



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

DINAMIKA POLITIK DAN PEMILU DI INDONESIA

**Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi
dalam Masyarakat Majemuk**
Nasikun

**Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi
dalam UU Pemilu 2004**
Muhammad Asfar

**Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah
*Fit and Proper Test***
Toto Warsoko Pikir

**Implikasi Perseptual Mahasiswa Terhadap Preferensi Mereka
tentang Seorang Pemimpin**
Andria Saptyasari

**Representasi Pemikiran Politik dalam
Drama Indonesia Mutakhir**
I. B. Putera Manuaba

Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia
Kris Nugroho

**Persepsi Baru:
Bahasa, *Discourse* dan Budaya Rakyat**
Herudjati Purwoko

**Resensi Buku:
Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi**
Herwanto A.M.

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

Pengantar Redaksi

Topik utama pada edisi Nomor 1 (Januari) 2004 jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* terfokus pada permasalahan *Dinamika Politik dan Pemilu di Indonesia*. Tema ini sengaja diangkat karena berkaitan dengan hajatan besar bangsa Indonesia yaitu Pemilu. Banyak masyarakat awam maupun pengamat memprediksikan bahwa Pemilu kali ini banyak menemui permasalahan, sebab sosialisasi pada masyarakat sangat minim bahkan kalau bisa dibilang kurang. Tak pelak kecenderungan yang terjadi adalah sebagian besar masyarakat kurang begitu mengenal calon pilihannya maupun bagaimana mekanisme dan cara pemilihan yang benar, meskipun KPU secara gencar telah mengadakan pengenalan baik melalui media cetak maupun elektronik. Di sisi lain, penilaian keraguan terhadap KPU sebagai lembaga pengawal proses pemilu sampai terpilihnya pemimpin negeri ini ternyata kurang memiliki kesiapan baik dari sisi teknis maupun non teknis.

Beberapa tulisan yang sesuai dengan topik utama edisi kali ini antara lain: penjelasan serta analisa mengenai wajah reformasi dan demokrasi seperti tulisan Nasikun dalam *Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi dalam Masyarakat Majemuk*, kemudian buah pemikiran Muhammad Asfar dalam *Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi dalam UU Pemilu 2004*, serta *Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia* oleh Kris Nugroho. Di luar tema di atas redaksi juga menyajikan artikel mengenai *Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah Fit and Proper Test* yang ditulis Toto Warsoko Pikir, *Implikasi Perseptual Mahasiswa Terhadap Preferensi Mereka tentang Seorang Pemimpin* oleh Andria Saptyasari. Redaksi juga menyajikan dua kupasan karya sastra modern yang dipaparkan oleh I. B. Putera Manuaba yaitu *Representasi Pemikiran Politik dalam Drama Indonesia Mutakhir dan Persepsi Baru: Bahasa, Discourse dan Budaya Rakyat* oleh Herudjati Purwoko. Sebagai bahan timbangan buku agar melengkapi wacana mengenai pemilu disajikan resensi buku: *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* yang dirensi oleh Herwanto A.M.

Akhirnya, semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat, serta menjaga semangat untuk mengawal dan memberi arah demokrasi menjadi lebih baik.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 2 (April) 2004:
Dimensi-Dimensi Otonomi Daerah

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi dalam Masyarakat Majemuk

Nasikun

1

Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi dalam UU Pemilu 2004

Muhammad Asfar

13

Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah *Fit and Proper Test*

Toto Warsoko Pikir

27

Implikasi Perseptual Mahasiswa terhadap Preferensi Mereka tentang Seorang Pemimpin

Andria Saptyasari

45

Representasi Pemikiran Politik dalam Drama Indonesia Mutakhir

I. B. Putera Manuaba

59

Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia

Kris Nugroho

71

Persepsi Baru:

Bahasa, *Discourse* dan Budaya Rakyat

Herudjati Purwoko

83

Resensi Buku:

Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi

Herwanto A.M.

95

REFORMASI DAN DILEMA TRANSISI DEMOKRASI DALAM MASYARAKAT MAJEMUK*

Nasikun

Dosen Jurusan Sosiologi FISIP UGM Yogyakarta

Abstract

A strong coalition between powers of reformation can be developed and institutionalized in the future. However, there is an indication that authoritarian and repressive military groups will return. The author thinks that this euphoria is a transitional democratic process. There is a critical point of the conflict happens between the powers of reformation before they form effective, fair and legal government mechanism based on democratic procedures.

Keywords: coalition, powers of reformation, transition in democracy, democratic procedures

Pernyataan banyak pengamat dan ahli ilmu politik bahwa perjalanan proses reformasi di Indonesia saat ini sepertinya telah kehilangan arah dan oleh karena itu harus diluruskan, kendati sangat menarik akan tetapi pada saat yang sama juga problematik. Pertama, ia problematik oleh karena berbagai tawaran untuk menunjukan jalan lurus yang lebih pendek menuju tujuan reformasi harus berhadapan dengan kenyataan bahwa masyarakat luas mulai kehilangan kepercayaan akan hasil akhir dari reformasi yang tidak kunjung datang. Lebih dari itu beragam tawaran solusi jalan lurus reformasi menuju transisi demokratik itu juga problematik oleh karena mereka

juga harus berhadapan dengan kenyataan bahwa di mana pun reformasi atas sebuah rejim pemerintahan otoriter bukan hanya tidak pernah berjalan lurus akan tetapi bahkan senantiasa sarat dengan berbagai bentuk ketidakpastian. Sebagaimana yang ditunjukkan oleh Luciano Martins (1986: 72-74), reformasi memang dapat membawa transformasi sebuah rejim politik otoriterian menuju pada terbentuknya sebuah sistem politik yang lebih demokratik akan tetapi dalam banyak kasus juga dapat membawanya pada sebuah "bentuk baru" otoriterianisme, atau bahkan dapat mengantarkannya pada suatu bentuk totaliterianisme.

Jadi apa yang sesungguhnya dapat

*Ditulis kembali dengan beberapa perbaikan dari makalah yang disampaikan pada "Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi", yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada, di Yogyakarta, tanggal 25-27 September 2003.

diharapkan dari gerakan reformasi di yang tengah terjadi di Indonesia sejauh ini: jalan "lurus" menuju sebuah transisi demokratik seperti yang dijanjikan oleh para pendukungnya, atau sebaliknya tengah menempuh jalan berkelok menuju pada kembalinya otoritarianisme? Jikalau kita memang benar-benar ingin meluruskannya menuju transisi demokratik, bagaimana kita harus melakukan diagnose untuk mengenali kekuatan-kekuatan yang selama ini telah membelokkan proses perjalanannya, bagaimana "platform" politik yang diperlukan bagi landasan perumusan kebijakan-kebijakannya harus dirumuskan, dan bagaimana mekanisme-mekanisme resolusi konflik yang terjadi diantara faksi-faksi di dalam koalisi kekuatan-kekuatan reformasi harus dibangun dan dilembagakan? Itulah diantara pertanyaan-pertanyaan sangat mendasar yang menurut hemat saya harus menjadi fokus perhatian utama diskusi nasional kita saat ini jikalau kita menghendaki proses reformasi yang tengah kita lakukan benar-benar akan berhasil mencapai tujuannya. Itulah pula pertanyaan-pertanyaan yang ingin dijadikan pergumulan tulisan ini.

Tesis yang mendasari tulisan ini adalah bahwa kecuali suatu koalisi yang cukup kuat diantara kekuatan-kekuatan reformasi benar-benar dapat dikembangkan dan dilembagakan di masa mendatang, maka kekhawatiran akan kembalinya kekuatan otoriter yang lebih represif di bawah dukungan kekuatan militer memang dapat saja terjadi. Hiruk-pikuk kehidupan politik yang tengah terjadi saat ini menurut hemat saya merupakan suatu proses transisi demokrasi di persimpangan jalan, oleh karena konflik diantara anggota koalisi kekuatan-

kekuatan reformasi telah mencapai titik kritis sebelum mereka berhasil membentuk mekanisme pemerintahan yang lebih efektif, adil, dan syah menurut prosedur-prosedur demokrasi. Meskipun benar bahwa perselisihan itu wajar dalam sebuah sistem demokrasi, namun sebelum kesepakatan tentang struktur dan infrastruktur politik, serta aturan main dan prosedur-prosedur demokrasi benar-benar telah dapat diletakkan, maka konflik politik yang tengah terjadi diantara kekuatan-kekuatan koalisi reformasi untuk memperebutkan posisi-posisi dan sumberdaya-sumberdaya politik dengan mudah dapat berubah menjadi konflik-konflik politik yang dapat menimbulkan disintegrasi bangsa.

Demokrasi sebagai "Ketidakpastian" yang Terorganisasi.

Meskipun di atas permukaan demokrasi memiliki banyak ragam dan varian, semua sistem demokrasi dipersamakan oleh suatu ciri dasar yang membedakannya dari semua sistem politik yang tidak demokratik, yakni adanya persaingan yang bersifat terbuka diantara berbagai kekuatan politik (Dahl, 1971). Linz menyebut demokrasi sebagai "government pro tempore", di mana berbagai kekuatan politik saling bersaing di dalam sebuah kerangka institusional tertentu (Przeworski, 1991: 10). Para partisipan di dalam sebuah persaingan demokratik memang memiliki kontrol yang tidak sama atas berbagai sumberdaya ekonomi, organisasi, politik dan sumberdaya ideologis. Sejumlah kelompok, sangat boleh jadi memiliki lebih banyak dana daripada kelompok yang lain untuk

mengaktualisasikan kepentingan politiknya. Beberapa kelompok yang lain memiliki keahlian dan aset-aset organisasional yang lebih luas, sementara beberapa kelompok yang lain lagi boleh jadi bahkan memiliki perangkat ideologis yang kuat untuk memobilisasi dukungan politik yang luas. Akan tetapi jika dalam sebuah sistem demokratik harus dilembagakan, maka konflik diantara berbagai kelompok atau kekuatan politik harus dapat dikendalikan melalui sejumlah aturan main dan prosedur demokratik yang disepakati bersama. Tanpa institusionalisasi aturan main dan prosedur-prosedur demokratik maka konflik antara berbagai kelompok tidak akan pernah dapat dikendalikan. Sebaliknya, hanya melalui institusionalisasi sejumlah aturan main dan prosedur-prosedur demokratik maka konflik akan dapat dikendalikan. Dengan cara demikian, hubungan antara berbagai kekuatan politik akan terjadi di dalam masyarakat melalui pembentukan institusi-institusi dan mekanisme-mekanisme demokratik.

Dengan kata lain, secara konseptual demokrasi dapat dilihat sebagai sebuah sistem yang hasilnya tergantung pada apa yang dilakukan oleh para partisipan, di mana tidak ada satu pun kekuatan yang benar-benar memiliki kontrol atas apa yang terjadi, dan di mana hasil dari konflik-konflik yang terjadi diantara mereka tidak diketahui sebelumnya oleh kekuatan politik mana pun, oleh karena konsekuensi dari tindakan-tindakan mereka sepenuhnya tergantung pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh kekuatan politik yang lain. Di dalam demokrasi para aktor politik menyadari bahwa berbagai kemungkinan dapat terjadi oleh karena hasil yang akan

terjadi dibatasi oleh interaksi antara kerangka institusional tempat persaingan politik dilakukan di satu sisi, dan oleh berbagai sumberdaya yang mereka libatkan ke dalam persaingan itu pada sisi yang lain. Yang tidak mereka ketahui adalah hasil dari persaingan yang benar-benar akan terjadi. Mereka mengetahui apa artinya kalah dan menang di dalam persaingan politik sama seperti mereka juga mengetahui tentang sejauh mana peluang mereka untuk menang atau kalah, akan tetapi mereka tidak pernah mengetahui dengan pasti apakah mereka benar-benar akan meraih kemenangan atau sebaliknya menuai kekalahan. Mengingat akan semua itu Przeworski (1991:13) melihat demokrasi sebagai "ketidakpastian yang terorganisasi". Dengan pemahaman yang demikian maka proses demokratisasi harus dipahami sebagai suatu tindakan untuk menundukkan semua kepentingan pada kompetisi untuk melembagakan ketidakpastian. Dengan kata lain, demikian menurut Przeworski, "langkah yang paling menentukan di dalam demokrasi adalah devolusi kekuasaan dari sekelompok orang menuju suatu set peraturan-peraturan" (Przeworski, 1991: 14).

Ketidakpastian sistem demokrasi menjadi semakin kompleks di dalam transisi menuju demokrasi di dalam sebuah masyarakat majemuk oleh karena besarnya kesulitan-kesulitan yang harus dihadapi masyarakat tersebut di dalam membangun koalisi besar diantara berbagai kekuatan. Sumber kesulitan itu terutama berakar di dalam karakteristik khusus dari suatu masyarakat majemuk. Di dalam masyarakat yang demikian, yang terdiri atas dua atau lebih elemen-elemen atau kekuatan-kekuatan sosial yang hidup saling berdampingan tanpa membentuk

satu entitas kehidupan politik yang tunggal, konflik diantara berbagai kelompok dan komunitas secara teoritik seringkali hanya dapat diselesaikan melalui penggunaan kekuatan, bukan melalui bekerjanya mekanisme konsensus. Implikasi paling penting dari situasi yang demikian adalah bahwa koalisi diantara berbagai kekuatan politik yang dipersyaratkan bagi berkembangnya institusi-institusi dan prosedur-prosedur demokratik juga sangat sulit untuk direalisasikan. Situasi itu pula yang menurut hemat saya terutama sedang bekerja menghambat proses reformasi menuju transisi demokratik di Indonesia saat ini. Kesulitan itu diperkuat oleh kenyataan bahwa di dalam proses transisi menuju demokrasi konflik harus terjadi di dalam dua arena sekaligus, yakni: diantara para pendukung rejim otoriter dan para pendukung gerakan reformasi pada arena yang pertama, dan diantara faksi-faksi koalisi kekuatan-kekuatan reformasi pada arena yang kedua untuk memperebutkan peluang terbaik di dalam sistem demokrasi yang hendak mereka bentuk. Situasi yang demikian menciptakan sebuah dilema yang jauh lebih besar di dalam transisi menuju demokrasi di dalam masyarakat majemuk daripada yang kita temukan di dalam bentuk masyarakat yang lain. Dilema transisi menuju demokrasi seperti itu pula yang menurut hemat saya tengah terjadi di Indonesia saat ini. Sebagaimana yang akan menjadi lebih jelas di dalam penyajian berikut, kesulitan transisi transisi tersebut memiliki sumbernya di dalam "karakter kesukuan" kehidupan politik di masyarakat majemuk yang menyebabkan pengembangan institusi "brokering" dab koalisi sulit diwujudkan.

Komunalisme: Kendala Transisi Demokrasi di Masyarakat Majemuk

Mengapa transisi demokratik demikian sulit dicapai di dalam masyarakat mejemuk? Bagaimana kita harus menjelaskan kesulitan itu di dalam kaitannya dengan kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor yang menjadi sumbernya? Secara sederhana, jawabnya berada di dalam "karakter kesukuan" masyarakat majemuk (Rabushka dan Shesle, 1972: 63). Di dalam masyarakat yang demikian, demikian menurut mereka, kompetisi politik secara mendasar ditandai oleh bekerjanya "politik kesukuan" (*ethnic politics*). Di dalam masyarakat mejemuk etnisitas merupakan salah satu, jikalau bukan satu-satunya basis alokasi otoritatif nilai-nilai yang mengatur kehidupan masyarakat. Mengutip Clifford Geertz (1963), Rabushka dan Shepsle berpendapat bahwa jaringan aliansi dan oposisi di dalam masyarakat majemuk merupakan suatu jaringan yang padat, rumit, dan sangat terartikulasi, yang dalam banyak kasus merupakan hasil dari suatu kristalisasi bertahap selama ratusan tahun, dan yang tetap bertahan sampai sekarang ketika banyak masyarakat majemuk, termasuk Indonesia, memasuki era kehidupan politik modern. Tidak mengherankan oleh karenanya jikalau saliansi sentimen-sentimen primordial sangat mewarnai kehidupan politik di negeri ini sampai saat ini.

Di dalam karya mereka bertajuk *Politics in Plural Societies*, Rabushka dan Shepsle lebih lanjut menyatakan bahwa di dalam masyarakat majemuk etnisitas sangat mewarnai nyaris setiap konflik oleh karena semua komunitas etnik pada umumnya terorganisasi secara politik, di

mana berbagai sub-komunitas yang ada di dalamnya memiliki sejarah, lembaga-lembaga sosial, kebiasaan-kebiasaan, praktek-praktek, dan pemimpin-pemimpinnya sendiri. Ditambah dengan kecenderungan bahwa semua komunitas etnik pada umumnya memiliki basis teritorial dan homogenitas sebagian besar konstituen masing-masing, semua itu telah membuat pentingnya etnisitas sebagai strategi komunal bagi kelangsungan hidup elit politik. Ketika berbagai komunitas etnik harus melakukan koalisi atau terintegrasi ke dalam sebuah entitas politik yang tunggal di seberang pembentukan suatu negara yang modern, adalah alamiah jikalau para politisi lokal menggunakan komunitas etnik sebagai basis perjuangan politik mereka.

Di atas landasan argumen mereka yang demikian Rabushka dan Shepsle kemudian mengembangkan apa yang mereka sebut sebagai suatu paradigma politik dalam masyarakat majemuk untuk lebih jauh menjelaskan bagaimana di seberang keruntuhan rejim politik otoritarian maka transisi demokratik seringkali tidak mudah diwujudkan. Melalui pengujian pengalaman historis sebagian besar masyarakat mejamuk yang berhasil membebaskan diri dari penjajahan bangsa lain sesudah usainya Perang Dunia Kedua, mereka menemukan terjadinya kecenderungan-kecenderungan berikut: berkembangnya kerjasama atau koalisi etnik pada tingkat elit pada era kolonial, yang segera diikuti oleh terjadinya ketegangan berat di dalam pergumulan untuk mempertahankan koalisi etnik di era pasca kolonial. Di era kolonial, berbagai komunitas etnik tidak merupakan pesaing bagi satu sama lain oleh karena mereka harus menghadapi musuh yang sama.

Namun di era pasca kolonial, koalisi multietnik yang mendominasi perjuangan kemerdekaan pelan-pelan mengalami ketegangan oleh karena pergumulan politik di era kemerdekaan mengalami transformasi dari pergumulan melawan kekuatan kolonial menjadi pergumulan melawan satu sama lain. Di dalam ungkapan Rabushka dan Shepsle, yang terjadi kemudian adalah transformasi dari suatu "pergumulan untuk melakukan ekstraksi" (*a game of extraction*) menuju suatu "pergumulan untuk melakukan pembagian" (*a game of division*).

Yang menjadi isu kemudian adalah bagaimana koalisi multietnik harus dapat menyelesaikan ketegangan-ketegangan tersebut. Ketegangan-ketegangan itu pada umumnya diselesaikan melalui kombinasi antara dua cara berikut. Di satu sisi, para politisi bersaing untuk merumuskan isu-isu nasional, seperti isu pembangunan ekonomi dan integrasi teritorial sebagai cara untuk mencegah berkembangnya ketegangan di dalam politik distribusi. Pada saat yang sama, di dalam upaya untuk menguatkan dukungan dari konstituen masing-masing, secara tersembunyi atau terang-terangan mereka harus bersaing satu sama lain untuk memperjuangkan isu-isu komunal di dalam kaitannya dengan pembagian sumberdaya-sumberdaya ekonomi, politik dan kultural. Dari pengujian pengalaman berbagai negara, Rabushka dan Shepsle menemukan bahwa hasil akhir dari kombinasi keduanya adalah kemenangan bagi yang kedua, yakni munculnya kecenderungan semakin menguatnya saliens etnik sebagai basis pergumulan politik di masyarakat-masyarakat majemuk oleh karena loyalitas pada isu-isu nasional dan koalisi multietnik di dalam masyarakat-masyarakat yang

demikian di era transisi pasca kolonial pada umumnya tidak berusia panjang.

Kuatnya saliensi etnik di dalam masyarakat majemuk memiliki konsekuensi yang sangat besar bagi pembentukan koalisi multietnik yang sangat diperlukan bagi proses transisi demokratik. Konsekuensi penting yang pertama adalah tidak berkembangnya apa yang oleh Rabushka dan Shepsle disebut sebagai institusi "brokerage" dan "koalisi", yang pada gilirannya menyebabkan tawar-menawar diantara berbagai kelompok etnik tidak mudah terjadi dan kerjasama hanya mungkin terjadi ketika keuntungan timbal-balik terjadi. Sebaliknya, yang mudah berkembang adalah kecenderungan para politisi untuk menggunakan isu-isu komunal sebagai instrumen untuk membangun dukungan populer masing-masing.

Konsekuensi kedua dari kuatnya saliensi etnik di dalam masyarakat majemuk bukan hanya kita temukan di dalam kegagalan sebagian besar partai politik untuk berkembang menjadi lembaga-lembaga "brokerage", akan tetapi juga bahwa sebagian besar pendukung partai politik merupakan pemilih-pemilih "die-hards" atau "true believers" yang menyebabkan pengalihan dukungan politik dari suatu partai politik kepada partai politik yang lain ketika suatu partai politik tidak lagi sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan-kepentingan para konstituen atau pendukungnya (yang merupakan prasyarat lain bagi berkembangnya transisi demokratik) juga sulit terjadi. Di dalam situasi yang demikian tawaran program-program oleh partai politik tidak dapat lagi memainkan peran yang terlalu penting.

Konsekuensi penting yang ketiga

dari kuatnya saliensi etnik di dalam kehidupan politik di masyarakat majemuk adalah berkembangnya "etnisisasi" penyediaan barang-barang publik. Di dalam masyarakat-masyarakat yang bersifat "unitary", sebagai kebalikan dari masyarakat majemuk, barang-barang publik yang dihasilkan melalui perumusan kebijakan-kebijakan nasional seperti pendidikan, pertahanan, perlindungan polisi, merupakan barang-barang yang terbuka bagi konsumsi publik. Di dalam masyarakat majemuk, banyak diantara barang-barang publik yang dihasilkan melalui keputusan-keputusan politik sebaliknya hanya terbuka untuk dikonsumsi oleh para anggota komunitas atau kelompok etnik yang berada di belakang rejim pemerintahan yang sedang berkuasa sehingga menghapuskan karakter mereka sebagai barang publik. Hasil akhir dari proses itu adalah lemahnya legitimasi dari hampir setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah di mata berbagai komunitas atau kelompok etnik, oleh karena suatu kebijakan yang bagi suatu komunitas atau kelompok etnik dianggap menghasilkan "barang publik" (*public goods*), bagi komunitas atau kelompok etnik yang lain seringkali dianggap hanya menghasilkan "kerugian publik" (*public bads*).

Semua itu merupakan sebuah batu ujian bagi eksistensi negara dan proses transisi demokrasi di dalam suatu masyarakat majemuk, oleh karena di dalam masyarakat yang demikian aktivitas para politisi yang ambisius, saliensi sentimen-sentimen primordial, dan persaingan politik untuk memenangkan dukungan politik melalui manipulasi sentimen-sentimen etnik pada akhirnya akan melemahkan komitmen terhadap

nilai-nilai nasional. Maka terjadilah apa yang seharusnya tidak terjadi di dalam proses transisi menuju demokrasi: yakni berkembangnya gerakan-gerakan politik untuk menuntut "pengendalian total" atas kekuasaan negara oleh kelompok etnik yang berkuasa, bukan pengendalian bersama, sementara oleh kuatnya fragmentasi konfigurasi masyarakat menyebabkan legitimisasi kekuasaan negara (baca: pemerintah) di bawah kekuasaan kelompok etnik mana pun akan senantiasa problematik.

Itulah pula yang, menurut hemat saya, tengah terjadi di dalam jalannya proses reformasi di Indonesia saat ini, suatu proses politik yang dalam derajat yang nyaris sama sedang mengulang proses politik yang terjadi pada awal era tahun 1950-an, ketika pemerintahan demi pemerintahan jatu-bangun silih berganti oleh karena kegagalan mereka mengelola konflik yang terjadi diantara berbagai kepentingan politik etnik. Dilihat dari perspektif transisi demokrasi, apa yang sedang terjadi di Indonesia saat ini adalah bahwa proses reformasi menuju transisi demokrasi menyusul runtuhnya rejim pemerintahan Orde Baru agaknya telah menjadi korban dari bekerjanya suatu politik komunal. Godaan yang dihadapi oleh setiap kekuatan politik yang besar untuk memperkuat posisi politiknya melalui cara-cara yang tidak demokratik, sebaliknya telah mendorong reaksi yang sama dari kekuatan-kekuatan minoritas untuk menggantungkan perjuangan politik mereka untuk meraih kekuasaan dengan menggunakan cara-cara yang sama. Tawaran dari godaan itu terutama terjadi ketika kekuatan dominan yang sedang berkuasa menilai posisinya tengah menghadapi ancaman oleh munculnya

koalisi kekuatan-kekuatan etnik baru. Peluangnya untuk keluar dari situasi yang demikian mempersyaratkan berkembangnya "mutual understanding" akan pentingnya moderasi tingkat kompetisi politik diantara semua kekuatan politik melalui pengembangan dan pelembagaan institusi-institusi, mekanisme-mekanisme, dan prosedur-prosedur demokratik di atas mana pergumulan perspektif dan kepentingan-kepentingan kelompok dan individu dilakukan dan dikelola.

Menuju Solusi Transisi Demokrasi

Di hadapan demikian kuatnya hambatan bagi terjadinya transisi demokrasi, kini pertanyaannya adalah ini: apa pilihan solusi paling rasional untuk meluruskan jalannya reformasi menuju transisi demokrasi. Sayangnya, dari pembacaan saya yang sangat terbatas tentang literatur ilmu politik saya tidak menemukan solusi yang dimaksud. Tiga dari enam solusi alternatif paling relevan yang ditawarkan oleh Rabushka dan Shesle, misalnya, menurut hemat saya juga tidak cukup menjanjikan. Ketiga pilihan solusi yang dimaksud adalah: (1) "pembatasan terhadap otoritas pengambilan keputusan yang independen" (*restrictions on independent, decision-making authority*); (2) "pembatasan terhadap persaingan politik yang bebas" (*restrictions on free political competition*); dan (3) "pembatasan atas ruang lingkup pemerintah" (*restrictions on the scope of government*). Kebijakan pembatasan yang pertama, yang menurut Rabushka dan Shesle hanya memiliki kekuatan yang terbatas, memang layak untuk dipertimbangkan akan tetapi bukan tanpa kelemahan. Apa yang kita lihat dalam solusi kebijakan ini adalah suatu

kebijakan untuk mendelegasikan solusi atas sejumlah isu ke tingkat administrasi lokal untuk mencegah terjadinya agregasi preferensi-preferensi etnik pada tingkat nasional. Kebijakan yang demikian akan memberikan kemungkinan bagi berkembangnya stabilitas politik pada tingkat nasional oleh karena tekanan-tekanan politik hanya akan terjadi pada tingkat lokal. Kebijakan yang di dalam konteks politik Indonesia saat ini dapat ditemukan di dalam kebijakan pemekaran beberapa pemerintahan kabupaten dan propinsi itu memiliki kelemahan yang sangat mendasar oleh karena meskipun kebijakan yang demikian dapat menjadi instrumen bagi aktualisasi perspektif-perspektif dan kepentingan-kepentingan lokal, akan tetapi pada saat yang sama ia dapat menjadi kekuatan penghambat bagi berkembangnya konsep warganegara dan kewarganegaraan (*citizen and citizenship*), atau apa yang oleh Robert Hefner (1998) disebut sebagai "keadaban demokratik" (*democratic civility*) dan oleh Carol Gould (1988) disebut sebagai "budaya dan kepribadian demokratik" (*democratic culture and personality*).

Solusi kebijakan "pembatasan kebebasan kompetisi politik", yang di dalam banyak kasus dioperasionisasikan melalui pengembangan apa yang disebut sebagai suatu "majoritarian-consensual democracy" (Arend Lijphart, 1984), sampai derajat yang terbatas sudah dilaksanakan di era pemerintahan Orde Baru melalui apa yang dikenal sebagai demokrasi Pancasila. Sebagaimana yang sudah kita ketahui bersama, pilihan kebijakan yang demikian menemukan kegagalan oleh karena sebagian besar dari delapan syarat bagi pelaksanaannya tidak dapat dipenuhi. Syarat-syarat yang

dimaksud adalah: (1) konsentrasi kekuasaan (*concentration of power*); (2) pemisahan kekuasaan (*separation of power*); (3) bikameralisme yang seimbang (*balanced bicameralism*); (4) sistem dua partai (*two party system*); (5) sistem kepartaian dengan program-program yang setara (*heterogenous political parties with similar programs*); (6) sistem pemilihan yang majemuk (*plurality system of election*); (7) federalisme (*federalism*); dan (8) konstitusi tertulis yang memberikan hak veto bagi kelompok-kelompok minoritas (*written constitution and minority veto*). Diantara delapan syarat tersebut hanya syarat yang pertama yang secara terbatas boleh disebut telah dapat dipenuhi. Namun demikian melalui analisa yang lebih cermat, sebagaimana yang dapat kita amati dengan jelas saat ini dan di era Orde Baru, kita akan segera menemukan bahwa konsentrasi kekuasaan pada tingkat nasional ternyata hanya terjadi di dalam proses ekstraksi sumberdaya-sumberdaya masyarakat. Sebagaimana yang ditemukan pula oleh Joel Migdal (1988) di banyak negara sedang berkembang yang lain, ketika sumberdaya-sumberdaya yang diekstraksi dari masyarakat harus didistribusikan kembali kepada masyarakat melalui berbagai kebijakan publik, kita menemukan dominasi kekuasaan pemerintah pusat segera punah oleh lemahnya mekanisme koordinasi dan tingginya praktek-praktek kolusi dan korupsi sebagai akibat keharusan pemerintah untuk melakukan kompromi-kompromi politik diantara berbagai kekuatan politik.

Aplikasi pilihan kebijakan "pembatasan atas ruang lingkup pemerintah" (*restrictions on the scope of government*) merupakan komplemen

bagi kedua pilihan kebijakan yang sudah disajikan di atas. Oleh karena barang-barang publik di dalam masyarakat majemuk seringkali hanya dapat dikonsumsi oleh kekuatan atau kelompok etnik yang sedang berkuasa, dan yang oleh kelompok-kelompok etniklain sebaliknya cenderung dilihat sebagai "public bads", dan oleh karena itu lebitimasi pemerintah yang berkuasa akan mengalami kemerosotan ketika keuangan publik dipergunakan untuk memproduksi barang-barang komunal (*communal goods*), maka pilihan kebijakan ini untuk mengurangi ruang lingkup kekuasaan pemerintah pusat merupakan kebijakan yang cukup strategis. Pilihan kebijakan yang dimaksud sekali lagi mengimplikasikan pentingnya desentralisasi kebijakan devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerinah daerah. Kebijakan tersebut, yang di dalam konteks perkembangan politik di Indonesia saat ini dapat ditemukan di dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, memiliki kelemahan yang paling mendasar di dalam kecenderungan berkembangnya tuntutan kemandirian pemerintah daerah yang berlebihan, terutama ketika UU Nomor 22 1999 yang menjadi landasannya oleh para politisi daerah dianggap melegitimasi tiadanya hubungan hirarkhis antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Pada saat yang sama, di hadapan tidak berkembangnya "keadaban demokraratik" dan "budaya dan kepribadian demokratik", yang sedang dan akan dapat semakin berkembang di masa mendatang adalah apa yang Mahmud Mamdani (1996) disebut sebagai "desentralisasi despotisme" (*the decentralization of despotism*). Jikalau pada era

pemerintahan Orde Baru sentralisasi kekuasaan hanya menghasilkan seorang "despot" pada tingkat nasional, di era transisi demokratik saat ini, melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang eksefif kita tengah menyemaikan peluang bagi lahirnya banyak "despot" dengan kekuasaan yang tidak dapat dikontrol oleh masyarakat, ketika proses demokratisasi belum berhasil membangun mekanisme kontrol dan pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada konstituen pemilih mereka.

Catatan Penutup

Mana pun pilihan kebijakan yang akan diambil dan dikembangkan di masa mendatang, keberhasilannya menuntut banyak hal dan kerja keras dari semua komponen bangsa. Diantara semua upaya sangat penting yang secara sosiologis harus diwujudkan adalah pentingnya promosi pemahaman (*understanding*), penghormatan (*respect*), dan realisasi prinsip-prinsip dasar dari suatu kehidupan sistem demokrasi yang lebih "dewasa" oleh semua aktor atau kekuatan politik. Di dalam karyanya berjudul *Models of Democracy*, David Held (1990: 270) mengidentifikasi empat prinsip dasar dari suatu sistem politik demokrasi yang telah matang: (1) pengembangan lingkungan terbaik bagi semua orang untuk mengungkapkan dan mengaktualisasikan semua potensi dan kapasitas mereka sebagai warganegara; (2) perlindungan bagi semua orang dari penggunaan otoritas dan kekuasaan koersif; (3) partisipasi semua warganegara di dalam determinasi kondisi-kondisi dari kehidupan sosial mereka; dan (4) perluasan kesempatan

ekonomi bagi semua warganegara untuk secara maksimal menjamin ketersediaan beragam sumberdaya yang diperlukan bagi tercapainya aktualisasi potensi diri mereka. Pengabaian terhadap semua itu hanya akan menghalangi proses transisi demokrasi di dalam mentransformasikan proses politik dari elit politik kepada suatu set struktur-struktur dan mekanisme-mekanisme politik yang disepakati bersama.

Semua itu pada gilirannya menuntut terjadinya proses demokratisasi dua sisi (*double democratization*): berupa transformasi negara secara independen di satu sisi, dan transformasi masyarakat sipil pada sisi yang lain. Yang pertama menuntut reformasi negara untuk membuat dirinya semakin memiliki kemampuan untuk menyemaikan perlakuan yang adil kepada semua orang sebagai warganegara di hadapan hukum, yang sangat diperlukan

bagi legitimasi institusi negara. Pada saat yang sama transformasi masyarakat sipil juga sangat diperlukan untuk mengurangi konsekuensi-konsekuensi dari kuatnya preferensi dan solidaritas komunal yang selama ini bekerja menghambat berkembangnya jaringan-jaringan, norma-norma, dan kepercayaan-kepercayaan timbal-balik diantara berbagai kelompok etnik yang diperlukan di dalam proses pengambilan keputusan-keputusan kolektif yang lebih rasional. Hanya di seberang keberhasilan proses transformasi keduanya maka proses negosiasi dan renegosiasi diantara berbagai kekuatan politik untuk merumuskan dan mengembangkan aturan main dan prosedur-prosedur untuk melakukan persaingan kekuasaan di atas jaminan timbal-balik di dalam suatu sistem demokrasi akan benar-benar dapat diwujudkan.

Daftar Pustaka

- Dahl, Robert A. *Poliarchy: Participation and Opposition*. (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1971).
- Geertz, Clifford. "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", in Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States*, (New York: Free Press, 1963).
- Hefner, Robert W. "On the History of and Cross-Cultural Possibility of a Democratic Ideal", in Robert W. Hefner (Ed.) *Democratic Civility: The History and Cross-Cultural Possibility of a Modern Political Ideal*. (New Brunswick, NJ: Transaction, 1998).
- Held, David. *Models of Democracy*. (Cambridge, Oxford: Polity Press in association with Basil Black Well, 1987).
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. (New Haven and London: Yale University Press, 1984).
- Mamdani, Mahmood. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. (Princeton: Princeton University Press, 1996).

- Martins, Luciano. "The "Liberalization" of Authoritarian Rule in Brazil", in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, (Eds.), *Transition from Authoritarian Rule Prospects for Democracy*. (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1986).
- Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States: State-Society-Relations and State Capabilities in the Third World*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986).
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead (Eds.). "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", in *Transition from Authoritarian Rule Prospects for Democracy*. (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1986).
- Pzeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Stability*. (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company, 1972).