

Samsu Rizal Panggabean

Negara Demokrasi yang Belajar

Tanggapan atas pidato ilmiah Goenawan Mohamad, *Demokrasi dan Disilusi*, dalam Nurcholish Madjid Memorial Lecture II, Jakarta 23 Oktober 2008

Naskah ini dan naskah terkait lainnya telah dibukukan dalam *Goenawan Mohamad: Demokrasi dan Kecewaan*, disunting oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Samsu Rizal Panggabean, diterbitkan oleh Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) dan Yayasan Wakaf Paramadina, bekerja sama dengan PT Newmont Pacific Indonesia (NPN) dan Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik Universitas Gadjah Mada (MPRK-UGM) • Jakarta, April 2009 • ISBN 978-979-19725-0-5

Versi PDF naskah ini disediakan oleh goenawanmohamad.com dan dagdigdug.com

Publikasi ulang oleh Jaringan Langsung @ 17 Juni 2009

© Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Sebagai respon terhadap tulisan Goenawan Mohamad, saya ini ingin menunjukkan bahwa demokrasi sebagai format kelembagaan politik dapat menjadi wadah atau arena bagi demokrasi sebagai politik perjuangan. Selaras dengan ini, negara perlu dibawa ke dalam demokrasi. Ketegangan struktural antara demokrasi dan negara (dengan gagasan kedaulatannya) tidak harus dihadapi dengan menafikan), meninggalkan, atau menjauhi negara. Bagaimana pun juga, sejarah menunjukkan bahwa ketegangan tersebut adalah latar belakang bagi keagenan warganegara — baik sebagai perseorangan maupun kelompok kecil yang kreatif dan herani, dalam memperbaiki keadaan, baik melalui lembaga-lembaga politik yang ada maupun di luarnya. Tidak ada tempat yang lebih menarik dari Indonesia untuk membahas hal ini.

Walaupun hanya sesekali dan tidak perlu berlama-lama, inilah saatnya kita merayakan demokrasi di Indonesia. "Keajaiban modern," kata Kishore Mahbubani, dekan di Lee Kuan Yew School of Public Policy, Universitas Nasional Singapura, "benar-benar terjadi." Keajaiban yang ia maksudkan, tidak lain dan tidak bukan, adalah Indonesia kontemporer ^[1]

Satu dasawarsa setelah reformasi 1998, Indonesia tampil sebagai kampiun kebebasan dan demokrasi bagi dunia Islam dan negara-negara di Asia Tenggara. Ini keberhasilan yang mencengangkan. Dilihat dari pengalaman transisi di Indonesia, baru kali ini demokrasi berjalan satu dasawarsa lebih. Tetapi, pengalaman Indonesia juga relevan jika dibandingkan dengan pengalaman negara lain yang keluar dari otoriterisme. Bandingkan, misalnya, dengan Rusia. Setelah lepas dari rezim komunisme dan melakukan reformasi pada 1991, Rusia semakin lama bukannya semakin demokratis, tetapi semakin melorot ke otoriterisme. ^[2]

Sepuluh tahun lalu, hampir semua tolok ukur menunjukkan Indonesia tidak berhak menjadi demokrasi. Negara yang berpendapatan rendah dan masih sempoyongan dihantam krisis moneter, dihadapkan kepada pemberontakan di barat dan di timur, sementara Timor Timur masih membara sebelum akhirnya lepas dengan berlumuran darah. Tuntutan memisahkan diri, termasuk lewat referendum sebagai cara aman melepaskan diri, bermunculan. Sementara itu, kekerasan agama dan etnis mulai terjadi di beberapa tempat, seakan susul menyusul dengan kekerasan yang menyertai jatuhnya Orde Baru pada 1998. Aparat keamanan, yang dahulu menjadi rangka-baja rezim, terbelah mengalami demoralisasi, dan tak kuasa menghentikan konflik-konflik tersebut. Sudah

begitu, sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam pula — agama yang sering dinilai tidak selaras dengan demokrasi.

Akan tetapi, Indonesia berhasil mengatasi berbagai rintangan dan kejanggalan tersebut. Sepuluh tahun kemudian negeri berpenduduk Muslim terbesar di dunia ini menunjukkan tidak ada yang tak selaras antara mengamalkan Islam dan menjadi demokratis. "Peta" Asia Tenggara yang paling indah sekarang ialah yang dikeluarkan Freedom ni House, sebuah lembaga di Amerika Serikat yang memonitor pelaksanaan demokrasi di seluruh muka bumi. Di peta itu, hanya Indonesia negeri yang bebas, dikelilingi negara-negara yang tidak bebas atau separuh bebas. Memang, sudah sejak tahun 2005 Freedom House menghitung Indonesia sebagai negara bebas dilihat dari sudut pelaksanaan hak-hak politik dan kebebasan sipil, capaian yang menurut *The Economist* membuat negara-negara tetangga yang lebih kaya, yaitu Singapura, Malaysia, dan Thailand, menjadi malu.

[3]

Selama periode itu, peningkatan dalam bahasa dan kebudayaan Tionghoa telah terjadi, walaupun pada tahun 1998 terjadi kekerasan terhadap etnis Cina di beberapa tempat di Indonesia, khususnya di Jawa dan Sumatra. Kenangan pahit dan trauma karena serangan dan penistaan yang berlangsung di beberapa tempat ketika itu, tentu belum hilang. Tetapi, penindasan terhadap budaya dan bahasa Cina, yang terjadi selama Orde Baru, sudah dihentikan di zaman demokrasi. Etnis Tionghoa sekarang bisa berekspresi dan berpartisipasi secara leluasa. Bandingkan, misalnya, dengan nestapa etnis Kurdi di Turki yang bahasa dan budayanya masih tertindas hingga sekarang.

Serupa Amerika Serikat, Indonesia juga berkali-kali mendapat serangan teroris yang dahsyat maupun tidak. Tetapi, Indonesia sebegitu jauh dapat menghadapi dan mengatasi serangan terorisme tanpa mengurangi kebebasan sipil warganya karena alasan perang melawan terorisme. Di Poso sekalipun, aparat keamanan meluangkan waktu lama supaya gerombolan teroris yang bersembunyi di kota dapat dilokalisir dan ditangani tanpa mengganggu perasaan masyarakat Muslim setempat. Dalam hal ini, dan terhadap Amerika Serikat yang selalu menjelaskan kemerosotan kebebasan sipil di negeri adi daya itu dengan berdalih kepada serangan 11 September 2001, Indonesia boleh menepuk dada.

Di alam demokrasi, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berhasil menangani konflik yang sudah berlangsung lama dan menyakitkan di Aceh. Inisiatif damai ini memang banyak ditopang momentum kondusif yang diciptakan bencana gempa dan tsunami yang terjadi di akhir tahun 2004. Tetapi, lihatlah Sri Lanka yang juga dihantam tsunami. Perang Sinhala-Tamil terus memburuk dan pemerintah maupun pemberontak gagal memanfaatkan bencana sebagai kesempatan emas untuk berdamai. Di Aceh, sudah tiga tahun lebih perdamaian yang dicapai melalui MOU Helsinki bertahan. Literatur penghentian perang saudara dan pemberontakan mengatakan, lima tahun adalah periode yang kritis. Jika periode ini dilewati dengan baik, maka peluang bagi perdamaian untuk bertahan semakin besar. Di Aceh, masa kritis ini belum terlewati. Tetapi, masyarakat di Aceh sedang menikmati kesepakatan damai yang sejauh ini paling awet, dan belum tampak gelagat perang akan timbul kembali.

Militer, yang selama Orde Baru dengan dwifungsi ABRI-nya terperosok ke dalam militerisme yang merasuk ke berbagai aspek kehidupan masyarakat, juga berubah. Belum pernah dalam sepuluh tahun ini militer mengancam akan melakukan kudeta.

Malahan jenderal -jenderal senior banyak yang berkiprah di partai politik dan bersaing di pemilihan umum — baik di tingkat pusat maupun provinsi dan kabupaten dan yang kalah menerimanya dengan lapang dada. Sehubungan dengan perdamaian di Aceh, militer juga tunduk kepada keputusan politik pemerintah dan bersedia bekerja sama dengan polisi apabila diminta. Jadi, kita harus angkat topi untuk militer Indonesia yang dengan mengejutkan telah model bagi angkatan bersenjata di mana pun tentang bagaimana menerima transisi ke demokrasi.

.....

Sambil kita merayakan demokrasi, kita juga perlu menerima kekurangan dan kelemahannya. Alangkah bagusnya bila penerimaan terhadap kekurangan dan kelemahan yang timbul dalam demokrasi dilakukan dengan lapang dada. Kalau belum dapat menerimanya dengan antusias, paling tidak kelemahan tersebut dapat diterima dengan rasa dongkol dan sebal. Sebab, dalam periode yang sama, demokrasi di Indonesia juga menampilkan peristiwa dan gejala yang menimbulkan keraguan terhadap masa depan dan daya tahan demokrasi.

Dalam hubungan antaragama, ada proses fundamentalisasi identitas keagamaan. Bentuknya bisa bermacam-macam. Di kalangan umat Islam ada kecenderungan memaksakan label kafir, sesat, dan identitas momok lainnya terhadap sekte minoritas atau gerakan keagamaan baru. Usaha-usaha menerapkan apa yang dianggap sebagai hukum Islam, misalnya melalui peraturan daerah atau instruksi bupati, tidak selaras dengan tradisi toleran dan moderat yang ditunjukkan umat Islam di Indonesia selama ini. Demikian pula, konflik tempat ibadah (baik sektarian maupun antaragama) yang terjadi di beberapa daerah mencerminkan serangan terhadap perbedaan dan kebebasan beragama. Bila perbedaan dianggap kesesatan, maka etos pluralisasi dalam demokrasi akan terganggu.

Walaupun serangan terhadap etnis Cina sudah berkurang drastis sejak 1998 (kecuali kerusuhan di Selat Panjang, Riau Kepulauan, pada 2001), kekerasan anti-Cina dapat terjadi jika kita mengingat pola serangan terhadap etnis Tionghoa di Indonesia. Sebagai ilustrasi, pada tahun 1998, aparat keamanan dapat mengubah dan membingkai-ulang protes dan demonstrasi yang tadinya ditujukan terhadap rezim Orde Baru menjadi kekerasan terhadap etnis Cina. Ini tampak khususnya dalam serangan terhadap warga Tionghoa di Medan, Jakarta, Solo, dan beberapa tempat lain. Selain itu, beberapa penelitian menunjukkan kerentanan umat Islam, khususnya ketika terjadi krisis sosial dan ekonomi, untuk dimobilisasi dan digerakkan dalam rangka menyerang etnis Tionghoa.^[4] Penggunaan *repertoire* kekerasan anti-Cina semacam ini tidak akan serta merta berhenti dalam demokrasi.

Keberhasilan Indonesia menangani serangan terorisme boleh jadi menimbulkan rasa iri negara lain. Akan tetapi perlu diingat bahwa terorisme, serupa tanaman, dapat hidup di lahan yang memungkinkannya tumbuh. Pengalaman Amerika Serikat, Indonesia, dan banyak negara lain selama sepuluh tahun terakhir menunjukkan dengan jelas bahwa demokrasi bukanlah lahan gersang bagi aksi-aksi teror. Di dalam demokrasi bisa ada ekstremisme dan nihilisme yang menjadikan aksi teror sebagai senjata menyerang musuh sembari menegaskan identitas yang dogmatis. Selain itu, ekstrimisme dan nihilisme

tersebut tidak selalu terkait dengan agama; itu bisa juga terkait dengan etnisitas, ideologi, antiglobalisasi, serta gerakan pembabasan dan separatisme.

Walaupun perang baru tidak terjadi di Aceh dalam waktu dekat, provinsi di Ujung Barat Indonesia ini masih dihadapkan kepada ketidakpastian pasca-kesepakatan damai. Mantan pemberontak sudah dapat menjadi gubernur, bupati, dan walikota. Tetapi, kapasitas pemerintah daerah pada umumnya masih lemah, dan ketimpangan lama antarkabupaten sering mencuat dalam bentuk tuntutan akan pembentukan provinsi baru. Kesepakatan Helsinki sangat terfokus pada pihak yang berperang, yaitu gerilyawan GAM (Gerakan Aceh Merdeka) dan aparat keamanan Indonesia, dan kurang memberikan jaminan bagi keselamatan warga dari aksi kriminalitas dan intimidasi—termasuk yang menggunakan senjata. Rasa gamang dan tidak pasti di Aceh juga dapat bersumber dari kemiskinan dan pengangguran.

Ahirnanya, reformasi di sektor keamanan, khususnya militer, masih perlu dilanjutkan, supaya distorsi yang terjadi di masa lalu tidak terulang lagi. Jika selama empat dasawarsa lebih tak ada ancaman militer dari tetangga di ASEAN terhadap Indonesia, perang di Timtim dan Aceh sudah berhenti, Papua tidak memerlukan operasi militer, bisnis legal dan ilegal dibatasi atau dilarang undang-undang, apakah tentara Indonesia hanya akan latihan halang rintang terusmenerus? Selain itu, salah satu ironi Orde Baru adalah, militer berkuasa dan mendominasi; tapi, setelah Orde Baru rubuh, militer Indonesia terbukti paling merana di Asia Tenggara dilihat dari peralatan dan sistem pertahanan.

Pengembangan karir militer (termasuk setelah pensiun), dan modernisasi peralatan yang dapat menopang operasi militer dalam perang dan bukan-perang adalah dua agenda reformasi yang masih jarang dibicarakan. Dukungan negara-negara sahabat terhadap reformasi militer, berbeda dari dukungan terhadap polri, masih kurang dan lamban. Malahan, Amerika Serikat sering melancarkan kebijakan menghukum walaupun TNI sudah berlaku baik dalam konteks demokrasi. Tidak heran jika Mahbubani mengatakan bahwa ancaman terbesar terhadap demokrasi di Indonesia datang dari Amerika Serikat, baik melalui kebijakannya yang punitif terhadap TNI maupun melalui petualangan politik luar negeri di Afghanistan, Irak, dan Palestina.

.....

Pengalaman Indonesia menunjukkan capaian-capaian yang dapat diraih dalam demokrasi, beserta persoalan dan tantangan besar yang menimbulkan keraguan terhadapnya. Tentu saja, daftar capaian dan tantangan tersebut masih dapat diperpanjang—misalnya yang terkait dengan peran pers, korporasi, organisasi masyarakat, dan lain-lain. Tetapi, contoh yang diterakan di atas sudah memadai sebagai titik tolak bagaimana memperlakukan demokrasi di Indonesia, ketika negeri itu sedang membina demokrasinya sendiri.

Pertama-tama, demokrasi lebih tepat dipandang sebagai adonan dari unsur-unsur yang berbeda dan dapat bertentangan satu sama lain. Tetapi, unsur-unsur tersebut saling mengisi dan berhubungan. Harapan dan kecemasan, keberhasilan dan kegagalan, takjub dan dongkol — semuanya selalu menyertai demokrasi. Adonan inilah yang memungkinkan demokrasi mengeritik dan memperbaharui diri — menjadi proses yang *contingent* karena ketegangan yang ada dalam adonan tersebut.

Kalau dari adonan tersebut yang disoroti dan ditekankan hanya capaian dan keberhasilan, maka yang akan terjadi adalah triumfalisme demokrasi. Ini semacam sikap atau keyakinan mengenai keunggulan atau superioritas demokrasi dan keberhasilannya mengalahkan lawan-lawannya. Demokrasi sudah berhasil di Indonesia. Hak-hak politik dan kebebasan sipil sudah dilindungi. Pemilihan umum berjalan dengan tenang dan damai, kesejahteraan pada umumnya sudah mulai meningkat, dan militer sudah tidak melanggar hak asasi manusia lagi. Ringkas cerita, sejarah sudah berakhir. Ungkapan seperti inilah yang menjadi ujung triumfalisme itu.

Begitu juga, kalau dari adonan itu hanya diambil unsur kecemasan, kekecewaan, dan kegagalannya, yang selalu disorot dan ditonjolkan, maka yang didapat hanyalah defisit demokrasi. Tentu saja, berbagai uraian tentang defisit demokrasi sudah bermunculan, misalnya dalam rubrik krisis demokrasi liberal: merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap pemimpin politik, rendahnya jumlah warga yang memberikan suara dalam pemilihan umum, berkurangnya partisipasi, jurang yang melebar antara rakyat dan penguasa, kekuasaan korporasi yang berlebihan, dan seterusnya. Dalam konteks internasional, negara demokrasi melancarkan perang — di Irak dan di tempat lain, dan mengeksplor demokrasi dalam peti kemas kekerasan negara.

Kedua, dan dengan mengingat konsepsi adonan di atas, yang dicari dalam politik demokrasi janganlah kemurnian dan keperawanan. Berdemokrasi berarti bersedia terpercik noda dan belepotan, bergaul dengan penentang, tidur dengan orang yang tak dikenal. Walaupun banyak pemikir demokrasi radikal menginginkan politik yang murni, demokrasi yang murni, dan sebagainya, pada dataran yang empiris dan kehidupan sehari-hari demokrasi tidak akan murni. Dan ini tidaklah aneh bila hakikat demokrasi sebagai sesuatu yang *contingent* diterima dengan segala implikasinya. Demokrasi di Indonesia, atau demokrasi di mana pun, tidak begitu saja, tidak selalu, dan tidak selamanya kebal dari defisit demokrasi; tetapi, pada saat yang sama, demokrasi itu memilild daya dan prinsip gerak ke arah emansipasi.

Akhirnya, ketiga, negara harus dibawa kembali ke demokrasi. Studi-studi tentang demokrasi belakangan ini banyak yang dilakukan dalam rangka menentang negara, membuat jarak sejauh mungkin dari negara teritorial, atau di luar kerangka negara dengan konsep kedaulatannya.^[5] Mungkin ini terkait dengan usaha menemukan kemurnian yang disebutkan di atas. Boleh jadi ini cerminan penekanan terhadap defisit demokrasi, ketika negara dengan pongahnya menjadi penyandang militerisme dan imperialisme. Sebagai gantinya, salah satu pilihan adalah politik perlawanan nirkekerasan dalam kerangka anarkisme (berjuang menentang *status-quo*) atau neo-anarkisme — yaitu kerjasama berbagai lapisan dan golongan masyarakat menentang perang dan kekerasan struktural.^[6]

Akan tetapi, negara bangsa masih tetap sebagai situs pengambilan keputusan kolektif yang penting, deliberasi dan pembahasan terhadap berbagai persoalan pelik, dan tawar-menawar politik. Ini bukan berarti menafikan tatanan bukan negara — baik pada tingkat lokal maupun global, bukan pula meniadakan peran aktor-aktor bukan negara. Ini adalah usaha untuk menerima negara sebagai sesuatu yang empiris dan membawanya kembali ke demokrasi. Dalam kaitannya dengan gerakan perlawanan nirkekerasan, bukan hanya masyarakat yang perlu giat di dalamnya. Negara demokrasi juga dituntut menyelesaikan konflik negara versus masyarakat dan masyarakat versus masyarakat dengan cara-cara

nirkekerasan. Jika sebegini besar inisiatif kekerasan bersumber dari negara, bukankah negara harus banyak belajar menggunakan mekanisme nirkekerasan? ^[7]

Adonan demokrasi, dengan demikian, juga berlokasi di negara bangsa. Jika negara dipandang sebagai sesuatu yang *contingent*, maka ia tidak selalu semena-mena dan malang melintang mengumandangkan perang. Selain itu, negara yang demokratis memiliki beberapa rukun seperti pemisahan dan pembagian kekuasaan, perlindungan konstitusional terhadap kebebasan dan kesetaraan, dan lain-lain. Pengertian demokrasi memang jangan dibatasi kepada rezim dan lembaga politik dalam negara. Tapi, demokrasi yang membumi harus juga meningkatkan aktor, kultur, dan struktur kelembagaan politik negara bangsa.

Sehubungan dengan konsepsi kedaulatan negara, yang sering dipandang sebagai ancaman terhadap demokrasi, atau sesuatu yang tidak selaras dengan demokrasi, maka dua hal dapat disebutkan di sini. Negara demokrasi tak selalu, dan tidak dengan semena-mena, menindas hak-hak politik warganegara. Negara dapat menyalahgunakan kedaulatan. Tetapi, itu sangat tergantung kepada apakah adonan demokrasi yang ada memberikan batasan dan rintangan terhadap penyalahgunaan tersebut atau tidak. Bahkan, ketika dihadapkan kepada perang melawan terorisme, misalnya, negara demokrasi bisa memilih: melakukannya dengan membatasi hak-hak sipil warganegara atau tanpa membatasinya, dengan semena-mena atau dengan bertanggungjawab.

Selain itu, pengertian kedaulatan sendiri berkembang, seiring dengan perkembangan norma dan nilai baru dalam masyarakat internasional. Salah satu tawaran adalah dengan memahami kedaulatan sebagai tanggung jawab, khususnya tanggung jawab untuk melindungi warganegara dari kelaparan, kekerasan, dan kebodohan. Bukti kedaulatan adalah tanggung jawab "memajukan kesejahteraan dan kebebasan warganegara, menggalang kerjasama dan mengelola konflik," lebih-lebih ketika masyarakat, misalnya karena ditindas dan tak berdaya, tidak dapat mengurus diri mereka sendiri.^[8] Dan dalam demokrasi yang berjalan, rakyat menggunakan negara sebagai kerangka mengurus diri sendiri dan memperjuangkan supaya negara membuktikan tanggung jawab yaitu kedaulatan.

Hakikat datau ciri dari *contingency* demokrasi, dengan demikian, tidak harus dijadikan sebagai titik tolak mempertanyakan kelaikan demokrasi sebagai logika atau nalar. Seperti tampak dari uraian di atas, ciri *contingency* demokrasi haruslah dijadikan sebagai pijakan melihat kemungkinan dan kapasitas demokrasi sebagai praktik dan sejarah.

[1] Kishore Mahbubani, "Indonesia's rise as a beacon of freedom, democracy," Taipei Times, 18 September 2008, hal. 9.

[2] M. Steven Fish and Danielle Lussier, "Society Counts: Public Attitudes, Civic Engagement, Unexpected Outcomes in Regime Change in Indonesia and Russia," paper yang disampaikan dalam pertemuan tahunan American Political Science Association, Boston, Massachusetts, 28-31 Agustus 2008.

[3] Peter Collins, "Indonesia sets an example," The World in 2009 mornist, hal. 63.

[4] John Sidel, Riots, Pogroms, Jihad (Singapore: National University of Singapore, 2006).

[5] Saul Newman, "Connolly's Democratic Pluralism and the Question of State Sovereignty," *The British Journal of Politics and International Relations* 10:2, May 2008, hal. 227-240.

[6] Simon Critchley, *Infinitely Demanding. Ethics of commitment, politics of resistance* (New York: Verso, 2007).

[7] Chaiwat Satha-Anand, "Mengajarkan Nirkekerasan Kepada Negara," dalam *Agama dan Perdamaian*, diterjemahkan oleh Taufik Adnan Amal (Yogyakarta: PSKP-UGM-Quaker-FKBA: 2001).

[8] Francis M. Deng et. al., *Sovereignty as Responsibility* (Washington, D.C.: Brookings, 1996); *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect*. (Washington, D.C.:ICISS: 2001).

SAMSU RIZAL PANGGABEAN adalah dosen pada Fakultas Ilmu Politik dan Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK), Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Bukunya antara lain ditulis bersama Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat Islam* (2003).