

### BAB III

## TRANSISI DEMOKRASI DAN PERAN STRATEGIS LSM

### DI TENGAH LIBERALISASI POLITIK

*Sebelum akhirnya tuntutan reformasi ditanggapi serius, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebenarnya sudah sering menyuarkan berbagai kritik kepada pemerintah Orde Baru. Suara mereka begitu nyaring, kadang dianggap angin lalu, malah sering dianggap sebagai gangguan oleh pemerintah. Harus diakui, sebagian reformasi merupakan jasa dari kekonsistenan LSM menyuarkan rakyat banyak.<sup>54</sup>*

*Sebuah negeri bisa menciptakan demokrasi politik dalam tempo enam bulan, dan bisa membangun ekonomi pasar selama enam tahun. Tetapi tumbuhnya masyarakat sipil yang kuat di Eropa Timur butuh waktu 60 tahun.  
(Ralf Dahrendorf)*

Turunnya Soeharto dari singgasana kepresidenan pada 21 Mei 1998 menandai keruntuhan Orde Baru setelah 32 tahun berkuasa. Keruntuhan Orde Baru juga merupakan pertanda kemenangan kaum reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa yang didukung kaum cendekiawan dan rakyat. Selanjutnya Indonesia memasuki liberalisasi politik awal. Inilah fase yang ditandai serba ketidakpastian dan karenanya dinamai secara teoritis oleh O'Donnell dan Schmitter (1986) sebagai fase "transisi dan otoritarianisme entah menuju kemana". Merosotnya kredibilitas pemerintah di mata publik pasca Soeharto di tengah krisis multidimensi adalah titik kritis yang semakin menjadikan masa depan perubahan menjadi semakin kabur.

Mandulnya lembaga-lembaga politik dan berlanjutnya mobilisasi massa yang tengah mendapatkan ruang artikulasi baru merupakan fenomena politik yang tidak

---

<sup>54</sup> Tri Agung Kristanto, *Kompas*, 09 Agustus 1998

menentu. Sebuah aksi protes sosial di bawah pimpinan mahasiswa dan didukung kalangan kelas menengah kota merebak di seantero nusantara menuntut perbaikan pemerintahan. Reformasi menjadi jargon politik yang mampu menggerakkan masyarakat hingga lapisan paling bawah (*grass root*). Meski terkadang masyarakat tidak mengerti substansi reformasi yang dimaksud, namun mereka justru terlibat aktif dalam aksi-aksi demonstrasi. Sejumlah kalangan terutama gerakan prodemokrasi memandang bahwa reformasi diyakini sebagai kata kunci untuk penyelesaian krisis multidimensi yang terjadi pasca Soeharto turun dari singgasananya.

Reformasi dipahami secara mendasar sebagai bentuk perubahan. Ini adalah bentuk gerakan perubahan di berbagai bidang baik itu ekonomi, politik, sosial, militer ataupun kepartaian. Namun sayangnya tatkala semangat perubahan meluap gerakan politik reformasi tak memiliki arah yang jelas. Semua orang tiba-tiba mengaku atau mengklaim paling reformis, sehingga merasa paling berhak memimpin gerakan reformasi. Tarik-ulur kepentingan kekuasaan seperti inilah yang mengakibatkan gerakan reformasi tidak terlembagakan secara baik. Otoritas kekuasaan menjadi tersebar ke semua orang sehingga tidak tersentralisasi pada seorang saja.

Dalam proses berikutnya banyak pendapat pelembagaan reformasi dan konsolidasi demokrasi melalui masyarakat sipil terlalu lemah. Ledakan partisipasi tidak dapat diarahkan pada *regrouping* elemen sipil yang tangguh menggantikan militer, birokrat dan pemerintahan lama. *Dus*, masyarakat sipil yang semestinya menjadi kekuatan alternatif yang mendorong reformasi politik secara menyeluruh justru mengalami kegagalan. Era transisional justru terjebak pada mandulnya

kekuatan kontrol sipil. LSM sebagai pengawal konsolidasi masyarakat sipil mengalami disorientasi politik. Kegamanagan untuk terjun dalam partai politik sehingga bisa melakukan perubahan dari dalam dan berjuang melakukan politik pemberdayaan di luar pemerintahan untuk melakukan transformasi kultur masyarakat justru melahirkan friksi tersendiri di kalangan LSM.

## **A. TRANSISI DEMOKRASI**

### **A.1. Transisi, Krisis Politik dan Otoritarianisme Baru**

Setelah jatuhnya Soeharto pada 21 Mei 1998 dengan disertai oleh liberalisasi politik pada masa kepemimpinan Habibie, tidak serta merta tipe rezim berubah. Ada masa antara atau transisi yang sulit. Indonesia kini berada dalam masa transisi politik yang sangat labil. Dalam masa ini, sistem lama yang otoritarian sudah kehilangan legitimasi dan basis moralnya. Namun sementara dalam waktu yang beriringan, konsensus tentang sistem baru belum terjadi. Runtuhnya otoritarianisme seperti Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto tidak secara otomatis akan membawa negara kita menuju demokrasi sejati yang terkonsolidasi.

Apa yang dibayangkan sebagai transisi menuju demokrasi kerap kali tidak lebih dan tidak kurang hanyalah sebuah fase pra-transisi yang belum pasti. Dalam fase ini yang terjadi hanyalah terbentuknya musim semi kebebasan yang umurnya sependek sebuah musim (beberapa kalangan ada yang menyebut dengan istilah semi-demokrasi). Transisi sebuah negara ke sebuah sistem yang demokratis bukanlah pesta malam. Jalan menuju demokrasi itu masih berliku, tidak pasti, tidak jarang pula berdarah. Selalu ada kemungkinan jalan itu menelikung dan kembali ke sistem

semula (*status quo*) yang otoritarian. Kekuatan-kekuatan strategis dari berbagai kelompok saling mengalami ketegangan karena perbedaan-perbedaan prioritas dan juga akar ideologis serta kepentingan politik.

Situasi demikian bagi sebuah negara yang baru berinisiatif meletakkan dasar-dasar bagi demokrasi secara terlembaga jelas merupakan hambatan yang nyata. Ancaman kembalinya militer dengan kepemimpinan diktator otoritarian dengan berkoalisi dengan rezim lama serta kaum oposisi yang pragmatis adalah sebuah kemungkinan yang sah. Sebagaimana pengalaman beberapa negara, di dalam dirinya sendiri transisi itu mengandung kemungkinan untuk kembali jatuh ke dalam rengkuhan sistem otoriter baru.<sup>55</sup>

Peter Worsley dalam bukunya *The Third World* (1993), menggambarkan bahwa gejala rekonsolidasi otoritarianisme itu merupakan gejala khas di negara-negara Dunia Ketiga. Worsley menyebut sebagai “siklus otoritarianisme”. Di berbagai Dunia Ketiga, otoritarianisme jatuh atau dijatuhkan, namun setelah itu muncul otoritarianisme baru. Hakikatnya tetap saja otoritarianisme, sekalipun berwajah baru. Dan tak heran jika gempita harap terbentuknya masyarakat warga yang semula berembang di ufuk fajar ketika transisi dimulai justru kandas terlalu dini sebelum mentari demokrasi sempat membasuh trauma kekejaman sistem otoritarian.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Kusnanto Anggoro, “*Transisi Permanen: Tiga Skenario untuk Indonesia Pasca-Soeharto*”, Makalah Diskusi, Forum Indonesia Muda, 26 Juni 1997.

<sup>56</sup> Eep Saefullah Fatah, *Membangun Oposisi : Agenda-Agenda Perubahan Politik Masa Depan*, (Bandung, Rosda, 1999), hlm iii-xxv.

Eep Saefullah Fattah menjelaskan secara detil bahwa ada beberapa faktor yang kerap kali berperan penting untuk menciptakan rekonsolidasi otoritarianisme atau “siklus otoritarianisme” itu.<sup>57</sup> *Pertama*, perubahan yang terjadi bukanlah perubahan yang revolusioner dalam bentuk pergantian rezim secara menyeluruh dan mendasar. Rezim lama memang seolah mengalami kehancuran namun pemerintahan baru yang terbentuk setelah itu masih ditandai oleh kuatnya posisi dan peranan unsur-unsur rezim lama. Bahkan, aliansi strategis yang menjadi pilar rezim lama masih dipertahankan sebagai pilar pemerintahan baru.

Telah jauh-jauh hari, Samuel P. Huntington mengingatkan bahwa perubahan melalui reformasi jauh lebih sulit ketimbang revolusi. Dalam revolusi perubahan bisa ditegaskan dengan cepat melalui praktik penyingkiran semua elemen lama. Namun dalam reformasi yang gradual, perubahan harus dilakukan dengan negosiasi antara kekuatan lama dan baru, antara reformis dan kelompok *status quo*. Dalam kerangka negosiasi ini, celaknya, kekuatan telah terkonsolidasikan, sementara kekuatan baru masih berserakan. Akibatnya, alih-alih demokratisasi, yang justru terjadi adalah rekonsolidasi kekuatan-kekuatan lama yang berkarakter otoritarian.

*Kedua*, ketidakpastian yang berlarut-larut dan tidak terkelola. Transisi dari sistem otoritarian selalu ditandai suasana ketidakpastian. Namun, ketidakpastian yang berlarut-larut dan tidak terkelola bisa menjebak. Ia bisa mengundang praktik-praktik kekerasan politik. Inilah yang kemudian membuka peluang bagi instrumen kekerasan negara, yakni militer, untuk memainkan peranan yang lebih besar dari semestinya.

---

<sup>57</sup>*Ibid.*

Dalam kerangka inilah, struktur-struktur otoritarian terjaga dan terlestarikan, sementara struktur-struktur baru yang lebih demokratis tidak sempat dibangun dengan efektif karena terlibas oleh militerisasi.

*Ketiga*, aktor militer. Di negara otoritarian umumnya yang mengandalkan militer sebagai tulang punggungnya, kehancuran otoritarianisme kerap kali tidak identik dengan kehancuran politik militer. Jatuhnya otoritarianisme bisa saja hanya berhenti pada tingkat habisnya periode kepemimpinan otoritarian, namun militer sebagai insititusi politik tetap bercokol di posisi politik yang masih menentukan-disukai atau tidak oleh kalangan pro-demokrasi. Bahkan militer menjadi faktor penghambat demokratisasi karena telah lama teribat dalam dunia politik dan penguasaan basis-basis ekonomi yang menentukan.

*Keempat*, perluasan kebebasan memancing konflik yang meluas dan tidak terkelola. Dalam konteks transisi dari otoritarianisme, konflik-konflik yang segera berkembang adalah konflik vertikal: kekuatan pro-perubahan dalam masyarakat (*society*) versus kekuatan *status quo* yang masih kuat di level formal (*state*). Namun permasalahan konflik vertikal ini bisa jadi bergeser ke arah konflik horisontal. Inilah ancaman yang baru terhadap proses transisi politik sebab kekuatan masyarakat untuk berubah terkikis oleh konflik tersebut.

*Kelima*, gerakan sosial pro-demokrasi kehabisan napas. Fase pasca-otoritarianisme membutuhkan gerakan sosial pro-demokrasi yang kuat, terkonsolidasikan-setidaknya di tingkat gagasan dan wacana-serta tahan banting.

Dalam perspektif yang berbeda Mohtar Mas'ood menjelaskan bahwa proses transisi demokrasi erat sekali dipengaruhi oleh beberapa faktor<sup>58</sup>. Konflik dan konsensus antara elit pasca jatuhnya rezim otoriter akan sangat menentukan apakah reformasi, revolusi atau involusi yang menjadi hasil akhir dari proses perubahan politik. Masing-masing kelompok elit memiliki program politik, strategi dan aliansinya sendiri. Dan dalam konteks ini berbagai aktor politik yang muncul akan melibatkan diri dalam proses interaksi antara kekuatan pendukung rezim otoritarian dengan kelompok oposan.

Teoritisi dari proses ini membagi struktur elit menjadi empat kategori. *Pertama*, dalam pemerintah otoriter itu muncul kelompok garis keras (*hardliners*), yang bertahan tidak mau melakukan perubahan. Mereka menganggap sistem lama yang otoritarian masih mungkin diterapkan. Garis keras ini begitu abai terhadap krisis politik yang ada. Bahkan dalam kelompok ini bermanuver untuk mempertahankan kekuasaannya serta membangun berbagai strategi politik untuk memperlambat perubahan yang di usung oleh kaum oposan. Mereka inilah yang sering disebut dengan kelompok *status quo*.

*Kedua*, adalah garis lunak (*softliners*) yang ada di pemerintah yang mendukung berbagai perubahan yang ditiadakan oleh kelompok pembaharu (reformis). Kelompok garis lunak ini mau melakukan perubahan asalkan tidak mengganggu kerangka besar politik yang telah ada. Mereka meyakini bahwa

---

<sup>58</sup> Mohtar Mas'ood, *Konsolidasi Demokrasi : Pokok-Pokok Pikiran Untuk Diskusi*, makalah Seminar tentang "Strategi dan Upaya Penyusunan Agenda Politik dalam Reformasi" diselenggarakan oleh P3PK-UGM, Yogyakarta, 29-30 Juni 1998

demokrasi lebih baik daripada sistem politik lama yang otoriter. Secara ideologis mereka meyakini demokrasi, namun sistem ini dipilih dan didukung karena mereka melihat dukungan atas sistem yang lama sudah melemah. Berdasarkan konstelasi kekuatan politik yang ada, mereka menganggap lebih rasional dan lebih menguntungkan jika kini mereka mendukung perubahan ke arah demokrasi. Maka wajar mereka melakukan *manuver* seolah-olah bukan merupakan bagian dari rezim lama yang otoriter. Kelompok ini berusaha membangun citra bahwa dirinya adalah reformis.

*Ketiga*, adalah kelompok oposisi yang bersifat radikal. Inilah kelompok oposan yang menuntut perubahan paling keras, baik dalam agenda maupun strategi. Tak heran jika kelompok ini mencoba mengusung revolusi sebagai *mainstream* perubahan. Bagi mereka momentum inilah yang dianggap tepat untuk melakukan perubahan secara total dan cepat sehingga pemerintahan yang baru betul-betul demokratis. Umumnya mereka tidak percaya lagi terhadap aktor-aktor politik lama yang enggan melakukan perubahan ke arah demokrasi.

*Keempat*, adalah kelompok oposisi yang bersifat moderat. Kelompok ini mau melakukan perubahan tanpa merusak prestasi yang baik yang telah dicapai rezim sebelumnya. Kelompok moderat ini lebih bersikap kompromis, maka dari itulah mereka bermaksud melakukan perubahan secara moderat, ataupun perubahan secara total tetapi secara gradual. Di samping itu perubahan yang ditawarkan lebih bersifat konstitusional sehingga dapat meminimalisasikan korban. Baginya perubahan harus dilakukan dalam kerangka politik yang demokratis tanpa adanya bentuk-bentuk

kekerasan politik. Sedapat mungkin jalur-jalur inkonstitusional dihindari sehingga tidak menimbulkan krisis politik yang tidak pasti. Dengan demikian jelas kelompok oposisi yang moderat ini menolak perubahan yang menggunakan jalur revolusi.

Konflik dan konsensus dari empat kelompok elit inilah yang sangat menentukan proses transisi demokrasi. Reformasi ke arah demokrasi akan terjadi dan berhasil jika ada aliansi kelompok perubahan (*softliners*) di pemerintahan dan kalangan moderat di oposisi mengalahkan baik elit garis keras (*hardliners*) ataupun kelompok radikal di kalangan oposisi.

Dalam konteks Indonesia pasca jatuhnya Soeharto sebagaimana terjadi dalam awal kepemimpinan Habibie, muncul opini publik tentang mengerucutnya dua kekuatan politik yakni antara kubu reformasi dan kubu *status quo*. Dalam proses politik di tengah euforia ini memang aksi perubahan bukan proses yang instan. Pemerintahan Habibie yang dianggap oleh berbagai kalangan sebagai "bablasan" Orde Baru terbelah menjadi dua kelompok. Kelompok pertama yang bisa disebut garis keras (*hardliners*), terdiri dari mereka yang menentang perombakan politik karena khawatir akan menghancurkan basis ekonomi dan politiknya. Termasuk dalam golongan ini adalah orang-orang kepercayaan Soeharto, kroni dan para pendukung mereka dalam tentara, birokrasi dan Golkar.

Kelompok kedua, yang disebut garis lunak (*softliners*) di pemerintahan, terdiri dari para politisi yang siap bergabung dengan penggerak reformasi. Termasuk didalamnya adalah beberapa menteri yang meninggalkan Soeharto dekat sebelum pengunduran diri dan para tokoh kritis dalam kepemimpinan Golkar.

Sementara itu, di pihak oposisi terdiri dari beberapa kelompok. Yang pertama yang masuk dalam kategori radikal. Kelompok ini pada era itu menuntut aksi perubahan dengan cepat dan total melalui jalur revolusi. Yang bisa dikategorikan kelompok ini adalah mereka yang tergabung dalam "Forkot", FKSMJ dan "Famred". Forkot atau Forum Kota tatkala itu begitu menonjol setelah sejumlah aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD) dijebloskan ke penjara pada 1996. Di samping membawa isu menentang pemerintah Habibie, gerakan mahasiswa ini juga mengkritik dwifungsi ABRI dan menuntut Soeharto diadili. Bahkan tatkala SI MPR digelar gerakan inilah yang paling gigih menentang dan mendesak dibentuknya Komite Rakyat Indonesia sebagai pemerintah transisi pengganti pemerintahan Habibie.

Yang kedua, adalah kelompok oposisi yang bersikap moderat. Kelompok ini menginginkan perubahan tanpa menghancurkan sistem secara keseluruhan. Di samping itu jalur perubahan yang dipergunakan untuk menuntaskan perjuangan politik pasca Soeharto jatuh adalah melalui reformasi. Ini adalah pilihan strategis sebab pada saat itu militer masih memiliki kekuatan untuk memukul gerakan perubahan yang bersifat revolusioner. Elit kelompok ini tak sedikitpun membayangkan bahwa perubahan-perubahan yang akan dilakukan harus menelan korban. Faksi moderat ini memperoleh dukungan dari kelompok di kalangan oposisi, seperti kelompok NU di bawah pimpinan Abdurrahman Wahid, kelompok Muhammadiyah di bawah Amien Rais, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) di bawah Hamzah Haz, sayap moderat PDI-P di bawah Megawati dan kelompok lain

yang tidak memiliki basis massa signifikan seperti Nurcholish Madjid beserta sejumlah intelektual kampus lainnya.

Dari sejak jatuhnya Soeharto hingga akhir tahun 1999 keempat kelompok elit politik inilah yang cukup mewarnai dinamika perpolitikan Indonesia. Masing-masing kelompok berusaha melakukan *bergaining* politik sehingga mendapatkan konsensus bersama atau *common platform* ihwal proses demokratisasi yang lebih sistematis pasca Soeharto. Dari dialektika aktor-aktor tersebut nampaknya yang menguat menjadi *mainstream* tentang langkah perubahan politik selanjutnya adalah kelompok garis lunak di pemerintahan dengan kelompok moderat di oposisi.

Reformasi nampaknya terus bergema menjadi *mainstream* politik yang akan menjadi jalur perubahan ke arah tatanan politik baru. Hal ini dapat dilihat tatkala kelompok Ciganjur yang merupakan representasi elit oposisi moderat menolak aksi perubahan melalui jalur revolutif. Empat tokoh nasional yang terdiri dari Gus Dur, Amien Rais, Megawati dan Hamengkubuwono X mencari *platform* bersama dan kepemimpinan kolektif untuk mengagasi aksi perubahan dengan jargon reformasi. Ini adalah pilihan konstitusional yang diproyeksi tidak akan mengakibatkan krisis politik yang berdarah-darah. Bahkan dalam momentum itu, Amien Rais menolak dengan tegas jika perubahan yang dilakukan dengan revolusi. Apalagi harus menelan korban jiwa. Padahal berbagai kalangan menilai Amien Rais-lah pada waktu itu yang paling vokal dan radikal melakukan kritisisme terhadap pemerintahan Soeharto.

Pada waktu itu empat tokoh nasional yang dinilai representasi kubu reformasi dari pertemuannya di Ciganjur hanya menghasilkan delapan butir kesepakatan. Delapan kesepakatan itu adalah:<sup>59</sup>

1. Selamatkan Negara Republik Indonesia dari ancaman marabahaya.
2. Ciptakan damai, rukun dalam persatuan dan kesatuan.
3. Siap membela negara.
4. Menjunjung kepentingan umum demi kejayaan bangsa dan negara.
5. Menyerukan:
  - a. Persatuan kesatuan berdasar Pancasila dan UUD 1945.
  - b. Kembalikan kedaulatan rakyat.
  - c. Membangun masyarakat adil dan sejahtera melalui cara-cara demokratis.
  - d. Pelaksanaan reformasi dalam perspektif kepentingan generasi baru.
  - e. Segera laksanakan pemilu yang jujur dan adil selambat-lambatnya Mei 1999 dan SU MPR tiga bulan setelah pemilu.

---

<sup>59</sup> TEMPO, 23 November 1998, hlm 29.

6. Hapus dwifungsi ABRI secara bertahap, paling lama 6 tahun dari tanggal pernyataan ini ditandatangani.
7. Hapus dan usut KKN, yang diawali pengusutan harta kekayaan Soehato dan kroninya.
8. Tarik dan bubarkan diri Pam Swakarsa Sidang Istimewa MPR 1998 agar tidak memperkeruh keadaan.

Deklarasi Ciganjur tersebut jelas mencerminkan kesepakatan yang kompromistis. Dari dinamika yang penuh kompromis inilah kemudian peta kekuatan politik menjadi semakin kabur. Kubu oposisi yang revolusioner (radikal) semakin termarginalisasikan karena tidak memiliki massa yang signifikan. Di balik krisis politik dan lemahnya kepemimpinan nasional inilah B.J. Habibie sebagai kepala pemerintahan waktu itu justru mampu melakukan beberapa langkah untuk keluar dari otoritarianisme, seperti membebaskan tahanan politik, dan melonggarkan pembatasan terhadap kegiatan para penentang pemerintah, memberi kebebasan pada pers dan langkah-langkah penting dan mendasar menuju demokrasi, seperti menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dan adil, yang pertama di Indonesia sejak 1955.

Sebagaimana desakan kelompok oposisi yang moderat dalam pertemuan Ciganjur, pemilihan umum akhirnya dipercepat dan jadi digelar pada 7 Juni 1999 dan pemilihan presiden di dalam MPR pada bulan Oktober 1999. Hasilnya dari kompromi-kompromi elit tersebut adalah mencerminkan politik "berbagi kekuasaan". PKB memperoleh jatah jabatan Presiden, PDI-P memperoleh jatah wakil presiden,

Golkar memperoleh ketua DPR, sedangkan partai kecil yang dikenal sebagai reformis (PAN) mendapatkan jatah kursi ketua MPR.

Kepresidenan Abdurrahman Wahid adalah sebuah harapan yang membumbung tinggi. Terpilih pada SU MPR Oktober 1999 lewat sebuah proses pemilihan paling demokratis dalam sejarah Republik, ia mendorong penguatan rupiah hingga level Rp. 6.700- titik tertinggi setelah era Soeharto. Sosok Abdurrahman Wahid, yang dicitrakan tinggi sebagai kiai berpengaruh, pembela pluralisme agama, dan pejuang demokrasi tak kenal lelah, akan mampu mengangkat negeri ini dari keterpurukan. Legitimasi moral politik Gus Dur sangat kuat sebab di dukung kalangan islam tradisional dan modern.

Di samping itu, dia dipandang kagum masyarakat dunia ketika "berhasil" meminggirkan Jenderal Wiranto dari kabinet, langkah yang dinilai sebagai kesuksesannya mengendalikan sepak terjang militer di kancah politik (demiliterisasi). Langkah ini diproyeksi sebagai awal supremasi sipil untuk memberikan ruang politik yang lebih luas kepada sipil. Ia juga membawakan suasana kepresidenan yang rileks dan merakyat. Setiap Jum'at selalu berkomunikasi langsung dengan rakyat. Segala persoalan masyarakat didiskusikan untuk mencari *win-win solution* yang riil. Manuver Gus Dur ini mencerminkan bentuk desakralisasi lembaga kepresidenan yang pada masa Orde Baru tidak bisa dirasakan oleh rakyat. Era Gus Dur komunikasi rakyat dengan presiden selalu saja terhenti pada jalur-jalur protokoler yang tidak efektif untuk menyalurkan aspirasi secara konkret.

Merasa memiliki legitimasi moral dan politik yang kuat Gus Dur terlampau memiliki kepercayaan diri yang tinggi. Dan sebagaimana karakternya yang kontroversial sejak sebelum Orba jatuh hingga menjadi presiden Gus Dur tidak mampu merubah gaya kepemimpinan yang sejuk dan tenang. Presiden Gus Dur masih saja melontarkan pernyataan-pernyataan kontroversial, yang justru menambah pelik situasi politik Tanah Air. Salah satu pernyataan Gus Dur yang kontroversial tersebut adalah ketika ia secara optimis mengatakan bahwa sekarang ini krisis politik di Tanah Air sudah berakhir. Hal itu ditandai dengan adanya jaminan akan tidak adanya serangan politik oleh kubu-kubu yang selama ini dikenal kontra terhadap pemerintah. Jaminan tersebut telah diungkapkan oleh tiga kelompok politik besar, yakni PDI-P, Partai Golkar dan PAN. Padahal sehari sebelumnya Gus Dur menengarai bahwa terdapat 16 orang berhasrat menjatuhkan dirinya dari kursi kepresidenan. Mereka terdiri dari empat kelompok, yakni: pertama, kelompok yang sangat berambisi terhadap kekuasaan; kedua, kelompok yang takut pada tuntutan hukum karena kesalahannya; ketiga, kelompok status quo dan pendukung mantan Presiden Soeharto; serta keempat, kelompok garis keras yang menggunakan Islam untuk kepentingan pribadi.<sup>60</sup>

Yang terjadi dalam fase berikutnya sungguh tak terbayangkan. Skandal raibnya Rp. 35 miliar dana Bulog yang menyeret presiden sendiri dan sejumlah orang dekatnya, akhirnya kekuasaan Abdurrahman Wahid selesai. Presiden baru, Megawati Soekarnopurti pada hari Senin, 23 Juli 2001 akhirnya dilantik MPR menggantikan

---

<sup>60</sup> *Kompas*, 8 Januari 2001.

Gus Dur. Fenomena transisional ini sungguh unik. Sebab dalam kurun waktu 50 bulan Indonesia dipimpin oleh tiga orang presiden. Politik Indonesia sangat tidak stabil sebab masing-masing elit politik selalu ingin menjabat presiden. Seolah ada kesan bahwa jabatan presiden hanya sebuah giliran saja tanpa ada *political will* yang serius untuk mengubah krisis multidimensi. Format baru pembangunan politik tanpa persiapan serius. Rutinitas pemerintahan hasil reformasi tak mampu melakukan gebrakan politik yang membanggakan.

Pemerintahan demokratis di bawah Gus Dur tidak (belum) menunjukkan kemampuannya dalam memulihkan perekonomian. Kasus pemerintahan demokratis di Indonesia di bawah Gus Dur mendekadi kasus pemerintahan demokratis di Filipina di bawah kepemimpinan Qorry Aquino dan Josep Estrada, dimana kebijaksanaan ekonomi tidak efektif mengatasi krisis dan memulihkan perekonomian. Dalam kasus ini kebijaksanaan ekonomi disandera oleh kepentingan elit politik dan retorika populisme. Jangankan melakukan restrukturisasi perbankan dan utang swasta yang demikian kompleks karakter permasalahannya, untuk mengurangi subsidi BBM saja tidak dapat melaksanakan karena penolakan dari parlemen dan publik. Pertimbangan popularitas politik mengalahkan rasionalitas ekonomi. Pemerintah tidak berani melakukan kebijakan ekonomi yang sekalipun tidak populer, tetapi harus dilakukan sebagai syarat pemulihan ekonomi. Dalam kasus Indonesia karakteristik negara kuat berubah menjadi negara lemah (*weak state*), di mana pemerintah yang menjalankan

fungsi negara tidak efektif mengatasi permasalahan ekonomi yang sangat mendesak.<sup>61</sup>

Para menteri yang membantu tidak memiliki loyalitas kepada Gus Dur melainkan justru loyal terhadap tokoh pemberi garansi sehingga mereka terpilih menjadi menteri. Kesan ini memang sudah terbaca sejak awal pemilihan dan pelantikan anggota kabinet. Sebab dengan "kabinet pentagonal"-dimana terkumpul dari lima kelompok yang mewakili lima partai dan aspirasi- sejak awal sudah disadari bahwa bukan profesionalisme yang diutamakan, tetapi bagaimana unsur-unsur aspiratif bisa "dikompromikan" secara damai. Akibatnya, para menteri anggota Kabinet Persatuan Nasional tersebut tidak memiliki kecakapan yang tangguh dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi pemerintahan Gus Dur. Setelah hampir satu tahun pemerintahan berjalan belum ada langkah reformasi yang berarti. Segala permasalahan terlalu diputuskan dalam kerangka politik yang kompromistis.<sup>62</sup> Demokrasi yang berkembang pada saat itu sangat diwarnai oleh dominasi figur-figur politik seperti Megawati, Akbar Tanjung, dan Amien Rais. Dengan sentralisasi keempat tokoh yang berpengaruh ini, keberanian presiden sangat lemah. Usaha pemulihan ekonomi berjalan di tempat. Sisa-sisa persoalan warisan pemerintahan Soeharto sebelumnya dan pemerintahan Habibie sesudahnya, belum semua tertangani.

---

<sup>61</sup> Umar Juoro : *Krisis Ekonomi, Pemulihannya dan Demokrasi di Indonesia*, dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol.1, No.2, September-November 2000.

<sup>62</sup> St. Sularto (ed), *Menyelamatkan Masa Depan Indonesia: Evaluasi 100 Hari Pemerintahan Gus Dur-Mega*, (Jakarta, Kompas, 2000).

Dengan jalan-jalan yang terlalu kompromistis ini pada proses-proses politik berikutnya justru menjadi blunder tersendiri bagi perjuangan reformasi secara total. Beragam kekecewaan muncul dari gerakan mahasiswa yang merasa menjadi penggerak reformasi. Sebab pada kenyataannya perbaikan-perbaikan substantif menyangkut kesejahteraan masyarakat secara luas tak kunjung bisa dicapai. Ledakan partisipasi pada fase liberalisasi politik pasca Soeharto membuktikan proses reformasi berjalan sangat elitis. Riset Demos bahkan menyimpulkan bahwa demokrasi oligarkis-lah yang muncul menggantikan sistem politik otoriter. Yakni sebuah tipe demokrasi dengan semua keputusan diambil oleh sekelompok elit yang sama sekali terpisah dan tidak mewakili aspirasi arus bawah.<sup>63</sup> Janji-janji politik elit hanya sebatas janji dan komoditas politik untuk mengejar kursi kekuasaan. Dari kekecewaan-kekecewaan inilah akhirnya proses negosiasi antar-elit itu justru merongrong dan menghancurkan solidaritas di kalangan kelompok-kelompok penggerak reformasi. Termasuk juga kalangan LSM yang sangat pro-demokrasi.

Gerakan reformasi akhirnya hanya menghasilkan demokrasi yang sangat prosedural dan elitis. Sebab hingga tahun 2006 ini negara dengan perangkat pemerintahan lainnya tidak mampu menjawab krisis multidimensi yang tengah terjadi sejak akhir tahun 1997. Kebangkrutan empat kali lipat-meminjam istilah Moctar Pabottinggi- di bidang politik, ekonomi, hukum dan moral sosial tidak juga dapat diselesaikan oleh pemerintahan yang dipimpin oleh tokoh-tokoh politik yang dulu di kenal sangat "reformis". Mengamati kinerja elit politik, baik lembaga eksekutif,

---

<sup>63</sup> Tempo, 24 April 2005. hal 67-80.

legislatif maupun yudikatif, yang juga membawa bangsa ini keluar dari ancaman kebangkrutan, telah menimbulkan sikap skeptis masyarakat atas jalannya reformasi. Parpol-parpol yang mengusung semboyan reformasi pasca jatuhnya rezim Orba gagal menjalankan amanat reformasi, akibatnya rakyat kecewa dan bernostalgia pada era Orba<sup>64</sup> Gairah masyarakat untuk bisa menggunakan institusi demokrasi malah berujung pada frustrasi massal. Masyarakat menjadi cenderung melihat politik dengan sikap jijik. Dan kemarahan massa ini dilampiaskan pada bentuk aksi-aksi kekerasan.

Politisi-politisi karbitan yang tidak memiliki visi perubahan dan mengerti dari substansi reformasi yang digelorakan mahasiswa justru muncul di mana-mana.<sup>65</sup> Mereka ini umumnya adalah politisi-politisi oportunistis yang memanfaatkan celah liberalisasi politik dengan berkolaborasi dengan para elit oligarkis lama. Mereka menoba mencari dukungan masyarakat dengan jargon-jargon reformasi.<sup>66</sup> Parahnya lagi protes sosial dengan massa yang destruktif dan anarkhis terjadi di berbagai daerah. Jika sebelum Soeharto jatuh, reformasi yang berkobar di seluruh penjuru kota diarahkan pada reformasi politik nasional, maka mobilisasi massa yang menyuarakan reformasi setelah jatuhnya Soeharto mengalami penyebaran ke seluruh pelosok Indonesia. Reformasi politik menjadi komoditas sehari-hari. Pada level lokal reformasi politik diawali protes sosial dengan memobilisasi massa yang menuntut

---

<sup>64</sup> Baca laporan singkat hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) dalam harian *Media Indonesia*, 27 September 2003.

<sup>65</sup> Dari diskursus politik yang ada yang dimaksud dengan substansi agenda reformasi adalah: (1) Amandemen UUD 1945; (2) Rekonstruksi dan pelurusan dwifungsi TNI/Polri; (3) Otonomi Daerah; (4) Hak berkumpul, berserikat, dan kebebasan pers; (5) Penegakan hukum; dan (6) Penegakan pemerintahan yang bersih KKN.

<sup>66</sup> Tempo, 23 Januari 2005. hlm. 59

pejabat lokal, dari Bupati sampai Kepala Desa. Fenomena ini merupakan kebangkitan rakyat yang mendadak memperoleh kedaulatan politik setelah sekian lama ditekan secara represif oleh Soeharto. Gerakan protes ini tampaknya hendak merombak tatanan politik lama yang tidak adil, yang lebih khusus adalah menjatuhkan para pemimpin lokal yang bermasalah atau mengidap penyakit KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

Hampir di seluruh daerah tak dapat terhindar dari protes politik ini. Bupati Bantul, yang terkait dengan pembunuhan seorang wartawan Harian Bernas, Udin, dan juga disangka terlibat KKN dalam proses pemilihan sampai dengan penggunaan dana Inpres Desa Tertinggal (IDT), akhirnya harus *lengser* berkat aksi reformasi. Di Jawa Tengah, aksi reformasi dilancarkan pada pejabat yang diduga KKN seperti Sekwilda Jateng, Bupati Klaten, Bupati Magelang, Bupati dan walikota Tegal, dan sebagainya. Di Jawa Timur, aksi serupa terjadi di Madiun, Malang, Tuban, Lamongan, dan sebagainya. Memang tidak setiap aksi berhasil "mengkudeta" para pejabat, tetapi aksi reformasi yang digelar oleh elemen-elemen masyarakat lokal memperlihatkan semakin menguatnya masyarakat, dan paling tidak mempunyai pengaruh psikologis yang kuat di kalangan elit. Aksi reformasi telah mempengaruhi wacana publik dan membuat elit politik "ketakutan" akan bahaya tindak KKN.<sup>67</sup>

Yang menjadi problema dari fenomena gerakan protes politik dengan jargon reformasi total baik di tingkat nasional dan lokal yang menyebar di hampir seluruh daerah tidak bersifat revolusioner dan tertata secara sistemik. Masing-masing aktor

---

<sup>67</sup> Sutoro Eko, *Protes Sosial dan Reformasi Politik*, Arsip IRE, Yogyakarta.

membawa isu yang berbeda-beda dengan tujuan yang berbeda juga. Fenomena gerakan protes yang terlihat lebih bersifat sporadis akibat ledakan partisipasi yang selama masa sebelumnya tidak tersalurkan. Bahkan fenomena ini jauh bisa dikatakan sebagai gerakan reformasi sebab terkadang aksi-aksi yang meluap hanya sebentar kemarahan massa yang meletup pasca hilangnya tekanan aparat keamanan. Gelombang protes yang menyebar di berbagai daerah pasti selalu diikuti dengan aksi-aksi pengrusakan dan pembakaran fasilitas-fasilitas publik seperti gedung DPRD, gedung sekolah dan tempat ibadah dan lain-lain. *Dus*, dengan ini dapat dikatakan sejatinya masyarakat gagal memaknai hakikat reformasi politik yang dimaksud oleh kaum prodemokrasi.

Penyimpangan makna inilah yang dalam konteks lebih luas berakibat pada ketidakpastian politik yang berlarut-larut. Konflik-konflik yang muncul menggiringi gelombang protes ini tidak terkendali, padahal di sisi lain aparat keamanan mengalami kehilangan wibawa untuk mengendalikan konflik-konflik tersebut. ABRI dan polisi tidak lagi leluasa melakukan pengamanan dan pengendalian konflik dengan cara-cara kekerasan sebab akan terjerat dengan kebebasan HAM. Menguatnya isu HAM yang terus diapresiasi belakangan ini menjadikan aparat keamanan sulit bertindak tegas. Maka tidak mengherankan tatkala muncul berbagai kemarahan massa aparat keamanan terlihat tidak banyak bergerak dan hanya mengamankan apa adanya. Terlebih lagi sejak bergelornya reformasi terjadi semacam demoralisasi terhadap ABRI dan Polri karena terlibat aksi-aksi kekerasan politik pada zaman Orba. Yang menyulitkan konflik baru muncul berlanjut pada isu-isu sensitif seperti agama

dan etnis. Konflik inilah yang terkadang menjadi bahaya laten yang bermunculan setiap saat. Reformasi yang menyimpang malah menghasilkan agama dan etnis menjadi komoditas politik.

Sebuah harapan diawalinya sebuah era baru jalan nonkekerasan dalam konflik yang terjadi dalam masyarakat semakin jauh dari kenyataan. Rekonsiliasi sejati yang dibingkai dalam kemajemukan dengan sikap yang dialogis, damai dan terbuka susah diwujudkan dalam praksis kehidupan yang riil. Sabang dan Merauke merupakan ujung dari mata rantai konflik dan kekerasan yang terjadi di Tanah Air. Kasus Aceh adalah merupakan bukti kasat mata bahwa budaya kekerasan mendominasi kehidupan Indonesia. Puluhan tahun konflik di Aceh dicoba diselesaikan melalui pendekatan militer. Daerah operasi militer diberlakukan selama belasan tahun, baru dicabut pada masa pemerintahan BJ. Habibie. Begitu juga kasus Ambon dan Poso yang dibingkai dengan kekerasan etnis dan agama. Padahal awalnya hanyalah pertikaian elit politik lokal untuk merebut jaban-jabatan publik seiring dengan adanya kebijakan otonomi daerah.

Pengalaman-pengalaman militeristik demikian pada kenyataanya malah melanggengkan sikap kekerasan yang lebih parah. Kekerasan seolah melekat dalam masyarakat Indonesia. Ia tidak muncul dalam peristiwa penting seperti peralihan kekuasaan, tetapi juga dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Jamak terjadi seorang tak bersalah mati kehilangan nyawanya, dikeroyok hingga mati, hanya gara-gara diteriaki maling. Setiap hari selalu media cetak dan elektronik menyuguhkan berita seluruh pelosok tanah air ada peristiwa-peristiwa kekerasan yang mengakibatkan

mengusur Soeharto. Identifikasi musuh bersama sangat jelas, yaitu pemerintahan Soeharto yang otoriter dan represif. Dengan sendirinya seluruh gerakan LSM tanpa memandang ideologi sangat kompak, karena semua mengarahkan peluru pada Soeharto dan kroni politiknya.

Namun yang menjadi permasalahan sekarang ini ada beberapa kecenderungan bahwa kekuatan masyarakat sipil untuk mendorong proses konsolidasi demokrasi terlalu lemah. Ada beberapa analisis yang menggambarkan realitas ini.<sup>71</sup> *Pertama*, masyarakat sipil di Indonesia menghadapi kelebihan beban yang luar biasa dalam agenda konsolidasi. Masyarakat sipil dikatakan sebagai aktor tunggal dalam demokratisasi. Sebab di lain sisi, negara sibuk mengelola administrasi, membuat regulasi, memupuk kapasitas ekstraksi, mempertahankan ketahanan nasional, dan seterusnya. Kapasitas negara justru menjadi lemah karena digerogeti oleh korupsi yang dilakukan pejabatnya. Para pejabat hanya berupaya memupuk kekuasaan, kewenangan dan kekayaan. Sementara masyarakat politik hanya sibuk melakukan konsolidasi untuk merebut kekuasaan. Masyarakat sipil menghadapi begitu banyak musuh, sementara energi dan kapasitas mereka sangat terbatas.

*Kedua*, masyarakat sipil sangat terfragmentasi dan sulit dikonsolidasikan. Ada elemen yang mengusung argumen/perspektif pertama, ada pula yang berhaluan dengan perspektif kedua dan sekarang yang paling ramai adalah menggunakan perspektif ketiga. Sekarang ini banyak LSM yang hanya bermental "proyek". Dan masing-masing mempunyai klaim paling benar. Di sisi lain, organisasi masyarakat

---

<sup>71</sup> Sutoro Eko, *Ibid*, hal. 10.

sipil tidak hanya menghadapi negara yang "keras kepala", tetapi juga berhadapan dengan elemen-elemen sipil yang menggunakan cara-cara yang tidak demokratis dan berdarah. *Ketiga*, relasi masyarakat sipil dan masyarakat politik sangat beragam bentuknya, tetapi yang jelas relasi kedua aktor itu tidak secara signifikan mendorong konsolidasi demokrasi. Tidak ada koalisi yang kuat antara masyarakat sipil dan masyarakat politik sebagai kekuatan oposisi yang mengontrol negara. Relasi yang paling mencolok kedua aktor itu terjadi dalam konteks pengorganisasian kekuasaan partai politik. Partai politik menggunakan organisasi masyarakat sipil sebagai *underbouw* untuk mengumpulkan dukungan suara. Di sisi lain, banyak organisasi masyarakat sipil yang tetap independen dan nonpartisan, tidak mau menjalin hubungan dengan partai politik. Bahkan tidak sedikit organisasi masyarakat sipil yang justru tidak percaya masyarakat politik seraya menganggap masyarakat politik sebagai "musuh" dalam agenda konsolidasi demokrasi.

Secara lebih rinci memang ada beberapa indikasi bahwa LSM di tengah arus transisi demokrasi sekarang ini mengalami beberapa kemunduran. Beberapa persoalan besar itu adalah tudingan bahwa:<sup>72</sup>

1. LSM telah kehilangan visi dan misi
2. LSM terfragmentasi
3. LSM tidak lagi mewakili akar rumput
4. LSM sekarang sama dengan aparatus negara
5. LSM harus kembali ke khittahnya.

---

<sup>72</sup> Binny Buchori, *Peta permasalahan LSM*, Makalah diskusi Harian Kompas, Oktober 2002.

Kendati demikian tuduhan-tuduhan yang diidentifikasi tersebut ada yang ditolak, namun ada beberapa yang mendekati kenyataan. Indra J. Piliang misalnya, menganalisis bahwa memang dalam internal kalangan LSM mengalami disorientasi politik.<sup>73</sup> Di samping persoalan *distrust* di antara kalangan LSM sendiri, dalam realitasnya memang LSM mengalami kegamanangan karena kehilangan musuh bersama yang dinamakan *state otoritarianism*. Selama Orde Baru memang kiprah perjuangan LSM begitu nyata sebagai kekuatan oposan terhadap kebijakan pemerintah, terutama dalam pilihan varian pembangunan. Namun tatkala keadaan sudah jauh berubah dan kekuatan politik begitu cair bersamaan dengan adanya liberalisasi politik, orientasi LSM mengalami sedikit kebekuan. LSM menjadi mengambang. Padahal jika logika ini yang dipakai justru bisa dikatakan LSM gagal merumuskan orientasinya. Ketika negara dijadikan musuh, aspek-aspek pemberdayaan rakyat kian ketinggalan. Dan dalam realitasnya kerja pemberdayaan (*separation and ekspansion-democratization*) belum menghasilkan rakyat yang berdaya secara politik yang mampu menggunakan institusi-institusi demokrasi untuk mempengaruhi kebijakan atau mengontrol pemerintah. Apalagi, bila dilihat secara lebih substantif, *common enemy* LSM tidak berubah, yaitu kemiskinan, kebodohan, pengangguran, kerusakan lingkungan, sampai alienasi dan marginalisasi *indigenous people*.

Fase transisi memang tarikan-tarikan ke arah politik praktis semakin kencang. Dalam situasi ini ada beberapa alasan yang mendorong beberapa kalangan aktivis

---

<sup>73</sup> Kompas, 19 November 2002.

untuk melakukan lompatan politik terjun ke eksekutif dan parlemen dengan melakukan perubahan dari dalam kekuasaan. Soalnya, jika mempertimbangkan "penonton" atau kekuatan rezim lama (*status quo*) yang mengambil alih momentum reformasi dengan kepentingan politik yang tidak jelas, ada baiknya kalangan aktivis LSM berjuang dengan nyata dalam pertarungan politik praktis. Tarikan-tarikan prioritas inilah mungkin yang menginspirasi tokoh masyarakat sipil sekaliber Gus Dur, Adi Sasono, Amien Rais dan mantan aktivis gerakan mahasiswa yang dikenal sebagai simbol kekuatan LSM (masyarakat sipil) untuk berjuang mereformasi, mendemokratisasi dan menggunakan institusi demokrasi. Meski prosentase yang terjun dalam dunia politik praktis tidak terlalu besar namun tarikan-tarikan politik ini semakin mengubah konfigurasi politik LSM dalam perpolitikan nasional. Struktur kesempatan politik menjadi tidak menguntungkan sebab dalam batas-batas tertentu ketergantungan politik kalangan aktivis LSM terhadap tokoh-tokoh politik papan atas ini relatif tinggi. Ada anggapan bahwa mereka tidak leluasa sebab yang dikritik adalah "senior" mereka sendiri.

Riset Demos juga menunjukkan bahwa semenjak kejatuhan Soeharto, benar bahwa aktivitas masyarakat sipil secara umum telah meluas, tetapi selain perluasan dari apa yang biasa disebut dengan "masyarakat sipil yang tidak beradab", bagian masyarakat sipil yang berorientasi pro-demokrasi terus mengalami hambatan. Sepertinya masalah utama yang dihadapi bahwa begitu institusi demokratis seperti pemilihan umum terbentuk, kelompok masyarakat sipil yang pro-demokrasi termasuk mahasiswa dan Ornop garis keras segera kalah. Sehingga ini berimplikasi pada

sukarnya pihak-pihak pro-demokrasi mendayagunakan dan mengembangkan lebih jauh institusi politik demokrasi. Institusi-institusi tersebut justru di dominasi oleh pihak-pihak yang berhasil mempertahankan posisi kekuasaan mereka dengan berkonsolidasi mengembangkan bosisme lokal, seperti Muangthai dan Filipina. Dengan demikian, kelompok masyarakat sipil yang progresif terus terbatas pada tekanan dan lobi luar dan berhubungan dengan kelompok yang paling tidak buruk di dalamnya.<sup>74</sup>

Dalam konfigurasi seperti ini kekuatan sosial politik pro-demokrasi dengan LSM sebagai lokomotifnya tetap dalam suasana "mengambang" dan *disorganised*. Kekuatan pro-demokrasi hingga kini tidak memiliki akses terhadap sumber daya dan institusi demokrasi untuk melakukan perubahan yang substantif dan radikal. Gerakan masyarakat sipil memang terkesan "bergemuruh" melakukan kontrol namun tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Jaringan kelembagaan demokrasi dan sumberdaya bisnis masih dikuasai oleh jaringan oligarki Orde Baru yang telah dibina dengan sistematis. Kroni politik lama ini justru melakukan pembajakan demokrasi melalui jalur-jalur demokrasi. Pola pemanfaatan jalur-jalur dan prosedur demokrasi menjadi modus utama dari pembajak. Mereka pada umumnya masuk dalam lingkaran elit partai atau mendirikan partai baru untuk bertarung merebut dukungan publik. Mereka memecah peta politik pro-demokrasi dengan retorika-retorika perubahan.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> A.E. Priyono et.al, *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, (Jakarta, Demos, 2003). Hlm. XLVIII.

<sup>75</sup> Tempo, 10 Oktober 2004. hlm. 70.

Proses pemilu yang relatif murni tetap menempatkan kaum pro-demokrasi dalam situasi yang periferi dan "mengambang". Mereka tidak memiliki akar ke bawah, dan juga tak tersalur ke dalam lembaga politik resmi di tingkat negara. Sebuah ironi, sebab penggerak perubahan dari pro-demokrasi justru tidak mampu memanfaatkan momentum politik yang cukup strategis untuk mendorong perubahan yang berarti. Dan akhirnya hingga kini mereka pada umumnya masih menggunakan kekuatan gerakan ekstra-parlementer, dan demikian berada di luar percaturan politik reguler dan pemerintahan di mana keputusan harus diambil dan dilaksanakan. Ini mencerminkan sikap mereka yang memegang teguh ideologi non-partisan. Pandangan politik semacam ini merupakan warisan tradisi "anti negara" peninggalan periode oposisi melawan Orde Baru. Dengan atmosfer politik semacam ini fokus kegiatan pro-demokrasi hanya berkuat pada gerakan pemberdayaan masyarakat sipil di wilayah publik. Pada garis besarnya mereka melakukan pemberdayaan dengan isu buruh, tani, gender, kaum miskin kota, gerakan anti-korupsi, pluralisme dan HAM. Dengan pilihan sikap seperti ini mereka cenderung mengabaikan berbagai problem akut dalam politik penyelenggaraan negara dan praktek representasi politik. Kalaupun ada kepedulian terhadap ranah ini itu hanya sebatas fungsi *watch-dog*.<sup>76</sup> Padahal dengan sikap seperti ini sejatinya sebuah kemunduran politik. Pasalnya gerakan yang dibangun tidak mampu mengagregasikan kepentingan masyarakat di lembaga-lembaga representasi. Ini jelas sebuah paradoks sebab instrumen demokrasi (partai,

---

<sup>76</sup> Tempo, 23 Januari 2005. hlm. 62

legislatif, eksekutif) dikuasai oleh sejenis kelompok politisi yang dengan mudah berkolaborasi dengan elit politik lama.

Rekayasa lembaga demokrasi hanya melibatkan pakta elitis, yakni kaum reformis moderat, serta didukung aksi-aksi dan dukungan internasional.<sup>77</sup> Sedangkan dalam tahap-tahap berikutnya gerakan-gerakan kerakyatan (*popular groups*), kekuatan radikal, kelompok pro-demokrasi semakin dibatasi aktivitasnya untuk berkiprah dalam masyarakat sipil. Modus yang digunakan penguasa yang anti-demokrasi ini pada umumnya adalah menciptakan kelompok-kelompok tandingan (*counter movement*) sehingga di lapangan terjadi perebutan isu dan munculnya konflik horizontal, dan akhirnya memarginalkan gerakan-gerakan pro-demokrasi. Dengan keterbatasan ini, maka kinerja lembaga politik formal adalah buruk. Sebab mereka merasa tidak terawasi dengan ketat oleh kekuatan rakyat yang kritis. Sebuah hasil yang buruk terbukti dengan selalu menangnya "koalisi politik pragmatis" selalu memimpin kendali politik formal. Padahal mereka tidak jelas kinerjanya dalam memperbaiki institusi demokrasi untuk mendorong konsolidasi yang mensejahterakan rakyat. Ini tercermin dari keterwakilan politik terhadap konstituen yang bermasalah. Mayoritas wakil rakyat tidak memiliki komunikasi politik dan pertanggungjawaban politik terhadap konstituennya. Kaum oportunistis ini justru merusak lembaga-lembaga demokrasi yang laci dicoba perbaikannya oleh kekuatan masyarakat sipil. Laporan eksekutif Demos Januari 2005 mengonfirmasi kenyataan ini. Yakni bahwa kebebasan yang dilahirkan malah menimbulkan defisit demokrasi. Yakni defisit demokrasi di

---

<sup>77</sup> Tempo, 19 Desember 2004. hlm.78

bidang hak-hak dan institusi-institusi. (lihat tabel 3.2). Masyarakat secara makro memandang hak-hak dan institusi demokrasi memiliki kinerja yang kurang memuaskan sehingga kepercayaan mereka terhadap demokrasi belum baik. Maka dengan demikian dalam masyarakat sendiri masih belum bisa mengatakan bahwa demokrasi di Indonesia telah berjalan baik.

**TABEL 3.2**  
**HAK-HAK DAN INSTITUSI DEMOKRASI YANG BURUK**  
**DARI RISET DEMOS TAHUN 2005**

No	Hak dan institusi Demokrasi	Kinerja Buruk	Cakupan Buruk
1.	Kepatuhan aparaturnya penyelenggara kekuasaan Negara terhadap hukum	93%	75%
2.	Independensi partai-partai politik dari politik uang dan kelompok kepentingan yang kuat	91%	69%
3.	Kapasitas pemerintah untuk bebas dari pengaruh berbagai kelompok kepentingan kuat, korupsi dan penyalahgunaan keuangan	90%	74%
4.	Keadilan untuk semua dan Independensi lembaga peradilan	87%	76%
5.	Keterbukaan dan akuntabilitas birokrasi	87%	73%
6.	Kemampuan pemerintah melawan unit-unit paramiliter, premanisme dan kejahatan terorganisir	86%	73%
7.	Kapasitas kontrol anggota dan simpatisan terhadap partainya	84%	71%
8.	Aksesibilitas masyarakat kepada pejabat pelayan publik dan pejabat terpilih	83%	70%
9.	Good corporate governance dan regulasi bisnis sesuai dengan kepentingan publik	83%	95%
10.	Hak bekerja/berusaha dan hak memperoleh jaminansosial dan terpenuhinya semua kebutuhan dasar	82%	73%
11.	Independensi pemerintah dari pihak asing (kecuali berkenaan dengan konvensi-konvensi PBB dan hukum internasional lainnya)	83%	69%
12.	Sikap partai tentang isu-isu vital dan kepentingan vital dalam masyarakat	81%	70%

13	Pertanggungjawaban militer dan kepolisian kepada pemerintah dan publik	81%	73%
14	Kemampuan partai menjalankan pemerintahan	80%	70%
15	Keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah terpilih, di segala tingkatan	77%	71%
16	Perlindungan terhadap hak-hak anak	75%	71%
17	Kebebasan dari kekerasan fisik dan rasa takut	74%	69%
18	Partisipasi publik secara langsung dalam perumusan dan penerapan kebijakan publik	72%	73%
19	Dukungan pemerintah dan penghargaan terhadap hukum internasional dan ketentuan HAM PBB	71%	58%
20	Kesetaraan warga negara	70%	67%
21	Desentralisasi pemerintahan secara demokratis yang dianggap paling sesuai bagi rakyat	68%	66%
22	Pencegahan penyalahgunaan sentimen, simbol, doktrin agama atau etnis oleh partai	65%	58%
23	Hak memperoleh pendidikan dasar	64%	61%
24	Hak-hak minoritas, migran dan pengungsi+rekonsiliasi	63%	70%
25	Transparansi, akuntabel, dan demokratis/tidaknya organisasi-organisasi masyarakat sipil	56%	59%

Sumber: Laporan Eksekutif Demos, 20 Januari 2005

### **B.1. KONSOLIDASI DEMOKRASI YANG BELUM AMAN**

Di luar partai politik, LSM sejatinya merupakan wadah artikulasi masyarakat yang paling digandrungi masyarakat terutama kalangan aktivis yang dulunya menjadi aktor gerakan mahasiswa. Hal ini ditunjukkan dengan semakin meningkatkan gerakan-gerakan LSM yang didirikan oleh masyarakat. Meski ada partai politik yang juga merupakan wadah utama sebagai penyaluran kepentingan politik LSM memiliki daya tarik tersendiri sebagai tempat masyarakat mengekspresikan kepentingan-

kepentingan politiknya. Tanpa berdasarkan survei, belakangan ini banyak kelompok-kelompok masyarakat yang lebih suka menyalurkan hasrat politiknya dalam gerakan-gerakan LSM. Apalagi tatkala gerakan LSM mendapatkan kemenangan politik dengan dilengserkannya kekuatan represif Soeharto. LSM dengan demikian menjadi leluasa bergerak melakukan pendampingan-pendampingan melakukan transformasi masyarakat dengan beragam kegiatan. LSM justru menjadi kekuatan strategis dalam memperkuat pembudayaan *civic culture* yang menjadi modal sosial (*sosial capital*) terkonsolidasinya demokrasi.

Dari pengamatan banyak pakar politik sejatinya proyek konsolidasi demokrasi di Indonesia pasca jatuhnya Soeharto pada 21 Mei 1998 belumlah membanggakan dan dapat dikatakan berhasil. Meski prasyarat-prasyarat prosedural-normatif sudah mulai dipenuhi akan tetapi aspek kultural demokrasi di Indonesia masih sangat rapuh.<sup>78</sup> Seolah yang bisa dikatakan sebagai keberhasilan politik gerakan demokratisasi adalah semakin menguatnya dukungan masyarakat terhadap demokrasi sebagai sistem politik yang terbaik. Hal ini dibuktikan dari survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) bahwa pandangan positif warga terhadap demokrasi mencapai rata-rata sekitar 72%. Namun, angka itu masih dianggap tidak cukup untuk menyimpulkan demokrasi di Indonesia telah terkonsolidasi. Sebab jika dibandingkan dengan prosentase dukungan di negara-negara lain, dukungan positif masyarakat di Indonesia masih belum memuaskan. Di negara demokrasi yang sudah matang pada umumnya pandangan positif warga terhadap demokrasi bisa lebih dari 84 persen. *Dus*, artinya

---

<sup>78</sup> *Kompas*, 03/09/2006.

dengan demikian dengan angka yang masih relatif kecil ini Indonesia masih termasuk dalam daftar negara demokrasi yang belum stabil seperti Turki.<sup>79</sup>

**TABEL 3.3**

**DUKUNGAN DEMOKRASI DI BEBERAPA NEGARA**

No	NEGARA	DUKUNGAN DEMOKRASI
1.	Jerman	93%
2.	Amerika Serikat	88%
3.	Jepang	88%
4.	Korea Selatan	84%
5.	Afrika selatan	85%
6.	Mesiko	71%
7.	Filipina	72%

Sumber : Kompas, 19/05/2006, Hlm. 2.

Di Indonesia tingginya tingkat toleransi atas keterlibatan tentara dalam politik praktis membuat rentan terhadap kemungkinan kudeta oleh tentara. Keterlibatan tentara dalam pertarungan politik praktis semakin membuktikan negara ini jauh dari nilai-nilai demokrasi. Realitas ini menunjukkan bahwa kalangan sipil belum berdaya secara politik dibandingkan militer. Sebagaimana telah diulas di awal dalam bab ini

<sup>79</sup> Kompas, 19/05/2006, Hlm. 2.

bahwa transformasi militer ke dalam kultur yang demokratis belumlah dapat dikatakan berhasil. Tarik-ulur militer untuk kembali dalam kancah politik praktis dalam tahun-tahun mendatang justru semakin kencang terjadi. Sebab hingga sekarang ini ada inisiatif dari kalangan elit politik terutama di kalangan DPR untuk membangun publik opini bahwa militer seharusnya tidak hengkang dari arena politik praktis. Inisiatif beberapa politisi untuk memberikan hak pilih TNI dalam pemilu merupakan langkah mundur untuk menarik kembali TNI dalam kancah politik. Tentara Nasional Indonesia tampaknya sedang berada di persimpangan jalan, antara meneruskan agenda reformasi dengan meningkatkan profesionalitas dan menahan diri dari politik, ataukah meninggalkan barak dengan membuka sedikit kebebasan politik di dalam tubuh lembaga pertahanan-pertahanan ini.

Aspek lain yang menghambat akan terkonsolidasinya demokrasi di Indonesia masihlah sangat banyak dan kompleks. Jika memakai kategori yang dipaparkan Juan J. Linz dan Alfred Stepan di atas, kinerja konsolidasi di Indonesia masih sangat minimal. Masyarakat politik yang di pandang Juan J.Linz dan Alfred Stepan harus otonom belum bisa direalisasikan secara maksimal. Meski sudah ada ruang politik yang sangat terbuka, dalam realitas praksisnya partai-partai politik dan lembaga-lembaga perwakilan belum mampu sebagai instrumen politik rakyat. Hasrat partai politik yang selalu ingin mengejar kekuasaan membuat lembaga ini begitu mudah melupakan cita-cita, ideologi, dan konstituen yang telah melahirkan dan membesarkannya. Idealisme partai politik (parpol) yang menghendaki partai berperan sebagai lokomotif dalam perubahan sosial politik ternyata dibelokkan menjadi saran

mencapai kekuasaan semata. Orientasi perjuangan partai pun tidak lagi mengakar pada rakyat, tetapi lebih menggantung pada kekuasaan. Sepak terjang partai politik secara umum di mata masyarakat belum mampu menyelaraskan antara idealisme dengan aspirasi konstituennya. Sebagai lembaga politik yang mewadahi aspirasi masyarakat yang diwakilinya keberadaan partai politik belum bisa menjamin hak-hak politik masyarakat. Begitu juga peran strategisnya dalam mendorong kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan negara. Kenyataannya, kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan negara kebanyakan dilakukan atas inisiatif masyarakat melalui ormas dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Ini menunjukkan bahwa kebanyakan parpol tidak mampu menerjemahkan peran mereka di masyarakat.<sup>80</sup>

Realitas kegagalan parpol sebagai lokomotif perubahan boleh jadi mengonfirmasi hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang dirilis pada April 2006. Survei LSI menyebutkan mayoritas partai politik terasing dari massa pemilihnya. Tipe terasing ini menggambarkan, pemilih merasakan fungsi intermediasi parpol begitu rendah dan partai tak punya hubungan emosional dengan pemilihnya. Keterasingan partai dan pemilihnya itu sangat dominan dalam sistem kepartaian di Indonesia.<sup>81</sup> Padahal dalam konteks negara yang semakin terkonsolidasi demokrasinya, tipe hubungan partai dengan konstituennya semestinya semakin integratif. Sehingga dengan demikian fungsi komunikasi politik partai bisa berjalan. Partai dapat menyerap aspirasi konstituennya dan kemudian diperjuangkan menjadi

---

<sup>80</sup> Liat hasil jajak pendapat Kompas, 11/09/2006.hlm. 5 dengan tema, *Menakar Idealisme dan Hasrat Kekuasaan Partai*.

<sup>81</sup> Kompas, 12/09/2006.

*policy* di parlemen atau disampaikan tuntutan pada eksekutif (pemerintah). Namun faktualnya, sekarang yang berkembang tipe komunikasinya adalah tipe pragmatis. Yakni partai mendekati pemilihnya hanya menjelang pemilihan umum saja. Wajar saja jika demikian partai mengalami disartikulasi dan gagal memperjuangkan kepentingan mayoritas pemilihnya. Loyalitas konstituen adalah loyalitas semu/temporer. Konstituen tak lebih hanya massa mengambang yang begitu cair dan mudah lari kemana saja dalam pemilu. Basis massa yang kuat hanyalah ilusi, sebab massa mudah digiring dengan politik uang.

Aspek ketiga yang mengonfirmasi bahwa konsolidasi demokrasi masih rawan adalah belum tegaknya supremasi hukum. Sudah sangat jelas bahwa sebuah supremasi hukum sangat dibutuhkan bagi konsolidasi demokrasi. Sejak reformasi digelontorkan menjadi model perubahan, perubahan untuk menegakkan supremasi hukum masih dalam titik yang kritis. Kemampuan pemerintahan pasca-Soeharto untuk menampilkan hukum yang adil sesuai dengan tuntutan masyarakat masih jauh dari angan-angan. Ini tercermin dari berbagai penanganan kasus-kasus korupsi tidak sampai tuntas. Penyelesaian tuntas atas berbagai kasus besar yang melibatkan tokoh-tokoh tenar, seperti politikus dan konglomerat, memang terkesan dilakukan setengah hati. Proses pengadilan mantan presiden Soeharto, ketua DPR Akbar Tandjung, pengadilan HAM Ad Hoc hingga vonis mati kepada beberapa konglomerat memang sempat mencuatkan sedikit optimisme masyarakat. Namun, sayangnya, optimisme tersebut terpusus lagi oleh kekhawatiran yang kembali terbukti. Putusan final berbagai kasus tersebut pada akhirnya masih mengecewakan publik. Peradilan

mantan presiden Soeharto dihentikan karena kesehatan. Status terdakwa Tandjung digantung. Sementara pengadilan HAM baru satu kali berani memvonis perwira tinggi TNI, tetapi itu pun masih diajukan banding. Belum lagi kasus-kasus bernuansa politis, seperti penembakan mahasiswa Trisakti dan kerusuhan Mei. Ketidaktegasan penyelesaian perkara yang demikian menyebabkan citra penegak hukum pun secara umum saat ini kembali terpuruk. Terakhir kasus pembunuhan aktivis HAM Munir semakin kabur dan mengambang. Vonis terhadap Pollycarpus akhirnya dibatalkan oleh MA. Padahal publik membaca bahwa aktor-aktor yang terlibat tersebut sudah sangat jelas. Namun *tokh* kekuatan hukum tak mampu menjamah pelangar hukum dan akhirnya banyak yang bebas tidak di penjara. Mahkamah Agung lewat putusan kasasinya menghukum terdakwa Pollycarpus Budihari Priyatno dua tahun penjara.

Realitas ini menunjukkan bahwa reformasi hukum di Indonesia masih sangat rapuh. Masyarakat masih mengalami kebingungan ke mana mereka harus mencari rasa keadilan jika lembaga-lembaga hukum tidak bisa menjadi benteng tegaknya keadilan yang sungguh-sungguh memihak pada kebenaran. Ini terbukti masih mudahnya hakim-hakim yang mengadili kasus-kasus besar disuap oleh pelaku kejahatan. Parahnya inisiatif Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim-hakim yang menyimpang justru dipatahkan kekuatan hukumnya oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Arah reformasi hukum yang dijanjikan akan menjadi panglima tampak semakin jauh dari harapan. Alih-alih semangat pemberantasan korupsi dan pembersihan aparat bobrok di pengadilan didukung, justru saat ini yang terjadi seperti

gelagat berbalik arah dalam penegakan hukum. Format legalistik formal ala rezim lampau yang kaku dan mengabaikan suara keadilan masyarakat kini di atas angin. Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/2006 yang mengabulkan hampir semua permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (KY) menegaskan hal tersebut. Kewenangan KY untuk mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim yang perilakunya tidak menunjang tegaknya kehormatan dan keluhuran martabat hakim kini dihilangkan. Selain itu, KY tidak dapat lagi memaksa pengadilan atau hakim menyediakan data untuk penyidikan yang diperlukan. Puncaknya, kewenangan mengusulkan sanksi atau pemberhentian bagi hakim bermasalah dipangkas pula. Praktis, secara hakiki habis sudah "gigi" kelembagaan KY.<sup>82</sup>

Dengan kenyataan seperti ini impian masyarakat untuk terwujudnya supremasi hukum yang memihak masih jauh dari angan-angan. Lagi-lagi resistensi dari lembaga peradilan sendiri untuk melakukan perubahan yang signifikan masih sangat besar. Masyarakat hingga sekarang masih memberikan sorotan miring terhadap lembaga-lembaga keadilan apakah mampu menjadi modal sosial membangun demokrasi yang berwibawa. Dengan lemahnya kesadaran supremasi hukum sekarang ini mustahil kasus-kasus korupsi yang merugikan negara dan rakyat akan dapat tertangani dengan tuntas. Bahkan data dari Lembaga Transparency Internasional menggambarkan kasus korupsi di Indonesia semakin buruk atau

---

<sup>82</sup> Kompas, 06/09/2004

menjadi-jadi. Liberalisasi politik ternyata berkorelasi positif dengan meningkatnya kasus-kasus korupsi. Buruknya kinerja pemberantasan korupsi ini tak lepas dari lemahnya supremasi hukum.

**TABEL 3. 4**  
**PERINGKAT KORUPSI INDONESIA**

No	Tahun	Indeks CPI	Peringkat
1.	1995	1.94	41 dari 41 negara
2.	1996	2.65	44 dari 54 negara
3.	1997	2.72	45 dari 52 negara
4.	1998	2.0	80 dari 85 negara
5.	1999	1.7	96 dari 99 negara
6.	2000	1.7	85 dari 90 negara
7.	2001	1.9	88 dari 91 negara
8.	2002	1.9	96 dari 102 negara
9.	2003	1.8	128 dari 133 negara
10	2004	2.0	135 dari 145 negara

Sumber : Tempo, 5 Juni 2005. hlm.77

Tak jauh dari bidang hukum yang masih terpuruk, perbaikan di bidang ekonomi juga belum bisa di jadikan modal strategis untuk membangun demokrasi yang kokoh dan stabil. Lambatnya proses pemulihan ekonomi hingga saat ini mejadi ancaman serius upaya konsolidasi demokrasi jika masyarakat umum semakin merasa tidak yakin bahwa demokrasi merupakan sitem pemerintahan yang terbaik dan mampu memberikan kesejahteraan bagi mereka. Hasil survei LSI di bidang ekonomi dari 1999-2006 membuktikan bahwa 76% responden merasakan bahwa ekonomi sekarang ini lebih buruk dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Bagi mereka proses demokratisasi yang sedang berjalan tidak memberikan kesejahteraan ekonomis.

Proses demokratisasi di Indonesia yang dimulai sejak 1999 lalu tidak berhasil merubah arah kebijakan ekonomi, yaitu kebijakan yang memihak kepada rakyat miskin. Karakteristik ekonomi yang oligarkhis, penguasaan aset oleh sedikit elit politik dan pemilik modal, masih kuat dirasakan. Dan parahnya kebijakan ekonomi yang dirancang, dengan segala keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah, ternyata lebih memukul rakyat kebanyakan ketimbang pemilik modal. Hal tersebut bisa dilihat dari kebijakan-kebijakan yang dibuat pada periode 2000-2006 yang masih sulit dikatakan memihak kepada publik. Secara sederhana indikasinya bisa dilihat secara anekdotal pada kebijakan-kebijakan penghapusan subsidi atas BBM, yang serta merta meningkatkan harga-harga barang dan jasa.<sup>83</sup> Kecenderungan pemerintahan yang mulai meninggalkan kebijakan penyubsidian dan mengarahkan

---

<sup>83</sup> Wahyu Prasetyawan, *Ekonomi dan Konsolidasi Demokrasi*, Dokumentasi LSI, 27/05/2006.

pada "ekonomi pasar" semakin membuat rakyat kecil semakin menderita. Seolah pemerintah tidak memperhatikan nasib usaha kecil yang kalah bersaing dengan pemodal-pemodal besar. Kebijakan ekonomi yang dirancang pemerintah tak memperluas aksesibilitas masyarakat kecil untuk melakukan perubahan ekonominya.

Sewindu gerakan reformasi gravitasi pertumbuhan dan pergerakan ekonomi masih berpusat pada kaum kapital dengan monopoli pasarnya. Kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintah justru mendorong tingginya inflasi. Padahal inflasi jelas menggerogoti daya beli anggota masyarakat lapis bawah. Sebagai akibatnya tak heran jika angka kemiskinan meningkat menjadi 22,9% pada 2006, pada 2005 mencapai 18,6%. Dengan kemiskinan yang semakin meningkat ini membuktikan bahwa pertumbuhan ekonomi yang diperjuangkan pemerintah selama ini tak mampu menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat. Kemampuan daya serap berbagai industri dan sektor riil cenderung menurun menyebabkan angka pengangguran semakin melebar.

Kegagalan-kegagalan lembaga demokrasi dari hasil reformasi seperti; partai politik, presiden beserta birokrasinya dan parlemen dalam membuat kebijakan yang lebih memihak kepada orang yang paling miskin (*pro poor policy*) dalam konteks penguatan konsolidasi demokrasi sungguh tidak akan menghasilkan kinerja konsolidasi demokrasi yang stabil. Kegagalan ini semestinya menjadi tatangan baru

lembaga demokrasi untuk mengulangkaji *policy-policy* yang sungguh-sungguh mengubah kesejahteraan rakyat.

Lebih ekstrim lagi Vedi R.Hadiz justru memberikan analisis bahwa gerakan transisi demokrasi tidak menghasilkan demokrasi yang diinginkan, melainkan menghasilkan tata pemerintahan baru yang di isi oleh "penjarah" dengan suatu sistem yang ciri, pola, logika dan dinamika mendasarnya dibentuk dan dijalankan oleh politik uang dan kekerasan. Dengan tata kehidupan politik demikian di mana logika sistem yang baru mengandalkan politik uang dan kekerasan, tokoh-tokoh reformis yang berjuang menggunakan institusi politik baru menjadi bekerja berdasarkan kebutuhan untuk menguasai institusi dan sumber daya negara guna menjamin *survival* politik mereka sendiri. Yang cenderung terjadi adalah kompromi dan negosiasi di belakang layar di antar elit yang menjamin kelanggengan posisi mereka. Hasil yang paling jelas dari semua ini adalah penghambatan agenda reformasi. Dan ironisnya logika "penjarahan" ini berlangsung terus-menerus. Maka menjadi wajar tokoh pro-demokrasi semacam Faisal Basri dan Bara Hasibuan terpaksa terpinggirkan karena tidak memiliki kekuatan patronase berdasarkan menggunakan uang dan kekerasan.<sup>84</sup>

Adapun jika merujuk pada indikator-indikator konsolidasi demokrasi sebagaimana diteoritisasikan oleh Larry Diamond diawal skripsi ini dapat

---

<sup>84</sup> Vedi R.Hadiz, *Menimbang Gagasan "Transisi Demokrasi" di Indonesia*, dalam A.E. Priyono et.al, *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, (Jakarta, Demos, 2003). Hlm.62-63.

digambarkan bahwa transisi demokrasi di Indonesia sedang berkembang sebagai berikut:

**TABEL 3. 5**

**REALISASI INDIKATOR DEMOKRASI PASCA-ORDE BARU**

Level	Norma dan Kepercayaan	Perilaku di Lapangan dalam Fase Transisi Demokrasi
Elit	<p>Kebanyakan pemimpin yang signifikan dari organisasi-organisasi opini, kultur, bisnis, dan sosial percaya pada legitimasi demokrasi. Semua pemimpin utama pemerintahan dan partai-partai yang signifikan secara politik, percaya bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan terbaik dan bahwa aturan-aturan dan lembaga konstitusional tersebut layak mendapatkan dukungan.</p>	<p>Relaisasinya semenjak proses liberalisasi politik 1998, elit pemerintahan (garis lunak) dan kelompok oposisi moderat mempercayai bahwa demokrasi menjadi pilhan politik pasca-Orde Baru. Bahkan secara <i>de-facto</i> ini didukung dengan adanya amandemen UUD 1945 sehingga <i>compatibel</i> dengan demokrasi yang sedang diperjuangkan. Begitu juga mayoritas partai politik yang signifikan mempercayai dan memperjuangkan demokrasi. Partai Golkar, PDI-P, PKB, PAN, PKS, PBB, PDS dan PDS sebagai partai yang memiliki legitimasi cukup kuat dari rakyat sepakat untuk memperjuangkan demokrasi. Namun masih ada anggapan bahwa demokrasi yang direalisasikan masih pada tahap prosedural. Sehingga dengan demikian perjuangan pelembagaan demokrasi masih menjadi tantangan yang segera dikonsolidasikan.</p>
Organisasi	<p>Semua partai, kelompok kepentingan dan gerakan sosial yang signifikan secara politik mendukung legitimasi demokrasi, aturan-aturan, dan lembaga-lembaga konstitusional spesifik negara tersebut, dalam anggaran dasar, tulisan-tulisan, dan deklarasi-deklarasi mereka.</p>	<p>Sejak liberalisasi politik seluruh organisasi massa di Indonesia sepakat memperjuangkan demokrasi. Dua organisasi massa terbesar seperti NU dan Muhammadiyah yang memiliki suara politik signifikan mengupayakan terealisasinya demokrasi. Dua organisasi ini secara kompetitif bekerja memperkuat konsolidasi demokrasi. Meskipun disamping kedua organisasi ini banyak organisasi lain yang juga berjuang menegakkan demokrasi. LSM terutama adalah kekuatan signifikan</p>

		yang terus mengupayakan konsolidasi demokrasi.
<b>Massa</b>	Lebih dari 70% publik secara konsisten percaya bahwa demokrasi lebih baik daripada segala bentuk pemerintahan lainnya dan bahwa demokrasi yang ada di negeri tersebut adalah bentuk pemerintahan yang paling cocok bagi negeri tersebut.	Secara umum sebagaimana riset LSI dukungan warga terhadap demokrasi semakin positif. Setidaknya dukungan terhadap demokrasi sekarang sudah mencapai 72 %. Ini menunjukkan bahwa masyarakat semakin yakin bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dianggap baik dibandingkan dengan masa sebelumnya. Meskipun memang ada kelompok yang menginginkan pemerintahan Islam misalnya, namun jumlah mereka tak melebihi 15 %. Keyakinan ini menjadi modal sosial dan peluang bahwa demokrasi perlu dikonsolidasikan lebih lanjut.

Diolah dari berbagai sumber

Mengacu pada deskripsi di atas memang dapat dikatakan konsolidasi di Indonesia sudah mulai terealisasi. Persoalannya konsolidasi tersebut belum sepenuhnya maksimal. Dengan kata lain proses demokratisasi masih dalam batas yang prosedural atau minimal. Maka menjadi wajar jika kalangan ekstrim penganut demokrasi berpendapat bahwa demokrasi di Indonesia masih mengambang. Pendapat ini muncul jika mengamati konstelasi politik di mana ada penilaian bahwa kalangan aktivis demokrasi yang cukup progresif kalah dalam kontestasi politik. Namun ini tidak menjadi soal sebab prosedur kompetisi politik telah dan akan dibingkai seterusnya dalam koridor yang demokratis. Pemilu sebagai tolok ukur minimal mengenai proses pencapaian kekuasaan yang demokratis telah dapat diselenggarakan dengan baik. Bahkan secara teknis upaya kompetisi dalam pemilu terus mencari bentuk sehingga partisipasi politik rakyat dapat ditingkatkan dengan maksimal.

## **B. 2. PILIHAN-PILIHAN POLITIK GERAKAN LSM PASCA ORDE BARU**

Dari spektrum politik yang jelas tidak berpihak pada gerakan masyarakat sipil yang progresif memajukan demokrasi, jelas dalam proses politik berikutnya pilihan-pilihan politik harus ditegaskan kembali oleh kalangan aktivis LSM untuk menciptakan momentum baru bagi perubahan. Kegagalan merebut instrumen politik reguler tidak berarti aktivis LSM kehilangan kreativitas gerakan untuk mendorong dan memajukan demokrasi. Meski kalau dikalkulasi secara politis tidak semaksimal ketika mereka menguasai institusi-institusi demokrasi yang sesungguhnya, mencari alternatif pemberdayaan dalam ranah masyarakat sipil adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari. Demokrasi yang sangat oligarkis justru merupakan ujian bagi kekuatan-kekuatan masyarakat sipil pro-demokrasi untuk merebut basis massa dibawah untuk diberdayakan dengan beragam isu yang sejalan dengan proyek demokratisasi. Hasil kajian dari *Demos* mengidentifikasi bahwa pilihan-pilihan baru yang muncul dari gerakan para aktivis yang konsisten dengan perjuangan demokrasi dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar.<sup>85</sup> (1) gerakan kelompok-kelompok aksi berbasis isu spesifik, (2) gerakan berbasis massa-sektoral, (3) gerakan perluasan massa lintas-sektoral, (4) gerakan representasi lokal.

---

<sup>85</sup> Tempo, 28 Agustus 2005. hlm. 66.

Kelompok pertama adalah jenis yang dikerjakan aktivis kelompok aksi yang mendasarkan diri pada isu spesifik seperti hak asasi manusia, antikorupsi, dan kesetaraan jender. Jenis gerakan ini adalah yang paling umum ditemukan diberbagai wilayah dengan persebaran yang hampir merata. Kelompok kedua adalah mereka yang mengerjakan tema yang mendapatkan massa cukup luas, seperti konflik tanah, perburuhan, dan pendampingan kaum miskin kota. Inilah gerakan demokrasi berbasis massa-sektoral, karena agenda yang mereka kerjakan sangat berkaitan dengan kepentingan sektoral dari segmen terbesar Indonesia, yakni petani, buruh dan kelompok miskin kota. Kelompok ketiga adalah mereka yang mencoba menggalang gerakan berbasis massa lintas-sektoral. Mereka umumnya melibatkan komponen masyarakat yang lebih luas dari sekadar konstituen berbasis isu spesifik. Sementara kelompok keempat adalah jenis gerakan yang dikerjakan para aktivis yang berusaha mengembangkan representasi lokal, yakni sebuah upaya perluasan konstituen gerakan bukan dengan basis kesamaan isu tetapi atas nama keentingan lokal-geografis, baik dalam lingkup wilayah administratif maupun atas dasar alasan-alasan budaya.

Dengan modus langsung melakukan "konsolidasi" kekuatan berbasis rakyat melalui penguatan kompetensi politik sehingga rakyat mampu melakukan aksi perlawanan atau kontrol, maka pilihan-pilihan strategi ini menjadi tawaran baru atau *counter movement* untuk secara perlahan mendeligitimasi kekuatan politik oligarki yang sangat elitis. Maka tidak heran sekarang ini banyak muncul LSM-LSM baru dengan beragam isu yang telah disebutkan di atas. Kekuatan-kekuatan politik

masyarakat yang telah lama dalam posisi lumpuh dan tak berdaya secara politis mulai diorganisir dengan modus-modus gerakan yang baru. Kalangan aktivis LSM yang radikal pada umumnya terjun langsung dalam kehidupan masyarakat yang didampinginya untuk bisa "menyatu dan merasakan penderitaan hidup rakyat" sembari melakukan penyadaran-penyadaran politik bahwa secara struktural rakyat dalam situasi marginal dan tertindas.

Sebagai contoh gerakan petani di Batang, dengan komando Handoko Wibowo, seorang warga lokal yang memiliki inisiatif perlawanan terhadap pengusaha yang merampas hak-hak petani adalah profil politik pemberdayaan yang menghasilkan harapan baru bahwa demokrasi mampu dibangun dari bawah. Perjuangan Forum Perjuangan Petani Batang (FPPB) yang berkaitan dengan proses *recaliming* tanah untuk dikembalikan kepada petani merupakan wujud konkret sebuah "intensifikasi demokrasi" di ranah masyarakat sipil yang menunjukkan keberhasilan pembangunan demokrasi di luar *mainstream* utama. Forum-forum warga diperkuat kapasitasnya sehingga perlawanan terhadap marginalisasi tanah pertanian dapat direbut kembali. Meski dalam konteks "politik praktis" tidak dijamah namun kekuatan massa petani yang solid dapat menjadikan mereka diperhitungkan dalam konstelasi politik lokal. Gerakan Handoko Wibowo bersama ribuan petani

memberikan sebuah pertanda baru bahwa pada akhirnya rakyat mampu menentukan masa depan yang diimajinasikan.<sup>86</sup>

Dengan fokus isu yang berbeda, gerakan LSM lainnya dengan isu seperti gerakan antikorupsi sebagaimana digalang oleh Saldri Isra di Forum Peduli Sumatra Utara (FPSB) atau aksi pendampingan terhadap kaum miskin kota yang dimotori Wardah Hafidz melalui gerakan UPC (Urban Poor Concorcium) merupakan "cara pandang lain" dari proses demokratisasi di tingkat bawah yang secara riil mendorong rakyat menjadi kekuatan utama perubahan. Ini adalah pembangunan *political citizenship* yang mutlak diperjuangkan sebagai sebuah usaha menyempurnakan kelemahan-kelemahan institusi demokrasi yang resmi. Cara pandang lain semacam ini menjadi penting untuk diperkuat *bargaining* politiknya sehingga memiliki pengaruh politik yang signifikan. Dalam jangka panjang kekuatan masyarakat sipil semacam inilah yang akan menyokong sebuah demokrasi yang sabil.

Namun memang model gerakan semacam ini memerlukan kesabaran dan kecanggihan politik tingkat tinggi, sebab dalam praktiknya tidak mudah membangun kesadaran politik di tingkat akar rumput seperti itu. Jika *leader* politik yang menggawangi tidak mampu memahami karakter sosiologis masyarakat yang diberdayakan, serta mampu memetakan aktor-aktor dominan yang bisa dijadikan aliansi gerakan, maka kepercayaan-kepercayaan atau simpati rakyat sukar diraih.

---

<sup>86</sup> Muhammad Qodari, *Sebuah Figur dalam Gerakan Petani Batang*; Pengalaman dari Jawa Tengah, dalam A.E. Priyono, *Op.Cit*, hlm.204-227.

Budaya apoliis akibat depolitisasi pada zaman Orde Baru merupakan warisan budaya politik yang mengakibatkan masyarakat sulit diajak untuk bergerak melakukan perlawanan dan aksi pemberdayaan. Yang lebih mengerikan sekarang ini "kesadaran kolektif" masyarakat bawah telampau banyak menyimpan memori kekecewaan akibat proses reformasi yang justru mengakibatkan semakin susahny *survival* ekonomis. Di mana pun, rakyat mengalami kekecewaan yang bertubi-tubi akibat mereka selalu dibohongi oleh janji-janji elit politik pada masa awal gerakan reformasi digerakkan. Maka jika simbol kekuatan politik rakyat baru (yang berorientasi politik berbais komunitas) ini gagal memberikan jawaban konkret yang menjadikan kesejahteraannya lebih baik, persepsi mereka tentang demokrasi akan semakin negatif.

Di samping itu, keberhasilan model pemberdayaan semacam ini tidak hanya dipengaruhi oleh banyaknya massa yang mendukung, namun juga kemampuan aktor LSM yang bersangkutan untuk membangun dan memperkuat jejaring dengan aktor dominan yang berpengaruh. Di tengah budaya patronase (terutama ekonomi dan politik) yang masih kuat, agak begitu susah kiranya merebut kepercayaan aktor dominan untuk turut dalam agenda perubahan. Sebab pada umumnya gerakan pemberdayaan semacam ini juga akan ditekan oleh kekuatan *status quo* baik itu konglomerat lokal, politisi lokal yang justru lebih konservatif. Oleh karenanya gerakan pemberdayaan yang memiliki risiko yang sangat tinggi seperti ini harus mampu menjalin jejaring gerakan lainnya sehingga tidak mudah dilumpuhkan. Kasus

Handoko di Batang cukup fenomenal karena aktor-aktor di luar yang mendukung sangat kuat. Jejaring seorang Handoko di Batang, Saldi Isra di Sumatra atau Wardah Hafidz sudah relatif luas. Karenannya dalam wilayah yang lain menjadi sebuah persoalan tatkala jejaring yang dimiliki aktor pemberdayaan sangat lemah maka kecil kemungkinan gerakan LSM tersebut bisa menimbulkan gelombang perubahan. Ini adalah salah satu faktor krusial tatkala gerakan yang dimaksud ingin merubah relasi struktur kekuasaan yang dihadapinya. Dan celakanya sudah menjadi sesuatu yang umum gerakan-gerakan seperti ini mesti berhadapan dengan teror atau tindakan kekerasan aparat atau premanisme yang sengaja dibikin oleh aktor dominan status quo yang tidak menghendaki perubahan.

Ditinjau dari segi kompetensi dalam melakukan pemberdayaan sehingga aksi-aksi yang dibangun LSM mampu melakukan transformasi dari suara rakyat menjadi kedaulatan politik yang berpengaruh dengan model pemberdayaan jumlahnya masih sangat sedikit. Sepanjang transisi demokrasi sekarang ini LSM-LSM yang cukup progresif dalam mendorong pemberdayaan dengan basis komunitas yang mampu menjadi "aksi kolektif" masih kalah banyaknya jika dibandingkan dengan LSM yang hanya berorientasi proyek dengan isu-isu *good governance* beserta turunannya. Dalam konteks demikian bisa difahami bahwa eksperimentasi gerakan LSM dengan fokus isu-isu dari keempat kelompok di atas masih sangat kecil bisa diyakini sebagai gerakan alternatif memajukan konsolidasi demokrasi. Pilihan-pilihan gerakan alternatif seperti gerakan buruh, tani, miskin kota, gerakan antikorupsi, gender dalam spektrum

politik yang luas tidak bisa dikatakan solid sebab dalam realitasnya mereka sangat terfragmentasi.

Secara umum inilah aktor-aktor beserta isu yang dapat diidentifikasi dan memiliki sumbangan yang cukup signifikan dalam memajukan konsolidasi demokrasi. Meski persebaran wilayahnya masih jauh dari populasi masyarakat di Indonesia namun gerakan-gerakan LSM ini memiliki peran yang cukup penting dalam membangun kewarganegaraan baru yang lebih partisipatif.

**TABEL 3. 6  
PARA AKTOR DAN ISU GERAKAN LSM**

Wilayah Penelitian	A	B	C	D	E	F	G	H	Jumlah Aktor
	Buruh dan Miskin Kota	Politik Petani	Community Development/ Pluralisme	Watchdog	Jender	HAM	Jaringan Pro-Demokrasi	Bos Lokal dan Kontra Demokrasi	
I Jakarta	1, 2, 3, 4, 5		1	1, 2, 3, 4	1, 2	1	1, 2, 3, 4	1, 2, 3, 4	21
II Jateng		1	1, 2						3
III Yogya			1	1	1			1	4
IV Jatim				1	1			1	3
V Aceh						1, 2, 3, 4, 5			5
VI Sumut	1			1					4
VII Sumbar				1, 2					2
VIII Sumsel				2					1
IX Kalbar								1	2
X Sulsel									1
XI Sulteng									1
XIII Papua						1, 2	1	1	4
<i>Juml. Aktor</i>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>51</b>

Sumber : Riset ISAI-SAREC Fase II dalam AE. Priono et.al, *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, Demos, 2003.

**Keterangan :**

IA1	: FNBI (Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia)	VIA1	: Herwin Nasution (KPS)
IA2	: Aspek/Fokuba	VID1	: KIPPAS
IA3	: UPC (urban poor Consorsium)	VIH1	: IPK (Ikatan Pemuda Karya)
IA4	: ISJ (Institut Sosial Indonesia)	VIH2	: Musa Gurning
IA5	: Sanggar Ciliwung	VIID1	: P3SD
IC1	: SNB (Solidaritas Nusa Bangsa)	VIID2	: KAN
ID1	: LeIP (Lemabaga Kajian dan Advokasi Hukum Indonesia)	VIID1	: Fitra
ID2	: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan)	IXC1	: AR Mercer (Yayasan Pancur Kasih)
ID3	: AJI (Aliansi Jurnalis Independen)	IXH1	: Oesman sapta Odang
ID4	: MWCC (Media Watch and Consumer Center)	XE1	: Zohra Adi Baso
IE1	: Kalyanamitra	XIC1	: YPR (Yayasan Pendidikan Rakyat)
IE2	: LBH Apik	XIIF1	: Elsham
IF1	: KontraS	XIIF2	: Mama Yosefa
IG1	: INFID (International NGO's Forum on Ind. Development)	XIIG1	: Foker-LSM (Forum Kerjasama LSM)
IG2	: Walhi (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia)	XIIH1	: Presisium Dewan Papua
IG3	: AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Indonesia)		
IG4	: LMND (Liga Mahasiswa Nasional Demokrasi)		
IH1	: Eggi Sujana		
IH2	: FPI (Front Pembela Islam)		
IH3	: AAK (Aliansi Anti Korupsi)		
IIB1	: Handoko Wibowo		
IIC1	: Forom Gedangan		
IIC2	: Jhony Simanjuntak (ATMA)		
IIC1	: Dian Interfidei		
IID1	: Parwi (Parliamentary Watch Indonesia)		
IIIE1	: Rifka Annisa		
IIIH1	: GPK (Gerakan Pemuda Ka'bah)		
IVD1	: Syirikit Syah (LKM)		
VF1	: Gaya Nusantara		
VF2	: SIRA		
VF3	: Kontras Aceh		
VF4	: ACSTF (Acehnese Civil Society Task Force)		
VF5	: PCC		

### C. LSM, MASYARAKAT SIPIL DAN TRANSVALUASI DEMOKRASI

*Review* proyek konsolidasi demokrasi dan *positioning* masyarakat sipil sebagaimana terurai di atas semakin memberikan legitimasi dan "hak moral" bahwa masyarakat sipil harus menjadi kekuatan alternatif yang mendorong proses pelebagaan demokrasi yang stabil. Soalnya, sudah menjadi gambaran umum bahwa lembaga-lembaga demokrasi sekarang ini dalam posisi yang tidak cakap/lemah menyelesaikan problem yang mengiringi transisi. Di samping itu aktor-aktor strategis yang menjadi pelaku dilembaga-lembaga tersebut masihlah orang lama yang tidak sepakat dengan gerakan pro-demokrasi. Jika pada masa pra-reformasi gerakana masyarakat sipil melalui aksi gerakan LSM telah menyumbangkan transformasi masyarakat secara gradual perihal proyek (deseminasi wacana) demokratisasi dalam dunia politik Orde Baru (*polity-separation democratization*) yang kemudian berlanjut dengan ekspansi gerakan perlawanan (*polity-ekspansion democratization*) dengan menggandeng kekuatan masyarakat secara luas menggulingkan sistem politik otoriter Soeharto, maka dalam proyek konsolidasi demokrasi sekarang ini haruslah ada pergeseran orientasi gerakan LSM untuk menyertakan/mendorong perubahan kualitatif (*polity-transvaluation democratization*) di dalam polity mengarah pada budaya politik demokrasi yang sesungguhnya. Tantangan ini tentu mengandaikan reorientasi dan reposisi gerakan LSM dalam memandang proses konsolidasi demokrasi itu sendiri.

Maksudnya jika ada analisis LSM mengalami kebingungan akibat hilangnya *state-otoritarianism* sebagaimana di baca oleh Indra J. Piliang dalam awal bab ini, maka disinilah relevansi reorientasi gerakan LSM dalam merumuskan agenda praksis baru gerakannya. Dalam bahasa lain, pergeseran orientasi ini adalah perumusan ulang *common enemy* gerakan LSM. Dalam pembacaan J. Nasikun, menyangkut proses konsolidasi demokrasi setidaknya meniscayakan tiga prasyarat penting yang harus dibaca dan diagendakan kaum prodemokrasi.. *Pertama*, imperatif terjadinya transformasi negara untuk membuat dirinya bukan hanya makin kuat di atas dukungan legitimasi warga negara, tetapi juga menjadi semakin terbuka, akuntabel, dan partisipatoris. Tentu saja harus dipahami bahwa tanpa tekanan dan dukungan yang kuat dari perkembangan masyarakat sipil, proses konsolidasi demokrasi jelas akan menghadapi banyak hambatan dan rintangan. Maka persyaratan kedua yang harus dipenuhi bagi keberhasilan konsolidasi adalah menyangkut tuntutan transformasi masyarakat sipil yang selama ini memiliki posisi lemah untuk menjadikan dirinya semakin kuat di hadapan negara dan pasar di dalam merepresentasi dan mengagregasi kepentingan-kepentingan seluruh lapisan dan kelompok masyarakat.

Kemudian prasyarat ketiga adalah yang akan menjadi penting di era ekspansi globalisasi di masa mendatang, adalah pentingnya dukungan intersepsi atau orkestrasi gerakan prodemokrasi dengan beragam gerakan pemberdayaan masyarakat sipil, untuk menyebut gerakan kesetaraan dan keadilan jender, gerakan perlindungan hak-hak asasi manusia, gerakan pembaharuan agraria, gerakan advokasi penduduk miskin,

dan gerakan pelestarian lingkungan sebagai diantara yang paling penting. Dengan ketiga langkah inilah transisi demokrasi akan semakin terkonsolidasi secara substantif.<sup>54</sup>

Dalam pada itu, menjadi kewajiban bahwa masyarakat sipil dengan LSM sebagai instrumen politiknya harus melakukan pembenahan secara menyeluruh. Sekarang ini pasca sewindu gerakan reformasi gerakan LSM harus memperhatikan beberapa perkembangan sebagaimana di ungkap oleh J. Nasikun dimuka. *Pertama*, kenyataan di lapangan dalam batas-batas tertentu negara masih memandang gerakan masyarakat sipil sebagai "gangguan" maka perjuangan masyarakat sipil perlu diperlemah atau ditekan. Pasalnya konfigurasi politik pasca-reformasi tidaklah diisi sepenuhnya oleh kaum demokrat. Kekuatan kelompok *status quo* masih sangat menonjol terutama militer dan birokrasi. *Kedua*, ditengah lemahnya *state*, fundamentalisme pasar juga menjadi hambatan bagi penguatan demokrasi. Pasalnya, era globalisasi sekarang ini negara terdorong menaati "disiplin pasar" neo liberal dengan sebuah skenario negara minimal. Bisa jadi aparat negara tidak lagi dependent terhadap kelompok *satus quo* melainkan kini tergantung pada regulasi disiplin pasar. Transformasi di internal masyarakat sipil terutama dalam penguatan kapasitas/kompetensi organisasi termasuk masalah sumber daya dan pembangunan sistem, keluasan jaringan dan kemampuan negosiasi politik untuk mengubah struktur relasi kekuasaan haruslah diperhitungkan. Sebab jika mengacu pada konteks sekarang ini *scope* yang harus diberdayakan dan dikontrol oleh masyarakat sipil menjadi

---

<sup>54</sup> Nasikun, *Konsolidasi Demokrasi Setengah Langkah*, Tempo, 28 Agustus 2005

semakin bervariasi. Isu-isu keadilan, jender, lingkungan, HAM, pembaharuan agraria, pembelaan terhadap masyarakat miskin, pengawasan birokrasi, polisi, parlemen dan seterusnya adalah *scope* program yang sangat luas dan membutuhkan banyak LSM dengan aktivis-aktivis yang sungguh-sungguh kredibel dan kompeten. Gerakan LSM tidak lagi berhadapan dengan konservatisme negara/*state* melainkan juga dengan disiplin pasar bebas yang tidak sehaluan dengan demokrasi.

Boleh jadi sekarang dari sisi kuantitatif jumlah LSM semakin banyak namun dalam konteks kualitasnya masih patut dipertanyakan. Sebab dalam praktiknya, perspektif aksi gerakan masyarakat sipil menyangkut trilogi dasar perjuangannya seperti kemandirian (*autonomy*), keswadayaan (*self-supporting*) dan keswasembadaan (*self-generating*) masih belum bisa dipenuhi dan masih menjadi problematika tersendiri di tubuh LSM. Studi Adi Suryadi Culla tentang WALHI dan YLBHI yang nota bene merupakan LSM yang cukup memiliki kompetensi dan berpengalaman baik pada zaman Orde Baru maupun pasca-Orde Baru membuktikan bahwa mereka masih belum bisa memenuhi ketiga kriteria tersebut. Terutama dalam konteks kemandirian finansial dan kemampuan para aktifisnya untuk memperjuangkan isu yang diusungnya. Kebanyakan gerakan LSM belum bisa melepaskan persoalan finansial. Salah satu masalah krusial yang senantiasa dihadapi oleh LSM adalah selalu tergantung terhadap *funding agencies*. Ketergantungan dana membuat banyak LSM harus menyesuaikan program-program yang ditawarkan dengan isu-isu strategis yang diinginkan oleh lembaga donor. Sebab jika program kerja sama yang ditawarkan "digugat" lembaga donor tidak akan lagi melanjutkan kerja sama. Disinilah

problematikanya kemandirian LSM tatkala secara nyata dituntut transparan, bersih dan tidak terkooptasi oleh negara, pasar atau lembaga donor.

Persoalan berikutnya karena orientasinya tidak lagi pewacanaan atau ekspansi perlawanan untuk menggulingkan rezim melainkan transvaluasi budaya politik untuk 'memfasilitasi transisi dan konsolidasi demokrasi' melalui institusi demokrasi yang bermakna. Maka dari itulah gerakan LSM harus "menyatu" dengan masyarakat. Kecenderungan selama ini antara LSM dengan masyarakat ada jarak sehingga terkadang LSM dituding negatif oleh masyarakat. Fase konsolidasi adalah memperjuangkan masyarakat menjadi aktor otonom yang mampu mendayagunakan institusi demokrasi ketika mereka mencoba memajukan ide dan kepentingan mendasar mereka dan tidak lagi bergantung dengan 'instruksi' lembaga tertentu seperti partai politik atau LSM. Jadi dengan demikian secara praktis, hubungan integratif antara LSM dengan masyarakat untuk pembudayaan nilai-nilai demokrasi menjadi keniscayaan. Sebuah paradoks jika LSM masih memposisikan dirinya sebagai "perekayasa" demokrasi yang elitis. Argumen ini ingin mengungkapkan bahwa masyarakatlah yang menjadi subyek perjuangan kontrol terhadap lembaga-lembaga negara atau pasar yang berlawanan dengan nilai-nilai demokrasi. Masyarakatlah yang akan menjadi pencipta sejarah demokrasi di Indonesia.

Dalam konteks ini, menjadi problem baru setelah melihat beberapa catatan kegagalan diatas adalah apakah aktor masyarakat sipil yang pro-demokrasi akan meneruskan perjuangannya dengan cara yang lama atau beralih ke cara dan strategi yang baru. Yang dimaksud dengan cara lama adalah perjuangan masyarakat sipil

secara terus menerus dengan melawan negara dan politik, seperti ketika di bawah Soeharto, untuk secara demokratis membebaskan sedikit demi sedikit masyarakat pada umumnya dengan melakukan tindakan langsung sembari pelan-pelan membatasi dan melobi negara dan para politisi. Cara baru adalah memberikan perhatian utama dalam mendukung organisasi yang terdiri dari orang-orang kelas bawah dan berdasar kepentingan yang sama, namun dalam kaitannya dengan negara dan politik, dan kemudian bersama mereka, selangkah demi selangkah, mencoba mereformasi, mendemokratisasi, dan menggunakan demokrasi. Dengan carai ini demokrasi bisa dimaknai sebagai sebuah kontrol yang luas atas keputusan publik yang mengikat secara kolektif, oleh orang yang memiliki kedudukan setara dan memiliki identifikasi yang jelas tentang lingkup keputusan publik sebagaimana mereka memberikan keputusan-demos.

Tatangan menggunakan cara baru ini menjadi sangat relevan sebab dalam proses transisi sekarang ini ditemukan fakta bahwa institusi demokrasi tidak berguna bagi masyarakat. Institusi demokrasi yang baru terbukti masih dikuasai oleh kroni politik Orde Baru dengan jaringan oligarkisnya. Sehingga tidak heran meski dalam fase transisi sekarang ini dibentuk institusi-institusi *good governance* seperti; KPKPN, Komnas HAM, BPPN, KY, KPPU, KPK atau lembaga pengawas lainnya yang bermaksud melakukan perbaikan tata pemerintahan- namun kalau aktor lama masih menguasai institusi strategis tersebut, maka dapat dipastikan hasil yang akan perjuangakan sangat terbatas. Penciptaan pemerintahan yang baik, demokrasi yang baik, bukan masalah mengutak-atik kerangka institusional yang ada, tetapi

memerlukan kemenangan politik kekuatan-kekuatan yang mempunyai kepentingan terhadap reformasi.

Jadi dengan demikian dalam kerangka proyek konsolidasi yang lebih *sustainable*, gerakan LSM pro-demokrasi sebagai kekuatan alternatif harus bergerak dalam dua ranah. Pertama, penguatan basis konstituen sehingga memiliki legitimasi politik yang riil dari masyarakat. Kerja-kerja pembasisan menjadi semakin penting sebab ini menjadi kekuatan LSM untuk berjuang. Kemudian yang kedua, penguasaan institusi demokrasi menjadi penting dengan cara mendorong masyarakat untuk mampu berpartisipasi aktif dalam politik reguler. Jika kedua agenda ini dapat dimaksimalkan gerakan masyarakat sipil akan menjadi semakin terfokus untuk mendorong perubahan-perubahan yang lebih substantif. Yang paling penting untuk tidak dikecualikan adalah pentingnya membangun jejaring gerakan dan komunikasi politik di dalam masyarakat sipil sendiri sehingga lebih solid dan *organised*. Ini merupakan modal sosial penting sehingga beban yang berat yang dipikul oleh aktor-aktor yang bersangkutan dapat *dishare* dengan aktor lainnya. Sudah menjadi tidak relevan jika masing-masing aktor perubahan merasa memiliki klaim politik paling benar dan legitimate. Sekecil apapun kekuatan yang dimiliki oleh gerakan lain jika ada komunikasi dan pembagian job mesti akan menjadikan masyarakat sipil tangguh dalam berjuang. Sebab tak bisa dipungkiri bahwa yang di lawan oleh gerakan masyarakat sipil adalah kelompok politik *status quo* yang sudah establish dan *organised*.

LSM-LSM yang konsisten dengan demokrasi harus mampu membangun sinergi gerakan secara maksimal sehingga tidak terpecah-pecah. Rancangan ini merupakan strategi yang mesti diperjuangkan sebab selama ini tidak bisa dimungkiri gerakan-gerakan LSM di lapangan sangat terpecah, bersifat sektoral dan tidak dapat bersatu.<sup>55</sup> Gerakan miskin kota misalnya kehilangan kaitan atau komunikasi dengan gerakan buruh dan petani. Fragmentasi semacam ini dalam konteks perjuangan politik jelas merupakan masalah tersendiri yang pasti menghambat. Akhirnya, untuk mencapai soliditas gerakan semacam ini permasalahan krusial yang penting untuk dipertimbangkan adalah bagaimana kalangan LSM mampu melakukan kaderisasi kepemimpinan yang *capable*, inklusif dan merakyat. Dalam banyak kasus soalnya sering ditemukan tipe kaderisasi kepemimpinan di internal LSM juga sangat lemah.

---

<sup>55</sup> Tempo, 10 Oktober 2004, hlm. 72