

**Working Paper # 13**  
**(Kertas Kerja # 13)**

**Demokrasi Gadungan dan Demokrasi yang Sejati:  
Neraca Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru**

(Sebuah Refleksi Bagi Academia NTT)

John Campbell-Nelson, Ph.D.

(Christian Artha Wacana University)

**March 2009**

**Institute of Indonesia Tenggara Timur Studies**

**(East Nusa Tenggara – NTT Studies)**

**© IITTS Publications (Open Sources)**

## **About Institute of Indonesia Tenggara Timur Studies (NTT Studies)**

### **©IITTS Publications (Open Sources)**

#### **Working Papers (Kertas Kerja)**

We publish regularly scientific working papers on NTT development issues with regional focus such as West Timor, Sumba, Flores, Lembata, Alor, Rote and Sabu. The working papers are peer reviewed. The format is minimum 3000 words (15 pages, two space, Times New Romans/Calibri 12). (Kami menerima secara reguler Kertas Kerja Ilmiah tentang NTT, dengan fokus pada Flores, Lembata, Sumba, Timor Barat, Rote dan Sabu. Semua Kertas Kerja di peer direview.

Format standar adalah minimal 3000 kata, 15 halaman, dua spasi, Times New Romans 12).

#### **Previous Publications:**

Working Papers 1 (November 2007). Leonard Simanjuntak (PENUHI DULU RUMAH BULATMU DENGAN JAGUNG: Meletakkan Sendi-Sendi Keamanan Pangan Dalam Perjuangan Melawan Perubahan Paksa). 48 Pages.

Working Papers 2 (November 2007). Lexand Ofong (Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT). 27 Pages.

Working Papers 3 (December 2007). Agustinus Bandur A Review of Developments in School-Based Management in Indonesia. 30 pages.

Working Papers 4 (January 2008) Yoseph Yapi Taum Tradisi Fua Pah: Ritus Dan Mitos Agraris Masyarakat Dawan Di Timor (Fua Pah Tradition: Agricultural Rite and Myth of Dawanese of Timor Island)

Working Papers 5 (January 2008) *Yusuf Leonard Henuk "Komunikasi Pertanian dan Partisipasi Masyarakat Pedesaan"*.

Working Papers 6 (January 2008) *Wilson Therik "Nelayan Dalam Bayang Juragan: Potret Kehidupan Nelayan Tradisional Bajo di Tanjung Pasir, Pulau Rote, Nusa Tenggara Timur."*

Working Papers 7 (January 2008) Gabriel Faimau *"'CLICK HERE FOR RELIGION': Self-Presentation Of Religion On The Internet"*

Working Papers 8 (February 2008) John Campbell-Nelson *"Religion and Disaster A Critical Reflection Post Alor Earthquake 2004"*

Working Paper # 9 (February 2008) Lexand Ofong, Yoseph Boli and Yus Nakmofa *"Menggagas Pembangunan NTT Dalam Perspektif "Disaster Risk Management"*

Working Paper # 10 (March 2008) Silvia Fanggalda *"The Impact of Food Aid in Indonesia on Local Coping Mechanism: Case Studies from NTT Province 1998-2000"*

Working Papers 11 (January 2009) Ragalawa et. al. *"Malnutrisi As Maldevelopment. Breaking the Chain of Malnutrition: Learning from 50 Years of Development in NTT."*

Working Papers 12 (March 2009) Muslimatun and Fanggalda *"A Brief Review on Persistent of Food Insecurity and Malnutrition Problems in East Nusa Tenggara Province, Indonesia."*

## Demokrasi Gadungan dan Demokrasi yang Sejati: Neraca Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru

John Campbell-Nelson, Ph.D.

Di panggung politik internasional, demokrasi telah mencapai status hegemoni. Hampir tidak ada sistem pemerintahan lain yang diwacanakan secara serius sebagai alternatif, dan kalau sesuatu disebut “tidak demokratis” penilaiannya sama dengan “tidak benar.” Siapa berani mengaku bahwa dia tidak setuju dengan demokrasi? Pemerintah preman seperti Sudan atau Korea Utara saja mengklaim diri demokratis. Tapi kalau istilah yang sama dapat dipakai untuk sistem pemerintahan Swedia, Zimbabwe, Iran, Viet Nam, dan Amerika Serikat, maka jelas bahwa istilah itu tidak dapat dipakai tanpa bertanya: “Demokrasi macam apa?” Apa lagi sebuah konsep yang sedemikian umum dan tanpa isi yang jelas akan sulit diterapkan ke dalam tolok ukur dan rancangan aksi politik yang konkrit. Dalam pengamatan kami, kekaburan konseptual seperti ini justru menghambat upaya-upaya untuk menegakkan demokrasi di Indonesia pasca Orde Baru.

Kekaburan konseptual tentang demokrasi tidak berarti bahwa Indonesia mengalami kekurangan pakar-pakar dan pengamat-pengamat politik yang handal; mereka telah membanjiri kita (baik dari dalam maupun dari luar negeri) dengan buku-buku tentang arah perkembangan politik di Indonesia masa kini. Namun sekian banyak kata-kata emas pada umumnya belum melahirkan gerakan-gerakan sosial yang mampu mewujudkan cita-cita demokrasi dalam apa yang biasa disebut “politik praktis.” Masalah itu yang menjadi beban dari konsultasi ini: Bagaimana kita mencari dasar konseptual tentang demokrasi yang dapat menjadi titik tolak bagi sebuah upaya pendidikan politik, yang pada gilirannya dapat mendukung rakyat dalam upaya meraih sebuah demokrasi yang sejati?

Masalahnya dapat difahami secara lebih sederhana lagi. Pada dasarnya, politik adalah jawaban kolektif terhadap sebuah pertanyaan: *Bagaimana kita harus hidup bersama?* Pertanyaan itu sedang dicari jawabannya oleh masyarakat Indonesia. Kalau pertanyaan politik dasar itu dapat terjawab secara *demokratis*, ada pra-kondisi yang harus terjamin, kurang lebih sebagai berikut:

*Apakah masyarakat, entah secara langsung atau melalui wakil-wakil yang bertanggung jawab kepadanya, memiliki mekanisme pengendalian, terhadap keputusan-keputusan, prilaku, dan pelayanan pemerintah dan birokrasinya, menyangkut aspek-aspek kehidupan bersama yang paling menentukan?*

Dalam dua bagian berikut kita akan menelusuri sejumlah faktor baik eksternal maupun internal yang menyebabkan persyaratan di atas sulit terpenuhi; pada bagian ketiga kita akan

membahas beberapa aspek kebudayaan Indonesia yang telah diandalkan sebagai sumber daya untuk pengembangan demokrasi yang khas—*demokrasi pribumi*, dalam bahasa Sukarno. Menempuh *via negativa* duluan tidak berarti kita sinis—hanya hati-hati.

## Demokrasi Gadungan

Pada tingkat yang paling murahan, kata demokrasi dipakai semata-mata sebagai retorika pelegitimasi. Kalau yang dianggap sah hanyalah sistem pemerintahan yang berdasarkan kehendak rakyat, maka setiap rejim akan mengklaim bahwa dialah yang dikehendaki rakyat—biarpun kehendak itu dipaksakan dengan todongan senjata (gaya para jenderal Myanmar) atau direkayasa dengan manipulasi penghitungan suara (gaya George Bush). “Pesta Demokrasi” yang menjamin mayoritas untuk Golkar, dan yang kemudian menobatkan Suharto sebagai calon tunggal setiap lima tahun adalah contoh terdekat. Jelaslah bahwa adanya pemilu bukan jaminan akan demokrasi. Tanpa proses nominasi yang dapat mengajukan calon yang mengemban harapan para pemilih, tanpa persaingan yang terbuka dan merata antara calon-calon alternatif, dan tanpa kesempatan untuk memilih secara bebas dan rahasia, maka hasilnya bukan sebuah pemilihan yang demokratis.

Kalaupun semua tuntutan untuk pemilihan “jurdil” terpenuhi, hal itu belum juga menjamin sebuah demokrasi yang memadai. Pola keterlibatan rakyat yang terbatas pada pemilihan para pemimpin disebut oleh Max Weber “*plebiscitary leadership democracy*” (Held, 1967, hlm. 158). Maksudnya bahwa rakyat boleh memilih dari antara sekelompok elit politik siapa yang akan memerintah atas mereka. Kemudian, rakyat diharapkan berdiam diri dan ikut-ikutan sampai pemilu yang berikut. Keterlibatan rakyat dalam demokrasi terbatas pada sekali tusuk kertas suara setiap empat atau lima tahun. Dalam pandangan Weber pola ini berfungsi terutama untuk menjamin suksesi kepemimpinan secara teratur (pemilu lebih baik dari *coup d’etat*, misalnya), dan hanya secara sekunder (dan periodik) untuk menyatakan kehendak rakyat. Karena calon-calon terambil dari kelompok elit politik yang mempunyai latar belakang dan kepentingan yang tidak jauh berbeda, maka sebuah pemilu dengan sendirinya jarang menghasilkan perubahan yang signifikan dalam arah kebijakan publik.

Pemantauan terhadap sejumlah pilkada agak membenarkan pandangan Weber. Pertimbangan para pemilih sering terbatas pada “figur” atau “sosok seorang pemimpin” mana yang disukai (selain pertimbangan etnis atau agama, yang akan kami bicarakan di bawah). Jarang ada perhatian pada program atau gagasan yang dikemukakan para calon—apalagi mengingat janji-janji supaya dituntut pertanggung jawaban di kemudian hari. Kalau demokrasi hanya terbatas pada fungsi pergantian pemimpin melalui plebesit, negara bisa menghemat miliaran rupiah kalau pemilu dilakukan melalui *Indonesian Idol*. Setelah para calon tampil masing-masing dengan lagunya, diadakan voting melalui SMS dan siapa yang menerima jumlah terbanyak dinyatakan terpilih.

Aspek berikut dalam demokrasi gadungan ini adalah ketika demokrasi yang “tua” mengklaim versi demokrasinya adalah Berkat Tuhan yang harus dibagi-bagikan pada bangsa lain. Presiden AS Woodrow Wilson membuat pernyataan klasik ketika ia menjelaskan alasan Amerika masuk Perang Dunia I: “Supaya mengamankan dunia demi demokrasi.” Presiden Ronald Reagan kemudian menyerukan sebuah “Perang Salib demi Demokrasi.” Versi terbaru dari misi demokrasi itu lagi diemban oleh IMF (Dana Moneter Internasional) dan Bank Dunia dalam bentuk *Structural Adjustment Programs (SAP—Program Penyesuaian Struktural)* dan *Good Governance* (Pemerintahan yang Baik). Pendekatan ini mengawinkan pengembangan kapitalisme pasar bebas dengan sejenis demokrasi liberal yang mengutamakan perlindungan hak-hak individu dan perusahaan atas harta kekayaan, serta pengembangan perangkat hukum yang “pro-investment”. Fenomena ini telah ditinjau oleh pengamat politik dari hampir setiap benua dalam buku *The Democratisation of Disempowerment* (Hippler, 1995). Kesimpulan yang mereka tarik adalah kalau retorika pro-demokrasi dibandingkan dengan kebijakan dan intervensi AS dan Eropa, maka tidak nampak adanya dukungan yang konsekwen terhadap demokrasi. Ada demokrasi yang ditolong (Costa Rica, Ghana), dan ada yang ditumbangkan (Chile, Iran). Yang tak berubah adalah upaya untuk mengajukan kepentingan ekonomis AS dan Eropa dan memperluas pasar bebas. Demokrasi paling-paling menghiasi upaya yang utama itu.

Kritikan ini diarahkan terutama pada penerapan SAP dari IMF. Dampak dari bantuan internasional yang paling terasa oleh Indonesia pada tahun 1997-1998 ketika Krisis Moneter melanda Asia tenggara. Untuk menghindari kehancuran total ekonominya, maka Indonesia terpaksa menerima bantuan dan bimbingan dari IMF dan Bank Dunia. Nasib naas itu diringkaskan secara umum oleh Jochen Hippler:

*Even domestic state budgets are often decided by bureaucrats of the IMF and the World Bank who have never been directly elected and are not responsible to anyone. In many regions of the Third World, the state is being gutted. A country that doesn't have sovereignty over its own national budget has no chance of determining its own destiny. In addition, international financial institutions intervene directly in these countries, determining interest rates, deciding on the value...of the national currency, and dictating food and energy prices through cutbacks in state subsidies. (hlm. 24)*

[Anggaran nasional pun sering ditentukan oleh birokrat-birokrat dari IMF dan Bank Dunia yang belum pernah dipilih oleh siapa-siapa dan tidak harus bertanggung jawab pada siapapun juga. Di banyak wilayah Dunia Ketiga, negara sedang dihancurkan. Sebuah negara yang tidak berdaulat atas anggaran nasionalnya sendiri tidak mungkin menentukan nasibnya sendiri. Lebih lagi, lembaga-lembaga keuangan internasional mencampur tangan langsung dalam negeri-negeri ini, dengan menentukan suku bunga, menetapkan nilai tukar mata uang, dan menentukan harga pangan dan BBM melalui pemotongan subsidi-subsidi pemerintah.]

Tanpa mempersoalkan apakah kebijakan-kebijakan yang disorong oleh lembaga-lembaga internasional ini membantu pemulihan ekonomis atau tidak, dari sudut pandang demokrasi jelaslah bahwa ketergantungan pada bantuan seperti ini menyerahkan kedaulatan rakyat atas sejumlah aspek yang sangat penting kepada pihak ketiga yang kebal terhadap tanggung jawab demokratis.

Kalaupun program-program penyesuaian struktural mengikis demokrasi, tentu semua orang dapat menyambut upaya-upaya ke arah *Good Governance* dengan gembira. Mengurangi tingkat korupsi saja adalah sebuah kemajuan yang sangat berarti. Hanya perlu diperhatikan bahwa *Good Governance* itu tidak sama dengan demokrasi. Sebagian besar upaya *GG* terarah pada efisiensi dan profesionalitas birokrasi. Kalau birokrasinya sudah di bawah penguasaan demokratis, maka *GG* tentu akan menguatkan demokrasi; tapi kalau tidak, yang diperkuat hanyalah birokrasinya sendiri serta tuannya. Dalam praktek, tujuan *GG* bukanlah penguatan demokrasi, melainkan penguatan kapitalisme. Larry Diamond (2001) menjelaskannya dengan baik:

*...market-oriented policies will not work unless there are effective governmental institutions and practices to create an "enabling environment" that secures property rights, guarantees contracts, and attracts investment. This includes first and foremost a rule of law and an overall climate of order and predictability in political life. (hlm. 3)*

[Kebijakan-kebijakan pro-pasar bebas tidak akan berhasil kecuali didukung oleh lembaga-lembaga pemerintahan yang efektif, serta kebijakan-kebijakan yang menciptakan sebuah "suasana yang memperdayakan" berupa keamanan harta milik dan hak milik, jaminan atas perjanjian-perjanjian, dan upaya menarik penanaman modal. Hal ini termasuk terutama hukum, suasana ketertiban sosial, dan kestabilan dalam kehidupan politis.]

Semua kondisi yang digambarkan Diamond sebagai hasil upaya *Good Governance* memang baik adanya. Hanya tidak ada sangkut paut dengan demokrasi.

## **Tantangan-Tantangan Demokrasi Pasca-Kolonial**

Terhadap tekanan atas nama demokratisasi dari pihak luar, negara-negara pasca-kolonial sering membalas bahwa mereka memiliki demokrasi yang khas, sesuai tradisi dan budaya setempat. Sebagaimana Amerika sedang pelajari di Irak, demokrasi tidak bisa diekspor seperti Coca-Cola. Irak pasca Saddam tidak sama dengan Amerika Serikat pasca 1776. Demokrasi yang sejati adalah sebuah proses yang hanya dapat berkembang dalam interaksi dengan sejarah, ekonomi, dan budaya setempat—dan sebagai ungkapan isi hati rakyat setempat.

Demikian juga Indonesia telah mencetuskan “Demokrasi Terpimpin” (Sukarno) dan “Demokrasi Pancasila” (Suharto), dua-dua sebagai penolakan terhadap “Demokrasi Liberal” gaya barat. Namun kedua jenis demokrasi-khusus ini--konon sesuai dengan kepribadian atau “jiwa” Indonesia—juga tidak dapat dipisahkan dari fungsinya sebagai alat strategis dalam kepemimpinan masing-masing pencetusnya. (Sayang bahwa Gus Dur tidak sempat mengembangkan versi yang ketiga: Demokrasi-gitu-aja-ko-repot.) Sebelum kita memeriksa jiwa Indonesia tersebut, perlu diperhatikan sejumlah aspek peninggalan zaman kolonial yang turut mewarnai konteks bagi pengembangan demokrasi di Indonesia.

Yang pertama adalah birokrasi. Para pakar politik sudah lama mencatat bahwa dalam proses pembentukan Indonesia pasca-revolusi, sistem administrasi kolonial menjadi salah satu modal bagi pengembangan pemerintahan dalam Republik Indonesia yang baru. Indonesia diperhadapkan dengan masalah pasca-kolonial yang klasik: Bagaimana membangun pemerintahan bagi sebuah negara yang merdeka atas dasar sebuah sistem yang dirancang demi administrasi suatu wilayah penjajahan? Menjajah orang lain dan memerintah diri sendiri adalah dua kegiatan yang berbeda sekali, yang membutuhkan struktur, prinsip, dan sikap yang berbeda. Meneliti bagaimana Indonesia mengatasi masalah ini adalah tugas yang berat, dan di luar kompetensi kami. Tapi paling sedikit kita harus mencatat beberapa dampaknya terhadap pengembangan demokrasi.

Masalah hubungan demokrasi dengan birokrasi atau sistem administrasi pemerintahan tidak banyak diperhatikan oleh para pemikir pada awal masa perkembangan teori demokrasi di Eropa. Ia mulai terasa urgen ketika revolusi perindustrian dan pengembangan teknologi komunikasi dan transportasi menyebabkan ekspansi yang besar dalam peranan pemerintah. Tidak cukup lagi kalau rakyat memilih para wakilnya dan melengkapi mereka dengan sejumlah pegawai tata usaha. Pengaturan industri dan teknologi baru serta permasalahannya menuntut dinas-dinas baru dengan tenaga yang memiliki keahlian khusus.

Perkembangan ini pada gilirannya menjadi tanda tanya bagi demokrasi sendiri. J. S. Mill dan Max Weber mencatat beberapa tantangan: makin besar korps pegawai, makin besar biaya dan dengan demikian beban pajak untuk membiayai mereka; makin banyak orang, dana, dan daya yang diserap oleh birokrasi, makin birokrasi menjadi sebuah kelompok kepentingan tersendiri; makin kompleks birokrasi, makin sulit diawasi oleh kaum awam; tanpa pengawasan yang efektif, berkembanglah kemalasan, penyalahgunaan kuasa, dan korupsi di kalangan birokrat. (Held, 1987, hlm. 90-96, 154-160) Terjadi bahaya bahwa para abdi negara akan membalik hubungan supaya negara mengabdikan pada mereka.

Dalam perjalanan demokrasi di Eropa dan Amerika Serikat, karena proses ekspansi industri dan teknologi terjadi secara perlahan-lahan, masih ada kesempatan untuk membangun mekanisme kontrol seiring dengan perkembangan birokrasi—walaupun tetap menjadi tantangan sampai sekarang. Tapi di negara-negara pasca-kolonial, justru birokrasilah yang mendahului demokrasi. Di Indonesia, birokrasi menjadi alat kuasa Suharto selama 32

tahun, dan kemudian mereka mewarisi pemerintahannya. Di luar legislatif, sulit sekali kita mencari pejabat dalam kedudukan elektif yang tidak berasal dari kaum birokrat. Dalam perkembangan demokrasi pasca Orde Baru, Indonesia hampir dapat disebut “pemerintahan dari birokrat, oleh birokrat, dan demi birokrat.” Walaupun jumlah pegawai negeri jauh melebihi kebutuhan (sebagai contoh, jumlah pegawai di negara baru Timor Leste sekitar 20% dari jumlahnya waktu wilayah yang sama hanya sebuah propinsi Indonesia), segala upaya perampingan mengalami kendala. Bahkan penciptaan kesempatan kerja baru di NTT, misalnya, mungkin terbesar pada bisnis pemekaran wilayah. Peranan birokrasi yang sedemikian gendut jelaslah menjadi tantangan bagi pengembangan demokrasi.

Berkaitan dengan birokrasi adalah faktor peninggalan kolonial yang kedua. Mereka yang mengisi birokrasi itu, terutama pada tingkat pimpinan, cenderung berasal dari kelompok elit etnis, para “bangsawan.” (Di sini saya lebih yakin mengenai Indonesia bagian Timur—boleh saja lain di bagian Barat.) Pimpinan feodal pribumi agak banyak diuntungkan oleh Belanda. Pertama, Belanda memberi dukungan khusus pada pimpinan suku-suku yang mau kerja sama dengan mereka untuk menundukkan suku-suku yang lain. Kedua, di wilayah yang kurang ada sentralisasi kuasa, Belanda berupaya untuk mencetak raja-raja dari antara para bangsawan dengan tujuan mempermudah pemerintahannya di daerah. Ketiga, anak-anak bangsawan yang diberi kesempatan pendidikan yang terbaik dan kemudian dimanfaatkan dalam birokrasi kolonial.

Seperti di banyak negara pasca-kolonial yang lain, para elit pribumi menjadi ahli waris kuasa penjajah, dan dalam banyak hal melanjutkan penjajahan itu di bawah bendera kemerdekaan. Lain hal dengan revolusi Amerika Serikat, Perancis atau Russia, yang memberontak terhadap penguasa-penguasa feodal. Walaupun revolusi-revolusi ini tidak menghapus pembedaan status sosial, namun terjadi pemerataan yang berarti. Di Amerika, misalnya, selain presiden yang lahir dari golongan elit seperti Jefferson, Roosevelt, atau kedua Bush, ada cukup banyak yang benar-benar berasal dari rakyat jelata, seperti Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Harry Truman, atau Bill Clinton.

Revolusi Indonesia melawan Belanda justru mempertahankan elit feodal. Sampai sekarang, di banyak daerah di Indonesia hanya orang dari golongan bangsawan yang akan tampil dalam posisi bupati, walikota, ataupun camat. (Dan sebaliknya orang yang bukan bangsawan cenderung dinobatkan dalam jabatan adat buatan: Setya Novanto dari Jawa direkayasa menjadi “panglima perang” di suku Amanuban, Timor Tengah Selatan, berkaitan pencalonannya dari Golkar untuk wilayah pemilihan itu. Harmoko pernah menjadi “kepala suku NTT”.)

Alhasil, bukanlah sebuah demokrasi yang dialami di daerah, melainkan sebuah *competitive aristocracy*. Dalam persaingan kuasa antar kaum bangsawan, rakyat mendapat kesempatan untuk memilih siapa yang akan menjadi raja mereka. Digandeng dengan dominasi birokrasi (yang formasinya diisi oleh anak buah sang “raja”), kita mendapat sebuah sistem yang masih

jauh sekali dari kedaulatan rakyat—apalagi kalau rakyat juga termasuk perempuan (yang hampir tidak pernah diperhitungkan dalam posisi sebagai tokoh bangsawan).

Perlu diakui bahwa dalam politik Indonesia masa kini muncul basis-basis kekuasaan yang lain yang mungkin lebih kuat lagi dari status sebagai elit etnis. Para teknokrat, elit bisnis dan militer, bahkan tokoh-tokoh agama makin menonjol. Tapi sejauh peranan mereka berdasarkan *basis kekuasaan* dan bukan pengabdian mereka pada kehendak rakyat, kita masih belum menemukan demokrasi yang sejati.

Kita boleh mengambil contoh dari kelompok elit bisnis, yang basisnya adalah kekuatan ekonomi. Jelaslah bahwa ekonomi dan pemerintah saling membutuhkan. Sebagaimana dicatat oleh Diamond di atas, para pelaku ekonomi mengandalkan sebuah infrastruktur (baik fisik maupun hukum) untuk menciptakan suasana yang aman bagi pengembangan usaha-usaha ekonomi. Sebaliknya, pemerintah membutuhkan hasil pajak dari sektor ekonomi untuk membiayai ongkos pemerintahan (termasuk “jaringan pengamanan sosial”). Namun ada sejumlah kejanggalan yang membuat hubungan saling bergantung ini menjadi ancaman bagi pengembangan demokrasi, sebab belum ada mekanisme demokratis yang memadai untuk menata hubungan tersebut. Pertama, sebuah perusahaan tidak memiliki hak suara; hak itu hanya melekat pada warga negara secara individu. Hal ini berarti bahwa para pebisnis cenderung mempengaruhi proses politik secara tidak langsung, dengan melobi para pemimpin pemerintah, dan melalui sumbangan-sumbangan dana dan fasilitas. Ada kecenderungan bagi prinsip “satu orang, satu suara” digeser menjadi “satu dolar, satu suara.” Pergeseran ini sangat nampak dalam pendanaan partai-partai. Karena sebuah partai harus memperoleh dana untuk membiayai onkos kampanye dan kebutuhan-kebutuhan organisasi yang lain melalui sumbangan-sumbangan para pendukungnya, maka siapa yang memberi sumbangan terbesar akan cenderung memperoleh pengaruh secara proporsional dengan sumbangannya. Partai-partai terjepit di antara sumber dana (pengusaha) dan sumber suara (rakyat).

Masalah yang berikut lagi lahir dari kontradiksi yang hakiki di antara kapitalisme dan demokrasi: Kalau sebuah demokrasi harus memperjuangkan kepentingan orang banyak, sebuah perusahaan wajib secara hukum untuk memaksimalkan keuntungan bagi para pemilik saham—apapun dampaknya sosialnya. Kalau tidak ada tekanan balik demi kepentingan orang banyak, maka pengaruh sektor ekonomi akan senantiasa menarik pemerintah dari demokrasi ke arah *oligarki*.

Melihat bahwa sistem saling mendukung di antara pemerintah dan pengusaha telah lama berkembang semasa pemerintahan Suharto, jauh sebelum “jaman reformasi” dikumandangkan, sekali lagi riwayat demokrasi di Indonesia telah diperhadapkan dengan tantangan yang berat. Entah oligarki, aristokrasi, atau birokrasi-krasi, kita belum sampai demokrasi.

Sebelum kita beralih pada potensi demokrasi dalam budaya Indonesia, masih ada satu faktor historis yang perlu kita perhatikan, yaitu peranan pihak keamanan. Max Weber, dan kemudian Anthony Giddens, mencatat bahwa salah satu ciri yang merupakan keharusan bagi berlangsungnya sebuah negara adalah “monopoli sarana kekerasan.” Jelaslah bahwa kalau setiap kelompok etnis, perusahaan, atau lembaga agama memiliki milisi atau tentara tersendiri, maka negara harus minta ijin dari mereka sebelum melakukan sesuatu yang dapat merugikan kepentingannya. Keadaan seperti itu menghambat persatuan Tionghoa pada masa lampau, dan masih menghantui Afghanistan dan sejumlah negara Afrika sampai sekarang. Konflik politis setiap saat bisa beralih pada konflik senjata (memang Clausewitz pernah mengatakan bahwa perang adalah politik dengan “cara lain”). Oleh karena itu, hampir semua negara demokratis berupaya untuk membatasi pemanfaatan kekerasan (dan juga kepemilikan senjata) pada pihak keamanan (polisi dan tentara). Polisi melindungi rakyat dari kekerasan domestik, sedangkan tentara melindungi negara dari ancaman luar.

Namun langkah dari “pelindung” menuju “penguasa” tidak jauh. Sebuah masalah klasik bagi demokrasi adalah bagaimana mengendalikan pihak keamanan supaya dia tidak balik dan menggigit tuannya. Resep yang dianggap unggul selama ini adalah: Penguasaan sipil atas militer (termasuk anggarannya), sterilisasi militer dari politik (mengemukakan pendapat pun tidak boleh), dan kantonisasi (pemisahan) personil militer dari masyarakat. Karena alasan historis yang agak kompleks, posisi militer di Indonesia dalam berbagai hal masih berada di luar pagar pelindung ini: bisnis-bisnis militer, proses pembebasan tanah dan usaha-usaha ekonomis pribadi oleh personil militer mencemarkan netralitasnya; walaupun sudah ke luar dari politik secara formal, namun pesan-pesan politik militer masih sering terdengar; dan di berbagai daerah konflik telah muncul milisi-milisi/laskar-laskar dengan hubungan yang akrab dengan unsur-unsur pihak keamanan—sedangkan kaum perempuan kadang-kadang mengalami keakraban yang tidak diinginkan. Kalau kepentingan militer (baik oknum maupun lembaga) bergabung dengan para birokrat, bangsawan, dan oligark, maka ruang gerak bagi demokrasi sangat sempit. Aliansi seperti ini yang melanggengkan kekuasaan Suharto selama Orde Baru digambarkan oleh Robison (2002)

*A system of predatory power relations provided the cement of such an alliance focusing around a corps of power holders within the state apparatus itself who stood as gatekeepers to the allocation of monopolies and contracts that constituted the currency of economic life in Indonesia. (hlm. 97)*

[Sebuah sistem relasi kekuasaan yang memangsa menjadi pelekak bagi sebuah aliansi yang berpusat pada sejumlah pemegang kuasa di dalam birokrasi negara sendiri yang menjadi penjaga pintu dalam pemberian monopoli dan kontrak-kontrak, yang merupakan valuta kehidupan ekonomi di Indonesia.]

Aliansi ini, menurut Robison, tidak bubar dengan berlalunya Orde Baru, melainkan mengambil strategi “*join and colonize the democratization movement*” [bergabung dan

menjajah gerakan demokratisasi](2002, hlm. 98). Hasilnya adalah sebuah persaingan antara kelompok elit melalui mekanisme-mekanisme demokrasi untuk meraih kesempatan memangsa sumber daya negara. Bukan lagi hanya “demokrasi gadungan” yang kita hadapi, melainkan *demokrasi predator*.

Walaupun sudah ada sejumlah langkah maju dalam masa pasca Orde Baru, perlu diakui bahwa perjalanannya masih panjang. Jelaslah kalau demokrasi di Indonesia mau dibangun, salah satu agenda adalah membatasi pengaruh dari unsur-unsur *predator* yang dibahas di atas. Tidak cukup kalau hanya perangkat pemerintahan yang disoroti, tapi harus juga menjangkau sektor ekonomi, para elit etnis/budaya, dan militer, supaya pengaruh masing-masing dibatasi dan ditundukkan pada kepentingan orang banyak.

Di mana ada predator, ada mangsanya. Hal yang terakhir yang perlu kita ingat kalau kita mau menuju sebuah kehidupan nasional pasca Orde Baru yang lebih mencerminkan cita-cita demokrasi adalah bahwa masyarakat Indonesia pada saat ini adalah suatu masyarakat *pasca trauma*. Orde Baru lahir di tengah-tengah pembunuhan massal. Represi PKI setelah “G30-S”, serta dampaknya terhadap jutaan orang yang tidak tahu perkara namun tetap menjadi korban selama puluhan tahun, kemudian turun-temurun pada generasi berikutnya, telah menciptakan sebuah trauma nasional yang sampai sekarang belum dibuka untuk dibicarakan secara wajar. Di Timor, orang bercerita tentang tahun 1965-1966 pada jam malam, dalam suasana berbisik-bisik, dan dengan perasaan seperti takut hantu. Kita bisa mengenal orang selama belasan tahun baru dia membuka rahasia gelap yang dia alami pada masa itu. Rahasia-rahasia seperti itu adalah bagaikan kanker di hati Indonesia.

Belum sembuh dari trauma yang satu, trauma yang lain datang bertubi-tubi dalam masa panca robah setelah Suharto turun. Kita sudah hafal litani penderitaan menurut nama tempat: Timor Leste, Aceh, Papua, Ambon, Maluku Utara, Sambas, Poso... Mudah-mudahan bisa pasang titik di situ.

Hati rakyat masih trauma setelah 30 tahun penindasan tanpa proses hukum terhadap para pelaku, tanpa penjelasan yang meyakinkan atau memberi makna pada penderitaan para korban, tanpa penyesalan, tanpa maaf, dan tanpa rekonsiliasi. Dalam keadaan seperti ini pengembangan sebuah demokrasi akan diwarnai oleh rasa takut, malu, dendam, kecurigaan, dan kebingungan yang sangat mendalam. Rakyat dalam keadaan seperti itu mudah diajak mengikuti sebuah politik identitas, di mana kelompok mereka (entah kelompok agama atau etnis) dijanji akan dapat kesempatan untuk berbalik dari status mangsa dan ikut dalam kawatan predator. Sementara itu semua strategi *survival* yang telah berkembang dalam masa kelam masih mendarah-daging: budaya bisu, kebiasaan sogok-menyogok, penipuan, jaringan *patronage* dan nepotisme, dsb. Praktek-praktek ini bukan budaya leluhur bagi bangsa manapun, melainkan sebuah adaptasi yang realistis (walau kurang terpuji) terhadap kuasa yang menindas. Hal itu tidak berarti masyarakat tidak

merindukan sebuah demokrasi, tapi bahwa demokrasi hanya dapat berkembang seiring dengan sebuah proses penyembuhan dari trauma-trauma masa lalu.

Apakah hubungan predator dan mangsa bisa ditransformasikan menjadi satu masyarakat yang demokratis? Apakah singa bisa berbaring dengan domba dan mereka sama-sama makan jerami? Itulah tantangan pengembangan demokrasi di Indonesia sekarang.

## **Demokrasi Pribumi?**

Sekarang kita beralih pada apa yang dianggap ciri khas “demokrasi pribumi,” yang menjadi obsesi Sukarno dan dalih Suharto untuk mengajukan sebuah demokrasi khusus. Sukarno menyebut diri seorang demokrat pribumi dan berusaha berulang kali untuk memberi isi pada keyakinan itu:

Memang demokrasi masih perlu disempurnakan di negara kita. Selama sembilan tahun kita berusaha tanpa berhenti untuk memperbaikinya....Kita tidak pernah meninggalkan prinsip-prinsip demokratis yang sejak purbakala hidup dalam masyarakat kita sebagai warisan leluhur.

...Aku seorang demokrat....Tapi demokrasiku bukan demokrasi liberal....Apa yang aku inginkan untuk Indonesia adalah demokrasi terpimpin, suatu demokrasi dengan kepemimpinan. (Ranoh, 1999, hlm. 36; Feith & Castles, 1970, hlm. 78-82).

Melalui Marhaenisme, Manipol USDEK, Nasakom, dll., Sukarno berusaha untuk menemukan sebuah resep pelekak yang mampu menyatukan semua aspek dan unsur dalam negara yang begitu luas dan beragam. Sayang bahwa usaha Sukarno terkandas pada kompleksitas masyarakat Indonesia yang begitu sulit dirangkul. Nasib Sukarno patut menjadi peringatan terhadap setiap upaya membangun sebuah demokrasi pribumi.

Apakah ada “jiwa Indonesia” seperti disebut-sebut? Memang tidak ada Undang-Undang Kejiwaan Indonesia, kecuali mungkin Pancasila itu sendiri (terlepas dari segala manipulasinya pada masa Orde Baru). Jiwa tersebut terungkap juga dalam sejumlah istilah yang telah menjadi klise-klise kewarganegaraan: gotong-royong, musyawarah dan mufakat, keserasian, toleransi, kekeluargaan, tenggang rasa. Nilai-nilai ini semua baik adanya, dan merupakan warisan budaya yang sangat indah. Tapi kita harus bertanya: Apakah, dan sejauh mana, nilai budaya dapat langsung dialihkan menjadi konsep politik untuk membangun sebuah demokrasi?

Sebagai contoh yang sederhana, kita mulai dari “kekeluargaan” dalam wujud yang paling mendasar: hubungan suami-isteri. Jelas kita tidak bisa mewajibkan seorang suami secara hukum untuk mengasihi isterinya. Kasih itu adalah suatu perasaan batin yang tidak bisa diukur dari luar. Kita hanya bisa mewajibkan atau melarang sejumlah tingkah laku yang

konsekwen atau tidak konsekwen dengan kasih: tidak boleh memukul, tidak boleh memaksakan hubungan seks, wajib membagi penghasilan untuk menjamin nafkah keluarga, dsb. Semua nilai etis bersifat abstrak, batiniah, dan tidak bisa langsung diamanatkan secara hukum. Hukum paling-paling bisa menjabarkan nilai-nilai ke dalam perilaku-prilaku yang konsekwen dengan nilai tersebut. Lebih lagi, kalau kekeluargaan mau diajukan sebagai nilai yang mewarnai politik Indonesia, perlu disadari bahwa sistem kekeluargaan (yang memang bervariasi di antara suku-suku) pada umumnya bukanlah sebuah sistem yang demokratis. Tidak ada pemilihan untuk memilih kepala keluarga: sang Bapak diamanatkan dalam hukum perkawinan. Dalam konteks keluarga yang luas, hak kesulungan masih dipegang, sehingga kita dapat hirarki: laki-laki di atas perempuan dan kakak di atas adik. Kekeluargaan di Indonesia sangat cenderung ke arah patriarki, dan sebuah demokrasi yang dibangun atas dasar itu adalah demokrasi ABS.

Kalaupun sebuah nilai coba diharuskan oleh pemerintah, masih ada sesuatu yang hilang dari segi budaya. Gotong-royong, misalnya, sangat berarti kalau dilakukan secara sukarela. Waktu tetangga-tetangga saya berkumpul untuk bersama-sama menggali fondamen untuk rumah kami, saya benar-benar merasa terikat hati dengan mereka: pada saat itu kami menyatu dalam sebuah persekutuan yang bertahan sampai sekarang, dan saya berusaha untuk membalas secara sukarela juga pada saat-saat mereka membutuhkan pertolongan sesama. (Tentu dengan kesadaran bahwa kalau saya tidak membalas, lain kali kalau saya butuh mereka, mungkin mereka tidak akan datang.) Tapi kalau Hansip atau Babinsa memanggil kami untuk bersihkan jalan karena Bupati mau berkunjung, sama sekali tidak ada perasaan solidaritas seperti itu. Bedanya apa? Kerelaan. Gotong-royong yang diharuskan bukan lagi gotong-royong, melainkan kerja paksa. Tapi batas hukum ada pada keharusan dan larangan.

Nasib yang serupa dialami oleh lembaga-lembaga adat yang dikukuhkan oleh pemerintah untuk kepentingannya. Di NTT dikenal tokoh adat “plat merah” yang selalu dipakai oleh pemerintah untuk mencari restu dari masyarakat, terutama untuk pencaplokan sumber daya alam atas nama Pendapatan Asli Daerah. Walaupun mereka memakai upacara adat dan bahasa sastra yang paling asli dan leluhur, masyarakat makin lama makin kebal terhadap bujukannya. Contoh yang paling tertanam dalam ingatan kami adalah upaya raja Mollo Utara untuk memaksakan rakyatnya supaya menerima pertambangan marmer di sebuah gunung yang dianggap suci menurut tradisi lokal. Ketika dia mengklaim haknya sebagai raja, dia disambut dengan teriakan, “Kamu baru raja kalau kami sebut kamu sebagai raja. Kalau kami sebut kamu babi, maka kamu adalah babi.”

Memang sambutan itu dapat dilihat sebagai salah satu wujud demokrasi pribumi seperti yang kita cari. Tapi perhatikan bahwa raja ada di pihak pemerintah, dan demokrasi pribumi justru diarahkan untuk *melawan* pemerintah.

Mungkin aspek demokrasi pribumi yang paling diandalkan dan berfungsi dalam praktek sehari-hari adalah musyawarah dan mufakat. Kita semua telah mengalaminya berulang kali: sang pemimpin/moderator mengumumkan sebuah masalah yang harus diputuskan bersama. Peserta diberi kesempatan berdiskusi yang cukup panjang (kadang-kadang panjang sekali), di mana luasnya pendapat dan pendirian di antara para peserta dapat diutarakan. Peserta boleh berdebat satu dengan yang lain (kadang-kadang sampai sangat seru). Kalau sudah tidak muncul pemikiran yang baru lagi, maka dianggap tahap musyawarah telah matang. Kemudian, moderator meringkaskan hasil pembicaraan dalam satu rangkuman, dan menawarkan rumusan sebuah keputusan bersama. Rumusannya akan berupaya untuk merangkul unsur-unsur dari semua pendapat, dengan mengutamakan pikiran yang paling mendapat dukungan dalam pembicaraan. Kemudian, akan ditawarkan: "Setuju?" Kalau suara setuju cukup kuat, palung berbunyi. Kalau suara-suara peserta kurang meyakinkan, akan ditanya lagi: "SETUJU?" Peserta membalas dengan suara lebih nyaring, "SETUJU!" TAK! Sebuah mufakat telah tercapai. Dalam keadaan tersesak, di mana banyak peserta bersungut-sungut, bisa dibuka diskusi lagi, atau bisa beralih pada voting. Ini dianggap kurang bagus—musyawarah gagal, jadi terpaksa keputusan diambil lewat perhitungan suara.

Siapa saja yang ada pengalaman berorganisasi di Indonesia akan menyadari sekian banyak kesempatan yang ada untuk memanipulir sebuah musyawarah, terutama oleh fihak moderator—apalagi kalau moderator ditentukan karena beliau adalah orang "berwibawa" yang "mampu mengendalikan" para peserta. Kita sebutkan saja beberapa:

- Menentukan, membatasi dan memprioritaskan pokok-pokok agenda; apa yang tidak berkenan tidak muncul, ditunda, atau "ditampung." Hal yang sangat penting tapi rumit bisa ditetapkan pada urutan terakhir supaya peserta sudah capai.
- Memilih siapa-siapa yang mendapat kesempatan bicara dan membatasi suara yang tidak berkenan.
- Merumuskan hasil pembicaraan supaya sesuai dengan kehendaknya, atau sengaja merumuskannya secara kabur supaya kemudian bisa ditafsirkan sesuai kehendak pimpinan.
- Merumuskan hasil secara lisan supaya bisa diedit pada tahap notulen supaya sesuai kehendak pimpinan.
- Pada tahap pengambilan keputusan, dengan hanya memberi kesempatan pada suara yang setuju, maka suara mereka yang tidak setuju tidak diperhitungkan. Dengan kata lain, hanya mereka yang setuju yang memiliki hak suara.

Dalam praktek, banyak persidangan yang dipimpin seperti ini berakhir dengan komentar dari peserta berupa "Tadi kita putuskan apa?" "Saya mau bilang....tapi saya tidak bisa

omong.” “Biar. Toh, terserah kita kalau kita laksanakan atau tidak.” Mungkin yang paling fatal adalah aspek terakhir: dengan suara minoritas tidak diperhitungkan mereka tidak merasa terikat—atau lebih berat, tidak lagi merasa sebagai bagian dari persidangan.

Musyawarah dan mufakat paling bermanfaat dalam kelompok yang relatif kecil, setara, dan homogen; makin besar dan heterogen kelompok, makin sulit dijamin mutu keputusan yang diambil. Bukan bahwa musyawarah/mufakat anti-demokratis, tapi bahwa dia baru bersifat demokratis kalau didukung lebih dulu oleh sebuah ethos yang demokratis. Dalam masyarakat yang patriarkal, prakteknya sulit dibedakan dengan sebuah perundingan adat: bapak-bapak mengemukakan pendapat masing-masing, dan kemudian sang tokoh adat mengumumkan keputusannya.

Tanpa sebuah Undang-Undang Nilai Budaya yang menjamin demokrasi pribumi (yang disusun dan ditetapkan melalui sebuah proses demokratis yang belum diketahui bentuknya), maka nilai-nilai budaya bisa menjerumuskan pada demokrasi, patriarki, aristokrasi, dsb., bergantung pada siapa yang memilih, menafsirkan dan menerapkan nilai-nilai tersebut.

### **Kesimpulan Sementara**

Contoh-contoh di atas mungkin cukup untuk menarik kesimpulan bahwa tidak ada jalan lurus dari nilai budaya ke praksis demokrasi. Tapi itu tidak berarti tidak ada jalan sama sekali. Kami akan menutup bedah permasalahan demokrasi ini dengan beberapa kesimpulan yang akan dikembangkan lebih jauh pada bagian berikut.

Pertama, jelas bahwa pengembangan demokrasi tidak cukup dengan penetapan sejumlah perangkat hukum atau usaha-usaha serupa ke arah *Good Governance*. Hal ini penting, dan tidak bisa dilampau. Namun analisis terhadap aliansi predator menunjuk bahwa perlu ada upaya yang sejajar untuk membatasi dan mengimbangi pengaruh dari kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir di sekitar ekonomi, keamanan, budaya, dan (mungkin juga) agama.

Kedua, trauma yang masih tersisah dari riwayat konflik di Indonesia menuntut upaya-upaya perdamaian, pencarian kebenaran, peradilan untuk menghapus impunitas, reparasi dan rekonsiliasi. Mengatur kehidupan bersama secara demokratis mengasumsikan sebuah kerelaan untuk hidup bersama, dan untuk itu rekonsiliasi menjadi prasyarat.

Ketiga, mencari satu model demokrasi yang benar adalah sama sulit dengan mencari satu model agama yang benar. Dalam masyarakat yang pluralistik cita-cita terhadap demokrasi akan pluralistik juga. Dalam realitas, berbagai pihak dalam masyarakat akan memperjuangkan jenis-jenis demokrasi yang berbeda-beda. Hanya melalui dialog dan negosiasi dalam perjalanan bersama akan muncul sebuah “demokrasi pribumi” yang bukan dirancang oleh seorang “sesepuh” (Sukarno) tapi terukir dalam pergumulan bersama. Lebih baik melihat demokrasi sebagai sebuah proses daripada sebuah ideologi atau filsafat. Kalau

demikian, unsur-unsur mana yang menyerupai proses demokrasi itu menjadi fokus dari upaya membangunnya.

Terakhir, demokrasi tidak hidup dalam isolasi dari dunia yang luas. Praksis demokrasi di negara-negara yang lain tidak perlu menjadi tolok ukur untuk demokrasi Indonesia, tapi Indonesia juga tidak bisa melepaskan diri dari interaksi dengan ide-ide, nilai-nilai, dan kepentingan-kepentingan bangsa-bangsa lain. Kalau kita tidak menempatkan diri sebagai murid di kaki demokrasi-demokrasi barat, kita tidak perlu menutup diri untuk belajar dari mana saja. Mungkin pengalaman gereja dengan upaya kontekstualisasi teologi Kristen dapat menjadi salah satu analogi. Kalau bisa ada teologi yang kontekstual, kenapa tidak diupayakan sebuah demokrasi yang kontekstual, yang dikembangkan dalam sebuah dialog ganda dengan tradisi demokrasi yang luas dan konteks pergumulan lokal?

Hal-hal ini menjadi titik berangkat untuk bagian berikut, yang akan mengupayakan sebuah proses dan strategi untuk pengembangan demokrasi ke depan.

## Daftar Referensi

- Benhabib, Seyla (ed.) (1996) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press.
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- De Gruchy, John W. (1995) *Christianity and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, Larry (2001) "Civic Communities and Predatory Societies," Stanford: Hoover Institution.
- Feith, Herbert dan Lance Castles (1970) *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Ithaca: Cornell University Press.
- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Held, David (1987) *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford: Stanford University Press.
- Hippler, Jochen (ed.) (1995) *The Democratisation of Disempowerment: the Problem of Democracy in the Third World*, London: Pluto Press.
- Kraynak, Robert P. (2001) *Christian Faith and Modern Democracy: God and Politics in a Fallen World*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mahasin, Aswab (2000) *Menyemai Kultur Demokrasi*, Jakarta: LP3ES.
- Mujani, Saiful (2007) *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Gramedia.
- Rabasa, Angel dan John Haseman (2002) *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*, Santa Monica: RAND.
- Ranoh, Ayub (1999) *Kepemimpinan Kharismatis: Tinjauan Teologis-Etis atas Kepemimpinan Kharismatis Sukarno*, Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Robison, Richard (2002) "Predatory and Neo-Liberal Agendas: Indonesia," dalam Catarina Kinnvall dan Kristina Jönsson (eds.), *Globalization and Democratization in Asia*, New York: Routledge.
- Schwarz, Adam (1994) *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, Boulder: Westview Press.
- Winters, Jeffrey A. (1999) *Power in Motion: Mobilitas Investasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan.