

Jurnal  
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Terbit tiga kali setahun pada bulan Maret, Juli dan November. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian, kajian analitis kritis dan tinjauan buku dalam bidang sosial dan politik. ISSN 1410-4946

**Pelindung:**  
Dekan Fisipol UGM

**Ketua Penyunting**  
Purwo Santoso

**Wakil Ketua Penyunting**  
I Gusti Ngurah Putra

**Penyunting Pelaksana:**  
Abdul Gaffar Karim  
Arie Sujito  
Riza Noer Arfani  
S. Djuni Prihatin  
Subando Agus Margono

**Penyunting Ahli**  
Moeljarto Tjokrowinoto  
Ichlasul Amal  
Sofian Effendi  
Muhammad Amien Rais  
Jahja Muhaimin  
Afan Gaffar  
Nasikun  
Mohammad Mohtar Mas' oed  
Bambang Setiawan  
Ashadi Siregar  
Susetiawan  
Riswandha Imawan  
Sugiono

**Pelaksana Tata Usaha:**  
Novi Kurnia, Subari, Mukhrobin

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio-Justisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281. Telp./Fax: 0274 - 563362, e-mail: [jsp@isipol.ugm.ac.id](mailto:jsp@isipol.ugm.ac.id)

---

Penyunting menerima tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah diketik diatas kertas HVS kuarto sekitar 3000-5000 kata dengan format seperti tercantum pada halaman kulit belakang (Persyaratan naskah untuk JSP). Naskah akan di 'review' oleh penyunting ahli. Hasil review bisa diketahui dalam jangka waktu 60 hari setelah naskah diterima.

---

**DAFTAR ISI**

Pendekatan-pendekatan dalam Studi Demokrasi di Asia Tenggara dan Relevansinya untuk Indonesia <i>Abubakar E. Hara</i>	1 - 16
Reformasi Konstitusi dalam Transisi Menuju Demokrasi <i>Cornelis Lay dan Amalinda Savirani</i>	17 - 32
Pemilihan Presiden dan Penciptaan Mekanisme <i>Check and Balance</i> . Menuju Penciptaan Sistem Presidensial Murni <i>Afan Gaffar</i>	33 - 61
Kepemimpinan Nasional dan Peran Militer dalam Proses Demokratisasi <i>Riswandha Imawan</i>	63 - 77
Reformasi Birokrasi Publik Pasca Orde Baru: Perubahan Tanpa <i>Grand Design</i> <i>Miftah Thoha</i>	79 - 91
Ketegangan Antara Individualitas dan Sosialitas (Memahami Logika Pedagang Mojokuto) <i>Ganjar Nugroho</i>	93 - 104

**PENDEKATAN-PENDEKATAN  
DALAM STUDI DEMOKRASI DI ASIA TENGGARA  
DAN RELEVANSINYA UNTUK INDONESIA\***

**Abubakar E. Hara\*\***

**Abstract**

*Democratization in Southeast Asian countries is often perceived as transforming the countries into a kind of Western liberal democracy. By using Indonesian case, this paper, however, shows that this perception does not reflect current complexities in political arena. The transition to democracy in Indonesia has both the elements of modern and traditional political cultures and institutions. The paper suggests that democratization is better seen from the process of adaptation and hybridization of the modern and traditional aspects of Indonesian politics.*

*Kata-kata Kunci: demokratisasi, budaya politik, politik di Indonesia*

Persoalan demokrasi di negara-negara Asia Tenggara selalu menarik untuk diamati. Setelah 40-50 tahun merdeka tidak satupun negara di kawasan ini yang menyerupai demokrasi liberal model Barat. Model-model pemerintahan diantara negara-negara itu pun berbeda satu dengan yang lain. Walaupun demikian mereka tetap

---

\* Tulisan ini pernah disampaikan pada diskusi panel Jurusan Hubungan Internasional, Fisip Universitas Jember, Jember, 14 Juni 2000.

\*\* Dosen Fisip Unej, menyelesaikan program S3 pada tahun 2000 di jurusan Hubungan Internasional, *Research School Pacific and Asian Studies (RSPAS), Australian National University (ANU), Canberra, Australia.*

sepakat untuk terus berusaha menggapai demokrasi yang ideal itu betapapun sulitnya. Tentu banyak alasan mengapa demokrasi tetap diidealkan, namun yang paling penting agaknya adalah karena demokrasi itu sendiri menjanjikan harapan seperti kebebasan, persamaan, keteraturan pemerintahan, kemajuan dan perlindungan hak-hak individu yang kini berkembang menjadi kebutuhan semua orang. Apakah harapan itu pada akhirnya terpenuhi atau tidak, agaknya tidak jadi soal, karena harapan itu sendiri sebagaimana halnya segala macam jenis *utopia*, sudah merupakan nilai lebih yang memberikan inspirasi bagi banyak orang.

Apalagi di Indonesia, demokrasi pelan-pelan berkembang menjadi sekedar sebuah harapan seperti itu. Banyak janji demokrasi sampai hari ini tidak terrealisir, namun orang tetap mendambakannya. Kita masih teringat ketika Soeharto jatuh dan digantikan oleh Habibie, situasi politik dan ekonomi sangat buruk. Lalu semua orang berharap bahwa bila demokrasi dengan segala mekanismenya terutama pemilu dilaksanakan, maka semua persoalan bangsa akan bisa diselesaikan. Pengalaman ternyata membuktikan bahwa setelah pemilu situasi, baik ekonomi, keamanan maupun politik secara umum tidak lebih baik daripada pada masa pemerintahan Habibie. Situasi ekonomi walau sedikit membaik tetap mengkhawatirkan karena seringnya terjadi kesimpangsiuran dan ketidakpastian dalam pemerintahan. Pernyataan pemimpin yang simpang-siur dianggap sebagai salah satu sebab makin rumitnya keadaan. Masalah keamanan dan disintegrasi nasional ternyata berlanjut walaupun Indonesia sudah memiliki dua pemimpin populis dalam pemerintahan sekarang atau dalam bahasa kerennya sering disebut dengan pemimpin *solidarity maker*.

Walaupun realitasnya demikian, masyarakat masih berharap bahwa situasi akan membaik. Demokratisasi yang sudah dimulai harus diteruskan karena diyakini akan membawa perbaikan-perbaikan dan kebaikan bagi masyarakat. Biasanya cara paling ampuh untuk meyakinkan diri bahwa demokrasi merupakan suatu sistem yang baik adalah melalui perbandingan dengan kegagalan yang dialami pada masa sistem pemerintahan Orde Baru yang otoriter dan represif. Represi telah menimbulkan penderitaan dan sering dianggap sebagai sumber dari segala persoalan ekonomi dan politik sekarang. Demokrasi sebaliknya menawarkan solusi yang bisa mengatasi soal ini.

Bila demokrasi masih dipercaya sebagai salah satu solusi kehidupan berbangsa dan bernegara, persoalannya dengan demikian adalah apa yang menyebabkan demokrasi belum memenuhi harapan-harapan yang dijanjikannya. Tulisan ini tidak berpretensi untuk mencari solusi dari soal ini dengan tuntas, namun sekedar berusaha menjawab sebab kehidupan berdemokrasi belum berjalan dengan baik dengan berangkat dari kekhususan budaya politik masyarakat di Asia Tenggara (khususnya Indonesia) dalam hubungannya dengan budaya politik demokratis dan moderen dalam pengertian Barat.

Untuk membahas hal ini, pertama-tama akan diuraikan pendekatan-pendekatan yang umumnya dipakai untuk menjelaskan demokrasi di Asia Tenggara; diikuti kemudian dengan arah pendekatan alternatif yang menekankan aspek kultur dalam demokrasi. Tulisan ini secara singkat berusaha menerapkan pendekatan alternatif itu pada kasus Indonesia.

### **Pendekatan-pendekatan terhadap Demokrasi**

Setidaknya menurut Ling dan Shih (1998) ada empat pendekatan dalam memahami demokrasi. Keempat pendekatan itu adalah institusionalis, internasionalis, 'demokrasi gaya Asia' dan '*illiberal democracy*'. Dua pendekatan pertama sering disebut *conversionism* karena kesamaan dasarnya yang melihat perlunya Asia Tenggara mengabsorpsi nilai-nilai dan kelembagaan demokrasi Barat agar demokrasi bisa berjalan dengan baik. Seperti akan terlihat nanti dalam tulisan ini pendekatan terakhir, *illiberal democracy* adalah pendekatan yang berusaha menjelaskan realitas kehidupan demokrasi yang kompleks di Asia Tenggara. Namun pendekatan terakhir ini pun mempunyai persoalan kalau diterapkan dalam kasus Indonesia sehingga kita perlu mengembangkan alternatif sendiri.

Pendekatan pertama dan kedua yang disebut *conversionism* terdiri atas *institutionalist and internationalist approach* (Huntington, 1991; Crouch, 1993; Case, 1995). Kedua pendekatan ini melihat bahwa bila demokrasi ingin berjalan dengan baik maka Asia Tenggara harus mengkonversikan baik nilai maupun lembaga-lembaga politik mereka sesuai dengan nilai dan lembaga politik Barat (Ling dan Shih, 1998). Budaya politik harus lah budaya politik rasional yang berorientasi

pada *problem solving* bukan pada nilai-nilai komunal dan religious. Demikian juga budaya rasional diperlukan untuk mendorong masyarakat madani yang aktif. Budaya ini terutama harus muncul di lembaga-lembaga politik seperti pemilu, parlemen, pengadilan, parpol dan media.

Dalam kadar tertentu banyak ilmuwan politik Indonesia mengukur proses politik dan demokratisasi di Indonesia dari kerangka *conversionism* ini. Mereka umumnya melihat perlunya parpol yang rasional, sistem pengadilan yang bebas dan sistem pemilu yang bisa menampung aspirasi rakyat tidak hanya simbolis tapi juga substansial secara maksimal. Para pengamat ini mengkritik berbagai tindakan tokoh dan elit parpol maupun pemerintahan yang mereka anggap tidak rasional dalam berpolitik, tanpa memahami lebih lanjut persoalan yang dihadapi lembaga-lembaga ini di masyarakat.

Berdasarkan pendekatan ini, memang banyak lembaga politik Barat yang diambil alih dan dijadikan contoh oleh negara-negara Asia Tenggara. Namun konversi itu sebenarnya jauh dari sempurna. Partai masih lebih suka menekankan aspek simbolis, religius dan emosional daripada mencanangkan program. Massa pendukung partai mencintai partainya bukan karena partainya memiliki program yang rasional tetapi karena ada keterikatan emosional dan keteduhan bila berada bersama partainya. Ini artinya pendekatan *conversionism* tidak dapat menangkap realitas politik di dunia ketiga dengan baik dan lebih banyak memaksakan paradigma Barat terhadap politik di Asia Tenggara.

Pendekatan ketiga adalah sebuah kontras dari pendekatan konversi. Pendekatan ini biasanya disebut dengan *Asian style democracy* (Hood, 1998; Lawson, 1996). Demokrasi Pancasila yang dicanangkan Orde Baru adalah contoh konkrit dari pendekatan demokrasi gaya Asia ini. Penganut pendekatan ini mengklaim bahwa demokrasi liberal berangkat dari nilai-nilai Barat yang individualis dan impersonal yang tidak cocok dengan nilai-nilai Asia yang menekankan komunalisme, personalisme, penghormatan pada atasan dan perlunya campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi dan masyarakat (Neher, 1994).

Klaim terhadap demokrasi gaya Asia ini biasanya diperkuat dengan argumen bahwa Asia Tenggara memerlukan kestabilan dan

pembangunan (Milner, 1996). Demikian juga berkembang anggapan bahwa masyarakat belum siap berdemokrasi karena itu diperlukan pemerintahan yang aktif dalam membimbing masyarakat atau semacam *tutelary government* (Kausikan, 1997). Juga biasa diungkapkan argumen tentang kedaulatan dan otonomi negara untuk mengatur dirinya sendiri sebagai cara untuk menolak demokrasi yang dikampanyekan oleh negara-negara Barat (Mohamad, 1998).

Pendekatan demikian, seperti pendekatan pertama, juga hanya menangkap sebagian dari dinamika yang berkembang di masyarakat. Seperti nampak dalam kasus demokrasi Pancasila, pendekatan yang mengabaikan aspek globalisasi nilai-nilai demokrasi ini tidak dapat menjelaskan perubahan yang cepat di masyarakat yang bahkan menghancurkan sistem demokrasi Pancasila itu sendiri.

Pendekatan keempat disebut dengan *illiberal democracy*. Tentunya ekplisit dalam pendekatan ini asumsi bahwa demokrasi pada masyarakat yang tidak memiliki kultur liberal mengharuskan adanya pendekatan yang berbeda (Jones, 1998). Karena itu dalam menjelaskan politik di Asia Tenggara terutama di negara-negara seperti Malaysia, Singapura dan Indonesia (pada masa Orba), pendekatan ini menekankan bagaimana adaptasi telah dilakukan masyarakat di Asia Tenggara terhadap nilai-nilai dan kelembagaan demokrasi Barat.

Pendekatan *illiberal democracy* sudah membakukan beberapa ciri masyarakat yang disebut *illiberal* ini. Dalam pandangan tentang negara, misalnya, yang di Barat diharuskan netral dan sekedar wasit dalam kehidupan masyarakat, di negara yang dianggap menganut *illiberal democracy* tidak demikian halnya. Di negara-negara ini seperti Malaysia, Singapore, Taiwan, Korea dan Indonesia (Orba), negara adalah intervensionis dalam urusan ekonomi dan politik. Ciri lain dari *illiberal democracy* adalah bahwa negara-negara ini lebih menekankan pada aspek teknokrasi daripada aspek politis dalam melihat aspirasi rakyat. Menurut pendekatan ini, pemerintah mempunyai kekuatan untuk mengelola isu yang berkembang di masyarakat dan mengatur perkembangan masyarakat madani. Demokrasi dengan demikian lebih dipahami sebagai proses *top-down* atau dari negara ke masyarakat (Ling dan Shih, 1998).

Pendekatan terakhir ini sebenarnya lebih dekat kepada persoalan demokratisasi yang dihadapi Asia Tenggara terutama

dalam asumsi bahwa demokrasi di Asia Tenggara adalah produk yang bercampur antara nilai lokal dan nilai demokrasi liberal. Asia Tenggara meminjam institusi dan norma-norma politik Barat, tetapi penerapannya berdasarkan kondisi lokal baik kondisi budaya, historis, sarana dan strategi. Hasilnya adalah sebuah negara yang mengatur banyak hal, teknokratis dan mengontrol diskursus politik di masyarakat.

Salah satu kelemahan pendekatan ini adalah anggapan bahwa alternatif masyarakat *illiberal* yang terjadi di Asia Tenggara itu sudah menjadi semacam konsep baku; hasil dari pertarungan nilai-nilai Barat dengan nilai-nilai lokal yang selama ini terjadi di masyarakat. Mereka mencoba membuat ciri-ciri yang pasti seperti disebutkan di atas tentang sistem yang disebut dengan *illiberal democracy*. Dalam kenyataannya perubahan terus terjadi, terutama dalam kasus Indonesia, di mana model yang disebut dalam pendekatan *illiberal democracy* itu ternyata kemudian berantakan dan digantikan dengan model baru yang belum jelas lagi akhirnya.

Sebuah pendekatan alternatif, dengan demikian, selain bisa memahami proses percampuran dan adaptasi dari nilai-nilai demokrasi Barat, seharusnya sedapat mungkin juga bisa menangkap gejala dan proses perubahan yang terjadi. Sebab sebetulnya bukan hanya proses penyesuaian dan percampuran antara demokrasi Barat dan nilai-nilai lokal yang perlu mendapat perhatian serius, tetapi lebih jauh adalah terjadinya proses *hybridity* (Ling dan Shih, 1998) atau semacam perkawinan (pembuahan) silang antara kedua nilai-nilai budaya politik itu.

Fenomena demokrasi yang terjadi di Indonesia adalah fenomena *hybridity* ini. Proses pembuahan silang antara nilai-nilai demokrasi liberal dan nilai-nilai serta budaya politik lokal ini terjadi secara alami terlepas dari sah atau tidaknya kawin itu. Maka kalau kemudian kita melihat lahirnya tokoh-tokoh dengan karakter macam-macam seperti sekarang ini, itu tentu tidak terlepas dari produk perkawinan tergesa-gesa itu.

**Tabel Ringkasan perbandingan antara pendekatan Conversionism, Asian Style Democracy, Illiberal Democracy dan Pendekatan Hybridity**

(Diadaptasi dan disempurnakan dari artikel L.H.M. Ling dan Chih-yu Shih, 'Confucianism with a Liberal Face: The Meaning of Democratic Politics in Postcolonial Taiwan', *The Review of Politics*, Vol. 60, No. 1, 1998)

No	Conversionism/ Liberalism	Confucian/Asian Style Democracy	Illiberal Democracy	Produk Kultur Hybridity
1	Kesederajatan individual	Hirarki sosial	Top-down, warga yang dimobilisir	Kesederajatan individual dan ikatan primordial
2	Hak-hak individual untuk melawan tirani mayoritas	Konsensus moral mendasar terhadap perbedaan	Perdebatan politik diatur	Hak individual dan kelompok masih kabur
3	Kebebasan dan otonomi untuk pemerintahan sendiri	Tugas dan kewajiban pada yang tua dan pada bawahan	Rasional, teknokrasi yang legalistik	Birokrasi populis, pengayom partai
4	Legitimasi pemerintah lewat Pemilu	Legitimasi tergantung pada kebijaksanaan para penguasa	Legitimasi ditentukan oleh keberhasilan program	Legitimasi gabungan dari banyak faktor
5	Suara rakyat diutamakan	Suara pemimpin selalu diutamakan	Rasionalitas teknokrasi diutamakan	Superioritas moral sering diungkapkan

**Kasus Indonesia**

Dalam beberapa kasus di bawah ini, unsur-unsur *hybridity* antara nilai-nilai dan budaya politik Barat dengan budaya politik lokal pada tabel di atas, dapat diamati. Dalam hal ciri pertama, kesederajatan dan kebebasan individual yang sangat dihargai di Barat misalnya tidak ditemukan secara mutlak di negara yang baru mengalami proses demokrasi di Indonesia. Ide tentang kesederajatan itu memang ada, tetapi dalam banyak kasus hirarki sosial, mobilisasi dan ikatan-ikatan emosional berdasarkan kelompok dan aliran agama

lebih mengemuka. Kasus di mana masyarakat tidak dapat membedakan kritik dari PAN dan terutama figur Amien Rais terhadap Presiden dengan bekas organisasi yang dipimpinnya yakni Muhammadiyah merupakan salah satu contoh. Warga pendukung Presiden Gus Dur, menganggap kritik terhadap Presiden bukan sebagai suatu yang rasional, wajar, dan pengejawantahan dari hak kebebasan individu, tetapi sebagai serangan terhadap kelompok, dan kemudian mengangkat kritik itu ke level perseteruan dua organisasi besar NU dan Muhammadiyah. Pendukung Gus Dur kemudian melakukan mobilisasi massa untuk melawan berbagai demonstrasi untuk menggeser kekuasaan Gus Dur.

Fenomena ini berkaitan pula dengan ciri kedua dari tabel di atas dimana hak-hak individual dan kelompok sebenarnya masih kabur di Indonesia. Hak individu itu terutama yang berkaitan dengan hak dan kebebasan untuk melawan/mengkritik pemerintah. Di negara yang baru mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia, hak kebebasan diiringi dengan euforia yang belum mempunyai rambu yang jelas. Kalau dulu jelas ada *circumscribed public space* dalam politik di mana orang dibatasi mendiskusikan isu-isu politik, maka ketika semuanya dibebaskan justru terjadi ledakan partisipasi politik yang merujuk pada ikatan komunal dan aliran agama seperti antara kalangan Islam modernis versus tradisional.

Masyarakat yang dulu terpola pada dua jenis konflik besar yakni kepentingan negara dan kepentingan mereka yang dianggap akan mengancam kepentingan nasional, kini mempunyai berbagai kepentingan yang tidak hanya vertikal tetapi juga merembes pada hubungan horizontal antar kelompok. Pola persaingan kepentingan tidak lagi terorkestra dari atas tapi beragam dan meluas ke berbagai jaringan masyarakat. Setidaknya jaringan yang paling kentara adalah di sekitar pendukung partai-partai besar, masing-masing dengan massanya yang fanatis seperti di PDIP, Golkar, PPP, PKB dan PAN.

Memang berbeda dengan situasi semasa Orba, saat ini pemerintah secara resmi tidak lagi berperan mengatur wacana politik di masyarakat. Akan tetapi elit partai-partai dan organisasi politik memainkan peranan penting dalam memolakan wacana politik, untuk menghadapi lawan-lawan politik mereka. Para elit politik yang merupakan lawan politik Gus Dur misalnya memolakan wacana

politik dalam isu *power sharing* dan tema penggantian Gus Dur yang dianggap gagal memerintah dengan baik. Wacana ini sejak kasus *Bulogate* dan *Bruneigate* terus diperkuat dan berpengaruh demikian kuat sehingga mencapai masyarakat baik yang pro maupun anti-Gus Dur.

Fenomena pemolaan wacana dalam dikotomi antara pendukung dan anti Gus Dur di atas dapat dikatakan suatu fenomena yang dimulai dari para elit politik di atas. Dalam hal proses wacana itu menguat dan menyebar tidak ada bedanya dengan pada masa sistem *illiberal democracy* Orde Baru. Wacana itu dimulai dari atas, makin lama makin menguat dan akhirnya melibatkan masyarakat secara aktif dan emosional. Di sini upaya mengkritik dan kontrol terhadap penguasa lebih jauh lagi memola pada upaya menggulingkan dan mempertahankan Presiden. Perdebatan tidak bisa lagi dilihat dari kacamata hak-hak rasional individu untuk mengkritik, tetapi ditarik lebih jauh ke pembentukan opini tentang perlunya Gus Dur mundur sebagai prasyarat perbaikan kehidupan bangsa oleh pihak anti Gus Dur. Sebaliknya hal ini oleh pihak pendukung Gus Dur dianggap makar. Selanjutnya sebagaimana diketahui, penggunaan hak-hak kebebasan individu untuk mengkritik itu diikuti dengan berbagai pengerahan massa dan intimidasi oleh satu kelompok politik terhadap massa kelompok politik yang lain. Ancaman konflik horizontal sebagaimana yang terjadi di Indonesia menyusul memorandum DPR terhadap pemerintahan Gus Dur menunjukkan bagaimana batas kebebasan individu dan kelompok sangat kabur ketika berhadapan dengan kekuasaan.

Ciri ketiga dari persilangan yang terus melahirkan perdebatan adalah peran negara atau pemerintahan intervensionis (*interventionist state*). Pemerintahan di negara-negara demokrasi liberal relatif bebas dan otonom dari intrik-intrik politik dalam melaksanakan program-program pembangunan. Artinya pertimbangan profesionalisme dalam birokrasi pemerintahan sangat mengemuka, sehingga birokrasi tidak begitu tergantung pada politisi dalam menjalankan roda pemerintahan.

Di Indonesia birokrasi agaknya tidak terlepas dari politik. Sebenarnya ada upaya untuk meredefinisikan hal ini yang ditandai dengan perdebatan antara pendukung pemerintahan populis versus

teknokratis pada awal pembentukan kabinet koalisi pemerintahan Gus Dur. Nilai-nilai rasionalisme dalam politik Barat dan kebutuhan teknokratis yang umumnya terjadi pada negara-negara *non-liberal*, saling tarik menarik dengan ide tentang pemerintahan yang populis. Pada satu sisi masyarakat menginginkan profesionalisme di bidang-bidang kementerian tertentu namun pada sisi lain mereka masih mempertimbangkan representasi politik kelompok-kelompok mereka di pemerintahan. Waktu itu terkenal perdebatan bahwa seorang menteri seharusnya mempunyai keahlian di bidangnya dan kementerian sebaiknya jangan asal ditempati oleh politisi yang berasal dari politik dagang sapi. Di Malaysia, hal ini cenderung diselesaikan dengan keharusan orang untuk menjadi politisi dulu baru kemudian teknokrat. Sedangkan sebaliknya di Singapura, seorang menjadi teknokrat terlebih dahulu kemudian baru dituntut untuk menjadi politisi (Milne, 1982).

Sayangnya perdebatan di atas seperti terputus karena ketidakmenentuan dalam pemerintahan sendiri. Masyarakat tidak lagi tertarik untuk memperdebatkan teknokrat/profesional politisi di pemerintahan karena tergeser dengan persoalan pergantian menteri oleh Presiden Gus Dur yang tidak jelas alasannya. Substansi perdebatan teknokrat-politisi berakhir dengan berbagai tindakan kontroversial Presiden dalam menggantikan menteri dan dalam menempatkan orang-orang baru di pemerintahannya. Spekulasi berkembang bahwa para menteri itu terlalu melayani kepentingan kelompoknya sendiri dan tidak melayani kepentingan kelompok dari partai pemerintah.

Fenomena *hybridity* dalam kaitan intervensi pemerintah menyangkut sejauh mana pemerintah berhak campur tangan dalam urusan-urusan masyarakat sipil. Bila di negara-negara demokrasi liberal Barat, keinginan pemerintah untuk mengatur banyak hal berkaitan dengan kehidupan masyarakat baik ekonomi maupun politik sejauh mungkin dihindari, maka di Indonesia pemerintah dibutuhkan bahkan negara diundang untuk terlibat memecahkan masalah masyarakat (Milner, 1996). Fenomena ini terjadi sampai sekarang walaupun kadar keterlibatan pemerintah dalam banyak urusan politik masyarakat jauh berkurang.

Keterlibatan negara dan pemerintah ini antara lain diindikasikan dengan harapan bahwa pemerintah bisa menyelesaikan semua persoalan bangsa ini. Presiden seringkali dipandang sebagai orang yang paling berkuasa dan menentukan perjalanan hidup bangsa. Ia merupakan sumber utama kebijakan negara yang dipandang mampu membawa perubahan dan perbaikan di Indonesia. Diskusi politik di Indonesia hampir selalu bertumpu pada jabatan Presiden. Di masa Orde Baru, misalnya, berkembang anggapan bahwa persoalan utama bangsa terletak di tangan Pak Harto. Perubahan dalam anggapan ini hanya bisa terjadi bila Pak Harto mundur atau tidak lagi menjadi Presiden. Pada masa reformasi sekarang, asumsi yang sama juga muncul. Pergantian Presiden Gus Dur dianggap sebagai jalan untuk memecahkan bangsa ini.

Asumsi pentingnya peranan pemerintah di atas diperkuat oleh pengalaman masa Orde Baru tentang sentral kekuasaan yang ada pada Presiden. Setelah Gus Dur terpilih sebagai Presiden, asumsi tentang kuatnya posisi Presiden ini terus melekat. Walaupun dalam kasus Gus Dur sekarang ia dipilih melalui dukungan koalisi beberapa partai yang dipelopori poros tengah, Gus Dur tidak merasa terikat dengan partai-partai yang memilihnya. Ia meneruskan asumsi semasa Orba tentang kuatnya kekuasaan Presiden dan aturan konstitusi yang memang tidak mengatur tanggungjawab Presiden ke DPR. Suasana seperti ini diperkuat pula dengan dukungan argumen yang sama dari para pengikutnya di PKB dan NU.

Ciri keempat dari tabel di atas menyangkut legitimasi pemerintah. Di sini pertanyaannya adalah dari mana pemerintah memperoleh legitimasinya. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah mendapatkan legitimasi untuk memerintah melalui persetujuan umum atau *popular consent*. Akan tetapi di negara seperti Indonesia ternyata legitimasi pemerintah tidak terbatas pada aspek prosedural dan demokrasi ini saja. Di Barat hasil Pemilu memang sudah cukup untuk dijadikan landasan keabsahan memerintah. Namun di Indonesia, basis legitimasi tidak demikian halnya. Seperti dikatakan oleh Alagappa (1995) basis legitimasi di negara-negara Asia Tenggara meliputi antara lain sarana normatif seperti ideologi, kedaulatan populer, agama, dan karisma pemimpin, maupun dukungan internasional dan penampilan pemerintahan.

Dalam hal ideologi, ada atau tidaknya nilai-nilai dan wawasan dari pemerintah yang biasanya diturunkan dari ideologi negara sebagai patokan seperti misalnya 'Wawasan 2020 di Malaysia' sangat penting sebagai arah kebijakan negara. Wawasan yang kuat akan menimbulkan semangat dan dukungan bersama rakyat di belakang pemerintah (Khoo, 1992).

Aspek-aspek informal, seperti agama, juga menjadi basis legitimasi bagi pemerintahan. Pemimpin formal biasanya akan lebih kuat kalau mendapatkan dukungan dari pemimpin-pemimpin informal seperti pemimpin agama di masyarakat. Di Indonesia tidak jarang seorang pemimpin harus mendatangi tokoh-tokoh informal seperti kiyai untuk memperkuat legitimasi dalam memerintah. Pemimpin karismatik seperti ini merupakan salah satu unsur penting dalam legitimasi pemerintahan di Indonesia.

Hal berikut yang menunjang legitimasi pemerintahan adalah *performance* pemerintahan, (Alagappa, 1995) terutama dalam kaitan dengan apakah pemerintah itu berhasil memenuhi harapan-harapan yang muncul di masyarakat baik dalam bidang ekonomi, politik maupun keamanan. Penampilan ini biasanya menjadi sorotan dari mereka yang rasional dalam berpolitik. Jadi bila pemerintahan sukses memenuhi janjinya untuk memperbaiki ekonomi, memberantas korupsi, dan mengadili Soeharto misalnya, maka legitimasinya dengan sendirinya akan menjadi lebih kuat.

Soal legitimasi ini terlihat dengan jelas semasa Gus Dur sekarang. Walaupun ia terpilih secara sah lewat lembaga formal dan sah memerintah sampai habis masa jabatannya, legitimasinya makin hari makin merosot. Legitimasi di Indonesia tidak terbatas pada aspek legal-formal seperti dalam demokrasi Barat tapi juga terutama pada soal *performance* dan target yang jelas dalam pemerintahan. Para politisi dari kalangan oposisi agaknya tidak mau menunggu sampai Gus Dur habis masa jabatannya, melainkan di tengah jalan ketika mereka merasa Gus Dur melakukan banyak kesalahan dan karena itu dianggap telah kehilangan legitimasi.

Fenomena kelima yang merupakan produk *hybridity* ini adalah adanya berbagai keputusan baik oleh masyarakat maupun pemerintah yang lebih banyak didasarkan pada pertimbangan klaim superioritas moral dan agama. Ini berbeda dengan umumnya yang

terjadi di Barat dimana keputusan kebanyakan diambil karena kepentingan pragmatismenya dan kegunaannya langsung di masyarakat. Perdebatan tentang ancaman PKI dan pembukaan hubungan diplomatik dengan negara Israel (dan Yahudi) adalah dua contoh di mana superioritas moral dan agama sering digunakan untuk menjustifikasi suatu pilihan politik.

Jadi singkatnya proses persilangan antara nilai-nilai demokrasi global dengan nilai-nilai politik lokal ini melahirkan atau membuahkan macam-macam fenomena yang berpijak dan berangkat di antara kedua macam nilai-nilai itu. Ada fenomena dimana nilai-nilai demokrasi Barat yang dominan namun sebagian fenomena lain masih mengikuti nilai-nilai lokal atau bahkan nilai-nilai yang berlaku semasa Orde Baru. Kita misalnya menyaksikan produk persilangan ini dalam berbagai parpol yang mengklaim rasional tapi ternyata komunal. Juga secara umum bisa dilihat dari kurang berkembangnya oposisi formal yang kuat sebagai salah satu syarat demokrasi. Oposisi berkembang secara sporadis oleh siapa saja dan seringkali berujung pada prinsip *zero-sum-game*.

### **Kesimpulan**

Fenomena-fenomena di atas merupakan beberapa di antara agenda besar bangsa Indonesia. Tulisan ini hanya menunjukkan garis besar persoalan dari *hybridity* dua budaya dan sebatas menjelaskan mengapa fenomena-fenomena di atas muncul dan tidak berpretensi lebih jauh untuk mencari pemecahannya. Ini karena persoalan itu sangat bergantung pada pertarungan wacana yang hidup dan terbuka di masyarakat. Masyarakatlah yang menentukan nilai-nilai dan institusi apa yang seharusnya dominan dalam hidup berdemokrasi. Proses yang demokratis diharapkan akan membuahkan hasil yang baik dan dapat mendorong pelembagaan kehidupan demokrasi dan mekanisme-mekanisme penyelesaian konflik diantara mereka.

Pengalaman menunjukkan kalau satu ide dipaksakan atau direkayasa penerimaannya di masyarakat, maka ia tidak akan bertahan lama. Dulu Orba merekayasa nilai-nilai dominan yang harus

dianut oleh warga untuk meredam konflik namun itu ternyata tidak berhasil memecahkan persoalan integrasi dan kerukunan hidup masyarakat Indonesia. Perpecahan dan saling curiga antar golongan dan agama kini diwarisi oleh bangsa Indonesia dari masa Orba dulu. Dulu masyarakat tidak bisa belajar misalnya untuk berbeda pendapat dan hidup beragama secara wajar, karena pemerintah mengatur semuanya.

Saat ini satu hal cukup jelas bahwa keadaan demikian akan memaksa kita untuk memahami dan segera mendefinisikan apa saja yang seharusnya menjadi milik kita bersama atau *common goods*. Artinya ketika lembaga-lembaga politik lama hancur karena dianggap tidak demokratis dan warisan Orba, maka pelebagaan nilai-nilai baru sebagai sarana untuk mengelola konflik harus mulai dilakukan. Masyarakat yang terlalu aktif namun tanpa lembaga yang dapat menyalurkan keaktifan mereka itu, akan berakibat pada ketidakteraturan atau *chaos*. Semakin terjadi ketidakteraturan semakin demokrasi itu menjadi sekedar harapan. Kita tentu saja tidak ingin sekedar hidup dari satu harapan ke harapan yang lainnya.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Alagappa, Muthiah, (1995), 'Seeking a More Durable Basis of Authority.' Dalam Muthiah Alagappa (penyunting), *Political Legitimacy in Southeast Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Case, William, (1995), 'Malaysia: the Semi-Democratic Paradigm,' *Asian Studies Review*, Vol. 17, No. 1.
- Crouch, Harold, (1993), 'Malaysia: Neither Authoritarian nor Democratic.' Dalam Richard Robison, Kevin Hewison dan Garry Rodan (penyunting), *Southeast Asia in the 1990s, Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. St. Leonard, NSW: Allen and Unwin.
- Hood, Steven J., (September 1998), 'The Myth of Asian-Style Democracy,' *Asian Survey*, Vol. 38, No. 9.
- Huntington, Samuel P., (1991), *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Jones, David Martin, (Januari, 1998), 'Democratization, Civil Society, and Illiberal Middle Class Culture in Pacific Asia,' *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 2.
- Kausikan, Bilahari, (1997), 'Governance That Work,' *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 2.
- Khoo Kay Jin, (1992), 'The Grand Vision: Mahathir and Modernisation.' Dalam Joel S. Kahn dan Francis Loh Kok Wah, (Penyunting), *Fragmented Vision, Culture and Politics in Contemporary Malaysia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Lawson, Stephanie, (1996), 'Cultural Relativism and Democracy: Political Myths about "Asia" and the "West."' Dalam Richard Robison (penyunting), *Pathways to Asia : the Politics of Engagement*. St Leonards, N.S.W.: Allen & Unwin.

- Ling, L.H.M, dan Chih-yu Shih, (1998), 'Confucianism with a Liberal Face: The Meaning of Democratic Politics in Postcolonial Taiwan.' *The Review of Politics*, Vol. 60, No. 1.
- Milne, R.S., (1982), 'Technocrat and Politics in the ASEAN Countries,' *Pacific Affairs*, Vol. 55, No. 3.
- Milner, Anthony C. (penyunting) (1996), *Comparing Cultures*. Melbourne: Oxford University Press.
- Mohamad, Mahathir, (1998), *The Way Forward*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Neher, Clark D., (1994), 'Asian Style Democracy,' *Asian Survey*, Vol. 34, No. 11.