengaruhi dan mengawasi kebijakan publik. Dalam konteks seperti ini, isu-isu pemerintahan yang selama 1 tahun pertama tenggelam di bawah arus besar Pemilu akan kembali menjadi perhatian publik. Beberapa isu strategis perlu mendapatkan perhatian.

Isu pertama adalah soal penataan birokrasi. Pertanyaan-pertanyaan mengenai besaran dan perilaku birokrasi akan menjadi masalah genting yang akan dipersoalkan. Masalah besaran akan menjadi isu terkait dengan dialihkannya urusan dan kewenangan dalam berbagai bidang ke pemerintah daerah melalui mekanisme desentralisasi dan otonomi daerah. Sementara isu perilaku birokrasi mencuat kembali karena penyakit lama KKN tetap menjadi masalah krusial dalam politik Indonesia. Dalam isu yang pertama, kehadiran berbagai struktur dalam birokrasi kementerian di tingkat nasional berikut kewengannya akan menjadi sorotan utama. Sementara dalam hal yang kedua, tekanan ke arah pemberantasan KKN akan semakin menguat. Lebih dari sebatas jargon politik, isu kedua ini akan merambah sampai ke tingkat lokal. Masalah-masalah penyalahgunaan keuangan di banyak daerah, terutama yang melibatkan pemerintah nasional seperti di Aceh akan muncul sebagai masalah serius. Berbagai kasus KKN di berbagai daerah akan hadir secara simultan dan karenanya sudah sejak awal pemerintah harus dapat mempersiapkan sebuah kerangka yang komprehensif bagi pe-

nyelelesaian masalah ini. Kerangka yang ada harus menjadi bagian integral dari upaya penataan kembali birokrasi nasional Indonesia yang hingga hari ini tidak banyak tersentuh dan menjadi beban politik yang tidak ringan bagi setiap rezim politik terlepas dari siapapun Presiden dan Wapresnya.

Isu kedua yang akan kuat berkembang, masih terkait erat dengan isu *good governance* di atas, adalah penyelesaian persoalan di sekitar kreditor bermasalah. Isu ini akan menjadi bagian integral dari masalah penegakan hukum yang akan me-rambah dengan cepat ke pertanyaan mengenai kredibilitas, kinerja dan moralitas aparat penegak hukum. Sekali lagi, kerangka konseptual bagi penataan masalah-masalah ini belum tersedia cukup komprehensif. Dan karenanya, sangat perlu untuk dipersiapkan sejak dini.

Kebijakan publik lainnya yang akan sangat banyak disoroti adalah soal penataan perkotaan dan nasib kaum miskin perkotaan di daerah-daerah perkotaan Indonesia. Perkembangan di Jakarta, Sleman Yogyakarta, dan sejumlah daerah lainnya mengungkapkan bahwa masalah ini akan menjadi masalah sangat sensitif secara sosial dan politik. Persoalan yang harus diperhatikan adalah bahwa isu ini akan menghadap-hadapkan dua perspektif yang sangat berbeda, yakni kebutuhan akan keteraturan di satu sisi dan romantisme yang bercorak ideologis yakni hak warga negara dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan bagi rakyat kecil sebuah gambaran penyelesaian yang lebih menyeluruh perlu dipersiapkan, karena masalah ini akan tetap menjadi titik picu bagi kemungkinan munculnya radikalisme perkotaan

dan meningkatnya penyakit sosial, termasuk kriminalitas dan prostitusi di banyak kawasan di Indonesia.

Kebijakan yang berkaitan dengan moralitas publik, seperti perjudian, prostitusi, hiburan malam, dan sejenisnya, akan kembali menjadi isu utama dalam periode setelah terbentuknya pemerintahan baru. Hal ini disebabkan karena isu-isu yang ada akan menjadi medan proyeksi ideologis, terutama Islam politik. Dalam situasi seperti ini dilema antara keharusan untuk menegaskan moralitas publik dan kelangkaan kesempatan kerja serta tingginya pengangguran akan menjadi pilihan-pilihan yang sulit. Dilema ini akan semakin dipertegas oleh ambivalensi sikap aparaturnya penegak hukum yang, sekalipun sulit dibuktikan, memiliki ketergantungan finansial pada sumber-sumber aktivitas di atas.

Isu kebijakan lainnya terkait dengan masalah daerah. Terdapat dua substansi utama yang harus diperhatikan sejak dini. Pertama terkait dengan daerah-daerah seperti Aceh dan Papua dimana dimensi internasionalnya bisa sangat kental. Masalah Aceh akan menjadi masalah yang paling serius. Pada tingkat sekarang ini hampir semua kekuatan mengambil langkah pragmatis dalam menjawab persoalan Aceh. Aceh untuk sementara, dibiarkan solusinya berlangsung melalui mekanisme darurat mili-ter dimana pertanyaan – pertanyaan mendasar mengenai huminitas, imunitas, sejarah, dan sebagainya tidak diperlukan. Akan tetap selepas Pemilu, perhatian pada hal-hal kualitatif di atas akan kembali mengedepan. Bisa diduga, persoalan-persoalan klasik semisal pelanggaran HAM akan kembali menjadi isu keras, Sementara *idle*-nya pemerintah lokal akan menjadi isu yang semakin panas. Dalam konteks ini, harus diperhitungkan

secara cermat sejak dini, kemungkinan kembali terpuruknya TNI dihadapan mata publik, baik sebagai akibat dari kesalahan yang mungkin dilakukan maupun sebagai akibat dari stigmalisasi dengan menggunakan masa lalu sebagai patokan.

Persoalan kedua yang menyangkut masalah daerah adalah isu yang berkaitan dengan desain lebih makro mengenai hubungan pusat-daerah dan posisi daerah-daerah dalam sistem politik yang baru. Isu perubahan UU No. 22/1999 akan kembali mengeras. Perlu untuk diperhatikan bahwa konfigurasi pada tingkat lokal hasil Pemilu 2004 akan memunculkan kawasan kantong-kantong politik bagi partai-partai yang berbeda beda. Bisa dipastikan, tidak akan ada satupun partai politik yang menguasai secara merata dan di semua daerah struktur politik lokal secara mayoritas atau signifikan. Daerah yang berbeda akan menjadi kantong dari partai yang berbeda pula. Dengan kondisi seperti ini, mudah diperkirakan bahwa masing-masing parpol akan menggunakan aset yang mereka miliki berupa penguasaan mayoritas atas struktur politik lokal sebagai sarana tawar-menawar politik. Isu kedaerahan – otonomi, hubungan kewenangan pusat-daerah, hubungan keuangan pusat-daerah, penguasaan sumberdaya lokal, orang daerah, dan sejenisnya, akan menjadi isu-isu pokok pasca pembentukan kabinet baru. Sekalipun tampak sangat lokal, bisa diduga sebagaian terbesar dari penyelesaian akan berlangsung di Jakarta dan di antara kekuatan-kekuatan politik, baik melalui mekanisme parlemen, maupun mekanisme politik informal lainnya.

Sebagai ujung tombak utama pemerintah dalam menangani masalah-masalah ini, Departemen Dalam Negeri (DDN) dituntut

untuk mengembangkan pola penyelesaian yang bukan saja terbatas pada aspek manajemen pemerintahan, tapi juga memasuki wilayah politik partai.

Masih menyangkut persoalan yang terkait dengan daerah, hal lebih makro juga akan terjadi. Jika diasumsikan bahwa penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung akan berhasil, maka perlu diperhatikan bahwa hal ini kemungkinan besar akan diikuti oleh pertanyaan mengenai pemilihan kepala daerah. Demikian pula, perubahan sistem politik nasional dari quasi-parlementer ke arah Presidensial akan diikuti oleh debat mengenai perlunya penyesuaian sistem politik pada tingkat lokal. Sejak dini jawaban-jawaban yang komprehensif sudah harus dipersiapkan, terutama oleh DDN. Dengan demikian, kemungkinan manipulasi dan politisasi berlebihan persoalan daerah yang menempatkan pemerintah pusat dalam posisi yang tidak menguntungkan – misalnya memiliki hasrat yang sangat luar biasa untuk melakukan resentralisasi dan meletakkan kembali kontrolnya atas daerah-daerah – bisa ditepis. Bahkan, tidak tertutup kemungkinan, persoalan-persoalan teknis semisal Peraturan Pemerintah (PP) atau pelaksanaan fungsi penilaian terhadap Peraturan Daerah (Perda) misalnya, akan mengalami metamorfosis menjadi persoalan politik yang serius yang menghadap-hadapkan Jakarta dengan daerah-daerah. Konsolidasi di antara daerah-daerah – lewat berbagai asosiasi yang dipunyai, mulai dari pemerintah propinsi, kota, kabupaten, bahkan hingga DPRD-nya mengisyaratkan bahwa daerah-daerah akan muncul sebagai kekuatan penting dalam mendeterminasi arah politik nasional. Yang perlu mendapat perhatian serius adalah

kemungkinan digunakan sentimen kedaerahan ini oleh daerah-daerah yang memiliki basis material yang kuat. Ini bukan sesuatu yang luar biasa, tapi bisa sangat mengganggu. Secara singkat dapat disebutkan bahwa isu otonomi daerah dan aneka isu yang terkait dengannya, akan menjadi persoalan besar yang membutuhkan jawaban yang menyeluruh yang harus diper- siapkan pemerintah nasional.

Bergesernya mesin politik nasional dari Parpol ke arah parlemen, menyebabkan institusi ini menjadi institusi yang paling penting dalam mendorong politik nasional kita ke depan. Bisa diperkirakan, bahwa kehadiran kekuatan oposisi yang lebih permanen akan menjadi gejala umum diparlemen. Perubahan logika kerja sistem politik nasional dari semi atau bahkan quasi parlementer ke arah sistem presidensial menyebabkan ruang manuver bagi penurunan Presiden di tengah jalan melalui alasan-alasan politis dan konspirasi oligarkhi elit politik, praktis tertutup. Ini dengan sendirinya mendorong perubahan strategi para pelaku politik yang akan berujung pada terbentuknya sistem oposisi dalam politik nasional yang akan dicerminkan melalui kehadiran kekuatan oposisi dalam parlemen. Pergeseran ini harus diterima sebagai sesuatu yang sehat bagi politik nasional kita, terutama karena *checks and balances* sebagai keniscayaan dalam sistem politik demokratis bisa diwujudkan. Tetapi pada saat bersamaan, karena politik akan lebih dituntun oleh “*policy-based political activities*”, tidak bisa dihindari kemungkinan terjadi pembentukan poros ideologis dalam kerangka me- menangkan agenda politik masing-masing dalam penyusunan berbagai Undang Undang. Sekalipun ini merupakan gejala yang wajar, tapi karena basis

pengelompokannya adalah ideologis, maka hal ini bisa dengan cepat berubah menjadi politik ekstra- parlementer, terutama dalam sejumlah kebijakan strategis yang sarat dengan dimensi ideologisnya. Perubahan KUHP, RUU Kesehatan, RUU Pornografi, dan masih ada lagi sejumlah RUU perlu mendapat perhatian khusus karena nuansa ideologisnya yang kental dan kemungkinan polarisasi dalam masyarakat yang ditimbulkannya sangat serius.

Pada level parlemen, persoalan lain juga perlu diantisipasi. Hal ini terkait dengan kehadiran institusi baru sesuai keharusan UUD 45 yang diamandemen, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagai institusi perwakilan wilayah, DPD menurut UUD dan UU yang ada bukanlah representasi dari sistem bikameral yang dikenal, terutama di negara-negara dengan sistem federasi. Hal ini akan dengan mudah memicu sengketa antar DPD dan DPR, terutama dalam hal kewenangan dan legitimasi. Berbagai pasal yang terkait dengan DPD dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mengindikasikan posisi tanpa kewenangan politis yang dimiliki oleh DPD dalam proses penentuan kebijakan politik nasional. Kenyataan ini akan segera disadari oleh DPD selepas pelantikan mereka, dan boleh jadi akan melahirkan masalah tersendiri yang cukup serius.

Bisa diduga sejak awal bahwa DPD akan mengeksploitasi derajat *representativeness* dan legitimasi politiknya yang lebih signifikan dibandingkan DPR sebagai akibat dari perbedaan proses untuk menghasilkan dua lembaga ini. Kehadirannya sebagai institusi yang merupakan produk dari pilihan langsung masyarakat daerah dan merepresentasikan jumlah pemilih yang jauh lebih besar adalah argumentasi politik yang sangat kuat untuk

menuntut hak dan kewenangan politik yang lebih besar dalam perumusan dan penentuan kebijakan politik nasional. Sementara DPR akan mengeksploitasi posisi konstitusional sebagai institusi utama dalam politik nasional sebagaimana diamanatkan konstitusi untuk memhllkan tekanan DPD untuk mendapatkan hak dan kewenangan politik yang lebih besar. Ketegangan hubungan di antara keduanya akan memadn fenomena utama politik parlemen kita pada tahun pertama selepas terbentuknya parlemen. Ketegangan yang ada, bisa diperkirakan tidak akan bisa diselesaikan dalam waktu pendek. Ia akan menjadi gejala menahun, yang dalam perjalanannya, bisa saja bersinggungan dengan isu-isu kedaerahan sebagaimana dlgambarkan pada bagian sebelumnya.

Perlu dlgaribawahi bahwa sekalipun argumen legalistis dapat dengan mudah dlpergunakan untuk menutup perdebatan yang ada antara DPD dan DPR, tidak tertutup kemungkinan eksploitasi sentimen daerah akan digunakan anggota DPD dalam kerangka untuk memperkuat posisi tawar-menawar politik mereka di Jakarta. Motifnya bisa sangat politis, tapi bisa juga sangat instrumentalistik, yakni guna mendapatkan lebih banyak lagi sumberdaya bagi kepentingan diri sendiri. Mengantisipasi hal ini, baik melalui mekanisme politik maupun lewat penetapan aturan bermain yang jelas harus dipikirkan sejak dini dengan sematang matangnya.

Masalah lain yang juga penting untuk diantisipasi adalah masalah yang terkait dengan kemungkinan disempurnakannya UUD 45 yang telah diamandemen. Jika proses penyempurnaan terwujud, besar kemungkinan akan membuat sejumlah produk

perundang-undangan yang sekarang ada berada pada posisi kontroversial. Pekerjaan politik yang penting, menurut hemat saya, justru mengidentifikasi selak dini UU dan pasal-pasal yang bisa jadi akan berhadapan secara diametral dengan rumusan baru yang disempurnakan dari UUD 45. Salah satunya UU tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Tetapi ini bukan satu-satunya. Masih banyak lagi UU yang membutuhkan penyesuaian mendasar apabila penyempurnaan UUD yang diamandemen berlangsung.

Penutup

Mengalir dari diskusi di atas, beberapa catatan penutup bisa diturunkan. Pertama, terdapat perbedaan fundamental tantangan politik domestik yang akan dihadapi oleh Indonesia antara kurun waktu satu tahun sebelum terbentuknya pemerintahan baru dan satu tahun pasca pembentukan pemerintahan baru. Perbedaannya terletak pada isu-isu politik yang dimunculkan, orientasi yang diletakkan dan aktor yang terlibat.

Kedua, sekalipun corak politik yang akan berlangsung berbeda secara fundamental pada dua kurun waktu ini, keduanya terkait secara sangat erat dimana masing-masingnya saling memperkuat. Banyak hal yang akan berlangsung pada periode pasca pembentukan pemerintahan baru ditentukan secara hampir mutlak oleh proses politik yang berlangsung pada periode sebelumnya, yakni pada periode dimana Pemilu menjadi mesin utama yang menggerakkan politik nasional Indonesia.

Ketiga, satu tahun sebelum terbentuknya pemerintahan baru, sentralitas posisi Pemilu akan mengaburkan, bahkan me-

nguburkan isu-isu pemerintahan yang bersifat sistemik dan struktural. Akan tetapi selepas pembentukan pemerintahan baru, persoalan-persoalan fundamental pemerintahan akan kembali mencuat dan membutuhkan langkah-langkah antisipatif.

Keempat, secara positif, pasca pembentukan pemerintahan baru akan menghasilkan suatu sistem politik yang lebih menjamin kepastian, mulai bekerjanya syarat-syarat demokrasi yang baik, semisal terbentuknya oposisi di parlemen dan bekerjanya sistem *checks and balances*. Karenanya, diharapkan politik Indonesia akan berjalan ke arah yang lebih baik sebagaimana diekspektasi rakyat Indonesia.

Kelima, sekalipun ada optimisme yang memiliki dasar yang kuat, sengketa kewenangan antar lembaga akan juga menjadi gejala penting yang harus dipersiapkan jawabannya yang komprehensif, terutama antara DPD dan DPR selepas terbentuknya institusi DPR dan DPD.

Catatan Akhir

1. Judul asli "Telaah Strategis Politik dan Pemerintahan Dalam Negeri", materi yang disiapkan untuk dipresentasikan di Departemen Dalam Negeri.
2. Pemilu pertama kali tahun 1955 dilaksanakan 2 kali, yaitu pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR, dan tanggal 15 Desember untuk memilih anggota Dewan Konstituante. Berikut ini pelaksanaan Pemilu semasa Orde Baru, yaitu Pemilu tahun 1971, diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971, pemungutan suara Pemilu 1977 dilakukan 2 Mei 1977, pemungutan suara Pemilu 1982 dilangsungkan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982, pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987, pemungutan suara Pemilu 1992 dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992, dan pemungutan suara Pemilu 1997 diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997.

Sedangkan pasca runtuhnya Orde Baru Pemilu pertama kali dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999 di bawah pemerintahan BJ. Habibie serta diikuti 48 partai.

3. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and K. London, 1968.
4. Pemilu 2004 akan dibagi menjadi 3 tahap yaitu: Tahap pertama, Pemilu legislatif adalah Pemilu untuk memilih partai politik sekaligus persyaratan bagi Pemilu presiden, dan anggota partai untuk dicalonkan menjadi anggota DPR, DPRD, dan DPD. Tahap pertama ini akan dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004. Tahap kedua yakni Pemilu presiden putaran pertama untuk memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden secara langsung. Tahap kedua ini akan dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 2004. Tahap ketiga yakni Pemilu presiden putaran kedua. Tahap ketiga ini dilaksanakan hanya jika pada tahap kedua belum ada pasangan calon yang mendapatkan suara paling tidak 50 persen plus 1. Apabila ternyata keadaannya demikian, dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak akan diikutsertakan pada Pemilu presiden putaran kedua. Namun, kalau pada Pemilu presiden putaran pertama sudah ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen, pasangan calon tersebut akan langsung diangkat menjadi presiden dan wakil presiden. (www.kpu.go.id).
5. Tanggal 10 juli 2003, Partai Golkar mendeklarasikan pelaksanaan konvensi pemilihan calon presiden Partai Golkar (Kompas, 10 juli 2003). Pelaksanaan konvensi dimulai dengan proses seleksi di tingkat kabupaten/kota dan di tingkat provinsi. Sebelum itu, bakal calon diberi kesempatan terlebih dulu untuk melakukan sosialisasi sekurang-kurangnya di tujuh provinsi. Dalam proses seleksi di tingkat kabupaten/kota, setiap DPD Kota/Kabupaten memilih lima nama untuk diseleksi lebih lanjut di tingkat provinsi. Pada proses seleksi di tingkat provinsi ini, juga dipilih lima nama untuk kemudian diajukan ke tingkat nasional. dalam proses nominasi di tingkat pusat, hanya bakal calon yang mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya di lima provinsi yang boleh mengikuti proses Pra-Konvensi Nasional dan Konvensi Nasional. Pada Pra-Konvensi Nasional dipilih lima nama. Sistem pemungutan suara mensyaratkan tercapainya mayoritas mutlak. Artinya, kontestan yang memperoleh

50 persen suara baru bisa ditetapkan sebagai capres Partai Golkar. Apabila mayoritas mutlak tidak tercapai maka dilakukan pemungutan suara ulang terhadap dua kontestan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Jumlah suara yang dimiliki setiap unsur peserta adalah sebagai berikut. Pengurus Pusat (18 suara bersifat *voting block*, seragam); Pengurus Golkar di 32 Provinsi masing-masing 3 suara *voting block*; Pengurus Golkar di 421 Kabupaten/Kota masing-masing 1 suara; Pengurus Pusat AMPG dan KPPG masing-masing 1 suara; Ormas Pendiri (SOKSI, Kosgoro 1957, MKGR), masing-masing 1 suara; dan Ormas yang didirikan (AMPI, HWK, MDI, A1 Hidayah, Satkar Ulama) masing-masing 1 suara. Jumlah seluruhnya 545 suara.

6. Antara Desember 1998 dan Mei 1999, di Buleleng, setidaknya terjadi dua bentrokan berdarah. Bentrokan saat itu terjadi di Desa Cempaga dan Desa Banjar, menelan sembilan korban tewas. Rinciannya enam korban tewas akibat bentrokan di Desa Cempaga, salah satu adalah Kepala Desa Cempaga, 1 Putu Artha. Bupati Buleleng (saat itu) Wiratha Sindhu sampai mengeluarkan instruksi khusus berupa larangan berpolitik bagi warga empat desa bertetangga: Cempaga, Banjar, Sidatapa, dan Pedawa (Kompas, 12/12/1998). Bentrokan susulan terjadi di Desa Banjar, Senin (Kompas, 10/5/1999), menewaskan tiga orang, 11 rumah rusak, dan tujuh kendaraan bermotor dibakar massa.
7. Dalam serangkaian operasi yang dijalankan setelah status darurat militer diberlakukan di provinsi NAD sejak 19 Mei 2003, 375 personel GAM telah tewas, 292 personel GAM telah ditangkap, dan 306 menyerahkan diri dan menyatakan kembali bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tiga puluh personil TNI tewas dalam menjalankan tugas negara di Aceh, 58 lainnya menderita luka tembak. Sedangkan di pihak kepolisian, sembilan orang tewas dan 48 lainnya menderita luka tembak. Operasi keamanan juga mengharuskan 45.491 warga hidup di pengungsian dan dipenuhi kebutuhan hidup mereka oleh pemerintah. Di kepolisian, hingga 7 Juli 2003, tercatat 185 orang telah ditahan, dan 70 di antaranya telah dilimpahkan berkasnya kepada pi hak kejahatan. (Kompas, 08 Juli 2003).

8. Kontroversi pemekaran provinsi Papua berimplikasi pada pembagian jatah kursi DPR pada pemilu 2004. Ada sebagian anggota masyarakat yang menolak pemekaran dan ada sebagian yang mendukung. KPU sendiri telah mengalokasikan 3 kursi DPR untuk Pemilu 2004 bagi Provinsi Irian Jaya Barat. Salah satu elemen masyarakat Irian Jaya Barat yang tergabung dalam Irian Jaya *Crisis Center* yang mendukung pemekaran provinsi Irian menyatakan bahwa keinginan sekelompok orang menolak pemekaran Papua termasuk di antaranya menolak keberadaan Irian Jaya Barat merupakan aspirasi pribadi. Penolakan itu tidak bisa menjadi cerminan aspirasi masyarakat Papua secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan Pemilu 2004, mereka berargumen bahwa keputusan KPU mengalokasikan tiga kursi DPR untuk Irian Jaya Barat tidak boleh diubah. (Kompas, 28 Agustus 2003).

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Anderson, B.R.O.G. "the Last Days of Indonesia's Soeharto", *Southeast Asia Cronicle*, 63, 1978.
- Crouch, Harold. "Petrimonialism and Military Rule in Indonesia", *World Politics*, Vol. XXXI, Juli 1979.
- Caiden, G. E., dan N.J. Caiden, "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, May-June, 1977.
- Deutsch, Karl W., "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*; 55, September 1961.
- Emmerson, K. Donald, "Understanding The New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey*, Vol. XXIII, No. 11, 1983.
- Galtung, Johan. "On the Social Costs of Modernizations Social Disintegration, Atomie/Anomie and Social Development", *Jurnal Development and Change*, Volume 27, No 2 April 1996,

- Harris, Syamsuddin, "PPP and Politics Under the New Order" dalam Prisma, Edisi The Long Ramadhan: Islamic Pohtics Under The New Order, Prisma No. 49, Juni 1990, LP3ES, Jakarta. 1990.
- Higley, John, et.al., "Elite Settlements in Taiwan", *Journal Of Democracy*, Volume 9, No. 2, April, 1998.
- Huntington, Samuel P., "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Vol. 17, No 3, April 1965
- Lay, Cornelis, "Kelas Menengah, *Civil Society*, dan Demokrasi", *Bina Dharma*, 54, 1997.
- Maphai, Vincent, "Prospect For A Democratic South Africa", *International Affairs*, Vol. 69, No. 2, 1993.
- Michie, Jonathan dan Vishnu Padayachee, "Three Years After Apartheid : Growth, Employnment, and Redistribution ?" dalam *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, 1998.
- Olson, Mancur, Jr., "Rapid Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History* 23, N o. 4, Desember 1963.
- Roth, Guenther, "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in The New State", *World Politics*, Vol. XX, 1968.
- Seligman, L. G., "Elite Recruitment and Political Development", *Journal of Politics*, 26, August 1964.
- Sjamsuddin, Nazaruddin, "Dimensi-Dimensi Vertikal dan Horizontal Dalam Integrasi Politik", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 8, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.

Makalah dan Paper

Lay, Cornelis, *Konstitusionalisme, Pembangkangan Sipil, dan Demokrasi*, makalah pengantar diskusi tentang tema yang sama yang diselenggarakan oleh IRE Yogyakarta dan Inpi-Pact, Jakarta, 1 Maret 1999.

-----, "Menghentikan 'Penjarahan' dan Mengembangkan mnggung'jawab Sosial", makalah yang disampaikan pada Lokakarya dan Seminar tentang *Penjarahan*, diselenggarakan oleh Lembaga Penemian dan Program Studi Psikologi, Fakultas Kedokteran Undip, 21 Oktober 1988.

Lan, Juan, dan Alfred Stepan. *Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions and Consolidation* makalah dipresentasikan pada International Conference Towards Structural Reform For Democratization in Indonesia: Problems and Prospects, diselenggarakan LIPI dan Ford Foundation, 12-14 Agustus 1998, Jakarta.

Mendez, Juan E, "Internauonal Protection of Human Rights", paper yang disampaikan dalam *Anniversary Conference on Human Rights, The Rule of Law, Democracy*, diselenggarakan oleh FNS, Konigswinter, 22-25 Oktober 1998.

Sorabjee, Soli, "Integration and Cultural Autonomy for Minonties in India", paper yang disampalkan dalam *Conference on Human Rights, The Rule of Law, Democracy*, diselenggarakan oleh FNS dalam rangka ulang tahunnya, Konigswinter, 22-25 Oktober 1998.

Skripsi, Thesis dan Disertasi

Lay, Cornelis, "*Perkembangan PDI 1973-1986*", skripsi. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta. 1987, tidak diterbitkan.

Kleden, Ignas, *The Involution of the Involution Thesis: Clifford Geertz's Studies on Indonesia Revisited*, disertasi di Faculty of Sociology, University of Bielefeld, Jerman, 1994.

Margaretha Safkaur, *Potensi Konflik Pengelolaan Sumberdaya Alam Papua. Studi Tentang Pengoperasian PT. BP LNG Tangguh di Daerah Kepala Burung, Propinsi Papua*, thesis Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM, Yogyakarta, 2005.

Sulistyo, Hermawan, *The Forgotten Years : The Missing History of Indonesia's Mass Slaughter (Jombang-Kediri 1965-1966)*, disertasi, 1993.

Widyanugrahanto, *Demokratisasi di Korea Selatan, Pergolakan Politik Dalam jalan Menuju Konsolidasi Demokrasi di Korea Selatan 1987-1998*, thesis, Ilmu Politik UGM, tidak dipublikasikan.

Hasil Penelitian

Lay, Cornelis dan Pratikno, *Komnas HAM 1993-1997. Pergulatan dalam Otoritarianisme*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1999.

Lay, Cornelis, *Eksekutif dan Legislatif Di Daerah Penelitian Tentang Potensi Konflik Antara DPRD dan Birokrasi di Daerah*, Laporan Penelitian "Riset Unggulan Terpadu VIII", Fisipol UGM, Yogyakarta, 2002.

Buku

- Ake, Claude, *A Theory of Political Integration*, The Dorsey Press, Illinois, 1967.
- Alatas, Syed Hussein. *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer*, terj. Al Ghozie Usman, Jakarta: LPSES, 1975. *Corruption and the Destiny of Asia*, Malaysia: Prentice Hall (M) Sdn.Bhd and Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., 1999.
- Abriyanto, M., (Penyunting), *Tantangan dan Peluang 1993 : Butir-Butir Pemikiran Jenderal Purnawirawan Soemitro*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Ali, Fachry dan Bachtiar Effendi, *Merambah Jalan Batu Islam, Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, Mizan, Bandung, 1986.
- Almond, Gabriel dan Sydney Verba, *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Almond, Gabriel dan Sydney Verba, *The Civic Culture Revisited*, Little, Browns and Company, Boston-Toronto, 1980.
- Atmowiloto, Arswendo, *Pengkhianatan G 30 S/PKI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bahar, Saafroedin dan A.B. Tangdililing, (Penyunting), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996.

Bernstein, Ann dan Bobby Godsell, "The Incrementalist" dalam *A Future South Africa: Visions, Strategies, and Realities*, Colorado: Westview Press, 1988.

Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca : Cornell University Press, 1978.

Dahl, Robert A., *Who Governs ?*, New Haven : Yale University Press, 1961.

_____, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven : Yale University Press, 1971.

Dowding, Keith. *The Civil Service*. New York: Routledge Publisher, 1995.

Drucker, Peter. *The New Realities, in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*. New York: Harper Collins Publisher, 1994.

Dwipayana, G. dan Ramadhan K.H, *Otobiografi Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, Jakarta : PT. Citra Lamtoro Gung Persada, 1989.

Dye, T. R., dan L. H. Zeigler. *The Irony of Democracy* (3rd ed), Duxbury Press, North Scituate, Mass, 1975.

Etzioni-Halavy, Eva. *Bureucracy and Democracy, A Political Dillema*, Routledge, London, 1983.

Fanon, Frantz. *Black Skin, White Mask*, terj. Charles Lam Markmann, New York: Grove Press, 1967.

Feillard, Andree. *NU Vis-A-Vis Negara, Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*. Yogyakarta: LKiS, 1996.

- Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca Jenkins: Cornell University Press, 1962.
- _____, dan Lance Casle, eds., *Indonesian Political Thinking 1945 – 1965*, Cornell University Press, Ithaca, 1970
- Field, G. L., dan J. Higley, *Elitism*, London : Routledge & Kegan Paul, 1980.
- Furnivall, J.S., *Netherlands India : A Study of Plural Economy*, Cambridge at The University Press, 1939, reprinted 1967.
- , *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Washington Square, New York: New York University Press,, 1957.
- Geertz, Clifford, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Terj. S. Supomo, Bhatara Karya Aksara, Jakarta 1976.
- Guerber, H. A., *The Myths of Greece and Rome*, G. Harrap & Co, 1907.
- Hadijaya, editor, *Kelas Menengah Bukan Ratu Adil*, Jakarta : PT. Tiara Wacana, 1999.
- Harris, Syamsudin, *PPP dan Politik Orde Baru*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1991 .
- Held, David. *Democracy And The Global Order, From The Modern State to Cosmopolitan Governance*. California: Stanford University Press, 1995.

Heckscher, Charles dan Anne Donnellon. *The Post Bureaucratic Organization, New Perspective on Organizational Change*. California: Sage Publication, 1994.

Hitler, Adolf, "*Main Kampf*", terj. Ralph Mannheim, Houghton Mifflin Company Boston, 1943.

Huntington, Samuel P., "Modernization and Corruption," *Political Corruption: A Handbook*, eds. A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine, Transaction Publishers, 1989.

_____, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and K. London, 1968.

Jackson, Karl D., "Bureaucratic Polity: a Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson & Lucian W Pye, eds., *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1978.

Karim, Rusli M., *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.

Karim, Abdul Gaffar, *Metamorfosis: NU dan Politisasi Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1995.

Keller, Suzanne, *Beyond the Ruling Class*, Random House, New York, 1963.

_____, *Kepartajaan di Indonesia*, Kementerian Penerangan Republik Indonesia, 1951.

King, Dwight Y., "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a

- Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does it Make?", *Interpreting Indonesia Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, eds. Benedict Anderson dan A. Kahin. Ithaca: Cornell Modern Project, Cornell University, 1982.
- Langer, Walter C., *"The Mind of Adolf Hitler : The Secret Wartime Report"*, New York: Basic Book Inc.. 1972.
- Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society*, New York : The Free Press, 1958.
- Liddle, R. William, *Ethnicity, Party and National Integration*, Yale University Press, New Haven and London, 1970.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man : The Social Bases of Politics*, Doubleday and Company, Inc., Garden City, New York, 1960.
- Lubis, Mochtar dan James C. Scott. *ed, Bunga Rampai Korupsi*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Mac Iver, R. M., *The Modern State*, Oxford University Press, 1964.
- Mas'oed, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*, Jakarta: LPSES, 1989.
- _____, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1993.

-
- _____, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.
- Meisel, J, *The Myth of the Ruling Class*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1958.
- Michels, Roberto, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Free Press, New York, 1959.
- Mills, C. Wright. *The Power of Elite*, New York : Oxford University Press, 1959.
- Moore, Barington, *The Social Origins of Dictatorship dan Democracy: Lord And Peasant in The Making of The Modern World*, Boston : Beacon Press, 1966.
- Mosca, Gaetano, *The Ruling Class*, New York : McDonald-Hill Book Company, 1939.
- Moyser, George and Margareth Wagstaffe, "Studying Elites: Theoretical and Methological Issues" dalam Moyser and Wagstaffe, eds., *Research Methods for Elite Studies*, London : Allen and Unwin, 1987.
- Muhaimin, Yahya A., *Perkembangan Militer Dalam Politik di Indonesia 1945 – 1966*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.
- Murtopo, Ali, *Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun*, Yayasan Proklamasi, CSIS, Jakarta, 1971.
- Myrdal, G., "Corruption: Its Causes and Effects," *Political Corruption: A handbook* eds. A. J. Heidenheimer, M. Jonston dan V. T. LeVine, Transaction Publishers, 1989.

- Nasikun. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1984.
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956 – 1959*, Jakarta:Grafiti, 1995.
- Nico G. Schulte Nordholt, "Corruption and Legitimacy in Indonesia: An Exploration," *Corruption and Legitimacy*, eds. Heleen E. Bakker & Nico G. Schulte Nordholt. Siswo Publication, 1996.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe. C. Schmitter. *Transition From Authoritarian Rule: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins Press, 1986.
- Olson, Mancur, Jr., *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Regidities*, Yale University, 1982.
- Organsky, A. F. K., *Stages of Political Development*, Knopf, NY., 1965.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A Plume Book Reading MA. 1992
-
- _____, dan Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison Weshley Publishing Company, Reading MA, 1997.
- Pareto, Vilfredo, *Mind and Society*, New York : Harcourt, Brace, 1935.
- Pye, Lucian W., *Aspect of Political Development*, Little, Brown and Company, 1966.

- _____, and Sydney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1965.
- Riggs, Fred W, "Bureaucracy and Political Development," *Political Development and Social Change*, eds. Jason L Finkle, Richard W. Gable. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1966.
- Robinson, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital*. North Sydney: Allen & Unwin Pty Ltd., 1986.
- _____, dan David S.G. Goodman (Editors), *The New Rich in Asia : Mobile Phones, McDonalds and Middle Class Revolution*, Routledge, London, 1996.
- Rostow, W.W., *Politics And The Stages of Growth*, Cambridge University Press, 1960.
- Said, Edward W, *Orientalism*, New York : Vintage Books, 1979.
- Santoso, Budi, S.J. dan A. Made Tony Supriyatna, *ABRI : Siasat Kebudayaan 1945 – 1995*, Seri Siasat Kebudayaan, Kanisius dan Lembaga Studi Realino, Yogyakarta, 1995.
- Schmitter, Phillipe C., "Still The Century of Corporatism?", dalam Frederick B. Pike dan Thomas Strich, (Eds.), *The New Corporatism : Social Political Structures in The Iberian World*, University of Notre Dome Press, Notre Dome, 1974.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York : Harper & Row Publishers, 1976.
- Scott, James C., *Weapons of The Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University, 1985.

- Snyder, Louis L., *Hitler and Nazism ; Hitler's Twisted Life, His Bloody Political Career, The Reign of Terror He Loosed Upon The World*, New York : Franklin Watts, Inc, 1961.
- Soekarno, Sarinah, Jakarta : Gunung Agung, 1963.
- Suleiman, E.N., *Elites in French Society*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1978.
- Sumartana, Th , ed; *Pengalaman, Kesaksian dan Refleksi Kehidupan Mahasiswa di Yogyakarta: Hasil Penelitian Hubungan Antaragama dan Antaretnis di Kalangan Mahasiswa*. Jakarta: Institut Dian Interfidei bekerjasama dengan LP3ES, 1999.
- Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics: Brazil and The Southern Cone*, Princeton Umversity Press, 1988.
- Tanter, Richard dan Kenneth Young, eds, *The Politics of Midlle Class Indonesia*, Center of Southeast Asian Studies Monash University, Clayton, 1990.
- Taylor, Charles, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Thompson, Leonard dan Andrew Prior, *South African Politics*, London: Yale University Press, 1982.
- Tim ISA (Institut Studi Arus Informasi), *Bayang-Bayang PKI*, PT Intermedia, Jakarta, 1995.
- Triatmodjo, Lambang, dkk, (eds), *Potret Retak Nusantara. Studi Kasus Koflik di Indonesia*, Yogyakarta: CSPA Books, 2004.

Weiner. Myron, "Political Integration and Political Development" dalam J.L. Finkle dan R. W. Gable, *Political Development and Social Change*, John Wiley, New York, 1968.

_____, dan Samuel P. Huntington, *editor, Understanding Political Development*, Boston: Little, Brown and Company, 1987.

Majalah

Rahman, Abdul, "Affirmative Action, Moral Hazard dan KKN", Harmanto Edy Djatmiko, "Tiada Lagi Kekebalan Pribumi"; Teguh P, "Dulu M. Natsir, Lalu Ginanjar, Kini Adi Sasono"; dan Kusnan M. Djawahir, "Ical: Memang Pandai Memanfaatkan Peluang", dalam *Swasembada*, No. 23/XIV, 12-25 November 1998

Surat Kabar

Kompas, Rabu, 20 Mei 1998, "Pak Harto : Saya Ini Kapok Jadi Presiden".

Kompas, Rabu, 20 Mei 1998, "Perihal Pernyataan Presiden Soeharto, Ada Yang Berharap, Ada Pula Yang Kecewa".

Kompas, Sabtu, 23 Mei 1998, "Ribuan Mahaiswa Tinggalkan Gedung MPR/DPR".

Kompas, Minggu, 17 Mei Mei 1998, "Pandangan Amerika Tentang Peran ABRI".

Kompas, Jumat, 15 Mei 1998, "Menuju Resolve Nation".

Kompas, Kamis, 24 Juni 1999, “Pro Kontra Presiden Perempuan”.

Kompas, Jumat, 20 Agustus 1999, “Mayoritas Ulama NU Setuju Wanita Jadi Presiden”.

Kompas, Kamis, 24 Juni 1999, “Mencari Pemimpin Perempuan”.

Kompas, Jumat, 16 Juli 1999, “Pendapat Islam Tentang Perempuan Belum Dipahami Secara Utuh”.

Kompas, Senin, 22 Juli 1999, “Wanita PDIP: Kelompok ‘Status Quo’ Ganjal Peran Wanita”.

Kompas, Kamis, 26 Agustus 1999, “Pemerintah Saat Ini Tak Memiliki Kepekaan Gender”.

Kompas, Selasa, 15 Juni 1999, “Isu Agama dan Sekulerisme Politik”, oleh HA Sumargono.

Kompas, Senin, 14 Juni 1999, “Status Quo Atau Politik Sekuler”, oleh Denny JA.

Kompas, Kamis, 15 Juli 1999, “Saat Ini, Situasi Politik Masih Sulit Dipetakan”.

Kompas, Minggu, 27 Juni 1999, “Dibahas, Jalan Tengah Pencalonan Presiden”.

Bernas, Rabu 2 Agustus 2000, “Naskah Dokumen Yogyakarta”.

Kompas, Sabtu 22 April 2000, “Sjahrir : Perlu Moratorium Politik Untuk Benahi Ekonomi”.

Kompas, Selasa, 08 Februari 2000, “Di Mana Kehadiran Partai-Partai Sekarang, Apa Peranan Mereka?”.

Kompas, Senin, 28 Februari 2000, “Partai Politik, Masihkan Dipercaya Masyarakat?”.

Kompas, Senin, 28 Ferbuari 2000. “Kinerja Partai Politik : Menggugat Peran Wakil Partai di Legislatif”.

Kompas, Senin, 10 Juli 2000, “Jajak Pendapat 'Kompas': Publik Menginginkan Kestabilan Politik”.

Kompas, Jumat, 21 Juli 2000, “Soal Interpelasi: Presiden Tolak Klariflkasi”.

Kompas, Jumat, 21 Juli 2000 ”Meski Tak Memuaskan, Tak dapat Dilanjutkan”.

Kompas, Sabtu, 22 Juli 2000, “Presiden Minta Maaf : Bila Perlu, Akan Beri Penjelasan di Rapat Tertutup”.

Kompas, Jumat 7 Juli 2000.

Bernas, 28 Januari 2000.

INDEKS

A

Aceh 299, 300, 301, 310, 312,
321
Alfred Stepan 95, 123, 153, 325,
331
Amandemen 40, 43, 44, 114,
161, 162, 176, 284
Amerika Serikat 46, 163, 176,
177
Anarkhi 13, 89, 105, 115, 143,
146, 159, 184, 296
Apartheid 64, 324

B

Bill of Rights 161
Birokrasi iv, 7, 9, 15, 29, 54, 79,
82, 87, 150, 209, 215, 216,
225, 226, 227, 245, 255,
257, 258, 259, 260, 261,

262, 263, 264, 265, 266,
267, 268, 269, 271, 272,
273, 274, 277, 278, 292,
293, 308, 309, 310, 311

Black Market 278
Budaya Parokhialisme 56
Bung Karno 24, 40, 42, 65, 141,
145, 152, 201
Bureaucratic Polity 122, 245,
246, 330

C

Checks and Balances 46, 315,
319
Civilian supremacy 71
Civil Society 7, 9, 10, 123, 193,
195, 227, 229, 236, 256,
259
Competitiveness 136

Consolidated democracy 74,
76

C. Wright Mills 38

D

Dandim 135

Danrem 135

Darurat 42, 47, 61, 104, 106,
117, 119, 180, 184, 208, 219,
299, 300, 301, 302, 312,
321

Demokrasi iv, 7, 10, 12, 14, 19,
26, 36, 43, 44, 45, 46, 50,
52, 54, 57, 58, 59, 62, 63,
69, 70, 71, 74, 75, 82, 85,
92, 100, 102, 112, 115, 133,
134, 138, 139, 140, 141, 142,
143, 145, 147, 148, 150, 153,
159, 160, 163, 174, 175, 227,
228, 229, 231, 232, 281,
282, 283, 284, 294, 306,
310, 319

Demokratis 10, 12, 14, 20, 26,
42, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
52, 53, 55, 57, 59, 70, 71,
74, 75, 76, 78, 88, 90, 91,
96, 97, 119, 123, 130, 134,
137, 139, 140, 141, 142, 143,

146, 147, 148, 149, 174, 193,
194, 227, 229, 243, 254,
284, 299, 315

Desentralisasi iv, 7, 310

Dokumen 123, 162, 177, 337

Dokumen Pentagon 162

DPD 199, 289, 291, 316, 317, 318,
319, 320

DPR 68, 69, 78, 115, 123, 125,
150, 215, 221, 222, 289, 316,
317, 318, 319, 320, 322, 336

DPRD 16, 69, 78, 221, 289, 300,
314, 316, 318, 320, 326

E

Economic society 7, 9, 259

ECOSOC 62

Ekonomi-politik 128

Ekstra parlementer 282, 303

Elit 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22,
23, 24, 25, 26, 27, 28, 29,
32, 33, 34, 35, 37, 73, 83,
98, 99, 100, 101, 102, 103,
104, 105, 106, 107, 112, 113,
114, 115, 116, 122, 123, 124,
125, 181, 184, 205, 228, 237,
242, 247, 267, 289, 315

E.N. Suleiman 38

- Entrepreneurship 137
- Epimetheus 2, 4, 5, 6, 8
- Eros 2
- Etika 57, 58, 59, 270
- Etnisitas 189, 196, 298, 299
- F**
- Failed state 145
- Franco 43, 75
- Freedom of Information Act
162
- G**
- Gaetano Mosca 37
- GAM 300, 301, 321
- Geertz v, 16, 17, 326, 329
- Gender 52, 55, 56
- George Moyser 38
- Golkar 28, 31, 35, 83, 86, 87, 88,
89, 118, 122, 125, 184, 187,
198, 199, 200, 202, 203,
204, 205, 206, 207, 209,
212, 213, 214, 215, 216, 217,
218, 219, 220, 247, 252,
259, 285, 286, 287, 288,
298, 320, 321
- Good governance 258, 311
- Gus Dur 66, 96, 97, 98, 113, 114,
117, 118, 119, 125, 201, 225,
233, 234, 235, 239, 240,
243
- H**
- Habibie 183, 222, 252, 270
- HAM 12, 41, 44, 51, 52, 59, 60,
62, 63, 133, 134, 312, 326
- Hitler 64, 330, 331, 335
- I**
- Ideologis 15, 31, 35, 51, 53, 70,
73, 103, 104, 121, 145, 171,
172, 183, 189, 191, 196, 198,
199, 202, 204, 205, 218,
230, 231, 234, 244, 246,
280, 282, 283, 284, 285,
286, 288, 296, 297, 298,
309, 311, 312, 315, 316
- Impeachment 123
- India 52, 54, 55, 63, 95, 223,
224, 325, 329
- Infrastruktur 22, 139, 195, 205,
207, 210, 211, 214, 218, 242
- Intelejen 132, 134, 135
- Investasi 9, 10, 14, 94, 101, 113,
131, 135, 136, 137, 138, 141,
142, 148

Involusi iv, v, 10, 12, 16, 41, 230

Islamisasi 91, 92

J

Jago kandang 136

James C. Scott 151, 278, 331

Jawa iv, 10, 17, 83, 86, 87, 89,
119, 127, 177, 197, 198, 199,
200, 213, 215, 216, 233,
235, 238, 266, 288

Jawa Tengah 288

Jawa Timur 119, 127, 233, 235,
288

Jerman Timur 252

Juan Linz 75, 95

K

Kabinet 152, 183, 200, 225, 303,
304, 307, 308, 313

Kapital 14, 130, 134, 135, 136,
137, 147, 148, 170

Kasta Biru 28

Kekuasaan iv, 3, 7, 13, 15, 18, 19,
20, 21, 22, 25, 27, 30, 34,
36, 38, 41, 45, 46, 47, 54,
61, 71, 73, 82, 86, 100, 103,
104, 105, 116, 122, 129, 135,
136, 145, 146, 150, 155, 157,

158, 159, 161, 180, 184, 188,
190, 195, 198, 201, 205,
207, 208, 209, 222, 225,
228, 232, 234, 243, 244,
247, 250, 251, 253, 254,
255, 256, 257, 260, 261,
265, 266, 267, 268, 271,
273, 274, 281, 286, 287,
308, 309, 310

Kemiskinan v, 10, 16, 17, 253

Kepala daerah 293, 294, 295,
314

Keterwakilan 22, 23, 32, 36

Kewarganegaraan 53, 54, 55,
56, 59, 63, 176

Kharismatik 24

Khitah 233, 237

Kinship 25

KKN iv, 7, 15, 113, 118, 124, 126,
142, 150, 182, 203, 250,
252, 253, 254, 255, 256,
258, 259, 260, 261, 262,
263, 264, 265, 266, 268,
269, 270, 271, 272, 273,
274, 275, 308, 309, 310,
336

Komite Militer Revolusioner
61

- Konflik 8, 16, 34, 60, 79, 82, 88,
105, 113, 120, 124, 130, 131,
133, 134, 152, 170, 192, 195,
196, 230, 242, 286, 287,
288, 290, 296, 298
- Konstitusi 12, 40, 42, 43, 44, 46,
47, 48, 50, 51, 52, 54, 57,
58, 59, 60, 61, 62, 76, 78,
115, 116, 118, 161, 162, 302
- Korea 43, 46, 61, 62, 326
- Korporatisme 155
- KPU 7, 10, 79, 80, 81, 82, 291,
297, 302, 304, 322
- Kristenisasi 91
- KUHP 284, 316
- L**
- Lapetus 2
- Legal konstitusional 41
- Legislatif 16, 26, 28, 29, 32, 101,
163, 289, 290, 320
- Legitimasi 19, 22, 23, 24, 25, 28,
29, 31, 32, 33, 34, 35, 55,
75, 76, 90, 96, 97, 105, 148,
159, 165, 187, 203, 206,
216, 231, 241, 250, 253,
257, 263, 276, 294, 299,
303, 316
- Liberalisasi 12, 43, 73, 74, 163
- LkiS 236
- LSM 8, 236, 237, 244, 283, 306
- M**
- Mahasiswa 40, 60, 70, 72, 91,
100, 182, 185, 188, 222, 251,
252
- Mancur Olson 149, 150
- Massifikasi 283
- Megawati 65, 66, 101, 114, 123,
188, 201, 207, 211, 213, 214,
217, 220, 225
- Militer 7, 15, 20, 61, 69, 71, 82,
83, 126, 132, 135, 191, 203,
208, 209, 215, 219, 222,
224, 225, 246, 265, 273,
299, 300, 301, 302, 305,
321
- Minoritas 18, 20, 52, 57, 63, 93,
201, 205, 220, 221, 234,
235, 245
- Mobilisasi 33, 283, 284, 290,
291, 292, 294, 295
- Mob-politics 227, 231, 282
- Mochtar Lubis 278
- Modal 14, 131, 134, 135, 137, 138,
140, 212, 219, 220, 306

Modern 12, 20, 25, 26, 29, 30,
34, 36, 42, 43, 44, 46, 47,
48, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
57, 128, 137, 193, 197, 238,
247, 257, 262, 263, 266,
278, 282

Money politics 13, 85, 86

Moralists 254

Moratorium 13, 112, 115, 124

MPR 68, 78, 104, 114, 116, 117,
118, 119, 120, 123, 125, 150,
187, 207, 221, 225, 230,
289, 316, 318, 336

Muhaimin Iskandar 236

Muhammadiyah 101, 204, 205

Mutual distrust 13, 100, 101,
103, 115

N

Nasionalisme 23, 24, 53, 189,
215, 235

Negara iv, 7, 8, 9, 12, 14, 23, 24,
30, 32, 34, 37, 41, 42, 43,
44, 45, 46, 47, 48, 50, 51,
52, 53, 54, 55, 56, 57, 59,
60, 61, 62, 72, 73, 74, 75,
76, 77, 86, 89, 94, 115, 116,
118, 123, 124, 128, 129, 131,

132, 133, 134, 136, 137, 138,
139, 140, 142, 144, 145, 146,
147, 149, 151, 152, 153, 154,
155, 156, 157, 158, 159, 160,
161, 162, 163, 164, 171, 173,
174, 176, 177, 180, 184, 186,
187, 188, 190, 194, 195, 196,
198, 200, 201, 208, 210,
218, 219, 226, 227, 228,
229, 230, 231, 232, 239,
242, 247, 254, 256, 258,
260, 261, 264, 266, 267,
268, 271, 274, 275, 278,
286, 290, 291, 292, 293,
294, 296, 301, 311, 316

Nepotisme 29, 30, 31, 32, 60,
124, 126, 136, 139, 187, 250

Norwegia 50, 54

NU 65, 101, 121, 190, 197, 198,
207, 213, 217, 220, 223,
233, 234, 235, 236, 237,
238, 239, 240, 241, 242,
243, 244, 246, 247, 328,
330, 337

O

Onghokham 278

Operasi 146, 153, 300, 301, 321

- Oposisi 27, 133, 227, 256, 315,
319
- Otonomi daerah 56, 114, 310,
315
- Otoritarian 13, 70, 74, 85, 100,
115, 120, 131, 139, 145, 158,
163, 174, 185, 190, 231, 252
- Otoritarianisme iii, 6, 8, 10,
40, 41, 72, 74, 132, 135, 136,
139, 174, 180, 190, 195, 203,
226, 231, 232
- P**
- P4 270, 277
- PAN 124, 204, 205, 213, 214, 218
- Pandora iii, v, 2, 4, 5, 6, 8, 11, 12,
16, 90
- Panwaslu 302, 304
- Papua Barat 302
- Parlemen iv, 7, 10, 45, 46, 47,
50, 62, 67, 69, 70, 71, 77,
90, 91, 97, 112, 117, 125,
159, 165, 227, 282, 293,
308, 309, 313, 315, 316,
317, 319
- Partai 9, 27, 45, 46, 48, 58, 66,
67, 73, 80, 81, 82, 83, 99,
118, 122, 125, 138, 172, 181,
189, 190, 191, 196, 204,
205, 206, 207, 209, 210,
212, 213, 215, 216, 217, 218,
222, 223, 225, 232, 244,
255, 259, 260, 282, 285,
286, 287, 289, 292, 294,
295, 296, 297, 298, 299,
303, 308, 313, 314, 320
- Party-based political activities
309
- Patrimonialisme 226, 261
- Patronage 30, 220
- Patron-klien 241, 242
- PBB 48, 62, 175
- Pembangunan 13, 22, 23, 36,
62, 70, 71, 106, 119, 121, 123,
128, 129, 141, 149, 151, 156,
160, 239, 263, 275, 281
- Pembredelan 174
- People power 47
- Pertamina 251
- Pertemuan 87, 102, 112, 113, 123,
296
- Philipina 47, 50, 120
- PKB 65, 117, 197, 198, 204, 207,
212, 213, 214, 217, 218, 220,
234, 235, 242, 243, 298
- Pluralisme 226, 237, 239

PNS 82, 176, 206, 259, 292
 Policy-based political activities
 16, 282
 Political-administrative development 263
 Politik angka 13, 91, 92, 93
 Politik identitas 56, 90, 91, 95,
 103, 292
 Politik uang 80, 294, 296, 304
 Poros Tengah 101
 PPP 28, 65, 83, 87, 122, 197, 198,
 204, 207, 212, 213, 216,
 217, 219, 247, 298, 324,
 329
 Presiden 47, 61, 65, 66, 114, 115,
 118, 119, 125, 234, 235, 239,
 320
 Prestige 27, 187
 Primordial 9, 23, 24
 Profesionalisme 137
 Prometheus 2, 3, 4

R

Reformasi 8, 12, 13, 40, 42, 66,
 83, 86, 97, 98, 99, 100, 101,
 103, 104, 105, 107, 115, 123,
 124, 157, 159, 182, 183, 184,
 185, 186, 187, 188, 192, 195,

204, 206, 221, 222, 271,
 274

Reinventing government 258,
 277

Rekrutmen 12, 21, 22, 25, 27,
 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36,
 37, 54, 265, 269, 299

Representativeness 56, 316

Resources 37, 290

Robert A. Dahl 38, 62, 63

Roberto Michels 38, 150

S

Samuel P. Huntington 149, 151,
 222, 320, 336

Seleksi 21, 22, 27, 156, 320

Sisdiknas 284

Soeharto 11, 14, 15, 60, 72, 73,
 96, 97, 98, 103, 116, 121,
 122, 140, 141, 153, 154, 155,
 156, 159, 180, 181, 182, 183,
 184, 185, 188, 189, 190, 191,
 196, 203, 205, 206, 208,
 215, 220, 221, 222, 225,
 246, 250, 252, 257, 270,
 277, 285, 323, 328, 336

Sosiologi Korupsi 327

Spanyol 43, 46, 61, 62, 75, 148,

153
 Stabilitas 22, 34, 113, 117, 121,
 129, 131, 133, 134, 140, 149,
 160, 219, 263, 281, 286
 State centered 15, 227
 Status quo 66, 77, 81, 85, 103,
 159, 183, 184
 Subversif 73, 135, 154, 180, 232,
 270
 Sudomo 257
 Surat kabar 161, 177
 Suzanne Keller 38, 123
T
 Tahanan 62, 72, 232
 The Inter-American Court of
 Human Right 51
 The way of doing politics 264,
 265
 Tionghoa 54, 55, 189, 220, 221,
 223
 TNI 114, 145, 246, 313, 321
 Tradisional 23, 24, 25, 29, 89,
 165, 190, 201, 203, 205,
 208, 234, 239, 247, 278
 Transformasi 12, 21, 33, 43, 128,
 241
 Transisi v, 10, 13, 14, 43, 45, 46,

73, 74, 75, 90, 104, 123,
 130, 148, 153, 163, 210, 229,
 262, 281, 286, 287, 303,
 307
 Trias Politica 47
 True believers 240
 TV 155, 158, 163
U
 Undang-Undang 174
 UUD 1945 12, 41, 53, 60, 78, 155
 UU No. 22/1999 313
V
 Vilfredo Pareto 37
W
 Wakil presiden 320
 Waskat 258, 277
Y
 Yogyakarta ii, v, vii, 16, 60, 62,
 63, 91, 95, 102, 112, 113,
 119, 120, 122, 123, 127, 149,
 150, 151, 175, 224, 246, 247,
 275, 305, 311, 325, 326,
 328, 330, 331, 332, 334,
 335, 337

