

INDONESIA, NEGARA DEMOKRASI BERKUALITAS RENDAH

Oleh: Aisah Putri Budiatri

Resensi Buku

Judul Buku : Democratization in Post-Suharto Indonesia
Editor : Marco Bunte dan Andreas Ufen
Penerbit : Routledge Contemporary Southeast Asia Series, London dan New York, 2009.
Tebal : xx + 323 hlm.

Abstract

Since many countries have experienced changes in regime at the end of the 20th century, democracy has become political trend. Compared with other countries in Europe, Latin America and Asia, Indonesia becomes one of the latest countries that run the effort of democratization. After 32 years of authoritarian regime, Indonesia has run process of democratic transition and consolidation. After a decade, how does the form of democracy in Indonesia? This article aims to review a book entitled "Democratization in Post-Suharto Indonesia" that will answer the question.

Pendahuluan

Berakhirnya perang dingin antara negara-negara adi daya —Amerika Serikat dan Uni Soviet (sebelum mengalami disintegrasi)—berdampak positif bagi maraknya gagasan proses demokratisasi di berbagai negara. Dunia menjadi begitu peka terhadap masalah-masalah demokratisasi di suatu negara.¹ Demokrasi pun menjadi proses yang berlangsung di banyak belahan dunia, diawali oleh Eropa Barat di akhir abad ke-20.² Kemudian secara berturut-turut diikuti oleh demokrasi yang berkembang di Eropa Selatan di tahun 1974, Amerika Selatan di akhir tahun 70-an dan awal 80-an, Eropa Timur di akhir 80-an, hingga akhirnya menyentuh Asia Timur dan Tenggara di tengah tahun 80-an. Meski banyak negara Asia Tenggara lain sudah terlebih dahulu memulai proses demokratisasi, Indonesia hingga akhir 90-an tetap berada dalam kekuasaan negara otoritarian.³ Barulah di tahun 1998, perubahan

rezim Indonesia dimulai, yakni ditandai dengan runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Keterlambatan Indonesia memasuki "gelombang demokrasi" menjadi daya tarik tersendiri bagi Bunte, Ufen, dan penulis lainnya mengangkat pengalaman demokrasi Indonesia dalam buku "Democratization in Post-Suharto Indonesia".

Rangkaian 13 artikel dalam buku ini bertujuan untuk menggambarkan suatu proses demokratisasi yang kontradiktif dengan berfokus pada perubahan rezim yang terjadi di Indonesia, mulai dari rezim yang otoritarian hingga demokrasi. Marco Bunte dan Andreas Ufen, selain menjadi editor di dalam buku ini, menuliskan juga secara komprehensif perkembangan teori-teori demokrasi. Keduanya membedakan beberapa definisi kunci demokrasi, khususnya mengenai demokrasi prosedural, demokrasi liberal, dan ruang abu-abu di antara kedua proses demokrasi tersebut.

Penjelasan teori tersebut menjadi dasar untuk menganalisis secara empiris situasi demokrasi Indonesia di era Pemerintahan BJ Habibie, Gus Dur, Megawati hingga Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Tentunya tidak mudah untuk

¹ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 295.

² Ninok Leksono (Ed.), *Indonesia Abad XXI*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2000), hlm. 105–106.

³ Lihat halaman 3 buku ini.

menggambarkan proses demokratisasi Indonesia yang rumit dan melibatkan banyak aspek. Oleh karena itu, buku ini hanya berfokus kepada empat aspek, meliputi lembaga pemerintahan pusat, partai politik (parpol) dan sistem parpol, aktor oposisi serta masyarakat sipil.

Telah banyak buku yang dipublikasikan dengan mengangkat isu demokratisasi di Indonesia, namun apakah "Democratization in Post-Suharto Indonesia" mampu memberikan perspektif yang berbeda atas isu tersebut? Apakah buku ini berhasil "mengawinkan" penjelasan teori demokrasi dengan pengalaman empiris di Indonesia? Pertanyaan-pertanyaan tersebut tentunya penting menjadi dasar dalam mengulas buku ini.

Memikirkan Kembali "Teori" Demokrasi

Dalam dua dasawarsa terakhir, pada sejumlah studi terbaca adanya kecenderungan untuk membagi pandangan tentang hakikat demokrasi atas dua kubu, yaitu antara mereka yang menekankan prosedur, legalitas serta kelembagaan dan mereka yang menekankan ideal (tujuan), kebermaknaan serta substansi.⁴ Bunte dan Ufen menyadari adanya pengelompokan dua kubu demokrasi tersebut, oleh karenanya mereka tidak ingin terjebak hanya kepada salah satu kubu saja. Bunte dan Ufen kemudian menjelaskan demokrasi prosedural yang hanya membatasi diri pada pelaksanaan pemilihan umum (pemilu), serta demokrasi substansial yang menekankan pada tiga dimensi, yakni pemilu, konsep persamaan, dan kontrol horizontal. Bunte dan Ufen menjelaskan bahwa demokrasi prosedural yang dikembangkan oleh Schumpeter memiliki keterbatasan. Keduanya mengutip Schmitter dan Karl, bahwa terkonsentrasinya definisi demokrasi secara konseptual pada proses pemilu ini tentunya mengabaikan banyak kebutuhan dan kepentingan rakyat karena

⁴ Pemilahan kedua kubu ini antara lain bisa dibaca dalam tulisan Michael Walzer, "Philosophy and Democracy", dalam John S. Nelson (Ed.), *What Should Political Theory Be now*, (New York: State University of New York Press, 1983); Philip Green, "Democracy as a Contested Idea", dalam Philip Green (Ed.), *Democracy: Key Concept in Critical Theory*, (New Jersey: Humanities Press, 1993); dan Shapiro, "The State of Democratic Theory" sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris (Ed.), *Partai dan Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: LIPI, 2007), hlm. xi.

pemilu hanya terselenggara pada waktu tertentu dan hanya diikuti oleh partai politik (parpol) tertentu.⁵ Dengan demikian, Pemilu hanya komponen penting dalam demokrasi, namun bukan inti utama dari demokrasi.

Selain itu, Bunte dan Ufen mengacu pada Dahl bahwa demokrasi tidak hanya membutuhkan pemilu yang bebas dan adil, tetapi juga kebebasan rakyat untuk berekspresi, mengakses informasi publik, dan menjalankan hidup yang otonom. Oleh karena itulah, pada akhirnya berkembang teori demokrasi liberal yang tidak membatasi persoalan hanya pada proses pemilu. Merujuk pada O'Donnell dan Merkel, selanjutnya Bunte dan Ufen menggunakan definisi baru demokrasi yang lebih menekankan pada komponen-komponen, meliputi adanya pemilu yang bebas, nilai-nilai kesetaraan, penegakan hukum, hilangnya kekuasaan militer, meningkatnya akuntabilitas, pluralisme politik, hak-hak sipil, kebebasan individu dan kelompok, hingga beragam kepentingan dan nilai-nilai yang diwujudkan melalui proses yang berkesinambungan dari artikulasi dan representasi.⁶ Demokrasi inilah yang kemudian terkategori menjadi demokrasi liberal.

Bukti empiris menunjukkan bahwa saat ini telah banyak muncul bentuk-bentuk demokrasi baru, namun hanya sedikit di antaranya yang menawarkan makna demokrasi yang benar-benar baru. Telah dijelaskan sebelumnya mengenai dua bentuk demokrasi yang berkembang, yakni demokrasi prosedural dan demokrasi liberal. Kemudian, bagaimanakah dengan negara-negara yang tidak dapat dikategorikan demokrasi liberal, tetapi telah melewati tahap demokrasi prosedural? Situasi yang berada di dalam ruang abu-abu antara demokrasi prosedural dan liberal tersebut banyak terjadi di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin.

Ada banyak ketidakpastian tentang bagaimana konsep yang terletak di 'zona abu-abu' antara demokrasi prosedural dan liberal tersebut dikategorikan. Untuk menjawab persoalan tersebut maka Terry Karl pertama kali menggunakan istilah "hybrid regimes"

⁵ Lihat halaman 5 buku ini.

⁶ Lihat halaman 5-7 buku ini.

untuk menggambarkan munculnya demokrasi di Amerika Tengah. Karl menggunakan istilah “hybrid regimes” untuk menunjukkan bahwa rezim ini mengombinasikan karakter-karakter negara demokratis dan juga otoriter. Intelektual lain, Merkel, mengategorikan rezim bentuk ini dengan istilah “defective democracy” atau demokrasi yang ‘cacat’. Dalam tinjauan literatur David Collier dan Steven Levitsky ditemukan lebih dari 550 bentuk demokrasi untuk menjawab keberagaman demokrasi, termasuk yang berada dalam ruang “abu-abu” tadi.⁷

Tidak hanya definisi dan makna dari berbagai bentuk demokrasi yang diulas oleh Bunte dan Ufen, ia juga melihat tahapan dalam proses demokrasi dengan merujuk pada teori O’Donell dan Schmitter. Paradigma transisi melihat demokratisasi sebagai fase yang dibedakan antara masa transisi dan konsolidasi. Transisi dalam pengertian ini adalah interval antara bentuk satu rezim dengan bentuk rezim yang lain. Setelah transisi berakhir maka konsolidasi demokrasi akan dimulai. Konsolidasi ini merupakan proses perubahan dari demokrasi prosedural yang terbatas hanya pada pemilu menjadi demokrasi liberal. Namun, perubahan menjadi demokrasi liberal itu membutuhkan syarat berupa terpenuhinya struktur formal demokrasi yang lebih liberal, akuntabel, representatif, dan mudah diakses. Secara umum, proses ini akan melibatkan institusionalisasi partai politik dan sistem partai, netralisasi aktor oposisi, dan berperannya masyarakat sipil.⁸

Jika merujuk pada paradigma transisi tersebut maka secara sederhana proses demokrasi di Indonesia dapat dikatakan sudah masuk pada tahap konsolidasi demokrasi. Hal ini ditandai oleh fase transisi yang sudah usai setelah Indonesia menjalankan pemilu demokratis pertamanya di tahun 1999. Sehingga dapat dikatakan bahwa fase transisi Indonesia berlangsung antara 21 Mei 1998 sampai dengan 20 Oktober 1999. Sementara pasca kurun waktu tersebut hingga kini telah memasuki konsolidasi demokrasi. Namun apakah sesederhana itu untuk membahas proses demokrasi di Indonesia?

Dalam menganalisis demokrasi di Indonesia, Bunte dan Ufen tidak hanya melihat dari sisi

paradigma transisi, tetapi juga menilai lebih dalam proses konsolidasi demokrasi tersebut. Tentunya konsolidasi demokrasi tersebut berbasiskan pada teori-teori demokrasi yang sebelumnya telah mereka jelaskan, baik itu “embedded democracy”, “hybrid regimes”, maupun “defective democracy”.

Demokrasi Berkualitas Rendah di Indonesia

Terlihat dari upaya Bunte dan Ufen untuk membongkar demokrasi prosedural maka jelas buku ini akan melihat perjalanan demokrasi Indonesia lebih dalam dengan tidak terbatas pada proses pemilu saja. Oleh karenanya, perjalanan 10 tahun demokrasi dikemas dalam buku ini dengan melihat demokratisasi Indonesia dari berbagai sudut pandang yang berbeda-beda. Namun, secara umum dapat terkategori menjadi empat bagian, meliputi restrukturisasi institusi negara, parpol dan sistem parpol, resistensi Orde Baru (Orba), dan masyarakat sipil-non sipil.

Restrukturisasi Institusi Negara

Proses reformasi di Indonesia tentu tidak akan mungkin berlangsung tanpa adanya upaya restrukturisasi institusi-institusi negara. Perubahan struktur institusi tersebut dilakukan secara menyeluruh untuk menggantikan nilai-nilai yang lekat sebagai karakter negara otoriter menjadi karakter yang berdemokrasi. Langkah-langkah dan hasil restrukturisasi institusi negara ini menjadi bagian menarik yang dibahas secara mendalam oleh buku terbitan Routledge ini.

Tulisan pembuka mengenai restrukturisasi institusi negara dituliskan oleh Patrick Ziegenhain, seorang akademisi ilmu politik di Jerman.⁹ Ia mengangkat bagaimana peran dan pengaruh parlemen terhadap proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Ziegenhain menyadari bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah membuat kemajuan luar biasa dibandingkan dengan era Soeharto, di mana peran lembaga legislatif saat itu sangat lemah. Perubahan DPR RI ditandai dengan adanya amandemen konstitusi yang memberikan peran legislatif

⁷ Lihat buku ini, hlm. 7–8.

⁸ Lihat buku ini., hlm. 8.

⁹ Artikel Patrick Ziegenhain berjudul “The Indonesian Legislature and Its Impact on Democratic Consolidation” merupakan bab 2 bagian 1 dalam buku ini, hlm. 33–52.

dalam sistem pemerintahan demokratis menjadi lebih kuat. Namun, hal itu tidak berarti bahwa DPR RI kemudian dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif yang efisien dan efektif. Pada kenyataannya, perubahan peran DPR RI tidak diiringi dengan kapasitas dan kemampuannya yang lebih baik. Hal ini terlihat dari rendahnya kemampuan DPR RI dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai badan legislatif, termasuk fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi representasi.

Artikel "The Indonesian Legislature and Its Impact on Democratic Consolidation" mengungkap kelemahan DPR RI dalam memproduksi undang-undang (UU), di mana hasil kebijakan hukum yang diterbitkan oleh legislatif selalu jauh dari target yang mereka rencanakan sendiri. Di antara tahun 1999 dan 2004, DPR hanya mampu memproduksi 139 undang-undang. Tidak hanya itu, sebagian besar atau bahkan hampir semua rancangan undang-undang (RUU) antara tahun 1998–2006 dirumuskan oleh lembaga eksekutif, dan bukan DPR RI. Dengan demikian terlihat bahwa parlemen umumnya hanya bereaksi terhadap usulan pemerintah tetapi tidak memiliki inisiatif sendiri. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa anggota DPR tidak didukung oleh tenaga ahli dari pihak internal maupun eksternal parlemen.

Mendukung hasil analisis Ziegenhain, peneliti LIPI, Lili Romli menunjukkan pula adanya fenomena parlemen yang sama di daerah. Jika Ziegenhain menggambarkan situasi DPR RI di tingkat pusat yang memiliki fungsi lemah memproduksi UU maka di daerah sebagian besar peraturan daerah (perda) berasal dari usulan eksekutif. Perda-perda itupun berorientasi pada kepentingan dan upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan dan memperluas sumber-sumber pendapatan guna memperbesar pendapatan asli daerah (PAD).¹⁰

Selain dijalankannya fungsi legislasi, fungsi pengawasan DPR RI tentunya menjadi fungsi parlemen yang penting, khususnya untuk konsolidasi demokrasi. Namun, amat disayangkan bahwa peran legislatif yang kritis sering kali diartikan hanya sebagai upaya merebut

kekuasaan di kalangan elit politik, dibandingkan sebagai tindakan sah yang bertanggung jawab dan konstruktif dalam suatu sistem "checks and balances". Hal ini diperburuk oleh profesionalisme legislatif yang rendah serta ditemukannya praktik-praktik korupsi dan politik uang oleh para anggota DPR. Dengan demikian, fungsi pengawasan DPR mendapatkan kepercayaan publik yang rendah pula.

Fungsi representasi oleh parlemen juga belum terpenuhi dengan baik karena pemilu legislatif hanya dikuasai oleh sedikit elit yang mendominasi proses seleksi calon legislatif. Akibatnya, anggota DPR RI biasanya merasa lebih bertanggung jawab kepada para pemimpin partai masing-masing daripada konstituen mereka. Struktur kelembagaan internal dan budaya politik negara saat ini masih saja ditentukan oleh tradisi otoriter, dan bercampur dengan nilai-nilai yang hanya mementingkan kepentingan individu. Oleh karena itu, legislatif yang dipilih secara bebas mulai tahun 1999 telah menjadi awal yang baru, tetapi masih saja mengacu pada tradisi politik lama yang panjang.

Selain memperbaiki struktur eksekutif dan legislatif di tingkat pusat, salah satu agenda perubahan struktur penting paska krisis 1998 di Indonesia adalah desentralisasi yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Bunte yang menjadi editor dalam buku ini menggambarkan pelaksanaan desentralisasi tersebut dalam artikelnya "Indonesia's Protracted Decentralization: Contested Reforms and Their Unintended Consequences".¹¹ Bunte melihat bahwa pelaksanaan desentralisasi menghadapi persoalan pelik. Hal itu dikarenakan ketiadaan kerangka aturan hukum yang kuat, desentralisasi kemudian menjadi suatu proses berlarut-larut di mana politisi dan birokrat mendahulukan kepentingan individu/kelompoknya di atas kepentingan reformasi. Dampaknya, otoritas negara menjadi pertarungan antara kepentingan di tingkat pusat dan daerah. Tidak hanya itu, dampak negatif juga diutarakan oleh sumber lain bahwa apabila desentralisasi berjalan tanpa pengelolaan yang baik maka dapat menambah fenomena disintegrasi dan menumbuhkan sikap otonomi yang berlebihan. Oleh karena itu,

¹⁰ Lili Romli (Ed.), *Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal*, (Jakarta: LIPI, 2002), hlm. 240–241.

¹¹ Lihat buku ini, hlm. 102–123.

daerah bisa saja tidak tunduk pada tatanan negara kesatuan dan pemerintah pusat.¹²

Sesuai dengan apa yang diutarakan Bunte bahwa proses berlarut-larut ini terlihat dari ketidakjelasan pemerintah pusat untuk memberikan wewenang kepada daerah secara penuh. Berdasarkan sumber lain, disebutkan juga adanya kecenderungan pemerintah pusat untuk melambatkan proses otonomi daerah dengan berbagai cara, seperti pencabutan kewenangan di bidang pertanahan melalui sebuah Keputusan Presiden (Keppres) dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri)/Kepala Badan Pertanahan, penetapan secara sepihak oleh beberapa departemen tentang pentahapan penyerahan wewenang kepala daerah, dan keterlambatan membuat ratusan Keppres tentang standar pelayanan minimum yang diperlukan sebagai pedoman untuk muatan peraturan daerah tentang berbagai bidang pelayanan pemerintahan.¹³

Dalam upaya untuk memberikan kontrol terhadap pemerintah daerah maka undang-undang baru diterbitkan untuk memberikan lebih banyak kekuatan pusat untuk campur tangan dalam urusan daerah. Meskipun telah dilakukan perubahan-perubahan, hal itu tidak banyak mengubah kelemahan yang terlanjur dibentuk oleh sistem desentralisasi. Melemahnya kekuatan negara Indonesia berasal dari re-organisasi jaringan patrimonial di tingkat lokal, permainan kekuasaan di tingkat lokal, dan mobilisasi identitas etnis dan agama. Namun, dengan dilakukannya konsolidasi antar-elite pusat, regional, dan lokal maka konflik ini semakin berkurang dalam beberapa tahun terakhir.

Pemerintah daerah memang telah mendapatkan otonomi dari pemerintah pusat, namun hal ini telah berdampak negatif dengan terbentuknya kelompok elite-elite lokal baru. Dominasi jaringan oligarkis atas proses politik yang begitu meluas membuat banyak pengamat skeptis bahwa pemilihan kepala daerah (pilkada) pada tahun 2004 akan mengakibatkan perubahan yang

¹² A. Yani Wahid dan A. Bakir Ihsan, *SBY dan Resolusi Konflik*, (Jakarta: Relawan Bangsa, 2004), hlm. 256.

¹³ Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002), hlm. 21.

radikal.¹⁴ Persoalan pilkada ini dibahas lebih jauh oleh Marcus Mietzner dalam artikelnya berjudul “Indonesia and The Pitfalls of Low-Quality Democracy: A Case Study of The Gubernatorial Elections in North Sulawesi”.¹⁵

Syamsuddin Haris dalam tulisannya di sebuah jurnal, memperkirakan bahwa kepala daerah hasil pilkada akan dijepit oleh tiga kepentingan politik yang bisa mengancam kelangsungan agenda reformasi demokratisasi dan otonomi daerah itu sendiri. *Pertama*, kepentingan pemerintah pusat untuk mengendalikan pemerintah-pemerintah lokal melalui mekanisme pengawasan dan pembinaan seperti diamanatkan oleh UU No. 32/2004. *Kedua*, kepentingan pemilik uang yang mendanai kebutuhan sang kepala daerah ketika menjadi calon dalam proses pilkada. *Ketiga*, kepentingan partai politik yang merasa berjasa telah menominasikan kepala daerah pada masa pemilihan.¹⁶

Mietzner pun memiliki analisis serupa dengan apa yang diargumentasikan oleh Haris tersebut. Ia melihat bahwa umumnya pilkada diikuti secara eksklusif oleh birokrat dan pengusaha kaya yang pada dasarnya telah terbentuk sejak Orba. Hal itu terjadi karena parpol tidak pernah mengirimkan kadernya sendiri ke dalam pilkada, melainkan membuka lelang bagi para elit lokal yang tertarik mengikuti pilkada dan mampu mendanai parpol. Situasi ini tentu telah mengurangi nilai positif bahwa pilkada telah menjadi langkah baru bagi rakyat untuk menentukan pemimpinnya sendiri.

Meski dirundung persoalan, rakyat tetap menjadi penentu dalam pilkada. Tidak jarang rakyat menggunakan kekuatannya untuk tidak memilih kandidat yang merupakan pemain politik lama yang tidak populer dan dinilai tidak berkompeten. Mereka kemudian lebih memilih teknokrat dengan rekam jejak yang terbukti mampu menjalankan pemerintahan lokal yang efektif. Kekalahan dari beberapa pemain politik *incumbents* dalam pemilu menjadi bukti

¹⁴ Lihat buku ini, hlm. 143.

¹⁵ Lihat buku ini, hlm. 124–150.

¹⁶ Syamsuddin Haris, “Pilkada Langsung dan Dilema Penguatan Demokrasi di Indonesia Pasca Soeharto”, dalam *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Volume 2/Nomor 2/Desember 2004, hlm. 149.

bahwa pilkada menjadi sangat kompetitif. Upaya untuk memanipulasi hasil pilkada dalam banyak kasus bahkan ditemukan tidak berhasil.

Parpol dan Sistem Parpol

Jika pada bagian pertama buku “Democratization in Post-Suharto Indonesia” mengangkat restrukturisasi institusi maka tentunya pembahasan itu terkait erat dengan bagian kedua buku ini mengenai partai politik (parpol) dan sistem parpol. Pada bagian ini, terdapat dua artikel yang dituliskan oleh Andreas Ufen dan Dirk Tomsa. Keduanya melihat parpol secara berbeda, dimana Ufen melihatnya secara umum dan Tomsa spesifik hanya kepada Partai Golongan Karya (Golkar).

Dalam artikel “Political Parties and Democratization in Indonesia”, Ufen secara tegas menjelaskan bahwa parpol dan sistem parpol di Indonesia pascareformasi memiliki beberapa kelemahan.¹⁷ *Pertama*, munculnya partai dengan hubungan yang sangat kuat dengan presiden sebagai pemimpin lembaga eksekutif, dalam hal ini yang dimaksud adalah Partai Demokrat dengan Susilo Bambang Yudhoyono, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan Gus Dur, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan Megawati. *Kedua*, sistem internal partai yang sangat otoritarian, ditandai dengan pengaruh personal “petinggi partai” yang sangat kuat, bahkan mampu menghukum dan menyingkirkan saingan-saingan politiknya. *Ketiga*, dominasi politik uang yang mampu membeli posisi pencalonan dalam pemilu. Anggota parlemen telah bertindak sebagai perantara bagi perusahaan swasta dan pengusaha untuk mengambil alih kursi kepemimpinan partai. Selain itu, para pengusaha dan perusahaan swasta yang berhubungan dekat dengan parpol juga mampu menentukan kebijakan dari belakang layar parlemen. *Keempat*, erosi ideologi dan platform parpol yang buruk. *Kelima*, menurunnya loyalitas pengurus dan kader kepada partai. *Keenam*, hubungan kartel oleh partai, yakni ditunjukkan oleh bentukan-bentukan koalisi antar

partai dan pemerintah. Dan *ketujuh*, munculnya elit lokal baru yang kuat.¹⁸

Terkait dengan hubungan partai dengan konstituen, Ufen luput menjelaskan bahwa hubungan keduanya tidaklah erat. Meskipun secara teoritis partai-partai merupakan miniatur struktur sosio-kultural masyarakat, namun pada umumnya partai-partai tidak memiliki basis konstituen yang jelas. Dalam masyarakat Minang yang relatif homogen di Kabupaten Agam misalnya, fragmentasi partai tetap tampak mencolok. Pengecualian barang kali hanya berlaku bagi partai dengan identifikasi kultural yang kental seperti pada Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) di Kabupaten Pasuruan.¹⁹

Berbeda dengan Ufen, dalam artikel “Uneven Party Institutionalization, Protracted Transition and The Remarkable Resilience of Golkar”, Tomsa melihat secara spesifik hanya kepada Golkar.²⁰ Untuk menjelaskan kekuatan Golkar maka hal utama yang perlu dilihat adalah kekuatan cabang-cabang partai ini di seluruh Indonesia. Tentu saja hal ini tidak terlepas dari hegemoni partai ini semasa Orba. Hingga kini, Golkar masih mendapatkan keuntungan dari mesin-mesin politiknya yang besar dan tersebar di seluruh daerah. Selain itu, sumber lain menyatakan Golkar sebagai partai *incumbent* memiliki keuntungan karena memiliki pengalaman dan sumber dana yang lebih baik dibandingkan partai-partai baru.²¹

Pascareformasi, meskipun menurun Golkar masih memperlihatkan kekuatan jaringannya sebagai partai *incumbent*. Pada Pemilihan Umum (Pemilu) 1999, Golkar mendapatkan suara besar di wilayah luar Jawa dan Bali, di daerah-daerah rural di mana jaringan patronase lama Orde Baru masih berpengaruh besar. Golkar kalah di daerah-daerah yang semangat reformasinya besar seperti di Jakarta (11%) dan Yogyakarta (14%).²²

¹⁸ Lihat buku ini, hlm.168–169

¹⁹ *Op.cit.*, Syamsuddin Haris (Ed.), hlm.14–15.

²⁰ Lihat buku ini, hlm. 176–198.

²¹ Kevin O’Rourke, *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*, (New South Wales Australia: Allen & Unwin, 2002), hlm. 227.

²² David Bourchier, *Habibie’s Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and The Struggle for Power*, (Pasir Panjang Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000), hlm. 20.

¹⁷ Lihat buku ini, hlm. 153–175.

Kuatnya Golkar di banyak daerah ini disebabkan juga oleh lemahnya kekuatan struktural partai lain yang cenderung baru di banyak wilayah Indonesia. Oleh karena itu, selama partai lain tidak melakukan upaya substansial untuk melembagakan struktur partai mereka maka Golkar dapat terus mempertahankan posisinya yang kuat dalam sistem partai politik Indonesia.

Meski Golkar memiliki kekuatan secara struktural institusional di daerah-daerah yang tersebar di Indonesia, ia memiliki kelemahan internal. Golkar tentunya memiliki aturan formal, tetapi mereka memiliki mekanisme kekuasaan yang juga sangat berpengaruh bagi partai. Pemilihan presiden dan kongres nasional partai menjadi bukti lemahnya institusi formal, di mana pihak elit partai sering kali mengubah aturan-aturan yang ada pada kebijakan mereka sendiri. Dengan demikian, secara internal Golkar pun mengalami persoalan umum yang ada pada sistem parpol lainnya, di mana kekuatan perorangan pemimpin partai masih sangat berpengaruh terhadap sikap dan kebijakan partai.

Resistensi Orde Baru

Dalam tulisan-tulisan sebelumnya telah disebutkan berulang kali bahwa Indonesia masih menjalankan sebagian karakter negara yang otoriter. Hal tersebut kembali diulas secara lebih mendalam pada bagian “Resistance of New Order Stalwarts” dalam buku ini. Artikel yang ditulis Christian Chua dan Jun Honna menggambarkan peran pelaku ekonomi lama dan militer dalam struktur politik Indonesia yang baru.

Dalam artikel “Capitalist Consolidation, Consolidated Capitalists”, Chua menyatakan bahwa reformasi yang mengenalkan deregulasi, desentralisasi, dan kebebasan ekonomi seharusnya menjadi kabar buruk bagi para elite ekonomi bentukan Orde Baru (Orba).²³ Hal itu terjadi karena reformasi akan menyapu semua kesepakatan ekonomi dan politik yang telah dibangun oleh Rezim Soeharto.²⁴ Namun pada kenyataannya, reformasi telah gagal melakukan perubahan mendasar atas struktur ekonomi yang dibentuk oleh Orba. Demokratisasi berakhir

sebagai suatu bentuk modifikasi baru atas sistem lama Soeharto dengan beberapa variasi kecil yang baru.

Struktur ekonomi lama tetap utuh karena adanya ketergantungan modal ekonomi kepada elit ekonomi lama, khususnya konglomerat Keturunan Cina. Tidak hanya memiliki uang, mereka juga dinilai sudah tahu bagaimana menjalankan bisnis sehingga memudahkan upaya pemerintah menjalankan pembangunan ekonomi yang sempat jatuh karena krisis. Pada akhirnya, krisis kemudian memicu serangkaian proses dan mekanisme yang menghasilkan peluang baru untuk pertumbuhan dan konsolidasi konglomerat.

Dari posisi yang menguntungkan ini, konglomerat Indonesia semakin berkembang guna memulihkan banyak aset yang sebelumnya hilang dan untuk menutup kerugian. Hal ini semakin memperkuat posisi mereka untuk dapat menahan proses-proses reformasi yang tidak menguntungkan mereka. Namun, perubahan pascareformasi tetap ada dan akhirnya memengaruhi posisi para konglomerat tersebut. Mereka membutuhkan modal ganda untuk proses lobi politik karena lahirnya sistem politisi dan pejabat baru pascareformasi. Banyak politisi tidak akan berhasil menjalankan kampanye pemilunya tanpa dukungan keuangan, kemudian mereka akan bertindak sebagai pendukung konglomerat dan bersedia menghentikan langkah-langkah reformasi yang diusulkan oleh para pebisnis tersebut.

Jika Chua melihat bahwa peran pelaku ekonomi Orba dan pasca-Orba tidak berubah maka Honna melihat situasi yang sama di tubuh militer Indonesia.²⁵ Artikelnya berjudul “From Dwifungsi to NKRI” menggambarkan bahwa posisi militer dalam politik Indonesia telah mengalami banyak perubahan. Perubahan itu dimulai dari kekuatan mendominasi kebijakan di masa Orba hingga kemampuan politik partisipatif pasca-Orba runtuh.

Pada masa reformasi ini, masyarakat menuntut agar militer kembali ke barak. Namun, situasi kekuasaan sipil-militer yang seimbang di Indonesia pasca-1998 memberikan ruang bagi militer untuk kembali berpolitik. Hal ini ditandai

²³ Lihat buku ini, hlm. 201–225.

²⁴ Lihat buku ini, hlm. 222.

²⁵ Lihat buku ini, hlm. 226–248.

dengan peran militer yang kuat sebagai penjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) selama transisi demokrasi yang dinilai rapuh. Padahal selama ini, militer yang notabene adalah pelindung bangsa dan negara, secara nyata telah melakukan berbagai tindakan kekerasan berskala besar di Indonesia. Bentuk-bentuk kekerasan militer tersebut di antaranya represi pemberontakan militer di akhir 1950-an, pembantaian antikomunis di pertengahan 1960-an, kasus Timor-Timur tahun 1970-an serta operasi militer di Aceh, Papua, dan Timor Timur.

Honna melihat bahwa peran tentara dalam politik pascareformasi berlangsung karena propaganda militer, bahwa Aceh dan Papua akan terdisintegrasikan dan mengancam NKRI. Selain itu, maraknya isu terorisme setelah kasus 9/11 telah membuat dunia internasional menekan Indonesia untuk memperkuat sektor keamanan. Dengan kata lain, militer memiliki peran penting untuk menyelamatkan situasi keamanan negara. Hal ini membuat militer semakin memperkuat perannya untuk mengambil inisiatif lebih besar dalam pembuatan kebijakan keamanan dan tentu saja memberikan implikasi politik yang signifikan.

Masyarakat Sipil dan Non-sipil

Menurut Zaenuddin dalam buku berjudul "Prospek Gerakan Oposisi: dalam Era Pemerintahan Gus Dur, Megawati" terdapat tiga pilar oposisi yang potensial berfungsi efektif dalam konsolidasi demokrasi, di antaranya pers, mahasiswa, dan masyarakat.²⁶ Buku yang diterbitkan tahun 2009 ini pun tak luput membicarakan salah satu dari ketiga pilar oposisi dalam demokrasi tersebut, yakni masyarakat. Bagian pembahasan terakhir dalam buku ini melihat sejauh mana efektivitas peran masyarakat sipil dalam proses demokratisasi di Indonesia, khususnya terkait dengan gerakan ekstremis dan separatistis.

Artikel Mikaela Nyman berjudul "Civil Society and The Challenges of The Post-Suharto Era" menjelaskan mengenai situasi dan prospek peran masyarakat sipil dalam demokrasi di Indonesia pasca-Orba.²⁷ Masyarakat sipil saat ini sudah

berubah dibandingkan dengan situasi di masa rezim Soeharto, yakni ditandai dengan adanya ruang politik untuk kebebasan pers dan hidup dalam keberagaman. Namun, masyarakat sipil harus mampu mengatasi permusuhan internal, primordialisme, dan fragmentasi atas berbagai isu berbasis kelompok yang menjadi persoalan dan hambatan untuk demokratisasi di Indonesia. Oleh karena itu, Nyman menilai bahwa Indonesia perlu membangun masyarakat sipil yang kuat, lingkungan yang kondusif, terjaminnya hak-hak dan kebebasan yang diperlukan bagi masyarakat sipil, dan dikembangkannya mekanisme untuk interaksi konstruktif dengan pemerintah.

Banyaknya daerah rawan kekerasan intra-komunal atau separatistis di Indonesia menunjukkan bagaimana proses demokratisasi bersifat sangat terbatas dan seringkali saling bertentangan. Melalui artikel berjudul "Two Sides of the Same Coin? Separatism and Democratization in Post-Suharto Indonesia", Felix Heiduk memperlihatkan bahwa besarnya kekuatan elit politik di Jakarta serta adanya ketidakpercayaan dan lemahnya kekuatan politik Aceh dan Papua dapat membahayakan konsolidasi demokrasi di Indonesia.²⁸

UU Otonomi Khusus yang disusun untuk mengatasi beberapa kekecewaan yang merupakan akar penyebab konflik yang sedang berlangsung, belum sepenuhnya dilaksanakan di Aceh dan Papua. Bahkan, pendekatan ideologis tentang NKRI masih menjadi landasan militer untuk memainkan kekuatannya sebagai penjaga keutuhan Indonesia. Sesuai dengan hal tersebut, Indra J. Piliang dalam buku "Reconstruction and Peace Building in Aceh" menyatakan bahwa sebagaimana dilaporkan Koalisi HAM Aceh dalam kurun 3 tahun pasca-pencabutan Daerah Operasi Militer (DOM), 7 operasi militer di Aceh digelar. Akibat operasi militer tersebut, paling tidak ada 4517 pelanggaran HAM dari berbagai kasus yang terdeteksi.²⁹ Hal ini memperlihatkan bahwa kekuatan militer masih sangat berpengaruh dalam upaya penyelesaian konflik separatistis. Padahal Heiduk menegaskan bahwa persoalan tidak

²⁶ Zaenuddin H.M., *Prospek Gerakan Oposisi: dalam Era Pemerintahan Gus Dur, Megawati*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 17.

²⁷ Lihat buku ini, hlm. 251–275.

²⁸ Lihat buku ini, hlm. 295–314.

²⁹ Indra J. Piliang, "Mengakhiri Konflik Aceh", dalam Sri Yanuarti (Ed.), *Reconstruction and Peace Building in Aceh*, (Jakarta: LIPI, 2005), hlm. 95.

hanya muncul akibat demokrasi tidak merata dan kekerasan militer saja, tetapi juga karena tindakan eksploitasi ekonomi, kemiskinan, dan pengangguran. Oleh karena itu, penting dilakukan upaya pendekatan nonmiliter terhadap daerah-daerah rawan konflik tersebut.

Tinjauan Kritis atas Buku Ini

Democratization in Post-Suharto Indonesia merupakan sebuah buku yang sangat komprehensif dalam menjelaskan proses demokratisasi Indonesia. Hal itu terbukti dari kemampuan artikel-artikel dalam buku ini melihat situasi demokrasi pasca-Rezim Soeharto dari berbagai sisi berbeda. Hal terpenting dalam buku ini adalah kemampuannya mengelaborasi beragam pemain penting dalam demokrasi di Indonesia dari aspek politik, ekonomi, sosial, dan keamanan. Tidak hanya melihat secara empiris, buku ini juga menyajikan penjelasan ragam teori demokrasi. Dengan demikian, dapat membuka pemahaman pembaca bahwa demokrasi memiliki banyak wajah dan pemaknaan.

Selain komprehensif, buku ini juga memiliki poin penting yang sangat menarik, yakni bahwa demokrasi yang berjalan di Indonesia berkualitas rendah. Buku ini mengacu pada konsep “low-quality democracies” yang diperkenalkan oleh Diamond. Konsep Diamond tersebut bermakna suatu rezim yang memenuhi persyaratan minimum negara demokratis, namun tidak memenuhi dimensi-dimensi demokrasi liberal yang ‘ideal’. Dimensi ideal yang dimaksud di antaranya aturan hukum, asas persamaan, demokrasi yang cepat tanggap, tingkat akuntabilitas vertikal dan horizontal yang tinggi, serta kebebasan sipil yang luas.³⁰

Jika merujuk pada penjelasan empiris pengalaman Indonesia yang dipotret oleh para penulis buku ini maka Indonesia memang tepat masuk ke dalam kategori negara dengan demokrasi berkualitas rendah. Banyak penjelasan telah memperlihatkan bahwa Indonesia pada dasarnya telah memiliki dan menjalankan prosedur demokrasi seperti pemilu yang kompetitif, desentralisasi, amandemen konstitusi dan perangkat hukum lainnya. Namun begitu,

Indonesia masih memiliki berbagai hambatan dan persoalan sehingga prosedur-prosedur tersebut belum mampu membentuk demokrasi yang ideal.

Meskipun inti substansi dari buku ini tepat, buku ini juga masih memiliki beberapa kelemahan. Hal *pertama* yakni kelemahan terkait teori di dalam buku ini. Teori yang dijelaskan di awal buku ini oleh Bunte dan Ufen seharusnya mampu menjadi basis analisis untuk melihat pengalaman demokrasi Indonesia. Akan tetapi, Bunte dan Ufen tidak secara jelas menekankan tujuan teoritis dari buku ini, yakni apakah hanya ingin menguji teori tertentu atau menciptakan sebuah teori baru. Dampaknya, berbeda penulis maka berbeda pula teori yang digunakan. Sebagai bukti, yakni munculnya kategori bentuk demokrasi Indonesia yang beragam dalam setiap tulisan di buku ini. Petra Stockman dan Felix Heiduk mengategorikan Indonesia berkarakter “hybrid regimes”, Marcus Mietzner menyatakan Indonesia menjalankan “low-quality democracies” dan semi-demokrasi, sementara Bunte dan Ufen menyatakan dalam kesimpulannya bahwa Indonesia adalah negara demokrasi yang berkualitas rendah.

Kelemahan teori tersebut pada dasarnya merupakan suatu hal yang seringkali ditemui dan menjadi kekurangan dari jenis buku bunga rampai. Buku yang terdiri atas banyak penulis dengan artikel berbeda-beda memang memiliki kecenderungan untuk tidak koheren satu sama lain. Tidak hanya teori yang kurang koheren digunakan antarpengarang, namun artikel secara substansial dapat juga tidak memiliki koherensi.

Selain teori, ada beberapa kelemahan yang ditemukan dari analisis empiris buku ini. *Pertama*, yakni terkait dengan koalisi yang dijelaskan oleh Andreas Ufen dalam artikelnya. Penjelasan tersebut terbatas hanya pada situasi koalisi di tingkat nasional sehingga jika tidak melihatnya secara detil akan terjebak pada generalisasi atas semua hubungan koalisi yang terbangun oleh parlemen. Padahal, bentuk-bentuk koalisi tersebut berbeda antara pusat dan daerah, bahkan antara daerah satu dengan yang lain. Meskipun struktur kepartaian di daerah merupakan kepanjangan tangan dari struktur partai di tingkat nasional, partai di tingkat lokal memiliki “otonomi relatif”

³⁰ Lihat halaman 146 dari buku ini.

terhadap campur tangan atau intervensi pengurus partai di tingkat atasnya. Selain itu, pola kerja sama dan koalisi partai-partai pada umumnya bersifat semu, berubah-ubah sesuai isu-isu strategis yang muncul di daerah dan cenderung tidak bersifat ideologis.³¹

Jebakan atas generalisasi situasi empiris juga dapat ditemukan dalam artikel "From Dwifungsi to NKRI". Dalam artikel tersebut, Jun Honna menyatakan bahwa militer tetap memiliki ruang besar untuk terlibat di dalam politik. Namun, jika ditelisik lebih mendalam maka perubahan untuk mengurangi peran politik militer pun telah dijalankan. Hal ini terbukti misalnya dari tidak ditandatanganinya RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya yang sudah lolos di DPR Periode 1997–1999 oleh Presiden BJ Habibie dan dibubarkannya lembaga "pembina politik" di Dirjen Sos-Pol Depdagri, Direktorat Sospol di tingkat Provinsi dan Kantor Sospol di tingkat dua yang didominasi anggota TNI aktif pada masa Kepresidenan Abdurrahman Wahid.³²

Tidak hanya dua hal itu, secara empiris buku ini memiliki kelemahan dalam mengungkap perkembangan suatu isu. Buku ini terbilang buku yang baru diterbitkan sehingga pembaca tentunya berharap mendapatkan analisis dengan data-data terbaru dan lengkap. Namun, disayangkan beberapa penjelasan tidak memenuhi harapan tersebut. Hal ini terlihat dari penjelasan mengenai situasi konflik di Aceh oleh Felix Heiduk. Ia menyatakan bahwa Demokratisasi Indonesia tidak membawa perdamaian di Aceh, bahkan sebaliknya meningkatkan kekerasan militer di daerah itu. Heiduk juga menyatakan bahwa UU Otonomi Khusus tidak dijalankan dengan baik. Padahal UU Otsus itu merupakan peluang bagi Pemerintah NAD untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah sesuai dengan jiwa dan semangat serta nilai-nilai luhur Masyarakat Aceh yang diatur dalam peraturan daerah yang disebut Qanun. Selain itu, hal yang paling menjanjikan bagi

masa depan Rakyat Aceh adalah disepakatinya Memorandum of Understanding (MoU) atau kesepakatan damai antara Pemerintah RI dan GAM pada 15 Agustus 2005 yang di dalamnya bersepakat untuk melucuti senjata dan kekuatan militernya.³³ Dengan adanya UU Otsus dan MoU tersebut maka perdamaian di Aceh bukan lagi hanya mimpi seperti yang diutarakan Heiduk. Hal ini terbukti paska-Pemilu 2009, Aceh telah menjadi daerah otonom dan tidak lagi menjadi ladang konflik.

Kesimpulan

Buku berjudul "Democratization in Post-Suharto Indonesia" layak menjadi buku referensi politik untuk melihat pengalaman empiris Indonesia menjalankan konsolidasi demokrasi. Meskipun memiliki kelemahan dalam beberapa hal, buku kumpulan esai ini mampu menjelaskan kompleksitas demokrasi Indonesia dengan komprehensif. Rangkaian tulisan-tulisan ini telah menjelaskan kegagalan dan keberhasilan reformasi di Indonesia. Pembelajaran dari buku ini adalah perlunya peningkatan kapasitas pelaku demokrasi, termasuk masyarakat sipil, pemerintah, parlemen, maupun militer, untuk menjalankan prosedur-prosedur negara demokrasi. Dengan begitu, upaya pencapaian Indonesia atas bentuk demokrasi yang ideal dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- Bunte, Marco, dan Andreas Ufen. 2009. *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. London dan New York: Routledge Contemporary Southeast Asian Series.
- Bourchier, David. 2000. *Habibie's Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and The Struggle for Power*. Pasir Panjang Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Dharma, Sugeng Surya dan M. Arief Rohman. 2006. *Damai Aceh Merdeka Abadi*. Jakarta: Satuan Kerja Sementara BRR Penguatan Kelembagaan Kominfo.

³¹ *Op. Cit.*, Syamsuddin Haris (Ed.), hlm.12–13.

³² Indria Samego, "Perkembangan dan Prospek Hubungan Sipil-Militer Pasca Soeharto dari Konflik menuju Konsensus", dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Volume 1/ Nomor 1/ Mei-Agustus 2000, hlm.7.

³³ Sugeng Surya Dharma dan M. Arief Rohman, *Damai Aceh Merdeka Abadi*, (Jakarta: Satuan Kerja Sementara BRR Penguatan Kelembagaan Kominfo, 2006), hlm. 47–50.

- Haris, Syamsuddin (Ed.). 2002. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI).
- _____. 2004. "Pilkada Langsung dan Dilema Penguatan Demokrasi di Indonesia Pasca Soeharto", dalam *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Volume 2/Nomor 2/Desember 2004.
- _____. 2007. "Partai dan Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia". Jakarta: LIPI.
- H.M., Zaenuddin. 2004. *Prospek Gerakan Oposisi: dalam Era Pemerintahan Gus Dur, Megawati*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Leksono, Ninok, (Ed.). 2000. *Indonesia Abad XXI*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- O'Rourke, Kevin. 2002. *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*. New South Wales Australia: Allen & Unwin.
- Romli, Lili (Ed.). 2002. "Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal". Jakarta: LIPI.
- Samego, Indria. 2000. "Perkembangan dan Prospek Hubungan Sipil-Militer Pasca Soeharto dari Konflik menuju Konsensus", dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Volume 1/ Nomor 1/ Mei-Agustus 2000.
- Suhelmi, Ahmad. 2001. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Wahid, A. Yani dan A. Bakir Ihsan. 2004. *SBY dan Resolusi Konflik*. Jakarta: Relawan Bangsa.
- Yanuarti, Sri (Ed.). 2005. "Reconstruction and Peace Building in Aceh". Jakarta: LIPI.