

**MERAJUT KOHESI NASIONAL:  
Etno-nasionalisme dan Otonomi Daerah  
dalam Proses Demokratisasi**

*Purwo Santoso\**

**Abstract**

*Uncritical understanding of the notion of nation-state in Indonesia has led a discredit to ethno-nationalism, which essentially is the primary form of nationalism in favour of the secondary form of nationalism. The former refers to a shared imagination of being a member of ethnic group, and the later refers to a shared feeling of being a citizen of the state. Such a mistreatment of ethno-nationalism in governing the state has troubled the state itself as demand of more local autonomy sprang out. It is through a process of political decentralization that the state attempt to accommodate demand for expressing ethno-nationalism. The difficult process of negotiating transition toward a democratic order in Indonesia is eased by the state's capability to redefine the meaning of nationalism and local autonomy.*

**Kata-kata kunci:** *integrasi nasional; otonomi daerah; demokratisasi.*

Kohesi nasional merupakan resultant dan interaksi dari berbagai faktor. Meski penulis sadar betul bahwa ada banyak faktor yang perlu dikaji secara serius, kajian kohesi nasional dalam artikel ini hanya

---

*Purwo Santoso* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

memperhitungkan tiga faktor lain: nasionalisme, otonomi daerah dan demokratisasi. Di samping efektifitas faktor-faktor tersebut dipengaruhi oleh konteksnya, pengaruhnya tidak terisolasi satu sama lain. Implikasinya, kemampuan kita untuk memperbaiki kohesi nasional sangat ditentukan oleh kepiawaian dalam menangani komplikasi sejumlah persoalan serius secara sekaligus.

Kohesi nasional justru menjadi persoalan pada saat bangsa dalam keadaan sulit, dan sebaliknya dalam kondisi serba baik hal itu justru menjadi faktor penunjang. Persoalan kohesi nasional sempat tidak menjadi keprihatinan utama tatkala negeri kita terbebas dari cengkeraman krisis. Pada tahun 1950-an ketika kondisi perekonomian kita sedang porak-poranda dan kekuatan-kekuatan politik yang ada bertarung habis-habisan memperebutkan posisi politik strategis dalam struktur kenegaraan, persoalan disintegrasi bangsa mengedepan. Dalam beberapa tahun di penghujung millenium pertama ini, Indonesia kembali diresahkan oleh persoalan disintegrasi bangsa. Nampaknya bukanlah suatu kebetulan kalau krisis politik dan ekonomi yang melanda negeri kita muncul bebarengan dengan persoalan kohesi nasional. Bagaimana kita menjelaskan kedua hal ini? Jangan-jangan runyamnya kohesi nasional ini sebetulnya adalah dimensi dari krisis itu sendiri.

Krisis memang memilukan, namun krisis juga membuka harapan baru. Lebih dari itu, krisis memberi justifikasi bagi perubahan yang fundamental. Perubahan mendasar yang diagendakan dalam mengarungi krisis di Indonesia saat ini adalah pembongkaran otoritarianisme dan pengembangan demokrasi di atasnya yang disertai dengan perluasan otonomi daerah. Bagaimana kaitan antara otonomi daerah dan demokratisasi dengan kohesi nasional? Pertanyaan ini penting untuk diajukan mengingat dalam kegandrungan akan keduanya bisa menyeret harapan berlebihan terhadapnya.

Kohesi nasional sebetulnya diperlukan hanya dalam kadar yang tidak absolut, kalau bukan yang sekedaranya. Kita perlu kohesi nasional dalam kadar yang wajar-wajar saja. Dilebih-lebihkannya kohesi nasional di masa lalu justru membuka peluang bagi disintegrasi karena atas kohesi nasional itu banyak potensi disintegrasi disemaikan. Kohesi ini memang diperlukan untuk melandasi bekerjanya sistem penyelenggaraan kepentingan umum, diperjuangkan secara membabi

buta hingga tidak mentolerir konflik. Apalagi konflik sebetulnya adalah juga dinamisator sistem sosial-politik yang ada. Kohesi nasional dalam makalah ini dipahami sebagai terangkainya berbagai segmen heterogenitas Indonesia sebagai negara bangsa.

## 1. Membuka Tabir Nasionalisme Kita

Dalam membahas nasionalisme kita, perlu terlebih dahulu dicermati karakteristiknya. Dengan pencermatan ini, pokok-pokok persoalan yang terkait lebih mudah diidentifikasi. Yang menjadi perhatian kita selama ini adalah nasionalisme dalam versi yang dimau oleh negara, bukan yang dirasakan dalam masyarakat. Akibatnya, nasionalisme lebih berperan sebagai sumberdaya politik dari pada tapak budaya. Ada dua spektrum nasionalisme yang perlu diungkap. Masing-masing mudah dimobilisasi, baik oleh negara maupun oleh (elite politik dalam) masyarakat. Dalam konteks ini, kohesi nasional bisa dilihat sebagai hasil pertarungan negara dan masyarakat dalam memobilisasi nasionalisme.

### a. Karakteristik

Nasionalisme Indonesia yang diwacanakan secara resmi adalah nasionalisme yang artifisial, dirajut dari untaian etnisitas dan silang-menyilang ikatan primordial. Artinya, pertama, terdapat unsur kesengajaan dan upaya yang sistematis, termasuk didalamnya rekayasa politik (*political engineering*) dalam menempa nasionalisme kita. Namun demikian tidak boleh diingkari bahwa sentimen nasionalisme yang dihasilkannya dimobilisasi dari "perasaan" atau "imajinasi" masyarakat. Masyarakat Indonesia bisa dibayangkan sebagai suatu entitas karena adanya kesamaan latar belakang sejarah dan kebersamaan dalam meniti perjalanan sejarah.<sup>1</sup> Keperluan rekayasa politik ini merupakan gejala yang umum di negara-negara yang nasionalismenya memiliki cakupan yang lebih luas dari

<sup>1</sup> Rekayasa politik ini ditempuh dengan mensosialisasikan even-even sejarah yang menguntungkan pengembangan nasionalisme baru seperti Sumpah Pemuda, pelebagaan hari kebangkitan nasional dan sejenisnya yang esensinya adalah pemeliharaan memori kebersamaan dalam menghadapi penjajahan.

pengelompokan etnis.<sup>2</sup> Mengapa hal ini terjadi ?

*Pertama*, para penyelenggara kekuasaan negara biasanya tidak membedakan 'negara' dan 'bangsa'. Pada acuan kontekstual dari nasionalisme adalah adanya suatu 'negara-bangsa'. Padahal, lingkup solidaritas kebangsaan tidak selalu sama persis dengan teritori negara. Untuk itu, maka ada keperluan yang sangat besar untuk menghidupkan nasionalisme dalam lingkup teritori negara. *Kedua*, nasionalisme Indonesia bersifat ganda atau bertingkat dua. Nasionalisme yang bersifat alami adalah nasionalisme yang cakupannya adalah etnisitas. Meskipun tidak pernah lagi dikatakan, kita memiliki nasionalisme Jawa, nasionalisme Batak, nasionalisme Minang, nasionalisme Banjar, nasionalisme Bugis, nasionalisme Bali dan sebagainya. Atas dasar ini maka nasionalisme pada level ini boleh dibilang sebagai nasionalisme primer sedangkan nasionalisme rakitan, dan dengan demikian derajatnya sekunder sifatnya supra-etnis atau lintas etnis. Atribut primer-sekunder ini sengaja diketengahkan untuk mengimbangi kepincangan proporsi penampakannya dalam wacana yang berkembang, yakni justru nasionalisme primer ini didudukkan sebagai nasionalisme pinggiran.<sup>3</sup> Dominannya kedudukan nasionalisme sekunder dalam wacana kita adalah karena belaan dan perlindungan negara.

Yang perlu digarisbawahi, negara melakukan hal itu adalah demi kepentingan negara itu sendiri. Nasionalisme diperlukan oleh karena negara sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan, atau karena fungsinya sebagai penyedia basis legitimasi dan penggalangan loyalitas. Oleh karena itu, negara akan bereaksi cepat dan keras untuk memadamkan kobaran apa yang dianggapnya sebagai 'nasionalisme yang sempit'.<sup>4</sup> Negara menumbuh-kembangkan nasionalisme menurut visi dan kepentingannya sendiri.

<sup>2</sup> Ronan Paddison, *The Fragmented State: The Political Geography of Power*, Basil Blackwell, Oxford, 1983.

<sup>3</sup> Sebagai contoh, sebagian Bangsa Melayu hidup dalam entitas politik negara Malaysia.

<sup>4</sup> Ronan Paddison (*ibid.*), dengan mengutip Connor, menggunakan istilah nasionalisme pinggiran (*peripheral nationalism*) untuk mengedepankan terpinggirkannya nasionalisme yang primer ini.

<sup>5</sup> Kata 'nasionalisme yang sempit' dalam hal ini tidak perlu berkonotasi negatif. Konotasi negatif berkembang karena sifat permusuhan negara terhadap nasionalisme dalam lingkup ini.

Perakitan nasionalisme artifisial tergiring oleh pendaurlangan institusi negara kolonial Belanda yang dijembatani oleh konsep negara bangsa (*nation state*) yang diadopsi dari Eropa. Jelasnya *nation-state* Indonesia sifatnya generik, dirumuskan dengan memodifikasi formula aslinya. Dalam sejarah Eropa, *nation-state* ini terbentuk oleh karena suatu *nation* melakukan *self-governing* dengan melembagakan birokrasi negara di atasnya. Yang dilakukan di Indonesia adalah sebaliknya, memanfaatkan pilar-pilar birokrasi negara yang sudah ada untuk menjalankan fungsi *self-governing* di keseluruhan bekas jajahan Belanda. Dalam merakit nasionalisme ini kesamaan nasib sebagai bangsa-bangsa terjajah dijadikan tali pengikat rasa kebangsaan lintas etnis. Institusi sosial-politik yang telah hidup sebelumnya di wilayah bekas jajahan Belanda dibiarkan berlanjut dan bahkan didayagunakan dengan diberi baju hukum baru.<sup>6</sup>

Dalam hal ini ada beberapa hal yang perlu dicatat. *Pertama*, terakitnya institusi negara dengan sentimen nasionalisme menjadikan nasionalisme terserap menjadi kepentingan negara. Nasionalisme memang memiliki potensi besar menggerakkan dinamika masyarakat namun tidak secara inheren memiliki kemampuan *self-governing*. *Kedua*, kalau pada masa kolonial nasionalisme Indonesia ditulangpungungi rasa senasib dirundung penjajahan, dalam era kemerdekaan tulang punggung nasionalisme ini terkonversi menjadi *kebersamaan* untuk mencapai *kemajuan*. Presiden Sukarno menggunakan jargon 'revolusi' dan Presiden Suharto menggunakan jargon 'pembangunan' untuk mengemas hal itu. Didalam bingkai *nation-state*, benih-benih nasionalisme yang tumbuh dari solidaritas melawan kekuatan penjajahan dibakukan sebagai nasionalisme Indonesia melalui berbagai perangkat hukum yang dimiliki oleh negara. Pada gilirannya kekuatan nasionalisme untuk menggerakkan perlawanan terhadap penjajah di konversi menjadi kekuatan untuk membingkai tujuan kolektif: mencapai tujuan-tujuan politik yang

<sup>6</sup> Secara yuridis kita berimajinasi bahwa Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 menandai terbentuknya negara Indonesia, namun ketentuan-ketentuan hukum yang dipakai tidak terhapus begitu saja. Struktur pemerintahan yang sentralistik dan eksploitatif yang terbentuk sesudahnya dengan mudah dicari akar sejarahnya pada institusi pemerintahan kolonial. Institusi dalam makalah ini tidak semata-mata merujuk pada organisasi atau jawatan melainkan kristalisasi norma-norma yang mempolakan interaksi kolektif.

dirumuskan negara. Kenyataan bahwa kohesi nasional selalu dipertanyakan setiap kali negeri kita terlilit krisis harus menyadarkan kita bahwa dalam kesediaan bangsa ini untuk berintegrasi dalam bingkai nasionalisme Indonesia mempersyaratkan komitmen untuk *mengejar kejayaan dan kemakmuran bersama. Ketiga*, setelah kita menyadari bahwa kebersamaan dan kemajuan adalah dua bahan utama untuk yang merajut kohesi nasional, harus disadari pula bahwa kalau salah satu, apalagi kedua-duanya macet, maka keretakan kohesi nasional akan segera merebak.

Di tangan negara, nasionalisme pada gilirannya menduduki peran instrumental. Namun, sungguhpun nasionalisme Indonesia telah bergandengan tangan dengan kekuasaan negara, nasionalisme yang asli yang lingkungannya dikatakan sebagai 'lokal' atau paling banter 'regional' ini tidak memudar. Lebih dari itu, penggunaan nasionalisme sebagai instrumen politik oleh negara ternyata diimbangi dengan hal yang sama oleh masyarakat. Implikasinya sangat jelas, terdapat tarik ulur mendefinisikan nasionalisme antara negara dan masyarakat.

#### *b. Nasionalisme Primer dan Sekunder*

Oleh negara, nasionalisme diperlakukan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan (pencapaian tujuan negara), namun oleh masyarakat nasionalisme bisa didayagunakan sebagai basis perlawanan terhadap negara. Nasionalisme dalam sosok yang disebut terakhir tidak mudah dipahami keberadaannya karena negara ingin mengingkari keberadaannya. Jelasnya, apa yang didefinisikan oleh negara sebagai gerakan separatis tidak jarang adalah mekanisme revitalisasi nasionalisme primer karena nasionalisme sekunder dalam keadaan rapuh. Artinya, yang seharusnya dipersalahkan adalah kerapuhan nasionalisme sekunder karena revitalisasi nasionalisme primer hanyalah akibat dari hal itu.

Oleh karena kuatnya proteksi nasionalisme sekunder dengan penggunaan kekuasaan negara, kohesi nasional kita pada dasarnya dirajut oleh serangkaian pasifikasi nasionalisme primer. Pasifikasi ini dilakukan oleh negara dengan menciptakan sederetan stigma seperti separatis, pengacau keamanan, SARA dan sebagainya. Melalui pintu pembinaan bahasa, negara menggiring pendefinisian kata 'nasional'

yang melenceng dari asalnya dalam bahasa Inggris. Berbeda dengan bahasa Indonesia, kata 'nasional' dalam bahasa Inggris bisa dipakai dalam lingkup lebih sempit dari cakupan wilayah negara. Nasionalisme di Inggris justru merujuk pada identifikasi diri suku-suku bangsa di luar *England*: Wales dan Scott. Kata nasional dalam bahasa Indonesia tidak bisa digunakan untuk merujuk pada cakupan yang lebih sempit dari cakupan wilayah negara.

Kohesi nasional dalam konteks ini bisa dipahami sebagai hasil dari pertarungan wacana nasionalisme antara eksponen negara dengan eksponen masyarakat. Dominannya nasionalisme sekunder yang menjadi pijakan perajutan kohesi nasional dimungkinkan oleh sempitnya ruang bagi pengembangan wacana nasionalisme primer di arena publik. Namun demikian, nasionalisme sekunder ini tetap hidup subur dalam lingkup etnisitas masing-masing suku bangsa. Negara mungkin berhasil merakit nasionalisme baru yang bersifat lintas etnis, namun nasionalisme primer tetap hidup secara otonom dari peran manipulatif negara. Jelasnya perkembangan kedua jenis nasionalisme ini tidak harus saling meniadakan.

Gejala merebaknya tuntutan pemisahan sejumlah etnis dari ikatan negara Republik Indonesia belakangan ini memang melibatkan proses mobilisasi primordialisme. Kebangkitan primordialisme tidak jarang merupakan resultante dari akumulasi kekecewaan yang dialami dari interaksi politik-ekonomi yang dikendalikan oleh negara. Jelasnya, sumber persoalannya adalah pada pengelolaan negara, bukan pada kadar nasionalisme primer tersebut. Mobilisasi primordialisme memang dilakukan dalam rangka melawan negara yang semakin kehilangan legitimasinya. Namun kalau dicermati, masyarakat pada hakekatnya memiliki *reasoning* yang sama dengan yang dimiliki negara, yakni menggunakan sumberdaya nasionalisme untuk memuluskan pencapaian tujuan.

Pemberontakan-pemberontakan yang terjadi di Aceh, Jawa Barat dan Sulawesi pada tahun 1950-an oleh sejumlah kalangan diyakini disebabkan oleh kekecewaan terhadap pemerintah pusat. Dalam konteks ini, primordialisme adalah komoditi politik yang dengan mudah bisa mobilisasi untuk mendesak tuntutan terhadap pemerintah pusat. Mobilisasi primordialisme sebagai penguat perlawanan terhadap negara terjadi juga belakangan ini, antara lain

dalam proses perebutan kursi kepresidenan. Sejumlah wakil daerah, misalnya Bali, Irian Jaya, Sulawesi Selatan menggunakan issue primordialisme sebagai penunjang penjagoan tokoh-tokohnya sebagai pemimpin Indonesia. Dalam sistem politik yang telah melembagakan *nation-state*, kohesi nasional bisa dipelihara dengan meredam keperluan untuk menggunakan ancaman disintegrasi sebagai *bargaining power*.

Penggunaan primordialisme sebagai *bargaining power* dalam interaksi politik ekonomi ini mudah dipahami mengingat laternya dan efektifitas primordialisme di Indonesia. Namun demikian perlu diingat bahwa ikatan primordial tidak dengan serta-merta bisa dikatakan sebagai sumber disintegrasi, sepanjang dinamikanya hanya pada level identifikasi diri. Oleh karena salah satu elemen penting nasionalisme adalah identifikasi diri komunitas politik, maka ketidakpuasan dalam menjalin identifikasi sebagai Indonesia dengan mudah berubah penonjolan ke-Jawaan, ke-Balian, ke-Bugisan dan sebagainya. Identifikasi diri tersebut di atas dengan mudah berkembang menjadi pelembagaan *statehood*.<sup>8</sup> Potensi disintegrasi bangsa menjadi merebak tatkala primordialisme diikuti dengan pelembagaan chauvinisme.

Pelembagaan *nation-state* di Indonesia diikuti dengan eksploitasi nasionalisme oleh negara. Mengingat nasionalisme yang dirajut oleh negara sifatnya generik, tumbuhnya nasionalisme primer tidak mudah dibendung manakala *sense* nasionalisme generik tersebut memudar oleh karena krisis penyelenggaraan pemerintahan. Baik di era kepemimpinan presiden Sukarno, presiden Suharto maupun presiden Habibie, pemerintah mengalami saat-saat ketika hegemoni wacana nasionalisme versi negara tidak dapat dipertahankan oleh karena salah urus negara (*mis-governance*). Yang menjadi persoalan sebetulnya bukan nasionalisme itu sendiri melainkan salah urus negara yang berbuntut kemerosotan legitimasi negara.

### c. Nasionalisme dan Pembangunan Ekonomi

Represi terhadap nasionalisme primer dilakukan dengan asumsi bahwa hal itu akan pudar sejalan dengan berkembangnya modernitas

masyarakat. Yang sebetulnya terjadi justru sebaliknya, modernisasi tidak melakukan hal itu karena kesulitannya untuk mempertahankan esensi nasionalisme dalam negara bangsa, yakni mencapai kemajuan melalui kebersamaan.

Setelah gerakan separatisme ditumpas dengan kekuatan senjata, pemerintah Orde Baru berusaha mengubur hak itu di bawah obsesi pertumbuhan ekonomi. Jelasnya, disamping gigih menjaga kohesi dengan menggunakan kekuatan represi Negara Orde Baru juga berusaha menangkal separatisme melalui *iming-iming* kemajuan ekonomi.

Selama ini telah berkembang pendapat yang salah bahwa modernisasi yang perporoskan rasionalitas akan memudahkan relevansi nasionalisme yang bersendikan ikatan emosional.<sup>9</sup> Persoalannya, modernisasi memiliki kesulitan struktural-kontekstual untuk mendistribusikan beban dan manfaat dari kemajuan yang dihasilkannya. Dengan kata lain, persoalan kebersamaan dalam meniti modernisasi tidak mudah diwujudkan.

Pembangunan ekonomi di era Orde Baru tidak bisa bertahan sebagai perekat kohesi nasional karena sifatnya yang tidak peka terhadap keharusan untuk menjamin kesamaan dalam mengenyam kemakmuran. Jelasnya kesuksesan pembangunan yang sebetulnya hanya bisa dijustifikasi secara agregat hanya menidurkan semangat separatis untuk sementara, dan semangat tersebut menggelora kembali ketika roda kebersamaan tercecce dalam perguliran kemajuan. Pembangunan ekonomi bisa diibaratkan sebagai "obat penidur" disintegrasi bangsa. Manakala disintegrasi tersebut menggeliat, instrumen-instrumen otoritarianisme negara selalu siap membidik. Gerakan separatisme tidak pernah secara signifikan mengedepan tatkala perekonomian kita terus mengalami pertumbuhan dengan penjagaan keamanan dibelakangnya. Jelasnya, sinergi antara pertumbuhan ekonomi dengan otoritarianisme negara rupanya tidak mampu memperkokoh kohesi nasional. Ini terlihat dengan semakin maraknya tindak kekerasan massal pada tahun-tahun terakhir kekuasaan Orde Baru, yang menurut sejumlah kalangan, merupakan

<sup>7</sup> Bali dan Irian Jaya menjagokan Megawati Sukarnoputri. Sederetan aktifis politik dari Sulawesi Selatan, dan juga *caucus Iramasuka*, menjagokan terpilihnya kembali Habibie.  
<sup>8</sup> Paul Gilbert, *The Philosophy of Nationalism*, Westview Press, Boulder, 1998.

<sup>9</sup> Anthony D. Smith, "Nationalism", dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 2, Routledge, London, 1992.

manifestasi kesenjangan ekonomi yang dihasilkan oleh sistem yang dirakit Orde Baru itu sendiri. Dengan semakin kuatnya kekecewaan, ketergantungan negara pada mobilisasi otoritarianisme justru semakin menjadi-jadi, dan yang akhirnya terjadi adalah perlawanan yang semakin gigih terhadap otoritarianisme itu sendiri.

Setelah mesin pertumbuhan ekonomi berhenti berputar kalau bukan berputar mundur terganjal oleh krisis, dan legitimasi kekuasaan pemerintah mengalami keruntuhan, kembali tuntutan pemisahan diri dari ikatan negara Indonesia mengedepan kembali. Sayatan terhadap kohesi nasional menjadi tak tersembuhkan tatkala roda kemajuan ekonomi kehilangan kerangka kebersamaan. Bukan hanya kesenjangan kaya-miskin semakin memburuk, distribusi spasial juga semakin tidak tertolong. Bukan saja issue ketimpangan antara Bagian Barat Indonesia dengan Bagian Timur Indonesia semakin menyeruak, redistribusi kekayaan yang digali dari propinsi-propinsi kaya juga semakin dipersoalkan. Bergelornya kembali separatisme pada saat perekonomian dilanda krisis mengisyaratkan kombinasi antara represi dan kesejahteraan memiliki dayaguna sementara sebagai perekat kohesi nasional, tepatnya sepanjang kemajuan ekonomi masih diwarnai oleh semangat kebersamaan.

#### d. Mengarahkan Primordialisme

Tidak dapat dipungkiri bahwa agama adalah juga komoditi politik yang mudah dimobilisasi untuk kepentingan non-agama, atau seolah-olah merupakan kepentingan agama. Agama, khususnya Islam pernah diidentifikasi sebagai potensi keretakan kohesi nasional, telah mbingkai primordialisme ini dalam format yang integratif. Mengingat mayoritas penduduk Indonesia adalah muslim, aktualisasi politik Islam memiliki peran penting dalam mbingkai kohesi nasional.

Digunakannya Islam sebagai identifikasi diri komunitas muslim, secara sosiologis, adalah suatu kewajiban. Yang menjadi persoalan, kompetisi dalam rangka demokrasi perwakilan telah melebihi-lebihkan keperluan untuk menggalang solidaritas kelompok. Terlebih-lebih lagi, penggalangan solidaritas ternyata dilakukan dalam lingkup varian-varian kelompok muslim, bukan dalam entitas muslim Indonesia secara

keseluruhan. Akibatnya, persaingan antar kelompok muslim mempersumit peta konflik primordial yang sudah ada.

Masyarakat tidak selalu menyeret primordialisme ke arah yang disintegratif. Bagaimana hal itu diupayakan? Untuk menjawab hal itu kita perlu mengingat bahwa keperluan untuk memobilisasi primordialisme (termasuk agama) adalah karena didorong oleh keperluan untuk melawan atau menguasai negara. Pada saat Indonesia dalam lilitan krisis di tahun 1950-an mobilisasi primordialisme dan ikatan keagamaan tersebut diperkuat dengan militansi dan kekuatan senjata dan menjadikan perlawanan terhadap negara semakin kentara dalam bentuk deklarasi pembentukan negara-negara baru. Perlawanan dalam bentuk yang lebih halus terlihat dalam politik Islam yang ingin menjadikan negara sebagai instrumen pemaksa aktualisasi *syari'ah*. Agenda yang dikedepankan adalah menkonversi Indonesia menjadi negara Islam.

Potensi agama sebagai *bargaining power* untuk menyudutkan negara dibentengi dengan delegitimasi pertentangan agama dan nasionalisme. Fondasi dari proses delegitimasi ini adalah temuan kesadaran yang diadvokasikan intelektual muslim bahwa Islam memiliki watak inklusif, dan fungsi agama yang utama bukanlah untuk pijakan identifikasi diri (sebagaimana nasionalisme). Bentangan wacana inklusivisme Islam ini menghilangkan pendorongan untuk mempertentangkan negara dengan agama, dan telah berlangsung suatu transformasi untuk kedudukan Islam dan nasionalisme sebagai dua hal yang tidak bisa dipertentangkan.

Perkembangan arah pemikiran intelektual muslim tersebut di atas sedikit banyak dipicu oleh blokade dan represi terhadap kekuatan politik Islam untuk mendapat *share* yang proporsional untuk memegang kekuasaan negara. Kuatnya blokade dan represi ini secara tidak langsung justru merupakan bukti pengakuan kuatnya potensi disintegratif agama. Dalam konteks ini negara sangat bernasib baik karena blokade dan represi ini ditembus dengan infiltrasi wacana baru, bukan dengan semakin memperbesar keperluan untuk memobilisasi sentimen keagamaan. Adalah suatu kekonyolan kalau negara justru terbukti menggunakan sentimen keagamaan untuk melumpuhkan dinamika dan perlawanan rakyat terhadap ketidakadilan negara.

Peredaan intensitas konflik antar kelompok atau partai Islam dimungkinkan oleh semakin meluasnya komitmen untuk menanggalkan formalisme agama. Bentuk formalisme dalam politik Islam yang paling sederhana adalah memperlakukan agama lebih sebagai identifikasi kelompok dari pada sebagai pedoman bertindak dan berperilaku politik. Sejalan dengan penanggalan formalisme agama ini politik Islam telah bergeser ke mobilisasi moralitas dan substansi ajaran agama, dan dengan demikian titik temu antar kelompok Islam, bahkan dengan kelompok agama lain, lebih mudah dicapai.

Memang betul, partai-partai Islam atau yang berbasiskan massa Islam, saat ini cukup banyak. Justru dengan "menurunkan" platform politik Islam dari 'syariah' ke 'moralitas agama' kekuatan politik Islam bisa lebih mewarnai negara. Perlu dicatat bahwa dari heterogenitas komunitas Islam ini kini telah muncul kesadaran akan kesatuan strategi atau *concerted actions*. Dari tercerai-berainya kekuatan politik Islam kini telah muncul kesadaran untuk tidak terlampaui mementingkan kelompoknya sendiri. Hal ini ditengarai dengan pengenalan *caucus* 'poros tengah' oleh mantan pucuk pimpinan Muhammadiyah, Dr. Amien Rais. *Caucus* ini hadir di atas tuntutan untuk menjadikan kelompok partai-partai Islam menjadi penentu dalam proses pemilihan presiden. Untuk pertama kali dalam sejarah tokoh Muhammadiyah menjagokan pemimpin Nahdatul Ulama (NU) sebagai presiden. *Caucus* ini membalik pola interaksi konflik primordial Islam. Di masa lalu organisasi kemasyarakatan Islam seperti Muhammadiyah dan NU menjadi basis persaingan politik. Yang terjadi belakangan ini, keperluan taktis dalam pemilihan presiden justru berbuntut pada amplifikasi penggalangan kerjama Muhammadiyah dengan NU.

Pertimbangan kohesi nasional, baik dalam arti komodifikasi maupun pemulihan, sangat mewarnai proses politik pasca Orde Baru. Jelasnya, pemulihan kohesi nasional mengharuskan kita menanggung biaya politik tertentu. Prioritas Presiden Abdulrahman Wahid untuk memulihkan kohesi nasional dijabarkan dengan formasi kabinet yang merangkul keaneka ragaman komponen bangsa sehingga mau tidak mau mengkompromikan pertimbangan profesionalitas menteri yang dipilihnya. Lebih dari itu, formasi kabinet yang demikian ini beresiko menginternalisasi konflik antar kekuatan politik ke dalam kabinet. Dengan kata lain, primordialisme masih membebani kita untuk bangkit dari krisis.

## 2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan amanat konstitusional yang selama ini tertambat, kalau tidak dikukuhkan, oleh pemerintah pusat. Sebagai respon terhadap krisis penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistis, reformasi politik pasca Suharto menempatkan issue otonomi daerah yang luas sebagai salah satu pilar utama. Pemerintah pusat tidak kuasa lagi mengukuhkannya. Pemberian otonomi yang luas kepada pemerintah daerah justru menjadi kesempatan untuk berbagi beban dalam mengatasi krisis ekonomi yang telah melilit bangsa ini selama beberapa tahun terakhir ini.

Bagaimana kaitan antara persoalan nasionalisme dengan otonomi daerah, dan bagaimana komplikasi kedua persoalan ini dalam rajut kohesi nasional kita? Dari pembahasan di atas ditunjukkan bahwa mobilisasi nasionalisme primer dilakukan dalam rangka mencari alternatif medium untuk *self-governing* suatu etnis tertentu. Jelasnya, langkah ini mengarah pada pembentukan *nation state* ke dalam format aslinya, satu *nation* satu *state*. Inisiatif ke arah ini jelas ditolak oleh penyelenggara *nation-state* yang sudah ada, yakni yang mengambil format banyak *nation* dibawah satu *state*. Nasionalisme dalam konteks ini adalah sebagaimana yang didefinisikan Paul Gilbert, yakni artikulasi tuntutan untuk bernegara.

Dari kacamata negara yang sudah ada, nasionalisme dalam bentuk tersebut di atas adalah proses peruntuhan kohesi nasional. Namun dari kacamata mobilisasi nasionalisme primer, hal itu adalah ekspresi dari otonomi nasionalisme primer.

Apa yang selama ini diklaim negara sebagai pemberian otonomi, sebetulnya harus dicermati sebagai pengakuan adalah otonomi di tingkat *sub-state*. Miskonsepsi otonomi ini sebetulnya adalah implikasi dari marginalisasi, kalau bukan pengingkaran, terhadap nasionalisme primer. Melalui Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, negara mengekspresikan pengakuan bahwa otonomi daerah bukan lagi dikonsepsikan sebagai pemberian pemerintah pusat.<sup>11</sup> Yang menjadi pertanyaan, apakah adanya

<sup>10</sup> Paul Gilbert, *op. cit.*

<sup>11</sup> Hal ini dijelaskan oleh (waktu itu) Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (Dirjen PUOD) Ryaas Rasyid dalam beberapa kali penjabarannya yang disiarkan televisi.

pengakuan ini berimplikasi pada peredaman proses mobilisasi nasionalisme primer atau pemulihan kohesi nasional ?

Otonomisasi pemerintah daerah yang didasarkan pada UU 22/1999 tidak memuaskan tuntutan pewujudan *nation state* dalam format asli (satu *nation* satu *state*) yang dari kacamata negara adalah disintegrasi. Dari satu sisi kita melihat bahwa titik terdekat dari pertarungan kedua jenis nasionalisme tersebut adalah pembentukan negara federal. Dalam konteks ini kita melihat bahwa urusan akan tidak dicampurtangani pemerintah pusat adalah urusan-urusan yang tipikal menjadi urusan-urusan negara bagian dalam format federal. Pada hakekatnya, UU 22/1999 berprinsip bahwa segala urusan pemerintah daerah, kecuali urusan-urusan (1) fiskal dan moneter, (2) hubungan internasional, (3) pertahanan dan (4) peradilan.<sup>12</sup>

Di sisi lain kita melihat bahwa lokus otonomi penyelenggaraan pemerintahan adalah pada tingkat Kabupaten atau Kota. Lingkup unit pemerintahan ini pada sebagian besar kasus adalah terlalu kecil untuk mewartakan nasionalisme primer. Jelasnya, peluang untuk mengorganisir nasionalisme primer ini dalam bingkai *nation state* tidak cukup terbuka. Cakupan yang kurang lebih pas adalah pada lingkup propinsi yang dipimpin Gubernur. Indonesia ekuivalen dengan ukuran suatu negara di Eropa. Yang dilakukan oleh UU 22/1999 justru menyumbat penegaraan nasionalisme primer karena peranan Gubernur justru diperkecil.

Peletakan otonomi pada tingkat Kabupaten atau Kota merupakan kunci untuk mempertahankan disain *nation-state* yang ada, yakni yang menganut prinsip negara kesatuan. Relatif kecilnya ukuran kabupaten/kota menjadikan wilayah tersebut tidak layak untuk berdiri sendiri sebagai suatu negara, bahkan sebagai negara bagian sekalipun. Meskipun luasnya otonomi daerah kurang lebih sama dengan kewenangan pemerintah federal, jalan bagi federalisme secara formal masih tertutup oleh skenario pengurangan peran gubernur.

Struktur pemerintahan kita di masa mendatang memang akan bergeser ke posisi yang mendekati ke format federal. Pertanyaannya, apakah struktur yang federatif mengindikasikan rapuhnya kohesi

<sup>12</sup> Untuk mengimbangi perluasan cakupan wewenang ini dirumuskan kembali hubungan keuangan pusat dan daerah dalam Undang-undang no. 25 tahun 1999.

nasional ? Ketika sejumlah tokoh melansir gagasan mentransformasi struktur pemerintahan yang sentralistis menjadi struktur federal di penghujung akhir Orde Baru, terdapat penolakan yang cukup kuat dalam masyarakat. Di balik penolakan ini terbesit kesan bahwa federalisme terasosiasikan dengan disintegrasi. Kebenaran kesan ini tidak bisa diingkari kalau sudut pandang *state centric* yang dominan dalam masyarakat kita tidak tersandingi pandangan alternatif yang *society centric*. Perlu diingat, kohesi nasional tidak bisa direduksi menjadi kohesi struktur pemerintahan. Orang Amerika Serikat tetap saja merasa sebagai bangsa Amerika dalam bingkai negara federal.

Terlepas dari dikotomi sudut pandang di atas (*state centric vs. society centric*), kita perlu mengingat bahwa pilihan-pilihan struktur yang sentralistis, desentralistis atau feredatif hanya menyangkut struktur organisasi pemerintahan. Perbedaan antara ketiganya bersifat gradual, diukur dari jarak lokus pengambilan keputusan dari pusat kekuasaan negara. Implikasinya, kalau pilihan struktur yang federatif dimaknai perenggangan kohesi nasional, maka pilihan struktur yang desentralistis tentunya adalah juga mengisyaratkan hal yang sama meskipun dalam derajat yang lebih bisa ditolerir. Jelasnya, federalisme tidak boleh secara buta ditafsirkan sebagai kurangnya kohesi nasional apalagi kalau dengan format federal tersebut harmoni antara nasionalisme primer dengan nasionalisme sekunder justru bisa dibakukan, dan konflik primordial justru bisa diredam. Jelasnya, kalau kohesi nasional memang ditempatkan sebagai sesuatu yang penting, maka yang mesti diselesaikan adalah kerangka pengelolaan konflik dengan mencari format organisasi pemerintahan yang tepat dengan tetap berpegang pada prinsip kebersamaan dalam mencapai kemajuan.

Di atas kertas, otonomisasi pemerintah lokal niscaya akan menyudutkan relevansi memobilisasi nasionalisme primer. Dengan lain perkataan, otonomisasi pemerintahan daerah bersifat kondusif bagi reparasi kohesi nasional. Namun perlu diingat beberapa hal berikut ini.

*Pertama*, otonomi pemerintahan daerah mensyaratkan otonomi masyarakat. Pengembangan otonomi masyarakat ini masih merupakan pekerjaan besar yang belum terselesaikan. Kendalanya bukan hanya kondisi riil masyarakat, namun juga kecenderungan negara untuk mempertahankan patronagenya. Tanpa otonomisasi masyarakat maka

desentralisasi pemerintahan hanya bermakna pemindahan lokus patronage negara dari tangan pemerintah pusat ke tangan pemerintah-pemerintah daerah.

*Kedua*, pengembangan otonomi daerah mau tidak mau menghasilkan proses pembuatan kebijakan yang tunduk pada segmentasi teritorial. Kalau tidak dikelola secara arif, hal itu justru membuka konflik-konflik baru pada tingkat lokal yang sebelumnya tidak pernah terjadi karena segalanya sudah diatur dari pusat.

*Ketiga*, pengembangan otonomi ingin dilansir secara sekali-jalan dengan proses demokratisasi. Komplikasi otonomisasi dan demokratisasi bisa-bisa juga membuka peluang baru bagi retaknya kohesi nasional. Hal ini menjadi pokok bahasan dalam sub-bab berikut ini.

### 3. Demokratisasi

Secara teoritis atau dengan memahami makna sejatinya demokrasi bersifat netral terhadap persoalan kohesi nasional. Jelasnya, demokrasi tidak menjanjikan ataupun menghalangi kohesi nasional. Demokrasi tegak di atas prinsip kesederajatan umat manusia, dan kebebasan manusia yang sederajat itulah yang secara kolektif membuat keputusan untuk diri mereka sendiri. Kalau kolektifitas manusia itu memutuskan untuk merajut entitas sendiri terlepas dari entitas yang lebih luas, maka keputusan itu adalah demokratis.

Demokrasi tidak menjamin terbentuknya kohesi nasional dan bahkan bisa membawa perputaran roda pemerintahan tidak terkendali (*ungovernable*).<sup>13</sup> Lebih dari itu demokratisasi justru mensyaratkan kesatuan nasional (*national unity*).<sup>14</sup> Dalam kerangka inilah presiden Sukarno menaruh prioritas pada pembangunan kebangsaan (*nation building*). Tragisnya, regime otoriter Orde Baru justru mengambil keuntungan dari ketakutan bahwa demokratisasi akan beresiko disintegrasi bangsa. Ancaman disintegrasi ini justru menjadi justifikasi pemerintah untuk melembagakan sentralisme dan mengesahkan penggunaan represi.

<sup>13</sup> Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl. "What Democracy is ... And Is Not", *Journal of Democracy*, vol. 2 no. 3, Summer 1991.

<sup>14</sup> Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*, Westview Press, Boulder, 1993.

Kohesi nasional dipersyaratkan sebagai pijakan demokratisasi karena proses transisi menuju demokrasi menghasilkan guncangan-guncangan politik. Ketidakmampuan menampung guncangan ini pada gilirannya meruntuhkan negara yang ingin didemokratiskan. Proses pergantian kekuasaan dalam rangka demokratisasi disertai peningkatan intensitas konflik, baik yang bersifat vertikal (antara masyarakat dengan penguasa) maupun horizontal (antar etnis atau kelompok agama). Hal ini tidak sulit dimengerti karena transisi menuju demokratisasi melibatkan berbagai bentuk dislokasi ekonomi dan politik. Semakin besar guncangan perubahan, semakin besar konflik berkecamuk, dan sejalan dengan hal itu semakin rentanlah kohesi nasional.

Gegap gempitanya pembongkaran otoritarianisme memunculkan harapan yang berlebihan terhadap demokrasi. Berbarengannya tuntutan demokratisasi dan pemulihan perekonomian bisa mengecoh khalayak bahwa demokratisasi tersebut akan menghantarkan kita pada proses pemulihan dan pertumbuhan ekonomi. Demokratisasi, kata Schmitter dan Karl, tidak dengan serta-merta membawa kebangkitan ekonomi, kedamaian relasi sosial, efisiensi ekonomi dan administratif maupun harmoni politik.<sup>15</sup> Celakanya, demokrasi mudah membangkitkan harapan-harapan masyarakat yang dalam realitanya demokrasi sendiri sulit dilembagakan.

Demokrasi sebetulnya bukanlah sesuatu yang *given* (telah tersedia) melainkan harus diciptakan secara bersama-sama. Dengan mendudukan persoalan seperti dipaparkan di atas, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana proses demokratisasi menyeret destabilisasi pada level yang minim. Celakanya, kohesi nasional kita yang diperlukan dalam proses demokratisasi ini justru dalam keadaan rapuh. Kecemasan akan resiko disintegrasi oleh karena proses demokratisasi sebetulnya dlebih-lebihkan oleh pola ketakutan terhadap implikasi disintegratif dari liberalisme yang menunggangi gelombang demokratisasi. Pemerintahan otoriter yang pernah hidup di Indonesia mengambil keuntungan dari adanya kecemasan ini. Dengan mengatasnamakan perlawanan terhadap liberalisme maka otoritarianisme bisa dipertahankan keberadaannya.

<sup>15</sup> Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl. *Op. cit.*

Koridor yang memungkinkan kita untuk meminimalkan resiko disintegratif dari proses demokratisasi adalah "disain" pelembagaan demokrasi. Kata disain sengaja ditulis dalam tanda kutip oleh karena sebetulnya proses demokratisasi melibatkan proses tarik ulur antara kekuatan lama dengan kekuatan baru dan tarik ulur ini tidak bisa didisain. Perjalanan proses demokratisasi bersifat tergantung (*contingent*) terhadap formasi kekuatan yang ada. Sungguhpun demikian arah dari proses demokratisasi ini bisa digiring oleh beberapa hal.

*Pertama*, demokratisasi mensyaratkan kesamaan visi. Dalam konteks ini visi demokratisasi perlu dibersihkan dari hegemoni liberalisme. Ada nilai-nilai demokrasi yang *overlap* dengan nilai liberalisme, seperti kebebasan. Namun demokrasi berbeda dengan liberalisme. Pemilahan ini sangat diperlukan mengingat langkanya kecermatan dalam masyarakat untuk membedakan liberalisme dari demokrasi. Dalam hiruk-pikuk demokratisasi di tanah air ada kecenderungan kuat untuk menempatkan institusi politik di negara-negara liberal (Barat) sebagai rujukan utamanya. Pokok persoalannya, memang ada sejumlah elemen liberalisme yang *overlap* dengan nilai-nilai demokrasi, namun menjadi liberal tidak secara instrinsik menjadi demokrat. Liberalisme memang diuntungkan dan bisa dipelihara oleh demokrasi, namun untuk menjadi demokrat tidak ada kewajiban untuk bulat-bulat menjadi liberal.<sup>16</sup> Implikasi dari argumentasi ini adalah bahwa pegangan kita dalam melembagakan demokrasi adalah komitmen untuk menjabarkan makna demokrasi dalam praktek politik, ekonomi dan budaya. Rujukan empiris terhadap lembaga-lembaga penopang demokrasi di negara-negara yang berbasiskan faham liberal tetap ada manfaatnya, namun perujukan itu harus dilandasi kesadaran bahwa pelembagaan demokrasi bersifat *context specific*. Di negara yang sama-sama liberalpun format organisasional institusi penyelenggara demokrasi juga berbeda-beda.

*Kedua*, proses politik di Indonesia sangat didominasi oleh peranan elite. Adanya kemampuan dan kemauan di kalangan ini untuk membangun konsensus di kalangan elite ini akan memagari arah perubahan politik. Sehubungan dengan poin pertama tadi, arah

pelembagaan demokratisasi di Indonesia bisa diperjelas oleh konsensus yang diraih dari komunikasi di kalangan elite. Dari segi ini corak *consensual* dalam kabinet pimpinan presiden Abdulrahman Wahid, misalnya memberi harapan akan mampu menggiring konsensus tentang visi arah pelembagaan demokrasi di Indonesia.

*Ketiga*, setiap pelembagaan substansi (nilai-nilai yang dikandung dalam konsep) melibatkan proses reduksi dan penekanan pada satu aspek dengan tidak menghiraukan aspek lainnya. Jelasnya tidak ada negara yang bisa seratus persen menjabarkan substansi dalam tata kelebagaannya. Demokratisasi adalah menyangkut proses pelembagaan suatu gugusan nilai-nilai sosio-politik, utamanya kebebasan dan kesetaraan ummat manusia, yang terikat konteks waktu dan ruang.

Pertanyaannya sekarang, bagaimana proses pelembagaan mengeliminir resiko runtuhnya kohesi nasional? Untuk itu, kita perlu mengidentifikasi sederetan rambu-rambu untuk membimbing proses demokratisasi. *Pertama*, demokrasi tidak cukup difahami sekedar sebagai sistem politik (sebagaimana diajarkan oleh para dosen dan maha guru ilmu politik) melainkan juga sebagai cara berfikir. Penekanan dimensi demokrasi sebagai sistem politik dengan mengabaikan dimensi kedua akan menjebak kita pada idealisasi demokrasi tanpa demokrat. Jelasnya, demokrat adalah orang-orang yang mengadopsi cara berfikir dan bertindak demokratis. Melalui kiprah para demokratkan demokratisasi berlangsung secara demokratis.

*Kedua*, demokratisasi memang melibatkan proses perubahan struktur politik, namun di balik perubahan itu bergelora suatu gerakan sosial. Poin yang ingin diketengahkan dalam hal ini adalah bahwa demokratisasi tidak cukup dieja sebagai gerakan politik, namun juga sebagai gerakan kultural. Dalam kerangka inilah pendidikan politik tentang demokrasi mendapatkan wadahnya. Melalui medium gerakan kulturallah pelembagaan demokrasi akan berjalan mulus dan memiliki daya tahan.

*Ketiga*, yang semestinya dipersyaratkan untuk berfikir dan bertindak demokratis bukan saja aparat penyelenggara kekuasaan negara, melainkan juga rakyat itu sendiri. Artinya, demokratis tidaknya suatu interaksi negara dengan rakyat harus bisa dicermati dari kehidupan riil masyarakat. Point ini perlu diketengahkan oleh karena

<sup>16</sup> Barbara Goodwin, *Using Political Ideas*, John Wiley & Son, Chichester, 1982.

adanya kecenderungan untuk mempresentasikan demokrasi secara simbolik dan akhirnya berhenti pada level prosedural. Persoalannya bukan pada boleh tidaknya hal itu, melainkan jangan sampai demokrasi berhenti disitu. Harapan yang berlebihan bahwa konflik akan bisa diatasi dengan menggelar prosedur demokrasi justru membuka kerawanan kohesi bangsa. Kasus jajak pendapat tentang tawaran otonomi luas di Timor Timur, dan pemilu 1999 bisa diangkat sebagai contoh. Penggelaran prosedur jajak pendapat ternyata tidak mencegah meletupnya ambisi saling menghabiskan dari kedua fihak yang bertikai di sana.

Secara prosedural, pemilu di Indonesia adalah proses pencarian pemenang (mayoritas wakil rakyat) dan merekalah yang berhak menjalankan pemerintahan. Dari logika prosedural ini yang berhak memerintah Indonesia adalah PDI Perjuangan, karena partai inilah yang mendapatkan suara terbanyak. Yang tidak terlihat dari kacamata prosedural ini adalah demokrasi juga melibatkan *reasoning*. Dalam proses pembentukan pemerintah pertikaian *reasoning* ini dilakukan secara terbatas oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Muara dari pertikaian *reasoning* ini adalah polarisasi sentimen anti Habibie (dari partai Golkar) yang berhadapan dengan sentimen anti Megawati Sukarnoputri (dari PDI Perjuangan). Kulminasi ini membuka ruang dari *caucus* poros tengah yang didukung oleh partai-partai kecil yang berbasis komunitas Islam. Kulminasi dari proses ini kita tahu: yakni terpilihnya calon alternatif dari poros tengah tersebut. Tidak sambungnya kacamata prosedural pendukung kedua partai terbesar berbuntut ancaman kohesi nasional. Amuk massa yang telah diancamkan oleh pendukung PDI-Perjuangan betul-betul dilampiaskan, dan ancaman kemerdekaan Indonesia Timur yang diancamkan aktifis Golkar semakin dihembuskan.

Dengan latar belakang tersebut di atas presiden terpilih, KH Abdurrahman Wahid dan wakil presiden Megawati Sukarnoputri mengeksplorasi simbol persatuan yang tersedia padanya.<sup>17</sup> Pemilihan

<sup>17</sup> Terpilihnya Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarnoputri yang sama-sama dari Jawa memang tidak menyentuh persoalan fragmentasi etnisitas (yang overlap dengan segmentasi geografis). Namun demikian, perpaduannya menyimbolkan pergandengan tangan antara segmen "nasionalis" dan santri. Lebih dari itu, proses terpilihnya Abdurrahman Wahid juga menandai terkonsolidasikannya kekuatan politik Islam melalui aksi kolektif poros tengah

anggota kabinetnya pun sarat dengan misi perwakilan dari heterogenitas Indonesian atas nama kesatuan bangsa. Sungguhpun inisiatif kedua pucuk pimpinan Indonesia tersebut memang sangat diperlukan dan patut mendapatkan pujian serta pengormatan, kiranya perlu tetap ditekankan bahwa kohesi nasional tidak cukup dibingkai dalam representasi simbolik.

Kemanunggalan kedua figur memiliki kapasitas simbolik yang cukup menjanjikan untuk membingkai imajinasi kohesi nasional. Hal ini bisa dimengerti karena terpilihnya mereka sebagai presiden dan wakil presiden dibingkai secara ketat oleh keinginan untuk menangkai memburuknya integrasi bangsa setelah Pemilu. Pemulihan ancaman disintegrasi di Indonesia pasca-Suharto nampaknya ingin dilansir di atas rekonsiliasi simbolik dengan menempatkan tokoh-tokoh berkapasitas simbolik tinggi di sentral kekuasaan.<sup>18</sup> Celakanya, rentannya pengelolaan konflik antar figur-figur yang mengemban kapasitas simbolik ini justru merentankan integrasi bangsa.

#### 4. Sebuah Rajutan: Kohesi Nasional

Kabut demokratisasi yang menyelimuti bangsa Indonesia saat ini menutup kelayakan negara untuk merajut kohesi nasional melalui penggunaan tindak kekerasan sebagaimana dilakukan dan Orde Lama dan Orde Baru. Persoalannya bukan saja militer sebagai instrumen penggunaan tindak kekerasan oleh negara saat ini sedang melemah legitimasi politiknya, penggunaan cara kekerasan secara diametral bertentangan dengan semangat demokrasi.

Meluasnya pendayagunaan primordialisme sebagai basis untuk menekan negara mengindikasikan masih primitifnya demokrasi kita. Dari kacamata demokrasi hal ini perlu didudukkan sebagai berikut. Sepanjang institusi-institusi formal yang dirakit secara organisatoris untuk menyangga demokrasi belum bisa merespon aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, maka pertarungan politik dengan

<sup>18</sup> Friksi yang dihasilkan dari afiliasi kepartaian, etnisitas dan agama memang tidak sempurna. Ketika makalah ini ditulis, media massa masih berulang-ulang memberitakan sejumlah mahasiswa di Sulawesi Selatan menggaungkan tuntutan kemerdekaan negara Sulawesi kalau bukan Negara Indonesia Timur, sementara sejumlah aktifis politik Aceh masih berjuang agar wilayah tersebut bisa lepas dari ikatan negara kesatuan Republik Indonesia melalui referendum.

memobilisasi primordialisme kiranya akan terus berlanjut. Dalam kerangka ini elemen penting yang harus dilembagakan dalam proses demokratisasi adalah penggalangan responsifitas negara. Argumen ini sangat masuk akal kalau difahami bahwa esensi demokrasi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang responsif.<sup>19</sup>

Dalam rangka pengembangan responsifitas negara, ada beberapa point penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, yang bersifat responsif bukan hanya lembaga-lembaga perwakilan rakyat melainkan juga birokrasi dan teknokrasi negara. Meskipun pemerintahan pasca Suharto ditandai dengan menguatnya peranan lembaga perwakilan rakyat terhadap birokrasi dan teknokrasi, reformasi politik yang berlangsung saat ini belum cukup jauh sampai tingkat marginalisasi peran negara. Melalui struktur pemerintahan yang desentralistis, bahkan federatif sekalipun, hegemoni peran negara bisa terus bertahan. Drastisnya pengurangan, kalau bukan penghapusan peranan pejabat berlatar belakang militer, bukan jaminan pupusnya militerisme. Oleh karena itu desentralisasi pemerintahan harus dijabarkan sebagai upaya mendekatkan "jarak" antara negara dengan rakyat.<sup>20</sup> Jelasnya pengembangan pemerintahan lokal yang berotonomi luas di satu pihak memberikan peluang untuk mengekspresikan nasionalisme primer sejara wajar, yakni sebagai medium identifikasi diri, dipihak lain menuntut reformasi pemerintahan lokal untuk menjamin responsifitasnya.

*Kedua*, pelembagaan dimensi perwakilan tidak boleh menutup mata terhadap dimensi diskursifnya. Sebagaimana dipaparkan di atas, bergulirnya suatu diskursus dominan/besar membimbing proses pelembagaan ke arah tertentu. Untuk memfasilitasi demokrasi dalam tararan diskursif maka komunikasi politik yang bernuansa indoktrinasi harus dikonversi menjadi komunikasi dialogis. Dalam mode komunikasi yang demikian ini maka pertarungan kepentingan yang bersifat mendasar bisa dirujuk pada level diskursif, sebelum muncul ke permukaan sebagai konflik fisik.

Deklarasi kemerdekaan Makasar atau Indonesia Timur, atau tuntutan referendum di Aceh, atau gagasan pemerdekaan Riau bisa

<sup>19</sup> Michael Saward, *The Terms of Democracy*, Politi Press, Cambridge, 1998.

<sup>20</sup> Di era komunikasi massa ini, jarak fisik antara rakyat dengan negara menjadi tidak relevan.

dicerna sebagai bungkus pesan kekecewaan. Kebebasan mengekspresikan aspirasi ini memungkinkan konflik-konflik justru menyeruak ke permukaan sehingga respon yang muncul bersifat mendasar, termasuk didalamnya terumuskan format politik baru. Justru dengan mengedepannya konflik tersebut kita memiliki peluang untuk mendisain ulang tatanan politik yang bukan hanya kedap terhadap perpecahan namun juga memberikan kerangka pemecahan persoalan kolektif yang relatif lebih memuaskan. Krisis justru membuka peluang bagi perubahan yang bersifat mendasar.<sup>21</sup>

*Ketiga*, pengelolaan kohesi nasional menuntut kecermatan dalam mengaktualisasi liberalisme. Kalau dikatakan disini bahwa komitmen kita adalah demokrasi bukan liberalisme, ini bukan berarti penulis membela perilaku Orde Baru. Dalam konsepsi liberalisme ada elemen penting yang tidak bisa ditangkap dalam bahasa Indonesia: yakni *freedom* dan *liberty*. Kedua-duanya memiliki makna yang berbeda mendasar, namun dalam bahasa Indonesia hanya bisa diterjemahkan sebagai kebebasan. Yang pertama merujuk pada kebebasan untuk memilih, sedangkan yang kedua merujuk pada kebebasan mengaktualisasi diri. Dari segi pengelolaan kohesi nasional, kedua elemen tersebut harus didudukkan secara proporsional. Dilebih-lebihkannya aspek *freedom* akan menggiring tuntutan *self-determination*. Ini berarti mempersulit peluang merajut kohesi nasional. *Self-determination* dapat dibayangkan sebagai dinamit yang siap meledakkan demokrasi dalam lingkup suatu negara.<sup>22</sup> Penekanan pada hal tersebut menimbulkan sejumlah kerancuan dalam teorisasi institusi untuk menopang liberalisme.<sup>23</sup> \*\*\*

<sup>21</sup> Merilee S. Grindle and John W. Thmas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

<sup>22</sup> Michael Freeman, "Democracy and Dynamite: the People's Right to Self-Determination", *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996.

<sup>23</sup> Avner De-Shalt, "National Self-determination: Political. Not Cultural", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996. Juga, Andrew Vincen, "Liberal Nationalism: An Irresponsible Compound", *Political Studies*, Vol. 45, No. 2, 1997.

### Daftar Pustaka

- De-Shalt, Avner, "National Self-determination: Political. Not Cultural", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996.
- Freeman, Michael, "Democracy and Dynamite: the People's Right to Self-Determination", *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996.
- Gilbert, Paul, *The Philosophy of Nationalism*, Westview Press, Boulder, 1998.
- Goodwin, Barbara, *Using Political Ideas*, John Wiley & Son, Chichester, 1982.
- Grindle, Merilee S. dan John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Paddison, Ronan, *The Fragmented State: The Political Geography of Power*, Basil Blackwell, Oxford, 1983.
- Sawad, Michael, *The Terms of Democracy*, Politi Press, Cambridge, 1998.
- Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl. "What Democracy is ... And Is Not", *Journal of Democracy*, vol. 2 no. 3, Summer 1991.
- Smith, Anthony D., "Nationalism", dalam Mary Hawkesworth dan Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 2, Routledge, London, 1992.
- Sorensen, George, *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*, Westview Press, Boulder, 1993.
- Vincen, Andrew, "Liberal Nationalism: An Irresponsible Compound", *Political Studies*, Vol. 45, No. 2, 1997.