


Jurnal Sejarah dan Nilai Budaya

# JEJAK NUSANTARA



**BUDAYA DEMOKRASI  
DAN DEMOKRASI  
YANG BERBUDAYA**

# JEJAK NUSANTARA

Jurnal Sejarah dan Nilai Budaya

## Penerbit

Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya,  
Direktorat Jenderal Kebudayaan,  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia

## Pembina

Kacung Marijan  
Direktur Jenderal Kebudayaan

## Pengarah

Endjat Djaenuderadjat  
Direktur Sejarah dan Nilai Budaya

## Penanggung Jawab

Sainih

## Dewan Redaksi

Sainih, Triana Wulandari, Amurwani Dwi Lestariningsih,  
Edy Suwardi, Sudiono

## Editor

Kasijanto Sastrodinomo

## Redaktur

Herliswanny, Shalfiyanti, Lindia Chaerosti,  
Dian Andika Winda, Ratih Widdyastuti

## Tata Letak dan Desain

Mukti Ali

## Sekretariat

Euis Yulianigsih

## Sirkulasi dan Distribusi

Samino, Ganda Nainggolan

## Alamat Redaksi

Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya  
Gedung E Lantai 9,  
Kompleks Kemdikbud  
Jl. Jend Sudirman, Senayan, Jakarta  
Telp./Fax (021)5725044

**Jejak Nusantara** adalah media publikasi kajian ilmiah sejarah dan nilai budaya yang diterbitkan oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Merupakan media penyebarluasan informasi tentang pengetahuan, wacana, hasil penelitian, dan berbagai isu seputar sejarah dan nilai budaya di Indonesia sebagai upaya mencerdaskan bangsa dan mendorong peningkatan pemahaman serta apresiasi sejarah dan nilai budaya bangsa Indonesia dalam keragaman budaya dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

## Editorial

**J**ejak Nusantara adalah sebuah jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Jurnal ini berisi tulisan-tulisan ilmiah yang merupakan buah pemikiran maupun hasil penelitian dari para pakar maupun praktisi yang berkelut di bidang kesejarahan dan nilai budaya. Maksud dari penerbitan jurnal ini adalah mendorong semangat para peneliti/penulis/peminat/pemerhati sejarah dan budaya untuk terus menorehkan karyanya dalam bentuk tulisan yang diterbitkan. Sehingga pada akhirnya, tujuan utama dari penerbitan jurnal ini, yaitu membangun kesadaran masyarakat akan arti pentingnya sejarah dan budaya bangsanya melalui tulisan-tulisan ilmiah, yang disajikan dalam jurnal Jejak Nusantara, bisa terwujud.

Jejak Nusantara pada nomor satu ini mengusung tema “Budaya Demokrasi dan Demokrasi yang Berbudaya”. Pemilihan tema ini didasarkan atas suatu peristiwa bersejarah yang terjadi di tahun 2014, di mana Indonesia memasuki sebuah fase pendewasaan dalam berdemokrasi yang dicerminkan melalui pesta demokrasi yang dirayakan oleh seluruh bangsa Indonesia.

Berdasarkan asal katanya, budaya demokrasi mempunyai pengertian kemampuan manusia yang berupa sikap dan aktivitas yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi seperti menghargai perbedaan, dan kebebasan yang bertanggung jawab. Budaya demokrasi juga dapat diartikan penerapan nilai-nilai yang terkandung dalam prinsip demokrasi itu sendiri. Dengan demikian, tercerminlah prinsip-prinsip demokrasi dalam budaya demokrasi. Perilaku budaya demokrasi yang dikembangkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan menghasilkan demokrasi yang berbudaya dan beradab. Kondisi demikian sangat kondusif bagi terciptanya kehidupan berbangsa yang harmonis, sehingga mampu memperkokoh rasa persatuan dan kesatuan bangsa untuk mencapai tujuan bersama yakni Indonesia yang maju dan sejahtera.


Terbitan kali ini berupaya untuk menggali tema tersebut lebih dalam lagi dan memaparkannya dengan runut agar pembaca bisa memperoleh gambaran optimal mengenai budaya demokrasi yang ada di Indonesia. Dimulai dari penjelasan secara global mengenai demokrasi, dilanjutkan dengan pemahaman yang lebih mendalam mengenai konsep demokrasi, lalu disusul dengan berbagai studi kasus yang tersebar di beberapa wilayah di Indonesia,

Semoga apa yang disajikan dalam edisi pertama Jejak Nusantara mampu memberikan wawasan baru maupun memperkaya pengetahuan yang sudah ada. Sehingga pembaca dapat lebih memahami demokrasi dari berbagai sudut pandang dan memperoleh inspirasi yang mencerahkan untuk membudayakan demokrasi yang berbudaya di tanah air yang kita cintai ini.

Endjat Djaenuderadjat  
Direktur Sejarah dan Nilai Budaya

**Daftar Isi**

Editorial .....	3
Daftar Isi .....	4
Demokrasi Berkebudayaan dan Budaya Berdemokrasi <i>Yudi Latif</i> .....	6
Budaya Demokrasi, Demokrasi Budaya, dan Demokrasi Berbudaya <i>Sem Touwe</i> .....	32
“Saniri” Wadah Demokrasi Lokal di Seram Barat Pertumbuhan, Transisi dan Tantangannya <i>Sem Touwe</i> .....	48
Sistem “Bubuhan” dan Perilaku Pemilih dalam Pesta Demokrasi di Kalimantan Selatan <i>Hendraswati</i> .....	62
Demokratisasi dan Gerakan Sosial-Budaya Pengalaman Sumatera Barat pada Era Reformasi <i>Gusti Asnan</i> .....	71
Menambah Kuasa Menyempitkan Wilayah Persaingan Elite Lama versus Elite Baru di Sulawesi Tengah <i>Haliadi, Nordin Hussien &amp; Ahmad Ali Bin Seman</i> .....	82
Nilai-Nilai yang Pudar Demokrasi Desa dalam Perubahan <i>Sugih Biantoro</i> .....	98
Demokrasi dalam Pendidikan Sejarah Kurikulum 2013 <i>Abdul Syukur</i> .....	110
Ketika Arsip Menjadi Novum Kontribusi Ilmu Sejarah dalam Penyelesaian Kasus Litigasi di Indonesia <i>Harto Juwono</i> .....	120
Resensi Buku : Wajah Islam dalam Demokrasi Indonesia <i>Irawan Santoso Suryo Basuki</i> .....	133



# **Budaya Demokrasi dan Demokrasi yang Berbudaya**

# Demokrasi Berkebudayaan dan Budaya Berdemokrasi

Yudi Latif

*Direktur, Reform Institute Jakarta*

## **Abstract**

*Reformation era has rolled for fifteen years and during that time various steps to democratize the institutions and procedures of Indonesian politics have been conducted with a number of real transformation. However, the idea of deliberative democracy (demokrasi permusyawaratan) based on the principles of Pancasila is still far beyond expectations. This situation should be corrected. Deepening and extensioning democracy need to be done to establish a healthy democracy with cultural ideals. The biggest challenges to establish such democracy is to develop a cultured democracy and developing conducive cultural values to the development of democracy. Learning from the experience of Indonesian history and the successful examples of other countries, this paper tries to review how these biggest challenges should be responded*

**Keywords:** *cultured democracy, cultural values of democracy, deliberation, consensus*

Demokrasi dengan suara terbanyak tidak mengandung cita-cita kebudayaan.  
Dalam demokrasi seperti itu, suara mayoritas yang menentukan apa yang benar, bukan ketentuan kebaikan dan keadilan  
*(Sutatmo Suryokusumo)*

Kebudayaan Indonesia terancam oleh individualisme, egoisme dan materialisme Barat. Tanpa menumbuhkan nilai-nilai kebudayaan, niscayalah kita hanya akan mendapat pergerakan borjuis, yang hanya akan memberi kenikmatan borjuis, yakni orang-orang kaum atasan dan pertengahan, sedangkan rakyat akan terus hidup sengsara  
*(Ki Hadjar Dewantoro)*

Bagi orang Indonesia, kebahagiaan sosial merupakan pencapaian harmoni antara individu dan kelompok, antara kelompok dan kosmos. Seluruh kehidupan kita tersusun dari perjuangan terus-menerus menuju tujuan akhir ini hingga kita dapat benar-benar mencapai keseimbangan sosial yang sempurna  
*(Soepomo)*

Demokrasi yang harus kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa kepribadian Indonesia sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang menjadi amanat penderitaan dari rakyat itu  
*(Soekarno)*

Jadinya, kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli Indonesia dengan barang impor. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang  
*(Mohammad Hatta)*

**P**erkembangan demokrasi Indonesia ibarat berlari di atas landasan yang goyah. Perubahan demi perubahan terus terjadi di atas patahan lempengan konstitusional yang belum mencapai titik keseimbangan. Politik sebagai teknik mengalami kemajuan, tetapi politik sebagai etik dan estetika mengalami kemunduran. Perkembangan demokrasi sebagai prosedur mengalami perubahan cepat dan masif, tapi demokrasi sebagai substansi seakan jalan ditempat.

Politik sebagai dimensi manusia secara keseluruhan memerlukan tautan harmonis antara individu dan masyarakat, atau mikro-kosmos dan makro-kosmos. Untuk mempertautkan itu, jembatan penghubungnya adalah etika dan estetika. Etika dan estetika membantu manusia untuk menentukan pilihan yang tepat dalam perkembangan abadi menuju kebaikan, kebenaran, keadilan, dan keindahan dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, politik yang baik dengan sendirinya harus merupakan politik yang berkebudayaan.

Setelah lima belas tahun gerakan reformasi digulirkan, pelbagai langkah untuk mendemokratisasikan institusi dan prosedur politik Indonesia telah dilakukan dengan sejumlah transformasi yang nyata, seperti pemerintahan terpilih, pemilu yang relatif bebas dan berkala meski di sana-sini masih ada masalah asas *fairness*, kebebasan berkumpul dan berekspresi, keluasaan akses informasi, desentralisasi dan otonominasi, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara lebih kompetitif.

Bersamaan dengan itu, patut dicatat ada perubahan mendasar berdimensikan struktural dan kultural. Pertama, stabilitas demokrasi dimungkinkan oleh

terpenuhinya prasyarat konsensus elite (*elite settlement*). Konsensus elite ini melibatkan pengambil keputusan tingkat tinggi, pemimpin organisasi, politisi, petinggi pemerintah, kaum intelektual, pebisnis, dan pembentuk opini. Keyakinan mereka pada demokrasi membuat demokrasi berjalan.

Konsensus elite merupakan faktor kritis yang memberi andil besar pada kegagalan eksperimen demokrasi Indonesia pada masa lalu. Namun, gelombang demokratisasi pada era reformasi ini menunjukkan perkembangan positif dalam kemauan yang lebih luas di kalangan elite politik untuk mencapai konsensus. Dengan resistensi yang minimal, para elite setuju melakukan amandemen atas konstitusi. Dengan persetujuan serupa, masih perlu usaha lanjutan agar hasil amandemen lebih mendekati kesempurnaan, bukan makin menjauh dari kesempurnaan. Seturut dengan itu, ada kesepakatan para pemegang senjata dengan para elite negeri untuk tidak menghalangi atau membatasi proses demokratisasi. Walaupun masih memiliki modal politik dan posisi tawar yang tinggi, militer sebagai salah satu aktor terpenting dalam jagat perpolitikan Indonesia rela meninggalkan gelanggang politik praktis, tunduk pada otoritas sipil.

Bersamaan dengan itu, ruang partisipasi dalam kekuasaan diperluas secara horisontal dan vertikal lewat proses distribusi dan desentralisasi kekuasaan politik sebagai upaya menjaga kesatuan negara. Idealnya, proses ini mengantarkan Indonesia pada partisipasi politik masif dan terbesar dalam sejarah Indonesia ataupun dunia. Konsensus oleh bangsa ini mengenai bentuk distribusi kekuasaan merupakan terobosan demokratisasi melalui pendobrakan

institusi prareformasi. Meskipun harus segera diberi catatan bahwa kisruh yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah di beberapa tempat menyiratkan masih lemahnya daya konsensus elite yang antara lain disebabkan oleh masih lemahnya tingkat erudisi dan budaya politik demokratik, selain segi-segi yang menyangkut kesenjangan sosial, serta kelemahan pranata hukum dan institusi demokrasi.

Perkembangan ini diikuti pula oleh pencapaian kesepakatan diantara elite individu ataupun kolektif untuk loyal pada institusi dan praktik demokrasi. Apapun latar belakang ideologis dan kepentingan mereka, ada semacam kesepakatan bahwa institusi dan praktik demokrasi membantu tercapainya kemaslahatan umum. Tanpa komitmen dan kepercayaan pada demokrasi para elite politik, demokrasi hanya akan tinggal wacana.

Kesetiaan pada praktik dan institusi demokrasi dengan mengabaikan latar belakang ideologis dan identitas ini mengantarkan proses moderasi pemikiran dan ideologi antarkutub yang ekstrem. Elite politik yang berseberangan pun pada akhirnya dipaksa oleh keniscayaan sejarah dan kekuatan demokratis untuk melakukan pendekatan dan negosiasi yang kemudian memoderasi ekstrimitas ideologis, yang dapat mereduksi potensi konflik.

Selain itu, Orde Reformasi juga berhasil menghadirkan sejumlah institusi baru yang relatif berhasil menjadi tumpuan kepercayaan publik pada institusi negara, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Meski misi besar reformasi untuk memberantas korupsi masih jauh dari tuntas, kehadiran institusi ini masih mendapat dukungan publik.

Dengan segala perkembangan awal yang menjanjikan itu, bisa dipahami jika banyak kalangan yang menilai bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia sudah berada di jalan yang benar, bahkan ada yang menyebutnya telah menjadi *the only game in town*, dengan memosisikan Indonesia sebagai negara demokrasi ketiga terbesar di dunia setelah India dan Amerika Serikat.<sup>1</sup>

Meski terdapat sejumlah capaian positif, harus tetap diwaspadai bahwa semua perkembangan ini hanyalah tahap awal dari proses panjang menuju konsolidasi demokrasi dan kemajuan bangsa. Tahap konsolidasi menghendaki perhatian pada segi-segi substantif. Karena di benak kebanyakan rakyat yang telah lama mengalami penindasan, ketidakadilan dan kemiskinan, demokrasi melambangkan lebih dari sekadar penghapusan institusi politik yang represif dan penggantian pemimpin yang otoriter. Demokrasi menjanjikan kesempatan dan sumberdaya bagi perbaikan kualitas hidup serta bagi kehidupan sosial yang lebih adil dan manusiawi. Oleh karena itu, konsolidasi demokratisasi harus menjamin terwujudnya esensi demokrasi yakni pemberdayaan rakyat dan pertanggungjawaban sistemik.

Dalam kerangka pencapaian demokrasi yang lebih substantif, berbagai capaian prosedural itu bisa dipertanyakan, setidaknya dengan menggunakan perspektif Thomas Carothers, wakil presiden Carnegie Endowment for International Peace, di Washington, Amerika Serikat. Carothers menggambarkan bahwa sejumlah negara

<sup>1</sup>Antara lain pernah disampaikan Presiden Federal Jerman, Christian Wulff dalam kuliah umum di Auditorium Terapung Perpustakaan Universitas Indonesia, Depok, 1 Desember 2011. Lihat <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/02/173369489/> Indonesia-Negara-Demokrasi-Terbesar-Ketiga-Dunia.



yang awalnya tampak menuju konsolidasi demokrasi kini justru berbalik arah menuju cengkeraman otoritarianisme baru atau setidaknya memasuki politik zona abu-abu (*grey zone*). Menurut Carothers, di satu sisi, negara-negara tersebut memiliki ciri kehidupan politik yang demokratis, seperti adanya ruang politik, meski terbatas, untuk partai-partai politik oposisi dan masyarakat sipil yang otonom, serta pemilihan umum yang teratur dan konstitusi yang demokratis. Bersamaan dengan itu, mereka juga mengalami defisit demokrasi yang parah dengan karakter antara lain representasi politik yang buruk, partisipasi politik yang rendah di luar memilih dalam pemilihan umum, pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat negara, pemilihan umum dengan ketidakpastian legitimasi, tingkat kepercayaan publik terhadap aparat dan institusi negara semakin rendah, dan kinerja lembaga-lembaga negara yang juga rendah (Carothers 2002: 1).

Pertanyaannya, apakah Indonesia juga masuk dalam kategori politik zona abu-abu seperti yang digambarkan Carothers. Pertanyaan itu penting diajukan karena setelah belasan tahun reformasi bergulir, perkembangan demokrasi sebagai prosedur mengalami perubahan cepat dan masif, tapi demokrasi sebagai substansi seakan jalan ditempat.

Usaha mewujudkan substansi demokrasi pada kenyataannya terkendala oleh hambatan kultural, institusional dan struktural. Pada tingkat kultural, selama era reformasi, politik sebagai teknik mengalami kemajuan; tetapi politik sebagai etik mengalami kemunduran. Perangkat keras prosedur demokrasi terlihat relatif lebih demokratis, namun perangkat lunak budaya demokrasi masih tetap nepotis-

feodalistis; pemerintahan demokratis tidak diikuti oleh meritokrasi, yakni pemerintahan orang-orang berprestasi, malahan sebaliknya, cenderung diikuti mediokrasi yaitu pemerintahan orang sedang-sedang saja.

Pada tingkat institusional, desain institusi demokrasi terlalu menekankan pada kekuatan alokatif (sumber dana), ketimbang kekuatan otoritatif (kapasitas manusia); politik padat modal membuat biaya kekuasaan tinggi, mengakibatkan *high cost economy*; korupsi merebak; demokrasi yang ingin memperkuat daulat rakyat justru memperkuat segelintir orang; demokrasi yang ingin memperkuat cita-cita republikanisme dan *civic nationalism* justru menyuburkan tribalisme dan provinsialisme atau “putra daerahisme.” Demokrasi yang mestinya mengembangkan partisipasi, kepuasan dan daulat rakyat, justru mengembangkan ketidaksertaan (*disengagement*), kekecewaan dan ketidakberdayaan rakyat.

Pada tingkat struktural, kecenderungan untuk mengadopsi model demokrasi liberal tanpa menyesuainya secara saksama dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat Indonesia, justru dapat melemahkan demokrasi. Dalam pembangunan demokrasi terdapat postulat, seperti diingatkan oleh Seymour Martin Lipset, bahwa semakin setara dan sejahtera sebuah bangsa, semakin besar peluangnya untuk menopang demokrasi. Sebaliknya, ketidaksetaraan sosial yang ekstrem dapat mempertahankan oligarki atau tirani. Sementara demokrasi menghendaki derajat kesetaraan dan kesejahteraan, pilihan desain demokrasi kita justru seringkali memperlebar ketidaksetaraan dan ketidakadilan.

Berbeda dengan masyarakat Amerika Serikat yang pada awal pertumbuhan demokrasi ditandai oleh derajat kesetaraan dalam ekonomi, pendidikan, dan dalam kemampuan mempertahankan diri (seperti pemilikan senjata), prasyarat kesetaraan seperti itu belum hadir di negeri ini. Sebagai masyarakat pascakolonial yang terus terperangkap dalam dualisme ekonomi, ketimpangan sosial mewarnai negeri ini. Segelintir orang yang menguasai sektor modern menguasai perekonomian, membiarkan sebagian besar rakyat di sektor tradisional terus termarjinalkan. Hal ini berimbas pada kesenjangan di bidang pendidikan—sekitar 70 persen warga masih berlatar pendidikan dasar. Bertahannya hierarki tradisional feodalisme juga melanggengkan ketidaksetaraan dalam otoritas legal dan kontrol warga atas pemerintah. Dalam multidimensi ketidaksetaraan seperti itu, watak pemerintahan yang akan muncul belum bisa menjalankan demokrasi sejati. Sejauh yang berkembang hanyalah oligarki dalam mantel demokrasi.

Sementara demokrasi di Indonesia bercorak oligarkis, kebebasan sebagai paket demokratisasi tidak selalu mengarah pada kesetaraan, melainkan bisa juga memperlebar ketidaksetaraan. Liberalisasi politik yang memacu liberalisasi pemilikan dan perusahaan dalam lebarnya ketimpangan sosial bisa memperkuat dominasi pemodal besar atas perekonomian. Pertumbuhan ekonomi tidak diikuti oleh pemerataan. Dalam memperkuat dominasinya, para pemodal bisa menginvasi prosedur demokrasi. Oligarki yang muncul dari situasi seperti itu bukanlah oligarki yang punya empati terhadap penderitaan rakyat, melainkan yang melayani kepentingan pemodal dan dirinya sendiri.

Singkat kata, demokrasi di Indonesia selama lima belas tahun reformasi, masih menyimpan banyak persoalan, yang jika tidak diatasi secara segera bisa menimbulkan keraguan umum mengenai kebaikan demokrasi. Meski rakyat bisa saja punya andil dalam menciptakan problem demokrasi ini, masalah utamanya tidaklah pada “sisi-permintaan” seperti sering didalihkan para politisi semisal rendahnya tingkat pendidikan rakyat, pragmatisme pemilih, serta kurangnya kesadaran politik. Sebaliknya terletak pada kelemahan “sisi-penawaran” berupa ketidakmampuan para aktor politik membangkitkan kepercayaan rakyat.

Ketidakpercayaan rakyat pada politik timbul manakala partai dan para pemimpin politik tak mampu menjawab masalah-masalah kolektif. Permasalahan kolektif ini justru timbul ketika institusi yang semula dirancang untuk memperjuangkan kepentingan kolektif terdistorsikan oleh kepentingan bermotif perseorangan. Bahkan partai politik yang dasar mengadanya diorientasikan sebagai *interface* untuk menyatukan aspirasi individual menjadi aspirasi kolektif dalam mempengaruhi kebijakan negara, sebagian besar justru dikuasai oleh orang per orang seperti pemodal besar atau dinasti. Akibatnya, tidak ada sandaran untuk memperjuangkan kepentingan kolektif.

Perundang-undangan yang seharusnya merupakan “kontrak sosial” dengan warga negara, terdistorsikan oleh kepentingan sempit sesaat elite politik. Prosedur demokrasi mengalami penjelimitan dan pemborosan sebagai rintangan masuk bagi para pesaing seraya membuka peluang transaksional yang menguntungkan kepentingan oligarki politik.

Perubahan politik harus dimulai dari usaha memulihkan rasa saling percaya dan kepercayaan bahwa rasionalitas kepentingan individual tak akan dibayar oleh irasionalitas kepentingan kolektif. Kepercayaan bahwa warga negara akan mendapatkan politik sesuai dengan perilakunya harus diubah dengan kepercayaan bahwa politik tepercaya akan mendapatkan partisipasi politik yang sepadan degannya. Sekali aktor politik menunjukkan sinyal bisa dipercaya, maka partisipasi dan kepercayaan rakyat pada politik akan menguat.

Pemulihan rasa saling percaya dan kerjasama itu diarahkan untuk mendorong lahirnya semangat restorasi dan transformasi politik demokratik ke arah yang lebih baik. Visi restoratif politik demokratik menekankan pentingnya menjangkarkan pembangunan politik dan demokrasi pada basis nilai bangsa terutama nilai-nilai Pancasila. Desain institusi politik dan demokrasi harus dapat mengurasi "the cost of power" yang dapat mendorong korupsi politik. Politik dikembalikan kepada khitahnya sebagai seni untuk mencapai kebaikan dan kebahagiaan hidup bersama.

Jalan keluar atas kelemahan demokrasi tidak ditempuh dengan jalan mengurangnya, melainkan justru menambahnya agar lebih demokratis. Karena itu, perlu ada pendalaman dan perluasan demokrasi. Pendalaman demokrasi diarahkan untuk menyempurnakan institusi demokrasi agar lebih sesuai dengan tuntutan kepatutan etis, lebih responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat; mengurangi sifat narsisme politik yang hanya melayani segelintir elite politik. Sementara perluasan demokrasi diarahkan agar

institusi demokrasi dan kebijakan politik punya dampak terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat serta mengurangi kesenjangan sosial yang dapat melumpuhkan demokrasi.

Secara singkat dapat dikatakan, ada dua tantangan besar dalam usaha untuk melakukan pendalaman dan perluasan demokrasi. Pertama, tantangan untuk mengembangkan demokrasi yang berkebudayaan. Kedua, tantangan untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang kondusif bagi pengembangan demokrasi.

## DEMOKRASI BERKEBUDAYAAN

Gagasan "demokrasi permusyawaratan" berdasarkan prinsip-prinsip Pancasila merupakan usaha sadar para pendiri bangsa untuk membuat apa yang disebut Putnam sebagai *making democracy work*, atau apa yang disebut Saward *to take root* atau mengakar, dalam konteks keindonesiaan. Suatu model demokrasi dengan cita-cita kebudayaan berdasarkan daya cipta, rasa, dan karsa bangsa Indonesia sendiri, sesuai dengan sifat-sifat "tanah-air," kondisi sosial, dan perjalanan sejarah bangsa.

Ibarat individu, setiap bangsa pada hakikatnya memiliki karakternya tersendiri. Pengertian "bangsa" (*nation*) seperti dinyatakan Otto Bauer adalah "satu persamaan, satu persatuan karakter, watak, yang persatuan karakter atau watak ini tumbuh, lahir, terjadi karena persatuan pengalaman." Dalam kaitan ini, Soekarno menandakan, "Tidak ada dua bangsa yang cara berjoangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjoang sendiri, mempunyai karakteristik sendiri. Oleh karena pada hakekatnya bangsa sebagai individu mempunyai keperibadian sendiri. Keperibadian yang terwujud dalam

pelbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam perekonomiannya, dalam wataknya dan lain-lain sebagainya” (Soekarno 1958).<sup>2</sup>

Seturut dengan itu, demokrasi Indonesia juga harus dijalankan sesuai dengan karakter dan kepribadian bangsa. Dalam ungkapan Soekarno, “Demokrasi yang harus kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa kepribadian Indonesia sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang menjadi amanat penderitaan dari rakyat itu” (Soekarno 1958).

Demokrasi dalam alam pikiran Indonesia bukan sekadar alat-teknis, melainkan juga cerminan alam kejiwaan, kepribadian dan cita-cita nasional. Dalam pandangan Soekarno, jika demokrasi sekadar alat teknis, pada dasarnya tidaklah berbeda dengan nasional-sosialisme (fasisme), maupun diktator proletariat, yakni sekadar alat untuk mencapai bentuk masyarakat yang dicita-citakan, entah masyarakat kapitalistis, sosialis, ataupun yang lain. Bahkan, dengan mengutip pandangan seorang ahli sosiologi Karl Steurman, Soekarno menyatakan bahwa “demokrasi, apalagi yang dikenal oleh kita dengan *parlementaire democratie* itu adalah ideologi dari suatu periode saja.” *Parlementaire democratie* adalah ideologi politik dari kapitalisme yang sedang naik, *Kapitalismus in Aufstiege*; adapun fasisme adalah ideologi politik dari kapitalisme yang sedang menurun, *Kapitalismus in Niedergang* sebagai usaha terakhir untuk menyelamatkan kapitalisme. Selanjutnya dia tegaskan:

Tetapi di dalam cara pemikiran kita,

atau lebih tegas lagi di dalam cara keyakinan dan kepercayaan kita, kedaulatan rakyat bukan sekadar alat saja. Kita berpikir dan merasa bukan sekadar hanya secara teknis, tetapi juga secara kejiwaan, secara psikologis nasional, secara kekeluargaan. Di dalam alam pikiran dan perasaan yang demikian itu maka demokrasi dus, bagi kita bukan sekadar satu alat teknis saja, tetapi satu *geloof*, satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita-citakan. Bahkan dalam segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenal hidup bersama, dalam istilah Jawa hidup *bebrayan* kita selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, dasar musyawarah, demokrasi, yang kita namakan kedaulatan rakyat.

Karena demokrasi alam pemikiran Indonesia bukan sekadar alat teknis, melainkan juga mengandung jiwa pemikiran dan perasaan, maka perwujudan demokrasi itu hendaknya diletakkan di atas kepribadian bangsa Indonesia sendiri dan di atas cita-cita nasional mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Selanjutnya Soekarno menyatakan,

Oleh karena itulah bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu ‘identik’ artinya sama dengan demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.

<sup>2</sup>Seluruh kutipan langsung yang bersumber dari teks sebelum 1972 dalam tulisan ini menggunakan Ejaan yang Disempurnakan (Ed.).

Corak kepribadian Indonesia itu hingga taraf tertentu merupakan pantulan dari kebudayaan Indonesia. Menurut ekosistemnya, Hildred Geertz (1967) membagi corak kebudayaan Nusantara ke dalam tiga kategori: kebudayaan petani beririgasi, kebudayaan pantai, dan kebudayaan masyarakat peladang dan pemburu.

Kebudayaan pertanian beririgasi berkembang di wilayah yang disebut Clifford Geertz (1963) sebagai “Indonesia dalam” yang meliputi Jawa dan Bali. Kebudayaan ini ditandai oleh tingginya intensitas pengolahan tanah secara teratur dengan menggunakan sistem pengairan dan sistem tanam padi di sawah yang bersifat padat karya di daerah yang paling padat penduduknya. Kebudayaan pertanian ini secara kuat dipengaruhi oleh Hinduisme dan juga mendapatkan stimulus dari peradaban Cina, kemudian mengembangkan kebudayaan “adiluhung” di sekitar keraton yang sangat berorientasi pada status. Kebudayaan ini mengalami pergeseran terutama sejak masuknya pengaruh Islam dan Barat-Kristen.

Kebudayaan pantai ditandai oleh kegiatan perdagangan yang secara kuat dipengaruhi oleh Islam. Kebudayaan tersebut tersebar di sepanjang pantai, terutama di wilayah “Indonesia luar” seperti pantai Sumatra dan Kalimantan yang didukung oleh orang-orang Melayu dan pantai Sulawesi Selatan yang didukung oleh orang-orang Bugis-Makassar. Kebudayaan ini berorientasi pada perdagangan yang bersifat kosmopolitan, mengutamakan pengajaran dan hukum Islam, dan mengembangkan tarian, musik dan kesusastraan sebagai unsur pemersatunya. Kebudayaan ini mengalami pergeseran setelah kekuatan Eropa menguasai daerah pesisir.

Kebudayaan masyarakat peladang dan pemburu berkembang di atas sistem pencaharian perladangan, yang ditandai oleh jaranginya penduduk dan baru beranjak dari kebiasaan hidup berburu ke pertanian. Kategori kebudayaan ini meliputi kebudayaan orang Toraja di Sulawesi Selatan, orang Dayak di pedalaman Kalimantan, orang Halmahera, suku-suku bangsa di pedalaman Pulau Seram, suku-suku bangsa di kepulauan Sunda Kecil, orang Gayo di Aceh, orang Rejang di Bengkulu, dan orang Pasemah di Sumatra Selatan.<sup>3</sup>

Ketika rancang bangun negara Indonesia merdeka diperbincangkan antara dekade 1920-an hingga 1940-an, partisipan utama dalam wacana publik dapat dikatakan mewakili perspektif budaya “Indonesia dalam” dan “Indonesia luar.” Kedua arus kebudayaan ini memiliki titik temu dalam menekankan pentingnya semangat kekeluargaan. Baik nelayan dalam mengayuh perahu, maupun petani dalam mengolah tanah, sama-sama membutuhkan semangat tolong-menolong gotong-royong. Dalam lingkungan kebudayaan seperti itu, seseorang hanya dapat memperoleh makna eksistensialnya dalam kemampuannya berbakti pada kebersamaan.

Setiap manusia dipandang sebagai perwujudan khusus atau “diferensiasi” alam, yang harus menyatukan diri dengan aturan alam yang agung itu, dan hak-haknya muncul dari fungsi dan tugas sosial masing-masing. Dalam pandangan Ki Hadjar Dewantara, perkembangan manusia, budaya dan bangsa harus berlaku menurut asas “tri-kon” (kontinu, konvergen, konsentris): “kontinu” dengan

<sup>3</sup>Lihat Kata Pengantar S. Budhisantoso dalam buku Zulyani Hidayah, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1997).

alamnya sendiri, “konvergen” dengan alam di luarnya, untuk menuju ke arah persatuan “konsentris” yang universal, yaitu bersatu dengan alam besar, namun tetap memiliki “kepribadian” sendiri (Reeve 20013: 17).

Meski terdapat titik temu, kedua arus kebudayaan memperlihatkan perbedaan perspektif dalam mengaktualisasikan semangatkekeluargaanitu. Sifatpedalaman yang konsentris lebih memberikan tekanan pada pentingnya merawat persatuan-kesatuan (*unity*), sedangkan sifat pesisir yang dispersal lebih memberikan tekanan pada pentingnya merawat perbedaan-keragaman(*diversity*). Secara garis besar, Soekarno mewakili perspektif yang pertama, sedangkan Mohammad Hatta mewakili perspektif yang kedua.

Dalam menekankan unitas, Bung Karno lebih memilih bentuk negara kesatuan, mengedepankan kewajiban warga di atas hak, menghendaki penyederhanaan partai bahkan mengidealisasikan adanya satu partai pelopor (*PNI-Staatspartij*), dan perlunya pembentukan kolektivisme golongan fungsional (*corporate state*) sebagai akutalisasi semangat kekeluargaan dalam mengatasi partikularitas partai politik, serta mengutamakan kepemimpinan yang kuat.

Dalam menekankan diversitas, Bung Hatta lebih memilih bentuk negara federal, lebih memperhatikan hak warga, mendukung pembentukan multipartai, memilih demokrasi parlementer, dan pentingnya mengembangkan individualitas (bukan individualisme) untuk mengimbangi kemungkinan kolektivisme terbajak oleh kekangan tradisi (feodalisme), serta tidak mengutamakan kepemimpinan yang kuat.

Pergulatan antara kedua pendekatan

itu memperoleh sintesisnya dalam nilai dasar Pancasila, yakni semangat gotong-royong. Adapun substansi semangat gotong royong itu tiada lain adalah apa yang disebut oleh Profesor Nicolaus Driyarkara sebagai “ada-bersama-dengan cinta” atau *liebendes Mit-sein*, bahwa cinta kasih sebagai pemersatu sila-sila.<sup>4</sup> Dengan semangat gotong-royong itu, Konstitusi Proklamasi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) disusun dalam sistematik negara kekeluargaan.

Dalam semangat gotong-royong dan sistematik negara kekeluargaan, bentuk negara yang oleh sebagian besar pendiri bangsa dipercaya bisa menjamin persatuan yang kuat bagi negara kepulauan Indonesia adalah negara kesatuan. Meski demikian, mereka sepakat bahwa untuk mengelola negara sebesar, seluas dan semajemuk Indonesia tidak bisa tersentraliasi dengan mengandalkan inisiatif segelintir elite di Jakarta. Negara Indonesia sepatutnya dikelola dengan mengadopsi unsur pendekatan federal dengan melibatkan peran serta daerah lewat desentralisasi dan dekonsentrasi. Termasuk perlunya pembentukan pemerintahan daerah berdasar atas permusyawaratan dengan menghormati “hak-hak asal-usul” dari daerah yang bersifat istimewa, seperti daerah kerajaan (*kooti*) dan daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa.

Kewajiban warga tetap dikedepankan seraya menjunjung tinggi hak-hak dasarnya agar negara kekeluargaan tidak menjelma menjadi negara kekuasaan. Soepomo sebagai representasi arus “pedalaman” yang bertindak sebagai Ketua Tim Kecil

<sup>4</sup>Untuk lebih memahami penjelasan Profesor Driyarkara tentang konsepsi Pancasila sebagai “ada-bersama-dengan cinta” ini, lihat tulisannya, “Pemikiran Pancasila Sebelum 1965,” dalam Karya Lengkap Driyarkara (2006).

Perumus Rancangan UUD bersedia menempuh pilihan kompromistis dengan menambahkan pasal “yang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul untuk mengeluarkan fikiran dengan lisan dan tulisan dan lain-lain yang diatur oleh undang-undang.”

Dengan pasal tersebut, warga bebas mendirikan partai politik, namun tetap diletakkan dalam kerangka negara kekeluargaan. Untuk itu, desain lembaga perwakilan disusun dengan mencari keseimbangan antara kebhinekaan dan kesatuan. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melambangkan keragaman ideologis warga yang diisi oleh perwakilan aneka partai politik yang, atas usul Hatta, dipilih langsung oleh rakyat. Posisi DPR tidak dipandang sebagai “parlemen” yang menjadi *locus of sovereignty* seperti di Inggris; DPR hanyalah lembaga legislatif biasa yang ditempatkan sebagai majelis rendah (*lower house*).

Pengggangam kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lambang kesatuan semangat kekeluargaan bangsa Indonesia. MPR dipandang sebagai lembaga tertinggi negara (*upper house*) yang diisi bukan saja oleh perwakilan DPR, namun juga kekuatan strategis rakyat lainnya, yakni utusan daerah dan utusan golongan (kelompok strategis di ruang publik seperti kolektivitas perekonomian, kaum marginal, cendekiawan, dan kelompok bela negara). Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat tertinggi, MPR bertugas untuk menetapkan dua kebijakan dasar yaitu UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Tentang prosedur pembentukan utusan daerah dan golongan, Soekiman

dan Mohammad Yamin mengusulkan pemilihan secara langsung. Hatta keberatan dengan usul tersebut. Soepomo mengusulkan lewat pemilihan secara tidak langsung, seperti lewat konvensi (permusyawaratan) golongan masing-masing. Tidak ada seorang pun yang menyerahkan soal pengangkatan utusan golongan itu kepada presiden.

Dalam menjalankan pemerintahan negara, Indonesia tidak menganut pemerintahan parlementer. Kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan di tangan presiden. Meski demikian, dalam negara kekeluargaan, presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan tidaklah mengembangkan politik sendiri, melainkan sekadar mandataris MPR yang melaksanakan GBHN yang dirumuskan secara musyawarah-kekeluargaan oleh perwakilan segala unsur kekuatan rakyat.

Keseluruhan desain institusi demokrasi itu diletakkan dalam kerangka semangat sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Dalam pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa demokrasi itu hendaknya mengandung ciri: (1) kerakyatan (daulat rakyat); dan (2) permusyawaratan atau kekeluargaan.

Cita-cita pemuliaan daulat rakyat bergema kuat dalam sanubari para pendiri bangsa sebagai pantulan dari semangat emansipasi di atas aneka bentuk penindasan, khususnya penindasan yang ditimbulkan oleh kolonialisme dan feodalisme, yang bersahutan dengan semangat egalitarianisme. Cita kerakyatan hendak menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peranan dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses

pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya “kesederajatan/persamaan dalam perbe-daan.” Dalam kaitan ini, Soekarno meyakini bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan perwakilan.<sup>5</sup> Karena itu, dengan “asas kerakyatan” itu, negara harus menjamin bahwa setiap warganegara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.

Selain kedua ciri tersebut, demokrasi Indonesia juga mengandung ciri “hikmat-kebijaksanaan.” Cita hikmat-kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, sebagaimana dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Dalam kaitan ini, Mohammad Hatta menjelaskan bahwa “Kerakyatan yang dianut oleh bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja, tetapi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Selanjutnya dikatakan, “Karena itu demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter, karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya” (Hatta 1957: 34–5).

<sup>5</sup>Lihat “Uraian Sila Demi Sila Hasil Rumusan Panitia Lima,” khususnya bagian Uraian Sila Keempat, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, seperti dimuat kembali dalam Mohammad Hatta, Pengertian Pancasila, Pidato Peringatan Lahirnya Pancasila tanggal 1 Juni 1977 di Gedung Kebangkitan Nasional (Jakarta: CV Haji Masagung, 1977).

Orientasi etis (hikmat-kebijaksanaan) ini dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, dan komitmen keadilan yang dapat menghadirkan suatu toleransi dan sintesis yang positif sekaligus dapat mencegah kekuasaan dikendalikan oleh “mayorokrasi” dan “minorokrasi.”

Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat. Pertama, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan; bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. Kedua, didedikasikan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. Ketiga, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). Keempat, bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal pendiktean minoritas elite penguasa dan pengusaha serta klaim mayoritas.

Tentang bagaimana cara demokrasi permusyawaratan bekerja, Hatta menganjurkan perlu berjejak pada tradisi permusyawaratan desa. Meski demikian, ia mengingatkan bahwa tidak semuanya yang tampak bagus pada demokrasi desa bisa dipakai begitu saja pada tingkat negara. “Mufakat yang dipraktekkan di desa-desa ialah mengambil keputusan dengan kata sepakat, dengan persetujuan semuanya, setelah masalahnya diperbincangkan dengan panjang lebar.” Adapun pada tingkat negara, menurutnya “terdapat berbagai partai dan pertentangan politik” sehingga keputusan dengan mufakat secara bulat memang sulit dicapai dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh



karena itu, sebagai pilihan terakhir, harus dimungkinkan pengambilan keputusan dengan suara terbanyak. Berkaitan dengan itu, Hatta menegaskan bahwa "mufakat yang dipaksakan sebagaimana lazim terjadi di negeri-negeri totaliter tidaklah sesuai dengan paham demokrasi Indonesia, sebab mufakat baru jadi sebagai hasil daripada permusyawaratan. Dengan tidak ada musyawarat, di mana tiap-tiap orang berhak untuk menyatakan pendapatnya, tidak ada mufakat" (Hatta 1956; 1988: 14).

Dalam konteks inilah, Hatta mengingatkan bahwa masyarakat kolektif yang demokratis perlu merawat mentalitas kolektif yang cenderung pada kemaslahatan umum, sebagai prasyarat rohaniah yang memudahkan tercapainya mufakat. Selengkapnya ia katakan, tetapi di dalam masyarakat kolektif yang demokratis, seperti Indonesia, mentalitet orang-seorang berlainan dari di dalam masyarakat individualis. Dalam segala tindakannya dan menyatakan pendapatnya, ia terutama dikemudikan oleh kepentingan umum. Dalam keselamatan kesemuanya terletak kepentingannya sendiri. Sebab itu, pada dasarnya, mencapai kata sepakat lebih mudah.

Mentalitas kolektif ini, menurutnya, tidak perlu membuat seseorang menjadi objek kolektivitas yang tidak memiliki kebebasan untuk memilih. Yang diperlukan adalah bahwa kemerdekaan individu itu harus beroperasi dalam batas garis kontur kemaslahatan umum. Ia katakan lebih lanjut, sungguh pun orang-seorang dalam pikirannya dan dalam tindakannya ke luar terikat kepada cita-cita kepentingan umum, ia bukan obyek semata-mata daripada kolektivitet, seperti yang berlaku dalam negara totaliter. Ia tetap subyek yang

mempunyai kemauan, merdeka bergerak untuk mengadakan perhubungan yang spesial, untuk mengadakan diferensiasi. Dalam perikatan masyarakat ia tetap mempunyai cita-cita, mempunyai pikiran untuk mencapai kemaslahatannya atau keselamatan umum (Hatta1956; 1988: 15).

Alhasil, dalam demokrasi permusyawaratan, suara mayoritas diterima sebatas prasyarat minimum dari demokrasi, yang masih harus berusaha dioptimalkan melalui partisipasi dan persetujuan yang luas dari segala kekuatan secara inklusif. Partisipasi dan persetujuan luas ini dicapai melalui persuasi, kompromi, dan konsensus secara bermutu dengan mensyaratkan mentalitas kolektif dengan bimbingan hikmat-kebijaksanaan sehingga membuat kekuatan manapun akan merasa ikut memiliki, loyal, dan bertanggung jawab atas segala keputusan politik. Berdasar itu, pemungutan suara (*voting*) harus ditempatkan sebagai pilihan terakhir, dan itu pun masih harus menjunjung tinggi semangat kekeluargaan yang saling menghormati.

Dalam demokrasi permusyawaratan, kebebasan kehilangan makna substantifnya sejauh tidak disertai kesederajatan dan persaudaraan atau kekeluargaan. Kesederajatan dan semangat kekeluargaan dari perbedaan aneka gugus kebangsaan diperkuat melalui pemuliaan nilai-nilai keadilan. Menurut penjelasan Mohammad Hatta, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berhubung erat pula dengan sila Keadilan Sosial, yakni untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat" (Hatta1957: 35). Lebih lanjut, dalam *Demokrasi Kita* (1960), Hatta mengatakan, "Demokrasi politik

saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada". Senada dengan itu, Soekarno menegaskan bahwa demokrasi yang harus dikibarkan di negara ini adalah demokrasi politik dan ekonomi, bagaimana dan demokrasi yang harus dituliskan di atas bendera kita, yang harus kita adakan di seberang jembatan-emas? Demokrasi kita haruslah demokrasi baru, demokrasi sejati, demokrasi yang sebenar-benarnya pemerintahan Rakyat. Bukan 'demokrasi' à la Eropah dan Amerika yang hanya suatu 'potret dari pantatnya' demokrasi-politik sahaja, bukanlah demokrasi yang memberi kekuasaan 100% pada Rakyat di dalam urusan politik sahaja, tetapi suatu demokrasi politik dan ekonomiyang memberi 100% kecakrawartian pada Rakyat-jelata di dalam urusan politik dan urusanekonomi. Demokrasi politik dan ekonomi inilah satu-satunya demokrasi yang boleh dituliskan di atas bendera partai,--ditulis dengan aksara-aksara-api sebagai di atas saya katakan, agar supaya menyala-nyala tertampak dari ladang dan sawah dan bingkil dan paberik di mana Marhaen berkeluh-kesah mandi keringat mencari sesuap nasi (Soekarno 1965: 320).

Demikianlah rancang bangun Konstitusi Proklamasi dalam menjaga harmoni antara kesatuan dan kebhinekaan. Dalam kejernihan bening budi bangsa Indonesia disadari bahwa kemerdekaan hanya bisa dicapai dan diisi dengan menyertakan etos kedua sayap kebudayaan itu. Secara metaforis, kesadaran ini tecermin pada detik-detik menjelang Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Ketika matahari mulai

meninggi, dan kerumunan massa yang tak sabar mendesak Bung Karno untuk segera mengucapkan proklamasi, yang didesak tetap tak mau bangkit dari peraduan tanpa kehadiran sebuah nama. "Aku masih menderita demam, tetapi aku tidak kehilangan akal. Menghadapi desakan-desakan kepadaku, yang mengherankan, aku masih dapat berpikir dengan jernih. 'Hatta belum datang', kataku, 'Aku tidak mau membacakan proklamasi tanpa Hatta'" (Soekarno 1965).

Namun, dalam perkembangan lebih lanjut, pelaksanaan sistem pemerintahan negara sering kali melenceng dari *maxim* keseimbangan itu. Menyusul Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta (3 November 1945), politik Indonesia lebih berat pada sayap kebhinekaan. Di luar ekspektasi Hatta sendiri, jumlah partai politik meledak, disusul oleh penerapan sistem pemerintahan parlementer yang menyimpang dari Konstitusi Proklamasi meski dapat dipahami untuk kepentingan diplomasi yang memaksa Soekarno untuk melengkungkan (meski tak mematahkan) pendiriannya. Konsekuensinya, Bung Karno (lambang unitas) "ditinggalkan" sekadar sebagai Presiden simbolik. Diversitas menjadi orientasi politik, bahkan di saat negara memerlukan persatuan dalam menghadapi agresi Belanda, partai-partai sibuk dengan kepentingannya masing-masing, mengabaikan komitmen pada *blue-print* pembangunan kesejahteraan bersama. Pemerintahan silih berganti, dengan tidak ada kabinet yang bisa bertahan lebih dari dua tahun. Pemilihan Umum 1955 yang diharapkan menjadi tonggak bagi perwujudan pemerintahan yang stabil tidak memenuhi harapan.

Pada 1956, Bung Karno, yang mulai

kehilangan kesabaran, menyerukan pembubaran partai politik. Terbentur pada kesulitan pembubaran partai politik, ia pun mundur beberapa tindak dengan mengeluarkan serangkaian konsepsi yang mengarah pada penyerdahaan partai politik, memasukan anasir golongan fungsional ke dalam DPR serta pembentukan kabinet gotong-royong/kabinet karya, yang kesemuanya mengarah pada sistem pemerintahan yang lebih berat pada sayap kesatuan. Pada tahap ini, giliran Bung Hatta (lambang diversitas) yang “ditinggalkan” menyusul pengunduran dirinya sebagai Wakil Presiden pada 1956.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kecenderungan watak pemerintahan bablasan Orde Lama itu diteruskan oleh Orde Baru secara lebih eksekutif. Meskipun rezim ini mendaku menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dalam pelaksanaannya banyak yang menyimpang dari desain keseimbangan yang dikehendaki Konstitusi Proklamasi.

Di bawah rezim yang menekankan unitas seperti itu harus diakui politik lebih memperhatikan pembangunan, stabilitas politik terjamin, pertumbuhan ekonomi menggembirakan. Di sisi lain, pemaksaan penyederhanaan partai, kecenderungan sentralisasi kekuasaan, pengeangan hak-hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, serta penyeragaman budaya yang mengarah pada dekulturisasi golongan etnis minoritas, banyak mengorbankan dimensi kebhinekaan Indonesia.

Terbukti, corak kekuasaan seperti itu pun tidak tahan banting. Meningkatnya akumulasi modal swasta, ledakan dalam jumlah lulusan pendidikan tinggi dan kelas menengah perkotaan, serta perubahan

*mood* dalam hubungan internasional, membawa desakan yang lebih kuat ke arah perluasan keterbukaan dan partisipasi politik. Begitu pertumbuhan ekonomi yang menjadi basis legitimasi rezim developmentalisme-represif jatuh karena krisis ekonomi, rezim Orde Baru pun segera tumbang oleh ledakan partisipasi politik.

Orde Reformasi muncul dengan membawa pendulum sejarah bergerak ekstrem menuju diversitas. Ledakan multipartai menarik komitmen politik pada kepentingan partikularitas. Kekuasaan negara menjadi kekuasaan partai dengan memagnifikasi fungsi DPR dan mengintervensi jabatan pemerintahan. MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat tertinggi, representasi semangat kekeluargaan segala kekuatan rakyat, dikosongkan dari utusan golongan (simpul persatuan) dan dijatuhkan posisinya sekadar lembaga tinggi biasa, lantas dilucuti perannya dalam menetapkan GBHN. Meski konstitusi hasil amandemen menyatakan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan, secara *de facto* urat nadi negara kesatuan itu sendiri sudah robek dengan menyisakan retakan dalam konektivitas antara pemerintahan pusat dan daerah, bahkan antardaerah tingkat dua (kabupaten/kota) dalam satu provinsi, yang tak terbayangkan dalam bentuk negara federal sekalipun.

Dalam keterbukaan ruang publik Orde Reformasi ini, anak-cucu Soekarno bisa memainkan peran politik, tapi jantung kesadaran Bung Karno dimatikan secara sistemik. Kombinasi antara penjelimitan prosedur demokrasi dan partikularisme politik menggelembungkan biaya politik seraya mengempiskan komitmen politik

pada persatuan dan kesejahteraan bersama.

Dengan meninggalkan Bung Karno, Orde Reformasi juga tak sepenuhnya memulia-kan Bung Hatta ketika tekanan pada diversitas tidak dibarengi oleh kekuatan individualitas yang diidealisasikan Bung Hatta. Ledakan diversitas tanpa otonomi-kritisisme individu hanya membuat politik dirayakan oleh kerumunan, yang mudah “dijinakkan” oleh sogokan uang atau dibelokan ke arah anarkisme dan terorisme komunal.

Setelah 68 tahun Indonesia merdeka, bangsa Indonesia tak kunjung belajar dari sejarah yang membuatnya tak kunjung sadar bahwa dua proklamatornya, Soekarno dan Mohammad Hatta, bukan sekadar dua nama yang kebetulan tampil pada momen yang tepat. Keduanya tampil berkat rahmat Tuhan sebagai manifestasi ‘tindakan sejarah’ (*historical action*) dan ‘penemuan sejarah’ (*historical self-invention*) dari kegigihan pergulatan dua arus besar kebudayaan Indonesia untuk membebaskan diri dari belenggu penjajahan dengan memadukan diri dalam sejoli monodualisme kekuatan sejarah Indonesia: “bhinneka tunggal ika.”

## MENGEMBANGKAN BUDAYA BERDEMOKRASI

Dengan menjangkarkan demokrasi pada kebudayaan dan kepribadian nasional tidaklah berarti bahwa pemuliaan terhadap nilai dan asas lama itu harus dilakukan dengan “mata tertutup”. Sedari awal, para pendiri Republik menyadari sepenuhnya adanya warisan tradisi lokal yang menindas. Untuk itu, diperlukan “mata terbuka” untuk melakukan peminjaman budaya secara selektif dengan keyakinan bahwa tradisi lama bisa diolah untuk

memenuhi tuntutan perkembangan kemanusiaan dengan mengambil faedah dari unsur-unsur budaya luar yang konstruktif. Dalam ungkapan Ki Hadjar Dewantoro dikatakan, dalam pada itu hendaknya kebudayaan lama disaring seperlunya; apa yang bertentangan dengan zaman baru dan/atau tak bermanfaat lagi harus dihapuskan, dihentikan atau dibekukan, sedangkan yang masih berguna diperbaiki. Jangan lupa memasukkan bahan baru, baik dari dunia luar maupun dari hidup baru sendiri, asalkan dapat mengembangkan dan memperkaya (Dewantoro 1941; Reeve 2013: 14).

Dalam lapangan politik, salah satu warisan tradisi lama yang menindas itu bernama feodalisme. Dalam kaitan ini, dasar ontologis menjadi Indonesia, selain merupakan perjuangan untuk membebaskan diri dari kolonialisme dari luar, juga merupakan perlawanan abadi terhadap feodalisme dari dalam. Elemen-elemen kultural untuk melakukan perlawanan terhadap feodalisme itu diramu dari unsur-unsur tradisi musyawarah demokrasi desa, tradisi egalitarianisme Islam, dan tradisi “sosial-demokrasi” yang diadopsi dari Barat.

Tradisi kekuasaan pra-Indonesia memang kerajaan feodal, yang dikuasai oleh raja-raja autokrat. Meski demikian, nilai-nilai demokrasi hingga taraf tertentu telah berkembang dalam budaya Nusantara, dan dipraktikkan setidaknya dalam unit politik kecil, seperti desa di Jawa, nagari di Sumatra Barat, banjar di Bali, dan lain sebagainya. Dalam pandangan Tan Malaka, paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh sejak lama di bumi Nusantara. Di alam Minangkabau, misalnya, pada abad ke-14 hingga abad ke-16 kekuasaan

raja dibatasi oleh ketundukannya pada keadilan dan kepatutan. Ada istilah yang cukup terkenal pada masa itu, “Rakyat ber-raja pada Penghulu, Penghulu ber-raja pada Mufakat, dan Mufakat ber-raja pada alur dan patut.” Dengan demikian, menurutnya, raja sejati di dalam kultur Minangkabau ada pada alur (logika) dan patut (keadilan). Alur dan dan patutlah yang menjadi pemutus terakhir sehingga keputusan seorang raja akan ditolak bila bertentangan dengan pikiran akal sehat dan prinsip-prinsip keadilan (Malaka 2005:15–6).

Menurut analisis Hatta, demokrasi asli Nusantara itu dapat terus bertahan di bawah feodalisme karena, pada banyak tempat di Nusantara, tanah sebagai faktor produksi yang terpenting bukanlah kepunyaan raja, melainkan dimiliki bersama oleh masyarakat desa. Karena pemilikan bersama atas tanah desa ini, maka hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan tanah harus mendapatkan persetujuan kaumnya. Hal inilah yang mendorong tradisi gotong-royong dalam memanfaatkan tanah bersama yang merembet pada urusanlainnya, termasuk mengenai hal-hal pribadi seperti mendirikan rumah. Adat hidup seperti itu membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum yang diputuskan secara mufakat. Seperti disebut dalam pepatah Minangkabau, *Bulek aei dek pambuluah, bulek kato dek mufakat* ataubulat air karena pembuluh/bambu, bulat kata karena mufakat. Tradisi musyawarah-mufakat ini kemudian melahirkan institusi rapat di tempat tertentu, di bawah pimpinan kepala desa. Setiap orang dewasa yang menjadi warga asli desa tersebut berhak hadir dalam rapat itu.

Karena alasan pemilikan faktor

produksi bersama dan tradisi musyawarah, demokrasi desa boleh saja ditindas oleh kekuasaan feodal, namun sama sekali tak dapat dilenyapkan, bahkan tumbuh hidup sebagai adat-istiadat. Hal ini, menurutnya, menanamkan keyakinan di lingkungan pergerakan kebangsaan “bahwa demokrasi Indonesia yang asli kuat bertahan, liat hidupnya,” seperti terkandung dalam pepatah Minangkabau, *indak lakang dek paneh, indak lapuak dek ujan* yang berartitidak lekang karena panas, tidak lapuk karena hujan (Hatta 1960: 121–3).

Hatta menambahkan dua anasir lagi tradisi demokrasi desa yang asli di Nusantara. “Yaitu hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-peraturan raja yang dirasakan tidak adil, dan hak rakyat untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja, apabila ia merasa tidak senang lagi hidup di sana.” Dalam melakukan protes, biasanya rakyat secara bergerombol berkumpul di alun-alun dan duduk di situ beberapa lama tanpa berbuat apa-apa, yang mengekspresikan suatu bentuk demonstrasi yang damai. Tidak sering rakyat yang sabar berbuat seperti itu. Namun, apabila hal itu dilakukan, pertanda menggambarkan situasi kegentingan yang memaksa penguasa untuk mempertimbangkan ulang peraturan yang dikeluarkannya. Adapun hak menyingkir dapat dianggap sebagai hak orang-seorang untuk menentukan nasib sendiri (Hatta 1960: 123).

Tradisi demokrasi desa itu diperkuat oleh nilai-nilai demokratis Islam. Tentang kontribusi Islam, Bung Karno menyebutkan bahwa tradisi Islam di Nusantara membawa transformasi masyarakat feodal menuju masyarakat yang lebih demokratis (Soekarno 1965: 265). Dalam perkembangannya, Hatta

juga memandang stimulus Islam sebagai salah satu sumber yang menghidupkan cita-cita demokrasi sosial di kalbu para pemimpin pergerakan kebangsaan.

Nilai-nilai demokratis Islam itu bersumber dari akar teologisnya. Inti dari keyakinan Islam adalah pengakuan pada Ketuhanan Yang Maha Esa (*Tawhid, monoteisme*). Dalam keyakinan ini, hanya Tuhanlah satu-satunya wujud yang pasti. Selain Tuhan, semua bersifat nisbi belaka. Konsekuensinya, setiap bentuk pengaturan hidup sosial manusia yang melahirkan kekuasaan mutlak, dinilai bertentangan dengan jiwa *Tawhid*. Kelanjutan logis prinsip *Tawhid* adalah paham persamaan (kesederajatan) manusia di hadapan Tuhan yang melarang adanya perendahan martabat serta pemaksaan kehendak/pandangan antarsesama manusia. Dengan prinsip persamaan, manusia juga didorong menjadi makhluk sosial yang menjalin kerjasama dan persaudaraan untuk mengatasi kesenjangan dan meningkatkan mutu kehidupan bersama (Madjid 1992: 4).

Kehadiran Islam di Nusantara membawa perubahan penting dalam pandangan dunia (*world view*) dan etos masyarakat, terutama, pada mulanya, bagi masyarakat wilayah pesisir. Menurut Denys Lombard, Islam meratakan jalan bagi modernitas dengan memunculkan masyarakat perkotaan dengan konsepsi 'kesetaraan' dalam hubungan antarmanusia, konsepsi 'pribadi' (*nafs, personne*) yang mengarah pada pertanggungjawaban individu, serta konsepsi waktu (sejarah) yang 'linear', menggantikan konsepsi sejarah yang melingkar (Lombard 1996 [II]: 149–242). Dalam pandangan Lombard, pengaruh modernisasi dan nilai-nilai humanisme

Barat pada dasarnya melanjutkan jalan yang sebelumnya telah diratakan oleh pengaruh Islam.

Stimulus Islam membawa transformasi Nusantara dari sistem kemasyarakatan feodalistis berbasis kasta menuju sistem kemasyarakatan yang lebih egaliter (Wertheim 1956: 205). Transformasi ini tecermin dalam perubahan sikap kejiwaan orang Melayu terhadap penguasa. Sebelum kedatangan Islam, dalam Dunia Melayu berkembang peribahasa "Melayu pantang membantah." Lewat pengaruh Islam, peribahasa itu berubah menjadi, "Raja adil, raja disembah, raja zalim raja disanggah." Nilai-nilai egalitarianisme Islam ini pula yang mendorong perlawanan kaum pribumi terhadap sistem "kasta" baru yang dipaksakan oleh kekuatan kolonial (Wertheim 1956: 205).

Tradisi demokrasi desa yang diperkuat oleh nilai-nilai demokratis Islam itu memberi lahan bagi penyemaian nilai-nilai sosial-demokrasi dari Barat. Bung Hatta, seperti juga Bung Karno, menolak mentah-mentah untuk mengekor model demokrasi-liberal yang menekankan suara mayoritas, tetapi dapat menerima nilai-nilai demokrasi-sosial yang mengedepankan semangat konsensus dan keadilan sosial.

Nilai-nilai demokrasi-sosial dari Barat itu dipinjam melalui perjumpaan yang intens dengan tradisi demokrasi di Eropayang dialami oleh mereka yang menempuh pendidikan di Eropa, penyelidikan atas praktik sosio-demokrasi di negara-negara Skandinavia, instalasi institusi demokrasi di Tanah Air seperti Volksraad, dan yang lebih penting melalui kesadaran emansipatoris akibat keterpaparan anak-anak negeri dengan sistem pendidikan Eropa dan kemunculan

ruang publik modern di Nusantara.

Bibit-bibit kelahiran ruang publik modern di Hindia dimungkinkan oleh dampak ikutan dari penerapan ekonomi Liberal pada paruh akhir abad ke-19, yang bertanggungjawab dalam mendorong penerbitan pers vernakular (berbahasa lokal) serta dalam penyebarluasan klub-klub sosial bergaya Eropa. Lewat proses pendidikan dan *mimicry* dan dengan cara membaca pers vernakular yang didirikan oleh orang Eropa dan kemudian juga oleh orang keturunan Cina, serta dengan membentuk berbagai perhimpunan, inteligensia pribumi pada akhirnya bisa menciptakan ruang publiknya sendiri.

Wacana dominan pada fase kecambah ruang publik modern ini berkisar pada isu “kemadjoean.” Kemajuan dalam arti ini mengekspresikan suatu kehendak untuk mencapai status sosial yang ideal, baik sebagai individu maupun komunitas imajiner, yang meliputi banyak hal: kemajuan pendidikan, modernisasi (yang secara luas diasosiasikan dengan Westernisasi), kehormatan, dan keberhasilan dalam hidup.

Sampai akhir abad ke-19, peran para guru dalam mempromosikan wacana “kemadjoean” sangat menonjol, setidaknya karena dua alasan. Pertama, profesi guru hingga masa ini menghimpun porsi terbesar dari orang-orang pribumi berpendidikan terbaik, dan sebagai pendidik mereka merupakan pihak yang paling merasa terpanggil mengemban misi suci untuk mencerahkan saudara-saudara sebangsanya. Kedua, fakta bahwa profesi guru kurang dihargai jika dibandingkan dengan bermacam posisi administratif mungkin telah mendorong mereka menjadi artikulator konsep *kemadjoean* dalam rangka menjadikannya sebagai tolok

ukur baru dalam menentukan privilese sosial. Peran yang menonjol para guru ini menunjukkan bahwa “intelektual organik” dari bibit inteligensia pada akhir abad ke-19 ini terutama berasal dari lingkaran para guru.<sup>6</sup>

Dengan trajektori “kemadjoean” yang telah dirintis kaum guru, sedini awal dekade pertama abad ke-20, terjadilah fase formatif ruang publik modern. Sejauh mengenai perkembangan pers vernakular, dekade pertama abad ke-20 merupakan momentum paling penting dalam sejarah keterlibatan kaum pribumi dalam bidang tersebut.<sup>7</sup> Para jurnalis pribumi yang paling terkemuka pada masa itu berasal dari para pelajar atau mantan pelajar Sekolah Dokter Jawa. Di antara mereka, yang paling terkenal ialah Abdul Rivai (lahir 1871) dan Tirta Adhi Surjo (1880–1918). Melanjutkan tradisi perjuangan kaum guru, para jurnalis-inteligensia ini juga memancarkan tongkat kebangkitan lewat bahasa dan konstruksi tanda.

Menulis pada edisi perdana (1902)

<sup>6</sup>Tuntutan utama dalam proyek emansipasi kaum guru ini berkisar pada upaya perjuangan kata/bahasa, yakni peluasan akses terhadap kepustakaan serta peningkatan pengajaran bahasa Belanda di sekolah pendidikan guru pribumi dan pengajaran bahasa Belanda bagi semua anak pribumi (Adam 1995: 89). Kaum guru melancarkan tuntutan dan kritik mereka terutama lewat majalah-majalah pendidikan, seperti Socloeh Pengadjar di Probolinggo (terbit kali pertama 1887) dan Taman Pengadjar di Semarang (terbit antara 1899–1914). Majalah-majalah itu memainkan peran penting mengartikulasikan aspirasi guru pribumi bagi penghapusan diskriminasi dalam pendidikan. Seiring dengan itu, persis menjelang akhir abad ke-19, perkumpulan guru paling berpengaruh, Mufakat Guru, terbentuk. Cabang klub ini bermunculan di berbagai kabupaten dan kawedanan di Jawa. Tujuan Mufakat Guru pada pokoknya untuk membuka jalan bagi para guru untuk bersatu dan berdiskusi mengenai permasalahan dan isu ‘kemadjoean’.

<sup>7</sup>Sementara pada abad ke-19 beberapa redaktur dan jurnalis pribumi bekerja dalam pers milik orang Belanda/Indo dan orang keturunan Cina, peran kaum pribumi dalam dekade awal abad ke-20 jauh lebih substansial. Selain jumlah redaktur dan jurnalis pribumi yang meningkat, para anggota inteligensia pribumi itu mendirikan pers yang sepenuhnya mereka miliki dan kelola sendiri.

majalah pengobar kemajuan, *Bintang Hindia*, Abdul Rivai memperkenalkan istilah ‘bangsawan pikiran’. Dikatakan, “Tak ada gunanya lagi membicarakan ‘bangsawan usul’, sebab kehadirannya merupakan takdir. Jika nenek-moyang kita keturunan bangsawan, maka kitapun disebut bangsawan, meskipun pengetahuan dan capaian kita bagaikan katak dalam tempurung. Saat ini, pengetahuan dan pencapaianlah yang menentukan kehormatan seseorang. Situasi inilah yang melahirkan ‘bangsawan pikiran’.”

Tulisan lulusan Sekolah Dokter Jawa tersebut mewakili kegetiran anak-anak terdidik dari kalangan priyayi rendahan dan non-bangsawan. Karena administrasi pribumi, sebagai lambang kehormatan, diperuntukkan bagi anak-anak priyayi tinggi, anak-anak dari kalangan ini cenderung memilih sekolah menak yang disebut *hoofdenschool* (awal abad ke-20 menjadi OSVIA, Opleiding School voor Inlandsche Ambtenaren; sekolah pamong praja). Sementara itu, perluasan birokrasi dan kapitalisme memerlukan tenaga-tenaga pertukangan. Sekolah Dokter Jawa (awal abad ke-20 menjadi STOVIA, School tot Opleiding van Inlandsche Artsen) dan Sekolah Guru (Kweekschool) semula dirancang untuk memenuhi keperluan itu.

Diskriminasi tidak sendirinya lenyap dengan menyandang ijazah. Baik dalam standar gaji maupun status sosial, lulusan STOVIA lebih rendah ketimbang lulusan OSVIA. Situasi inilah yang mendorong kaum terdidik dari keturunan priyayi rendahan dan non-bangsawan berjuang memunculkan ‘pikiran’ sebagai tanda baru kehormatan sosial.

Dalam usaha itu, pelajar STOVIA

bermotivasi tinggi memperjuangkan gerakan kebangkitan. Salah satu yang terpenting adalah pembentukan perkumpulan Budi Utomo (BU) pada 1908. Dengan melancarkan kritik terhadap kegagalan kepemimpinan priyayi tua dalam melindungi kepentingan rakyat, pada awalnya BU bermaksud memperjuangkan kepemimpinan kaum muda. Meski hal itu terbukti, pengaruh priyayi mapan masih terlalu kuat sehingga membuat BU dibajak oleh kalangan priyayi konservatif.

Betapapun, BU menjadi tonggak penting dalam pertumbuhan gerakan kebangkitan berbasis ‘bangsawan pikiran’. Sejak itu, ‘pikiran’ menjadi peta-jalan bagi ideal generasi selanjutnya. Memasuki dekade kedua abad ke-20, dengan dibukanya sekolah ala Eropa bagi penduduk bumiputra, seperti HIS (Hollandsch-inlandsch School; sekolah dasar), MULO (Meer Uitgebreide Lagere Onderwijs; sekolah menengah pertama), dan AMS (Algemeene Middelbare School; sekolah menengah atas), orang-orang terdidik dari keturunan priyayi-rendahan dan non-bangsawan makin besar jumlahnya. Berpijak pada peta-jalan yang telah dipancang generasi sebelumnya, angkatan baru kaum terdidik bergerak lebih maju dengan mencampakkan kata bangsawan yang mendahului kata pikiran. Seseorang menulis di *Sinar Djawa* (4 Maret 1914): “Dengan pergeseran waktu, telah muncul jenis bangsawan baru, yakni ‘bangsawan pikiran’. Namun jika bangsawan pikiran ini hanyalah kelanjutan dari bangsawan usul, maka perubahan dan pergerakan tak akan pernah lahir.”

Maka, tanda baru segera dicipta, tanda yang sepenuhnya bebas dari imaji kebangsa-wanan, dan bekhidmat



sepenuhnya pada pikiran. Tanda itu bernama 'kaum terpelajar' atau 'pemuda-pelajar', atau seringkali disebut *jong* dalam bahasa Belanda. Dalam tanda dan petajalan seperti inilah generasi Soekarno, Hatta, Sjahrir, dan Natsir dibesarkan.

Semua tokoh tersebutlahir pada dekade pertama abad ke-20, dan semua tak bisa dikatakan sebagai anak priyayi tinggi. Soekarno hanyalah anak priyayi-rendahan yang mujur bisa masuk ELS (Europeesche Lagere School; sekolah dasar Belanda) karena pertolongan seorang guru Belanda; Hatta adalah anak ulama-pedagang, yang beruntung bisa diterima di ELS karena kekayaan keluarganya; Sjahrir berlatar sedikit lebih baik, ayahnya seorang jaksa pribumi sehingga diterima di ELS; Keluarga Natsir lebih rendah lagi, ayahnya hanyalah seorang jurutulis kontrolir, yang membuatnya hanya diterima di HIS. Jadi, mereka bisa memasuki pendidikan sistem Eropa berkat kegigihan generasi sebelumnya dalam menciptakan tanda; tanda yang membuat Belanda terpaksa mengendurkan persyaratan keturunan.

Tampak jelas, perjuangan merobohkan kolonialisme dan feodalisme dimulai dari kerja wacana. Tanpa kata, perjuangan kehilangan arah. Seperti itu jugalah generasi Soekarno. Praksis wacana lewat kelompok studi, kerja jurnalistik, dan kesastraan menjadi tahap awal perjuangan mereka. Sejak 1924, Hatta terlibat aktif di Perhimpunan Indonesia berikut jurnalnya *Indonesia Merdeka* seraya tak lupa menulis puisi-puisi patriotik.<sup>8</sup> Pada 1926, Soekarno mendirikan Algemene Studieclub berikut jurnalnya, *Indonesia Moeda*. Saat yang sama ia juga aktif sebagai editor malajah SI, *Bandera Islam* (1924–27), bahkan

selama pembuangan tak luput menulis naskah drama. Seperti Hatta, Sjahrir aktif di Perhimpunan Indonesia, dan kelak berperan penting dalam jurnal *Daulat Rakyat*. Ia pun dikenal sebagai pemain sandiwara dengan erudisinya yang luas di bidang kesusastraan. Natsir mengikuti beberapa kelompok diskusi dan terlibat intens di Persatuan Islam. Sejak 1929 ia mulai menekuni kerja jurnalistik sebagai ko-editor jurnal *Pembela Islam*.

Menulis adalah mencipta, dan mencipta selalu mensyaratkan membaca. Semakin banyak mencipta, semakin banyak membaca; semakin kaya bacaan, semakin kaya hasil penciptaan. Yang pertama mereka ciptakan adalah nama. Tanda pengenalan diri, yang memberi kesadaran eksistensial. Jika tak suka dengan rumah kolonial, hal pertama yang harus dirobuhkan adalah tanda-tanda yang diciptakannya. Jika Belanda menandai tanah-air ini sebagai Hindia-Belanda, yang diperjuangkan generasi Soekarno adalah memberi nama baru kepada tumpah darahnya. Semula ditemukan sebuah istilah dalam bahasa Belanda 'Indonesische', yang merujuk pada suatu geokultur di kawasan Austronesia yang berciri kepulauan dan bercorak kultur India. Maka, pada 1922, perkumpulan pelajar Indonesia di Negeri Belanda, *Indische Vereeniging*, berubah menjadi *Indonesische Vereeniging*. Pada 1924, Sutomo mendirikan kelompok studi pertama pemuda-pelajar bumiputra dengan nama 'Indonesische Studieclub'. Dari sinilah kemerdekaan Indonesia menemukan jangkarnya.

Demikianlah, perjuangan menjadi Indonesia adalah perjuangan melawan kolonialisme dan feodalisme yang dimulai dengan memancang "pikiran" dan

<sup>8</sup>Dua judul yang terkenal adalah *Beranta Indera* dan *Hindania*

“keberaksaraan” sebagai kehormatan sosial. Dengan logika yang sama, manakala “pikiran” dan “keberaksaraan” tidak lagi dihormati, maka feodalisme menguat kembali.

## DEMOKRASI DAN REFORMASI

Lima belas tahun setelah reformasi digulirkan, perkembangan demokrasi Indonesia ibarat mengenakan baju secara terbalik. Demokrasi yang mestinya dijiwai oleh meritokrasi justru menghidupkan feodalisme baru dalam bentuk nepotisme. Terdapat tanda-tanda bahwa ‘pikiran’ dan keberaksaraan tak lagi menjadi ukuran kehormatan. Inteligensia dan politisi berhenti membaca dan mencipta karena kepintaran kembali dihinakan oleh ‘kebangsawanan baru’ berbasis uang dan keturunan. Penaklukan daya pikir dan daya literasi oleh pragmatisme dan banalisme membuat *mindset* kebangsaan kehilangan daya refleksivitasnya. Tanpa kemampuan refleksi diri, suatu bangsa kehilangan wahana pembelajaran untuk menakar, memperbaiki dan memperbaharui dirinya sendiri.

Tanpa kapasitas pembelajaran, bangsa Indonesia (secara keseluruhan) bergerak seperti zombie. Pertumbuhan penampilan fisiknya tak diikuti perkembangan rohaninya. Tampilan luar dari kemajuan peradaban modern segera ditiru tanpa penguasaan sistem penalarannya. Sebagai pengekor yang baik perkembangan *fashion* dunia, kita sering merasa dan bergaya seperti bangsa maju. Padahal, secara substantif, tak ubahnya bak Peterpan yang mengalami fiksasi ke fase “kanak-kanak” atau jahiliah. Bahkan bisa lebih buruk lagi. Dalam kasus strategi kebudayaan, kita cenderung mempertahankan yang buruk dan membuang yang baik.

Pengakuan Indonesia sebagai

negara demokratis terbesar ketiga di dunia makin nyaring terdengar di panggung pencitraan, tetapi nilai-nilai kontrademokrasi menelikung lewat pintu belakang prosedur demokrasi, menikam demokrasi dari balik selimut. Perkembangan demokrasi bukan saja diikuti oleh penyemaran modus korupsi dan kolusi, tetapi juga membawa arus balik nepotisme dalam bentuk penguatan dinasti politik.

Nepotisme, perlakuan istimewa tanpa rasionalitas terhadap suatu keluarga, menistakan jatidiri bangsa dan nilai-nilai demokrasi: karakter keindonesian dibentuk oleh semangat antifeodalisme dan antikolonialisme. Nepotisme juga melanggar kesamaan hak warga negara yang menuntut prinsip-prinsip *fair play* dan meritokrasi dalam politik. Bahwa posisi seseorang tidak ditentukan oleh prinsip hereditas melainkan oleh pengetahuan, pengalaman, kreativitas dan prestasinya.

Tak terbantahkan bahwa seseorang yang terlahir dari dinasti politik mendapatkan keuntungan modal sosial dan kultural berupa proses familiarisasi lebih dini dengan “bahasa” dan pergaulan politik. Mereka juga diuntungkan oleh pengenalan publik yang lebih baik karena asosianya dengan keluarga terkenal. Modal inilah yang memudahkan mereka terjun ke dalam dunia politik.

Meski demikian, sejauh dikaitkan dengan prinsip demokrasi, fakta keberuntungan tersebut sama sekali tidak boleh menafikan prinsip *fair play* dan meritokrasi. Siapapun, dari keluarga mana pun, harus sama-sama mengikuti proses pengkaderan dan menapaki jenjang posisi politik menurut ukuran prestasi.

Gelombang pasang nepotisme

di Indonesia saat ini, baik tingkat pemerintahan pusat maupun daerah ditimbulkan oleh perpaduan unsur-unsur degeneratif bangsa ini. Selain mencerminkan peluluhan daya pikir, nepotisme juga mencerminkan lemahnya internalisasi budaya demokrasi serta meluasnya kesenjangan sosial dalam masyarakat.<sup>9</sup>

Alhasil, gelombang pasang nepotisme harus dibaca dalam bentuk *symptomatic reading*. Secara kultural, nepotisme merupakan gambaran bahwa perubahan pada perangkat keras (prosedur) demokrasi, belum diikuti oleh perubahan pada perangkat lunak (budaya) demokrasi. Secara struktural, nepotisme merupakan pertanda bahwa demokrasi yang kita kembangkan hanyalah sebatas *fashion* pencitraan alih-alih membawa perubahan fundamental secara substantif. Nepotisme merupakan penampakan secara telanjang kegagalan kita mengembangkan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

Semuanya itu mengisyaratkan bahwa pencapaian demokrasi substantif memerlukan lebih dari sekadar perubahan prosedur-kelembagaan politik, melainkan perlu perubahan struktural berdimensi kebudayaan. Perhatian terhadap variabel budaya terutama karakter, sebagai bagian yang menentukan bagi perkembangan ekonomi dan politik suatu masyarakat/bangsa pernah mengalami musim seminya

pada 1940-an dan 1950-an. Para pengkaji budaya pada periode ini, dengan sederet nama besar seperti Margareth Mead, Ruth Benedict, David McClelland, Gabriel Almond, Sidney Verba, Lucian Pye, dan Seymour Martin Lipset, memunculkan prasyarat nilai dan etos yang diperlukan untuk mengejar kemajuan bagi negara-negara yang terpuruk setelah Perang Dunia II. Namun, seiring dengan gemuruh laju developmentalisme yang menekankan pembangunan materiel, pengkajian tentang budaya mengalami musim kemarau pada 1960-an dan 1970-an.

Kegagalan pembangunan di sejumlah negara, setelah melewati pelbagai perubahan ekonomi dan politik, menghidupkan kembali minat dalam studi budaya sejak 1980-an. Pada 1985, Lawrence Harrison dari Harvard Center for International Affairs menerbitkan buku *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*, yang menunjukkan bahwa di kebanyakan negara Amerika Latin, budaya merupakan hambatan utama untuk berkembang.

Pentingnya variabel budaya dalam perkembangan ekonomi tampak dalam kasus negara-negara multibudaya. Sekalipun semua kelompok etnis dihadapkan pada hambatan sosial-politik dan krisis ekonomi yang sama, namun sebagian kelompok lebih berhasil dibanding kelompok lainnya. Ambillah contoh keberhasilan minoritas etnis Tionghoa di Asia Tenggara, minoritas Jepang di Brazil, Basque di Spanyol, serta Yahudi ke mana pun mereka bermigrasi.

Pentingnya variabel budaya dalam perkembangan politik ditunjukkan antara lain oleh riset yang dilakukan oleh Robert Putnam (1993) dan Ronald Inglehart (2000). Menurut Putnam, budaya adalah

<sup>9</sup>Adam Bellow, dalam *In Praise of Nepotism* (2003), menengarai bahwa gejala nepotisme menurun ketika terjadi perluasan kelas menengah yang mencirikan kesengangan sosial sebagai ikutan dari kebijakan rezim negara kesejahteraan. Sebaliknya, nepotisme cenderung menguat ketika lapis kelas menengah menipis yang meluaskan kesenjangan sosial sebagai ikutan dari kebijakan rezim neoliberalisme. Temuan Bellow tersebut mendapatkan penguatan dari Paul Krugman dalam *The Conscience of a Liberal* (2007). Bahwa kesenjangan sosial yang lebar, menyusul dominasi pemerintahan konservatif yang mengusung neoliberalisme, merupakan katalis bagi gelombang pasang politik partisan dan politik pengkultusan.

akar perbedaan yang besar antara Italia Utara yang bercorak demokratis dan Italia Selatan yang bercorak otoritarian. Kesimpulan kedua ilmuwan tersebut mewarisi pemikiran rintisan dari Alexis de Tocqueville (1835; 1998), yang menyimpulkan bahwa apa yang membuat sistem politik Amerika berhasil adalah kecocokan budayanya dengan demokrasi.

Arus balik kesadaran akan pentingnya nilai budaya sebagai titian kemajuan ini bisa dijadikan koreksi terhadap kecenderungan untuk menjadikan politik dan ekonomi sebagai panglima. Secara lahat, responsibilitas untuk perubahan biasanya dialamatkan kepada faktorsemacam modernisasi, investasi, industrialisasi, partai politik, pemilihan umum, dan aspek-aspek prosedural kelembagaan politik lainnya.

Hal ini mengabaikan kenyataan bahwa reformasi sosial tidak akan pernah muncul hanya mengandalkan reformasi politik dan ekonomi melainkan perlu berjejak pada reformasi sosial-budaya. Dalam sejarah kemajuan Eropa Barat dan Amerika Serikat, Jürgen Habermas (1990) menunjukkan hubungan yang signifikan antara perubahan sosial-budaya (formasi kerangka institusional dan bentuk integrasi sosial baru) dengan laju perkembangan teknologi dan produksi, dimana perkembangan yang terakhir justru terjadi kemudian setelah adanya reformasi “sosial budaya”; bahwa revolusi industri di Eropa (abad ke-17 hingga abad ke-19) didahului oleh revolusi kebudayaan, *Renaissance* (abad ke-14 hingga abad ke-16). Di luar pengalaman Barat, kemajuan pesat yang dicapai oleh perekonomian Cina saat ini pun didahului oleh revolusi kebudayaan, apapun penilaian orang terhadap pelaksanaan dan implikasinya.

Reformasi sosial merupakan fungsi dari perubahan proses belajar sosial secara kolektif, yang membawa transformasi tata nilai, ide dan jalan hidup. Dalam hal ini, minat pengetahuan serta aktivitas produksi ide (*ideas-producing activities*) sangat esensial dalam mengkonstruksikan identitas kolektif baru yang memungkinkan gerakan sosial mampu memelihara vitalitasnya.

Dalam ketiadaan *platform* politik yang jelas, gerakan kebudayaan menjadi alternatif menjaga kewarasan publik. Adalah melalui sastra, nyanyian dan seni yang lain yang dibudayakan dalam masyarakat yang bisa membuat gerakan dan cita-cita sosial bisa bertahan dalam memori kolektif. Tentang hal ini, pada dekade 1960-an, Herbert Marcuse menekankan dimensi estetik dari gerakan sosial pada masa itu dengan menegaskan bahwa dalam seni, musik dan sastra, gerakan sosial meningkat dan menyimpan tradisi kritik dan perlawanan (Marcuse 1969). Hal ini diperkuat oleh Richard Flacks dalam analisisnya tentang “tradisi kiri” Amerika, yang mengindikasikan bahwa gerakan sosial seringkali lebih penting sebagai aktor budaya ketimbang politik (Flacks 1988).

Tentang pentingnya gerakan kebudayaan sebagai cara menghadirkan kewarasan demokrasi, ada baiknya kita simak pernyataan Antonio Skármeta, sastrawan Chile, “Jika modernitas bukan sekadar budaya efisiensi, dan jika demokrasi bukan hanya pesta pemilihan dan penjelimitan prosedur politik, akan selalu ada intelektual-sastrawan di seberang struktur politik berhadapan dengan mereka yang memburu kekuasaan di luar institusionalisasi akademik dan negara. Akan selalu ada intelektual-

sastrawan yang melontarkan pertanyaan jenaka, menafsirkan kembali kontroversi dengan memunculkannya lagi, untuk menunjukkan bahwa hal-hal yang mungkin diabaikan agenda publik, atau digelapkan oleh media masih absah dipertanyakan” (Skármeta 1996: 48–9).

## PENUTUP

Demokrasi yang sehat harus mengandung cita-cita kebudayaan. Bahwa demokrasi bukan sekadar alat teknis, tetapi juga suatu ekspresi pikiran, perasaan, dan kepercayaan sesuai dengan kepribadian dan cita-cita kekeluargaan-keadilan kebangsaan Indonesia; dengan cara mempertahankan nilai-nilai lama yang baik seraya mengembangkan nilai-nilai baru yang lebih baik.

Cita-citakedaulatanrakyat(demokrasi) memiliki jangkar yang kuat dalam sejarah politik Indonesia. Stimulusnya bersumber dari tradisi musyawarah desa; semangat kesederajatan, persaudaraan dan permusyawaratan Islam; dan gagasan emansipasi dan sosial-demokrasi Barat. Semangatnya dikobarkan oleh kehendak untuk membebaskan diri dari represi politik dan ekonomi kolonialisme-kapitalisme serta tekanan tradisi feodalisme.

Dengan mempertimbangkan tradisi gotong-royong masyarakat Indonesia, watak multikultural kebangsaan Indonesia, dan pengalaman keterjajahan sebagai perpanjangan dari kapitalisme dan individualisme, para pendiri bangsa menggagas demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran dan kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Yakni suatu demokrasi permusyawaratan yang menyediakan wahana bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah bimbingan hikmah-kebijaksanaan.

Di bawah semangat kekeluargaan,

negara yang berkedaulatan rakyat itu mengandung cita-cita kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam visi negara ini, demokrasi memperoleh kesejatiannya dalam penguatan daulat rakyat, ketika kebebasan politik berkelindan dengan kesetaraan ekonomi, yang menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka ‘musyawarah-mufakat’. Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh diktator mayoritas atau tirani minoritas elite politik dan pengusaha, melainkan dipimpin oleh hikmah-kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warganegara tanpa pandang bulu.

Di bawah orientasi etis hikmah-kebijaksanaan, demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan. Demokrasi yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, mewajibkan para penyelenggara negara untuk memelihara budi-pekeri kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Demokrasi yang berdasarkan nilai persatuan dan keadilan, dituntut dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarahkan. Melalui hikmah itulah mereka yang mewakili rakyat bisa merasakan, menyelami dan mengetahui

apa yang dipikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik ini pada keadaan yang lebih baik. Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan kearifan untuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan apa yang disebut sebagai “kebajikan peradaban” (*the virtue of civility*), yakni rasa pertautan dan kemitraan di antara ragam perbedaan dan kesediaan untuk berbagi substansi bersama, melampaui kepentingan kelompok, untuk kemudian melunakkan dan menyerahkannya secara toleran kepada tertib sipil.

Untuk itu, segala kekuatan dalam masyarakat, tanpa pandang bulu, harus diberi akses ke dalam proses pengambilan keputusan. Wakil-wakil rakyat berdialog dengan pengetahuan dan kearifannya, bukan dengan kepentingan kelompoknya. Dengan bimbingan hikmah-kebijaksanaan, perilaku politik yang etis

akan berkembang. Di lembaga perwakilan, wakil-wakil rakyat berdebat, bersikukuh dengan kebenaran pendapatnya namun dengan menjunjung etika politik dan semangat kekeluargaan. Rakyat pun akan melihat apa yang dilakukan wakil-wakilnya itu memang merepresentasikan kedaulatan rakyat, bukan memperalat rakyat untuk mencapai tujuannya. Dengan dimuliakannya aspirasi rakyat dalam proses demokrasi politik di lembaga perwakilan, rakyat juga dituntut untuk menjadi warganegara yang bijaksana, dengan kekuatan daya pikir yang dapat memahami hak dan kewajibannya, serta bertanggung jawab dalam menjalankan partisipasi politiknya.

Singkat kata, demokrasi berkebudayaan dan budaya berdemokrasi harus terus diperkuat agar demokrasi bisa diperdalam dan diperluas demi penyehatan institusi demokrasi dan pencapaian kesejahteraan rakyat.

## DAFTAR ACUAN

- Adam, A.B. (1995), *The Vernacular Press and the Emergence of Modern Indonesian Consciousness (1855–1913)*. Ithaca: Cornell University South East Asia Program.
- Carothers, T. (2002), "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, No. 13.
- Driyarkara, N., (2006), "Pemikiran Pancasila Sebelum 1965," dalam A. Sudiarja, dkk. (ed.) *Karya Lengkap Driyarkara: Esai-Esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsaanya*. Jakarta: Kompas, Gramedia, Kanisius.
- Flacks, R. (1988), *Making History*. New York: Columbia University Press
- Furedi, F. (2006), *Where Have All the Intellectuals Gone?* London: Continuum.
- Geertz, C. (1963), *Old Societies, New States*. New York: The Free Press.
- Geertz, H. (1967), "Indonesian Cultures and Communities," dalam Ruth T. McVey (ed.), *Indonesia*, edisi revisi, Survey of World Cultures, No. 12. New Haven: Southeast Asia Studies, Yale University Press.
- Habermas, J. (1990), *Ilmu dan Teknologi sebagai Ideologi*. Jakarta: LP3ES.
- Hatta, M. (1960), *Demokrasi Kita*. Jakarta: Pandji Masyarakat.
- (1998), *Kebangsaan dan Kerakyatan: Karya Lengkap Bung Hatta*, Vol. I, Emil Salim (Ketua Dewan Editor). Jakarta: LP3ES, 1998.
- Harrison, L. (1885), *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*. Maryland: Madison Books.
- Latif, Y. (2011), *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Lombard, D. (1996), *Nusa Jawa: Silang Budaya*, Vol. 1, Vol. 2, terj. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Malaka, T. (2005), *Merdeka 100%*. Tangerang: Marjin Kiri.
- Madjid, N. (1992), *Islam, Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina.
- Skármeta, A. (1996), "The Book Show," dalam W.H. Gass dan L. Cuoco (ed.), *The Writer in Politics*. Illinois: Southern Illinois University.
- Soekarno (1958), *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara*, Jilid 1, Jilid 2, Jilid 3, Jilid 4. Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia.
- (1965), *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. 1. Jakarta: Panitia Di Bawah Bendera Revolusi.
- Reeve, D. (2013), *Golkar, Sejarah yang Hilang*, terj. Jakarta: Komunitas Bambu.
- de Tocqueville, A. (1998), *Democracy in America*. New York: Vintage Books.
- Wertheim, W.F. (1956), *Indonesian Society in Transition*. The Hague: Van Hoeve.

# Budaya Demokrasi, Demokrasi Budaya, dan Demokrasi Berbudaya

**Heddy Shri Ahimsa-Putra**

*Guru Besar, Universitas Gadjah Mada*

## **Abstract**

*This article explains the meaning of culture of democracy, democratic culture and cultured democracy. At first glance, these terms are look the same but actually they have different meanings. In the first term, culture is a subject or object that has democracy as a predicate. Culture is a political term which is related to the way of distribution and implementation of power and decision-making process concerning the interests of people. In the second term, culture is an object that subjected to the practices or behaviors and actions that have democratic characteristics. In the third term, cultured has a meaning as the predicate of democracy, and it is similar to 'civilized'. Cultured democracy is a practice of culture in accordance to the manners of certain cultural systems. An understanding of the terms differences is needed to avoid confusion about democracy and culture. It may lead to misunderstanding and error in making decision to manage culture and political life.*

**Keywords:** *culture of democracy, democratic culture, cultured democracy, cultural value*

Sejarah sistem politik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan merupakan sejarah perjalanan bangsa dalam upaya melaksanakan demokrasi sebagai budaya politik, sebuah budaya tertentu dalam kehidupan politik. Sebenarnya, sebagian nilai (*values*) demokrasi sebagai suatu sistem budaya telah dikenal oleh masyarakat Indonesia sebelum kemerdekaan. Nilai budaya itu terlihat pada kehidupan berbagai komunitas kecil yang pada awalnya merupakan kelompok kekerabatan dan gabungan kelompok kekerabatan seperti *kedatuan*, *kekaraengan*, dan sebagainya. Kepemimpinan dan proses pengambilan keputusan dalam kelompok itu ditentukan melalui proses pemilihan dan musyawarah yang berlangsung secara informal. Proses

ini merupakan pewujudan nilai-nilai budaya demokrasi yang paling dasar, yaitu bahwa pengambilan keputusan dan pemecahan masalah bersama sebaiknya dilakukan secara bersama pula agar dicapai penyelesaian yang dapat diterima oleh semua atau sebagian besar pihak yang terlibat.

Ketika bermacam kelompok dan gabungannya menjadi semakin besar, cara musyawarah yang pada mulanya dapat dilakukan dengan mudah mulai terasa menjadi beban. Musyawarah yang melibatkan semua pihak tidak lagi dapat dilakukan. Cara yang kemudian ditempuh adalah mengangkat wakil untuk bermusyawarah mengambil keputusan seperti terlihat, misalnya, dalam sistem politik tradisional di Sulawesi Selatan.



Kumpulan para wakil komunitas di bawah kepemimpinan seorang *aru* atau *karaeng* yang pada masa lalu disebut *adat* atau *hadat*. Dalam sistem politik tradisional Bone, misalnya, dikenal Aru Pitu. Dalam masyarakat Bantaeng tradisional dikenal Adat Sampulongruwa atau Hadat Dua Belas. Dewan Aru atau Dewan Adat inilah yang bersama dengan raja, *aru* atau *karaeng* memegang kekuasaan, menentukan berbagai hal yang menyangkut kehidupan orang banyak. Bilamana raja meninggal atau harus diganti, Dewan Adat akan memilih dan melantik raja yang baru (Ahimsa-Putra 1988; 1993).

Sistem politik tradisional di Sulawesi Selatan tersebut bertahan hingga masa kemerdekaan dan baru dihapus pada akhir 1940-an ketika pemerintah Republik Indonesia mengganti sistem Swapraja di Indonesia. Swapraja tidak lain adalah sistem politik tradisional pra-kemerdekaan yang diadopsi dalam kerangka sistem politik Indonesia (Ahimsa-Putra 1993) ketika rakyat di kawasan kekuasaan Belanda—yang disebut Hindia Belanda—di bawah kepemimpinan Soekarno dan Hatta memproklamasikan kemerdekaan dan membentuk sebuah negara baru, Republik Indonesia. Akar budaya demokrasi yang telah ada dalam sebagian masyarakat Indonesia pada masa itu—yaitu musyawarah dan pemungutan suara—kemudian menjadi salah satu sila dari dasar negara Republik Indonesia, Pancasila, yaitu sila keempat yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan."

Sistem demokrasi yang menjadi landasan sistem politik tersebut, ternyata tidak selalu menghasilkan kehidupan politik sebagaimana yang dikehendaki.

Partai-partai politik modern yang lahir kemudian tidak berhasil mewujudkan kehidupan demokrasi seperti yang diharapkan sehingga Presiden Soekarno menetapkan sebuah sistem demokrasi yang tidak sepenuhnya mengikuti sistem demokrasi di Barat, yaitu Demokrasi Terpimpin. Dalam perjalanannya sistem demokrasi ini ternyata juga tidak berhasil mewujudkan kehidupan politik yang nyaman untuk semua pihak karena Demokrasi Terpimpin membuka peluang penyelewengan kekuasaan oleh Sang Pemimpin sendiri, seperti terlihat pada corak kepemimpinan Presiden Soekarno yang semakin lama di-anggap semakin otoriter. Kegagalan Presiden Soekarno mengelola persaingan dan konflik dalam sistem politik yang dibangun membuat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, sebagai majelis tertinggi, menurunkannya dari kursi kepresidenannya dan mengangkat Soeharto sebagai penggantinya.

Seperti pendahulunya, Presiden Soeharto kemudian membangun sebuah sistem demokrasi baru yang tidak seratus persen meniru sistem demokrasi di Barat, yaitu Demokrasi Pancasila. Dengan predikat baru "Pancasila," pemerintah Orde Baru sebutan pemerintahan Soeharto secara ekplisit ingin mengatakan bahwa Indonesia telah menganut demokrasi, tetapi bukan sistem demokrasi seperti yang berlaku di negara-negara Barat karena sistem tersebut dianggap tidak sepenuhnya cocok dengan budaya masyarakat Indonesia. Di bawah Orde Baru, demokrasi Indonesia sangat menekankan pada proses musyawarah. Pemungutan suara untuk menentukan pihak mana yang mendapat dukungan mayoritas bukan merupakan hal yang disukai, dan kalau perlu dihindari.

Kini, dalam era pasca-Orde Baru, demokrasi yang dipraktikkan di Indonesia tidak lagi diberi predikat tertentu. Hal ini dapat dimaknai dalam beberapa hal. Pertama, pemerintah atau bangsa Indonesia berpendapat bahwa demokrasi yang ingin diterapkan adalah demokrasi yang "murni," tanpa embel-embel, atau demokrasi sebagai dikenal di negara Barat. Kedua, pemerintah atau bangsa Indonesia merasa bahwa sistem dan proses politik yang demokratis telah dapat dijalankan di Indonesia sehingga embel-embel apa pun tidak diperlukan lagi. Ketiga, pemerintah dan bangsa Indonesia menyadari bahwa yang disebut demokrasi itu hanya satu, yaitu demokrasi sebagaimana yang disepakati dan dipraktikkan oleh banyak negara demokrasi di dunia. Tidak ada sistem demokrasi dengan versi tertentu.

Tidak perlu malu pada kenyataan bahwa kita pernah memberikan embel-embel atau predikat tertentu pada praktik demokrasi di sini dengan maksud agar diakui oleh masyarakat dunia (baca: Barat) sebagai masyarakat yang demokratis. Dalam sejarah di berbagai belahan dunia lain, demokrasi juga diberi berbagai predikat tertentu seperti "demokrasi sosialis," "demokrasi organik," "demokrasi baru," "demokrasi tinggi," dan sebagainya (Hook 1973: 684). Demokrasi sebagai sebuah konsep yang mengacu pada suatu corak sistem atau kehidupan politik tertentu memang dapat dimaknai macam-macam sesuai dengan keperluan dan kepentingan pemberi makna.

Perkembangan praktik demokrasi di Indonesia tersebut menunjukkan bahwa bangsa Indonesia menerima dan mengadopsi sistem politik demokrasi secara ber-angsur-angsur, melalui berbagai proses yang tidak seluruhnya

damai, aman dan lancar. Demokrasi sebagai sebuah sistem politik di Indonesia merupakan kumpulan berbagai unsur budaya politik yang berasal dari Barat, yang sebagian di antaranya merupakan unsur yang tidak lagi asing bagi banyak komunitas tradisional di sini, sedangkan sebagian yang lain merupakan unsur yang baru. Oleh karena itu, proses penerimaan sistem demokrasi sebagai sistem politik di Indonesia dapat dilihat sebagai proses yang oleh para ahli antropologi lazim disebut akulturasi (Redfield, Linton dan Herskovits 1935; Teske dan Nelson 1974).

Sebagai gugusan dari sejumlah unsur budaya politik, sistem demokrasi merupakan suatu budaya politik dengan ciri tertentu yang berbeda dari budaya politik yang lain, semisal sistem *feudal*, sistem monarki, dan sebagainya. Budaya demokrasi ini tentu saja berbeda dengan demokrasi budaya. Dalam budaya demokrasi, demokrasi adalah predikat dari sebuah subjek yaitu budaya. Lain halnya dengan demokrasi budaya. Di sini demokrasi adalah serangkaian praktik tertentu yang diterapkan dalam pengelolaan kebudayaan yang bersifat demokratis. Meski demikian, perbedaan budaya demokrasi dan demokrasi budaya tidak hanya terletak pada aspek semantis karena budaya dan demokrasi adalah juga praktik, nilai-nilai, serta pandangan hidup. Perbedaan yang lebih mendalam antara budaya demokrasi dan demokrasi budaya ini dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

## **BUDAYA DEMOKRASI: BUDAYA DAN NILAI BUDAYA**

Demokrasi berasal dari kata *demos*, yang berarti 'rakyat', dan *kratos*, 'kekuasaan'. Jadi, demokrasi berarti kekuasaan ada pada rakyat, atau di

tangan rakyat. Banyak definisi dan penjelasan tentang demokrasi telah beredar seperti halnya penjelasan konsep penting yang lain dalam ilmu-ilmu sosial-budaya. Pandangan yang dipaparkan di sini hanyalah salah satu di antaranya. Pandangan ini tidak harus dianggap sebagai yang paling benar. Sebaliknya, harus tetap direnungkan maknanya secara kritis dan disempurnakan terus-menerus.

### Definisi dan Penjelasan

Definisi demokrasi, menurut Theodorson dan Theodorson (1969: 107) adalah *"a political system based upon rule by the consent of the governed, i.e. government based directly or indirectly upon the will of the majority of the members of a community or society,"* atau sistem politik yang berdasarkan pada aturan yang disepakati oleh orang yang diatur atau diperintah. Artinya, pemerintahan yang berdasarkan langsung atau tidak langsung—pada kemauan mayoritas warga dari suatu komunitas atau masyarakat. Sepintas lalu, definisi ini terasa sudah memadai, tetapi jika direnungkan lebih lanjut akan terlihat beberapa kekurangannya.

Pertama, definisi itu tidak membedakan usia ataupun tingkat kedewasaan pihak *the governed*, orang yang diatur, yang diperintah. Padahal, kesepakatan hanya dapat dibangun atas dasar kesadaran dan pengetahuan seseorang mengenai apa yang disepakati, dan kesadaran ini baru dicapai setelah seseorang memasuki usia tertentu. Muncul pertanyaan apakah kanak-kanak juga termasuk mereka yang harus dimintai kesepakatannya padahal mereka belum sepenuhnya sadar dan tahu apa yang mereka lakukan dan alami. Tentu tidak. Oleh karena itu, definisi

tersebut kurang sesuai dengan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari, yang tidak melibatkan kanak-kanak, dan bahkan dilarang terlibat dalam kegiatan politik atau pengambilan keputusan penting yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak. Kedua, definisi tersebut juga menimbulkan pertanyaan lain, yaitu apakah kesepakatan, persetujuan tersebut harus diberikan secara bebas atau tidak; apakah kesepakatan yang diperoleh melalui pemaksaan atau diiringi dengan keterpaksaan masih dapat dikatakan sebagai demokrasi.

Terkait dengan pertanyaan tersebut, Sidney Hook, ahli filsafat politik dari Amerika Serikat, kemudian mendefinisikan demokrasi sebagai *"a form of government in which the major decisions of the government or the direction of policy behind these decisions rest directly or indirectly on the freely given consent of a majority of the adults governed"* (1973: 684). Definisi ini terlihat dibuat dengan hati-hati. Berbagai kemungkinan pertanyaan yang melemahkan terlihat telah diperhitungkan masak-masak dengan menggunakan frase *major decisions*, 'putusan besar', keputusan penting, bukan setiap keputusan; *the direction of policy behind these decisions*, arah 'kebijakan di belakang putusan tersebut'; jadi bukan hanya keputusannya, tetapi juga arah kebijakan; *freely given consent*, 'persetujuan/kesepakatan' yang diberikan secara bebas, merdeka, bukan persetujuan yang diberikan dalam keadaan tertekan atau karena ditekan, terpaksa atau dipaksa; *a majority of the adults governed*, 'mayoritas orang dewasa yang diatur', bukan hanya mayoritas karena mayoritas bisa saja dicapai dengan memasukkan banyak kanak-kanak. Definisi Hook inilah yang digunakan dalam tulisan ini.

Demokrasi sebagai sebuah corak suatu pemerintahan atau sistem politik sudah dikenal oleh masyarakat Yunani Kuno di Kota Athena. Demokrasi masyarakat Athena Kuno ini merupakan demokrasi langsung. Warga Kota Athena menentukan secara langsung undang-undang yang akan diberlakukan di kalangan mereka. Demokrasi ini boleh dikatakan merupakan bentuk yang paling dekat dengan makna demokrasi. Dalam praktik sistem ini masyarakat Kota Athena berkumpul, menyelenggarakan rapat kota untuk menyatakan kesetujuan atau penolakan mereka terhadap sesuatu. Akan tetapi demokrasi corak Athena ini hanya cocok untuk masyarakat yang tidak begitu besar jumlah warganya. Ketika warga suatu komunitas yang berhak memilih menjadi sangat banyak, demokrasi ala Athena sangat merepotkan, bahkan mungkin tidak lagi dapat dijalankan sehingga diperlukan penyesuaian atau perubahan (Ahimsa-Putra 2014; dalam proses cetak).

Pada masyarakat masa kini demokrasi ala Athena memang tidak dapat diterapkan sepenuhnya karena kondisinya sudah berbeda. Sartori (1968: 115) menulis,

Modern political societies are large societies, and the greater the number for the people involved, the less their participation can be effective and meaningful. Furthermore, the modern nationwide state confronts us with spatial or extensional impossibility, for the real self-government cannot occur among the absentees; it requires a demos to be present in person on the spot.

Masyarakat modern lebih luas skalanya daripada masyarakat Yunani Kuno sehingga apa yang dapat dilakukan oleh masyarakat Athena ketika itu tidak mudah untuk ditiru oleh masyarakat masa kini. Dalam situasi seperti itulah

demokrasi perwakilan menjadi lebih dapat dijalankan daripada demokrasi langsung. Di sinilah demokrasi yang tidak langsung, yang disebut demokrasi perwakilan (*representative democracy*), merupakan sistem yang dipandang lebih cocok, dan inilah corak demokrasi yang banyak digunakan (Ahimsa-Putra 2014; dalam proses cetak).

Demokrasi yang didasarkan pada perwakilan ini "*presupposes not direct exercise of power but delegation of power.*" Kalau demokrasi masyarakat Athena dapat dikatakan sebagai "pemerintahan oleh rakyat atas rakyat," demokrasi pada masyarakat modern tidak selalu dapat dikatakan sebagai demokrasi seperti itu karena "*the people who are governed are not the same people who govern,*" orang yang diatur tidak sama dengan orang yang mengatur (Sartori 1968: 115). Dalam demokrasi perwakilan ini warga masyarakat memilih atau mengangkat wakil yang kemudian memilih atau menentukan undang-undang yang akan mengatur kehidupan mereka. Di sini tidak ada pelaksanaan kekuasaan secara langsung melainkan melalui perwakilan. Artinya, terjadi pendelegasian kekuasaan sehingga pemerintahannya tidak dapat disebut "pemerintahan diri-sendiri" (*self-government*), tetapi lebih merupakan sebuah sistem pengendalian dan pembatasan pemerintahan; "*it is not . . . a system of self-government, but a system of control and limitation of government*" (Sartori 1968: 115).

Sebagai praktik atau pola pemerintahan dengan corak tertentu, sistem politik yang demokratis tersebut juga dapat dikatakan sebagai suatu budaya. Budaya dengan corak atau ciri tertentu. Budaya seperti itu dapat disebut sebagai "budaya demokrasi"

yaitu seperangkat simbol yang berfungsi untuk mewujudkan sebuah kehidupan masyarakat yang pengambilan keputusan besar dan penting dalam pemerintahannya serta arah kebijakan di balik keputusan itu didasarkan langsung atau tidak langsung pada kesepakatan atau persetujuan yang diberikan secara bebas, merdeka, oleh sebagian besar dari warga dewasa dalam masyarakat tersebut.

Sebagai suatu budaya, demokrasi memiliki empat aspek atau wujud. Berturut-turut dari yang konkret hingga yang abstrak empat aspek tersebut adalah: (a) aspek fisik atau budaya materiel; (b) aspek perilaku atau budaya perilaku; (c) aspek kebahasaan atau bahasa, dan (d) aspek gagasan atau budaya pengetahuan (Ahimsa-Putra 2013). Wujud atau aspek materiel budaya demokrasi berupa benda-benda dari yang berbentuk kecil seperti kartu suara, paku pencoblos kartu suara, kotak suara, tinta celup jari hingga bangunan besar seperti kantor partai politik, kantor pemilihan umum, gedung DPR, dan sebagainya. Aspek perilaku budaya demokrasi, misalnya, mencoblos kartu suara, aktivitas rapat partai, kampanye partai, penghitungan suara, pengumuman perolehan suara, pengelompokan sosial, dan sebagainya. Aspek kebahasaan budaya demokrasi berupa antara lain pidato kampanye, yel kampanye partai, semboyan partai, sejarah partai, wacana pemilihan, dan sebagainya. Aspek gagasan budaya demokrasi berupa misalnya ideologi partai, visi dan misi partai, pemikiran tentang demokrasi, nilai-nilai demokrasi, norma dan berbagai aturan atau hukum yang mengatur aktivitas politik, dan sebagainya.

### **Nilai Budaya Dasar Demokrasi**

Seperti bentuk budaya yang lain, budaya demokrasi berjalan di atas landasan sejumlah nilai budaya, yang sebagian bersifat eksplisit atau dinyatakan dan sebagian lagi implisit atau tidak dinyatakan. Nilai budaya di sini diartikan sebagai "pandangan-pandangan atau pendapat-pendapat yang digunakan oleh warga suatu komunitas atau masyarakat untuk menilai, untuk menentukan baik-buruknya, bermanfaat-tidaknya berbagai macam hal atau peristiwa yang ada dalam kehidupan mereka" (Ahimsa-Putra 2007c). Dengan kata lain, nilai-nilai ini merupakan semacam alat ukur, alat penilai. Perangkat penilaian ini ada dalam sistem pengetahuan mereka, diperoleh melalui proses belajar dalam kehidupan bersama yang lazim disebut proses sosialisasi. Sebagai alat ukur, nilai budaya menduduki posisi yang sangat penting—jika bukan yang terpenting—dalam suatu kebudayaan. Oleh karena itu, nilai budaya biasanya merupakan unsur kebudayaan yang relatif paling sulit berubah. Jika alat penilai ini terlalu mudah berubah, masyarakat pendukungnya akan mengalami kebingungan (Ahimsa-Putra 2014).

Berkenaan dengan politik, nilai budaya di sini dimaknai sebagai pandangan, pendapat atau keyakinan yang menjadi alat untuk menentukan baik-buruknya, benar-tidaknya siasat, aktivitas, sistem dan struktur yang ditujukan untuk membuat atau menyusun aturan serta pengalokasian penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya, yang menyangkut kehidupan orang banyak. Sebagai gugusan pandangan atau pendapat, nilai budaya merupakan hal yang abstrak, tidak terlihat, dan karena itu biasanya juga bersifat tidak

disadari. Tidak banyak warga masyarakat yang dapat dengan eksplisit dan tegas menyatakan nilai budaya yang mereka miliki dan ikuti walau sehari-hari mereka memakai nilai-nilai tersebut sebagai pedoman atau pembimbing perilaku dan tindakan mereka menghadapi situasi dan kondisi sekitar. Meski tidak disadari oleh pemiliknya, nilai budaya tetap dapat diketahui lewat pewujudannya, yaitu unsur-unsur budaya yang empiris, seperti bermacam ungkapan, pepatah-petitih, pantun, puisi, mantra, dongeng, legenda, nyanyian rakyat, dan bahasa.

Berkenaan dengan demokrasi, sejumlah nilai budaya dapat ditarik atau disimpulkan dari ciri praktik demokrasi yang telah dipaparkan. Yang pertama adalah nilai kesepakatan atau persetujuan yang diberikan, baik secara langsung maupun tidak. Pemberian persetujuan secara langsung di sini dilakukan melalui pemungutan suara dari warga masyarakat yang dewasa untuk menentukan setuju-tidaknya suatu kebijakan, keputusan atau aturan oleh sebagian besar dari mereka. Praktik ini didasarkan pada suatu nilai budaya yang mengatakan bahwa melakukan pemungutan suara untuk mengetahui pendapat (setuju-tidaknya) sebagian besar warga masyarakat yang dewasa berkenaan dengan suatu kebijakan, keputusan atau aturan tertentu yang penting merupakan hal yang baik dan perlu dilakukan. Pemungutan suara ini juga dilakukan berdasarkan atas sebuah pandangan yang sangat penting yang mewujud dalam ungkapan *Vox Populi, Vox Dei*, Suara Rakyat, Suara Tuhan. Suara rakyat di sini tidak lain adalah suara "mayoritas warga masyarakat yang telah dewasa." Dengan kata lain, pemungutan suara dilakukan untuk mengetahui setuju-

tidaknya masyarakat dan berarti setuju-tidaknya Tuhan pada suatu kebijakan, keputusan atau aturan tertentu. Atas dasar nilai budaya positif ini dapat ditentukan perangkat nilai budaya yang digunakan untuk menetapkan bahwa sesuatu itu kurang baik, kurang tepat, atau sama sekali tidak patut dilakukan, yaitu bahwa meninggalkan atau mengabaikan kegiatan pemungutan suara untuk mengetahui pendapat sebagian warga masyarakat yang dewasa berkenaan dengan suatu kebijakan, keputusan atau aturan tertentu adalah hal yang tidak baik dan sebaiknya tidak dilakukan

Kedua, pemberian kesepakatan atau persetujuan oleh warga masyarakat tersebut harus dilakukan dengan pengetahuan dan kesadaran akan apa yang disepakati atau disetujui. Jika seseorang memilih menyetujui seseorang yang lain sebagai pemimpin, atau menyetujui pelaksanaan sebuah keputusan atau pemberlakuan suatu aturan, maka persetujuan tersebut mesti didasarkan pada pengetahuannya, pemahamannya dan kesadarannya mengenai apa yang disetujuinya. Praktik ini berlandaskan pada nilai budaya yang mengatakan bahwa menyetujui, menyepakati atau mendukung sesuatu berdasarkan atas pengetahuan, pemahaman dan kesadaran mengenai sesuatu tersebut merupakan hal yang baik dan perlu dilakukan.

Dengan adanya nilai budaya, setiap persetujuan atau dukungan terhadap sesuatu yang tidak didasarkan pada pengetahuan, pemahaman dan kesadaran mengenai sesuatu itu akan dianggap tidak baik. Demikian pula cara untuk mendapatkannya. Oleh karena itu proses yang memungkinkan munculnya pengetahuan, pemahaman dan kesadaran

tersebut harus diadakan, seperti kampanye yang berisi penjelasan mengenai calon pemimpin, rencana, aturan atau keputusan yang akan dipilih atau disetujui, dan sebagainya. Mendapatkan persetujuan dengan cara memberikan sejumlah uang yang dikenal sebagai *moneypolitics* adalah hal yang dianggap tidak baik, dan kalau bisa dicegah karena cara tersebut tidak menghasilkan pemahaman dan kesadaran. Di sini “jujur” adalah kata kuncinya.

Ketiga, pemberian kesepakatan atau persetujuan oleh warga masyarakat harus dapat dilakukan secara bebas dan merdeka. Praktik ini didasarkan pada suatu nilai budaya yang mengatakan bahwa pemilihan atau pemungutan suara yang dilangsungkan dalam situasi yang memberi kebebasan sepenuhnya pada orang untuk menentukan pilihannya adalah hal yang baik dan harus dilakukan. Situasi pemilihan yang aman dan damai, pemilih yang bebas dari segala ketakutan dan ancaman, merupakan situasi yang ideal, yang dianggap baik, karena dengan kondisi seperti itu orang dapat menentukan pilihan atas dasar kesadaran, pengetahuan dan pemahamannya mengenai apa yang dipilihnya, sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya. Pemilihan yang dilakukan di bawah ancaman dan ketakutan akan menghasilkan suara yang tidak mencerminkan keinginan dan kepentingan pemilihnya. Kebebasan dari ketakutan dan ancaman ini harus ada tidak hanya sebelum pemilihan dan ketika pemilihan, tetapi juga setelah pemilihan. Di sini “bebas” adalah kata kuncinya.

Keempat, oleh karena pemberian persetujuan atau kesepakatan melalui pemberian suara ini bisa menimbulkan ketidaksetujuan pada pihak yang tidak terpilih atau didukung atau pihak yang

berbeda pandangan, dan ketidaksetujuan ini dapat mendorong pihak tersebut melakukan tindakan yang merugikan atau membuat pemilih merasa tidak nyaman, maka pilihan tersebut harus dijaga kerahasiaannya. Dari sini kita dapat merumuskan nilai budaya berikutnya, yaitu bahwa menciptakan situasi dan kondisi yang membuat pilihan seseorang atas individu, kebijakan, keputusan atau aturan tertentu, tidak dapat diketahui oleh orang lain, adalah hal yang baik dan perlu dilakukan. Dengan nilai budaya ini penyelenggara pemilihan akan berusaha menciptakan kondisi yang membuat pilihan para pemilih tidak dapat diketahui oleh siapapun. Nilai budaya inilah yang memunculkan proses penentuan pilihan yaitu pencoblosan kartu suara yang tidak dapat diketahui oleh orang lain, yaitu dalam bilik pencoblosan. Di sini “rahasia” adalah kata kuncinya.

Kelima, proses pemungutan suara tersebut juga baru akan dapat berjalan seperti yang diharapkan bilamana para pemilih memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan diperlakukan sama oleh penyelenggara pemilihan. Oleh karena itu pihak penyelenggara-ra harus berusaha keras untuk membantu mereka yang kebetulan tidak dapat memenuhi syarat administrasi tertentu atau memiliki cacat fisik tertentu mendapatkan hak dan memenuhi kewajiban mereka memberikan suara. Nilai budaya yang mendasari hal ini mengatakan bahwa menciptakan situasi dan kondisi yang membuat setiap orang dapat memperoleh hak dan menjalankan kewajibannya sebagai pemilih adalah hal yang baik dan perlu dilakukan. Dengan kata lain, pelaksana pemilihan harus dapat bertindak adil pada setiap pemilih. Di sini “adil” adalah kata kuncinya.

Nilai budaya adil didasarkan pada pandangan filosofis tertentu mengenai manusia, yaitu adanya "*the inherent equality, worth, and human rights of every individual*" (Theodorson and Theodorson 1969: 107). Oleh karena itu, sistem politik yang demokratis berasumsi bahwa "*all members of the group have an essential dignity*" dan karena itu "*cooperation, discussion and consensus*" merupakan hal-hal yang bernilai, yang perlu dihargai, dijunjung tinggi (Theodorson and Theodorson 1969: 228). Pandangan ini juga mewujudkan dalam prinsip yang lain dalam sistem politik yang demokratis, yaitu "*equality before the law*" atau kesamaan kedudukan di hadapan hukum. Menurut prinsip ini, demokrasi hanya dapat berjalan dengan baik apabila setiap warga masyarakat mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum. Artinya, tidak ada hukum yang menempatkan warga satu golongan lebih tinggi atau lebih besar haknya daripada warga golongan yang lain (Ahimsa-Putra 2014; dalam proses cetak).

Dari paparan tersebut diketahui bahwa nilai-nilai budaya yang mendasari budaya demokrasi adalah kejujuran, kebebasan, kerahasiaan dan keadilan. Nilai-nilai budaya ini mempunyai hubungan fungsional dan timbal-balik. Nilai budaya kejujuran misalnya bisa merupakan fungsi dari nilai budaya keadilan, tetapi bisa juga sebaliknya, nilai budaya keadilan merupakan fungsi dari nilai budaya kejujuran. Keadilan tidak terwujud jika tidak ada kejujuran. Sebaliknya, kejujuran juga tidak akan terwujud jika tidak ada keadilan. Demikian pula halnya dengan nilai-nilai budaya yang lain.

Nilai-nilai budaya tersebut juga harus mewujudkan sebagai keutuhan. Sebuah

sistem politik yang dibangun tidak di atas proses politik yang jujur, bebas, rahasia dan adil, tidak dapat dikatakan sebagai sistem politik yang demokratis. Jika salah satu nilai budaya tersebut tidak dapat diwujudkan dengan baik, sistem politik yang terwujud tetap dapat dikatakan demokratis, tetapi cacat, kurang sempurna. Jadi, sistem politik demokrasi pada dasarnya adalah, meminjam istilah Max Weber, sebuah *ideal type* atau tipe ideal (Bendix 1968), atau, dalam istilah Clifford Geertz (1973), sebuah *model for*, sebuah model yang ingin diwujudkan, tetapi pewujudannya tidak selalu bisa sempurna. Kedemokratisan sebuah sistem politik, dengan demikian, terletak pada tingkat keterwujudan pandangan filosofis dan nilai-nilai budaya yang mendasarinya dalam praktik politik sehari-hari. Dengan demikian kedemokratisan pada dasarnya bersifat relatif.

Di negara yang telah lengkap perangkat budaya demokrasinya, mulai dari perangkat keras hingga perangkat lunak (budaya materiel hingga budaya pengetahuan), budaya demokrasi mungkin dapat terwujud hampir sempurna, tetapi di negara-negara yang sedang berkembang, atau sedang mencoba menerapkan sistem politik yang demokratis, pewujudan budaya tersebut masih jauh dari sempurna. Perdebatan mengenai keabsahan hasil pemilihan presiden di Indonesia 2014 yang baru lalu merupakan contoh yang sangat jelas tentang belum sempurnanya budaya demokrasi di Tanah Air. Masih banyak kendala untuk mewujudkan budaya tersebut dalam sistem politik Indonesia.

## Nilai Budaya Turunan Demokrasi

Dari lima nilai dasar tersebut dapat diturunkan lagi sejumlah nilai budaya, dan



dari nilai budaya ini lahir beberapa ciri turunan sistem politik tersebut. Sejumlah ahli ilmu politik kemudian mendefinisikan demokrasi sebagai *"a system based on competitive parties, in which the governing majority respects the rights of minorities"* (Sartori 1968: 112). Di sini keterwakilan warga masyarakat disalurkan melalui partai politik yang diasumsikan dapat mewakili pandangan serta kepentingan seluruh golongan, lapisan atau kelompok sosial, baik yang mayoritas maupun minoritas karena perlindungan atas hak-hak golongan minoritas *"has always been regarded as an essential aspect of the democratic system"* (Theodorson dan Theodorson 1969: 107). Dengan kata lain, dalam sistem politik yang demokratis semua kelompok harus diberi penghargaan yang sama. Inilah nilai turunan dari nilai budaya adil.

Sebagian ilmuwan politik juga menambahkan bahwa salah satu ciri sistem politik yang demokratis adalah adanya *"kebebasan berbicara, kebebasan pers dan kebebasan berserikat."* Suatu sistem politik dapat dikatakan demokratis bilamana warga masyarakat memiliki kebebasan untuk berbicara atau berpendapat; yang kemudian juga tecermin pada kebebasan persnya (Sartori 1969). Selain itu, warga masyarakat juga bebas untuk melakukan kegiatan rapat atau berkumpul bersama (Ahimsa-Putra 2014; dalam proses cetak). Prinsip ke-bebasan press ini merupakan turunan dari nilai budaya bebas di atas.

Lebih lanjut, nilai budaya bebas juga diturunkan ke dalam prinsip lain dalam sistem politik yang demokratis yaitu *"perlindungan dari penangkapan sewenang-wenang"* (*protection from arbitrary arrest*); bahwa dalam masyarakat yang demokratis penguasa tidak memiliki

hak untuk semena-mena melakukan penangkapan atas warga masyarakat kecuali dengan alasan yang sangat penting, seperti keamanan negara atau ketertiban masyarakat luas. Pelaksanaan prinsip ini akan menghasilkan masyarakat yang bebas dari rasa takut, dan bebas dari rasa terpaksa. Prinsip tersebut juga akan memungkinkan terwujudnya ciri lain yang lain, yaitu kebebasan bersaing dan hubungan yang kurang lebih seimbang di antara berbagai kelompok kepentingan. Oleh karena itu, sebagian ilmuwan politik berpendapat bahwa suatu masyarakat hanya akan dapat dika-takan betul-betul demokratis jika di situ terdapat *"free competition and balancing of interest groups"* sehingga kesepakatan dan kompromi dengan kelompok oposisi dapat dicapai dengan konflik atau pertentangan sekecil mungkin (Sartori 1969).

Masih terdapat ciri lain dalam sistem politik yang demokratis, misalnya terkait kepemimpinan. Namun, nilai-nilai budaya dasar dan filsafat manusia serta beberapa nilai budaya turunan yang telah diuraikan cukup kiranya untuk menunjukkan demokrasi sebagai sebuah budaya. Unsur-unsur tersebut dapat dikatakan merupakan inti budaya dari budaya demokrasi, meminjam istilah Steward (1955).

## **DEMOKRASI BUDAYA: PRAKTIK PENGELOLAAN KEBUDAYAAN**

Budaya demokrasi, sebagaimana telah dijelaskan, kini bukan lagi merupakan hal yang baru di Indonesia. Sebagian nilai-nilainya telah diterima masyarakat dan menjadi acuan dalam beraktivitas politik, sebagian praktiknya telah berjalan, sebagian perangkat kebahasaannya telah digunakan, dan sebagian perangkat materielya juga telah dibuat dan

dimanfaatkan. Akan tetapi, suatu masyarakat yang “berbudaya demokrasi” tidaklah berarti telah “berdemokrasi budaya.”

## Definisi dan Penjelasan

Istilah ‘demokrasi budaya’ pada dasarnya sejenis dengan ‘demokrasi ekonomi’, dan ini sebenarnya merupakan hasil perpanjangan dari pandangan tentang demokrasi yang biasanya dihubungkan dengan politik. Demokrasi yang telah dipaparkan di bagian terdahulu adalah ‘demokrasi politik’. Jika terdapat demokrasi dalam kehidupan politik, tentu ada demokrasi dalam kehidupan ekonomi; dan jika ada demokrasi dalam kehidupan ekonomi, tentu juga ada demokrasi dalam kehidupan budaya, atau demokrasi budaya. Pemikiran seperti ini sebenarnya kurang tepat sejak dari awal karena dimulai dari pemberian embel-embel “politik” pada kata demokrasi. Padahal, demokrasi memang hanya berhubungan dengan politik. Demokrasi adalah suatu bentuk atau corak pemerintahan (Hook 1973). Jadi demokrasi pasti mengenai politik, bukan yang lain.

Pemikiran bahwa dalam bidang kehidupan yang lain juga perlu ada demokrasi telah memperluas makna demokrasi dengan mengangkatnya ke tataran yang lebih tinggi, yaitu tataran “way of life” (Hook 1973: 686). Pemikiran ini tidak salah, dan itulah yang sebenarnya telah dipaparkan dalam tulisan ini. Akan tetapi, yang perlu kemudian dipahami adalah implikasi dari perluasan makna tersebut. Demokrasi sebagai budaya adalah demokrasi sebagai pandangan hidup, sebagai cara hidup. Oleh karena itu, demokrasi tidak lagi hanya ada dalam kehidupan politik, tetapi juga dalam

bidang kehidupan lain termasuk dalam bidang kebudayaan.

Frase ‘demokrasi budaya’ menunjukkan makna demokrasi sebagai suatu aktivitas; aktivitas yang bersifat demokratis. Oleh karena demokrasi adalah aktivitas, maka budaya di situ merupakan objek aktivitas tersebut. Aktivitas apakah yang dapat dikatakan bersifat demokratis berkaitan dengan kebudayaan? Tidak lain adalah pengelolaan. Jika demikian, ‘demokrasi budaya’ dapat didefinisikan sebagai aktivitas atau proses pengelolaan yang bersifat demokratis atas kebudayaan. Sebagai aktivitas yang bersifat demokratis, maka dengan sendirinya harus berlandaskan pada pandangan filosofis dan nilai-nilai budaya demokrasi tersebut.

Sebagai proses pengelolaan kebudayaan, makna demokrasi budaya di sini tidak terlalu jauh dari politik kebudayaan yaitu proses membuat atau merumuskan kebijakan dan strategi umum berkenaan dengan kebudayaan, dengan cara mengenga-ruhi atau menguasai sumber-sumber yang berkuasa dan memiliki wewenang atas kebudayaan (bdk. Theodorson dan Theodorson 1969: 303). Kebijakan dan strategi umum di sini adalah berbagai keputusan yang menyangkut cara dan pembagian atau distribusi penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber budaya (*cultural resources*) serta sumber-sumber daya untuk kepentingan pelestarian dan pengembangan kebudayaan, sedangkan sumber-sumber kekuasaan dan wewenang di sini tidak lain adalah individu atau kelompok yang mempunyai kemampuan untuk membuat individu atau kelompok pemangku kebudayaan melakukan apa yang dikehendaki.

Proses membuat kebijakan dan strategi umum tersebut antara lain

diskusi, rapat, atau musyawarah, untuk menentukan berbagai aturan termasuk pendistribusian dan pengalokasian penguasaan dan pemanfaatan sumber daya yang menyangkut pelestarian dan pengembangan kebudayaan (bdk. Spradley 1975). Proses itu tentu tidak mudah dan tidak selalu berjalan lancar karena di dalamnya terlibat berbagai macam individu dan kelompok dengan berbagai macam kepentingan yang sangat beragam. Di situ selalu ada perbedaan kepentingan sehingga persaingan dan konflik tidak pernah absen dari proses semacam itu. Meski demikian, persaingan dan konflik yang terjadi biasanya merupakan aktivitas yang tidak tanpa aturan. Di situ selalu ada aturan yang telah disepakati bersama, baik secara formal tertulis maupun tidak, sehingga proses membuat kebijakan dan strategi umum juga dapat dipandang seperti sebuah permainan (*game*), yang di dalamnya terjadi persaingan dan konflik, ada pemenang, ada pecundang (bdk. Bailey 1977).

### **Pengelolaan Kebudayaan**

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana implementasi pandangan filosofis dan nilai-nilai budaya demokrasi tersebut dalam aktivitas pengelolaan kebudayaan. Dalam hal ini inti budaya demokrasi harus ditempatkan sebagai model untuk pengelolaan kebudayaan. Artinya, kebudayaan dipandang sebagai suatu objek seperti manusia. Dengan demikian, filsafat manusia yang mendasari budaya demokrasi dapat diterapkan pada kebudayaan. Pandangan filosofis demokrasi tentang "*the inherent equality, worth, and human rights of every individual*" (Theodorson dan Theodorson 1969: 107) dapat ditransformasikan pada

kebudayaan menjadi *the inherent equality, worth and rights of every culture*, yang dalam antropologi lebih dikenal sebagai pandangan relativisme budaya (*cultural relativism*). Di sini setiap kebudayaan dipandang sama baiknya, sama tingginya, sama bernilainya sehingga memiliki hak mendapatkan perlakuan yang sama dari manusia, masyarakat atau suatu bangsa.

Lebih lanjut, asumsi "*all members of the group have an essential dignity*" dapat ditransformasikan menjadi *all cultures of a given society have an essential dignity*. Semua kebudayaan yang terdapat dalam suatu masyarakat atau bangsa harus dipandang sama martabatnya sehingga setiap kebijakan dan strategi kebudayaan sebaiknya merupakan hasil "*cooperation, discussion and consensus*" dari para pemangku segenap kebudayaan, dan harus dihargai, dihormati dan dijunjung tinggi. Dengan pandangan ini harus ada kesamaan kedudukan di hadapan hukum bagi semua kebudayaan. Tidak boleh ada peminggiran kebudayaan hanya karena budaya tersebut milik kaum minoritas atau milik kaum yang terpinggirkan dalam kehidupan politik atau ekonomi. Setiap kebudayaan mempunyai hak yang sama untuk hidup dan berkembang. Tidak ada kebudayaan yang dianggap lebih tinggi kedudukannya daripada kebudayaan yang lain berkenaan dengan hukum dan aturan pengelolaan kebudayaan, sehingga lebih berhak untuk hidup daripada kebudayaan yang lain.

Dasar-dasar filsafat kebudayaan tersebut harus disertai dengan nilai-nilai budaya demokrasi dalam proses pengelolaan kebudayaan. Nilai budaya yang pertama adalah adil dalam pengelolaan kebudayaan. Keadilan di sini ditentukan atas dasar situasi dan

kondisi masing-masing kebudayaan yang dikelola. Budaya kaum pinggiran, atau budaya yang terpinggirkan, dengan kondisi yang setengah hidup atau setengah mati perlu mendapat perhatian lebih besar daripada budaya yang telah dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, atau bahkan telah mendominasi kehidupan budaya pada umumnya. Mereka harus mendapatkan bantuan lebih besar agar dapat tetap bertahan hidup dan dikelola dengan baik oleh para pendukungnya.

Kedua, nilai budaya jujur. Kebijakan dan strategi umum pengelolaan kebudayaan harus bersifat jujur. Artinya, proses pengelolaan kebudayaan tersebut harus didasarkan pada aturan dan keputusan yang telah disepakati bersama. Kebijakan atau strategi baru yang akan diterapkan harus diketahui dan mendapat persetujuan dari semua pihak yang bertanggung jawab atas proses pengelolaan kebudayaan.

Ketiga, nilai budaya bebas. Artinya, kebijakan dan strategi umum pengelolaan kebudayaan harus dapat dirumuskan, ditetapkan dan disepakati, dalam kondisi semua pihak yang bertanggung jawab mengelola kebudayaan merasa bebas dari semua an-caman, tekanan atau ketakutan. Dengan demikian proses pengelolaan kebudayaan akan dapat berjalan jujur dan adil. Selain itu pengelola kebudayaan juga harus dapat menciptakan situasi dan kondisi yang membuat para pendukung kebudayaan merasa bebas mengekspresikan budaya mereka dalam kehidupan sehari-hari.

Berbagai nilai budaya demokrasi dalam pengelolaan tersebut akan dapat terwujud bilamana dalam pengelolaan juga ada nilai budaya keterbukaan. Inilah nilai budaya yang membedakan antara budaya demokrasi dengan demokrasi

budaya, dan perbedaan ini muncul karena perbedaan bidang kehidupan tempat nilai budaya tersebut mewujud. Sebagai praktik pengelolaan (*management*) maka demokrasi budaya harus menjadikan keterbukaan bukan kerahasiaan sebagai salah satu nilai budayanya. Dengan keterbukaan tersebut, akuntabilitas akan dapat dijaga dan dipertahankan. Dengan keterbukaan itu pula proses pengawasan bersama akan dapat berjalan sehingga kecurangan dan ketidakadilan akan dapat dihindarkan atau dicegah.

Praktik pengelolaan yang terbuka ini akan dapat berjalan bilamana terjadi kerja sama, diskusi dan kesepakatan. Diskusi atau pembahasan secara terbuka dengan semua pihak yang berkepentingan mengenai permasalahan dalam proses pengelolaan harus selalu dilakukan dan harus menghasilkan kesepakatan mengenai cara mengatasi masalah. Tanpa pembahasan terbuka dan pencapaian kesepakatan, tidak akan terjadi kerja sama dalam praktik pengelolaan kebudayaan, dan tanpa kerja sama, permasalahan yang dihadapi tidak akan dapat diselesaikan.

Berbeda halnya dengan budaya demokrasi, yang bertujuan mewujudkan kehidupan sosial yang harmonis, yang tidak mengandung banyak konflik sehingga tujuan dan keinginan bersama dapat diwujudkan secara bersama, maka demokrasi budaya sebagai salah satu cara untuk mengelola kebudayaan bertujuan untuk mewujudkan situasi dan kondisi yang memungkinkan semua kebudayaan tumbuh dan berkembang berdasarkan potensi masing-masing kebudayaan. Dengan basis potensi ini diharapkan kebudayaan dapat tumbuh dan berkembang secara maksimal yang kemudian akan mendatangkan manfaat pada manusia atau pendukungnya.

### **DEMOKRASI BERBUDAYA: DEMOKRASI SESUAI BUDAYA TERTEHTU**

Selain budaya demokrasi, dan demokrasi budaya, frase lain yang juga sering muncul dalam wacana budaya dan demokrasi di Indonesia adalah 'demokrasi berbudaya'. Demokrasi berbudaya adalah praktik sistem politik yang demokratis secara berbudaya. Penekanannya adalah pada kata 'berbudaya'. Makna kata ini menjadi semakin jelas bila disandingkan dengan lawannya, yaitu 'tidak berbudaya'. Penggunaan kata 'berbudaya' menyiratkan adanya anggapan bahwa ada sesuatu yang tidak atau kurang berbudaya. Demokrasi yang berjalan mungkin dirasakan sebagai demokrasi yang kurang atau tidak berbudaya.

Kata 'berbudaya' di sini memiliki makna yang berbeda dengan makna kata 'budaya' dalam 'budaya demokrasi' dan 'demokrasi budaya' karena berbudaya di sini merupakan kata sifat praktik demokrasi atau aktivitas menjalankan sistem politik yang demokratis. Dalam demokrasi berbudaya bukan hanya ekspresi nilai-nilai budaya demokrasi yang bersifat umum yang dipentingkan, tetapi juga nilai-nilai budaya yang lebih khusus, yang berasal dari sistem budaya tertentu sehingga terlihat perbedaan antara praktik demokrasi yang berlangsung di Amerika Serikat, misalnya, dengan praktik demokrasi yang berjalan di Belanda, Prancis, Jerman, atau di negara-negara Asia seperti Muangthai, India, atau negara-negara di Timur Tengah seperti Mesir, dan lain-lain.

Bahkan dalam sebuah negara, pendapat mengenai demokrasi yang berbudaya bisa berbeda-beda karena warga negara tersebut terdiri dari berbagai suku bangsa, dengan sistem nilai budaya yang berbeda-beda

pula. Nilai budaya kebebasan, misalnya, yang terwujud antara lain dalam kebebasan berpendapat, yang diekspresikan lewat aktivitas perdebatan, adu pendapat atau adu pemikiran, dapat ditafsirkan berbeda-beda oleh warga masyarakat dengan budaya yang berbeda. Bagi yang terbiasa menghadapi dan terlibat dalam interaksi sosial dengan suara yang keras serta gerak-gerik tangan yang mengacungkan jari dan menunjuk-nunjuk pihak yang lain, hal itu akan dianggap biasa dan mungkin malah menyenangkan. Sebaliknya, bagi yang tidak terbiasa, perdebatan seperti itu akan dipandang sebagai praktik demokrasi yang tidak atau kurang berbudaya.

Demikian pula dengan kampanye negatif dalam pemilihan umum yang menjelek-jelekkkan pihak lawan. Bagi yang berasal dari budaya tertentu yang menganggap tindakan menjelek-jelekkkan orang lain sebagai hal yang biasa, maka kampanye negatif semacam itu tidak akan dianggap sebagai hal yang salah. Sementara, bagi yang berasal dari budaya yang menganggap kampanye negatif sebagai hal yang tercela, kampanye itu akan dinilai sebagai praktik demokrasi yang tidak berbudaya.

Cara kampanye tertentu di Indonesia, seperti berombongan naik sepeda motor dengan membawa bendera besar yang dikibar-kibarkan dengan penuh semangat, diiringi suara knalpot sepeda motor yang keras memekakkan telinga akan dianggap oleh kalangan tertentu sebagai praktik demokrasi yang biasa, bahkan sangat menarik dan menyenangkan. Namun, bagi kalangan yang lain cara kampanye seperti itu mungkin dinilai sebagai praktik demokrasi yang kurang berbudaya. Perbedaan penilaian ini karena perangkat nilai budaya yang digunakan untuk menilai

praktik demokrasi tersebut juga berbeda. Di sini nilai-nilai budaya etnis atau lokal merupakan atau dijadikan patokan untuk menilai praktik demokrasi yang berjalan.

Perbedaan nilai budaya inilah yang membuat pemerintah Orde Baru berpandangan bahwa demokrasi yang dipraktikkan di negara-negara Barat sebagai demokrasi liberal yang kurang sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia. Praktik demokrasi di Indonesia dengan demikian tidak harus mengikuti sepenuhnya praktik demokrasi yang berjalan di Barat. Demokrasi di Indonesia menurut pemerintah Orde Baru harus tetap disesuaikan dengan budaya masyarakat Indonesia pada umumnya. Demokrasi ala Indonesia inilah yang disebut sebagai 'demokrasi Pancasila'. Dalam sistem demokrasi ini tidak dijumpai perdebatan di antara mereka yang mencalonkan diri karena perdebatan ketika itu dipandang sebagai wujud demokrasi yang "kurang Indonesia."

Singkat kata, dalam demokrasi berbudaya, nilai-nilai budaya yang dijadikan tolok ukur untuk menilai praktek demokrasi bukan lagi nilai-nilai budaya dasar demokrasi seperti adil, jujur, bebas dan rahasia, tetapi nilai-nilai budaya yang lebih spesifik, lebih khusus, yang bisa berasal dari budaya agama, budaya etnis, budaya kawasan atau budaya nasional. Oleh karena itu, penilaian mengenai berbudaya-tidaknya praktek-praktek demokrasi yang berjalan akan berbeda-beda antara pemeluk agama satu dengan pemeluk agama yang lain, antara sukubangsa satu dengan sukubangsa yang lain, antara mereka yang berasal dari kawasan tertentu dengan mereka yang berasal dari kawasan yang lain, antara mereka yang berasal dari negara tertentu

dengan me-reka yang berasal dari negara yang lain.

## KESIMPULAN

Dari pembahasan tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, istilah 'budaya demokrasi', 'demokrasi budaya', dan 'demokrasi berbudaya' memiliki makna yang berbeda-beda. Budaya demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah budaya berpolitik yang berbasis pada nilai-nilai budaya dasar yaitu kejujuran, keadilan, kebebasan, dan kerahasiaan. Demokrasi merupakan predikat atau ciri yang terdapat pada budayanya. Hal ini berbeda dengan demokrasi budaya yang nilai-nilainya dijadikan landasan untuk mengelola kebudayaan agar kebudayaan dapat tumbuh dan berkembang secara maksimal sesuai dengan potensinya. Lain lagi dengan demokrasi berbudaya yang merupakan praktik demokrasi yang dipandang sesuai dengan nilai budaya tertentu, yang diambil dari sistem budaya agama, etnis, kawasan atau nasional.

Kedua, budaya demokrasi dan demokrasi budaya merupakan dua aspek yang berbeda dari realitas yang sama karena demokrasi budaya pada dasarnya adalah sistem dan praktik pengelolaan kebudayaan yang berbasis pada nilai-nilai budaya dasar demokrasi. Dengan kata lain, demokrasi budaya adalah budaya demokrasi yang diterap-kan pada pengelolaan budaya.

Ketiga, demokrasi berbudaya merupakan penerapan nilai-nilai budaya dasar demokrasi yang dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya dasar dari sistem budaya lain (agama, etnis, kawasan, nasional) dalam sistem dan praktik berpolitik. Oleh karena itu demokrasi ini selalu lebih sempit cakupannya daripada budaya demokrasi.

## DAFTAR ACUAN

- Ahimsa-Putra, H. S. (1988). *Minawang: Hubungan Patron-Klien di Sulawesi Selatan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- (1993), *“The Politics of Agrarian Change and Clientelism in Indonesia: Bantaeng, South Sulawesi 1883–1990,”* Disertasi Ph.D. New York City: Columbia University, Department of Anthropology.
- (2007a), *Hubungan Patron-Klien di Sulawesi Selatan: Sebuah Kajian Fungsional-Struktural*. Yogyakarta: Kepel Press.
- (2007b), *“Peran dan Fungsi Nilai Budaya dalam Kehidupan Manusia,”* Makalah Dialog Budaya.
- (2012), *“Baik dan Buruk dalam Budaya Jawa: Sketsa Tafsir Nilai-nilai Budaya Jawa,”* *Patrawidya*, Vol. 13, No. 2 (383–410).
- (2013), *“Budaya Bangsa, Jati Diri dan Integrasi Nasional: Sebuah Teori”* Jejak Nusantara, Edisi Perdana, Tahun I (6–19).
- (2014), *“Demokrasi To-manurung: Falsafah Politik dari Bantaeng, Sulawesi Selatan”* Masyarakat Indonesia (dalam proses cetak).
- Bailey, F. G. (1977), *Stratagems and Spoils*. London: Basil Blackwell.
- Bendix, R. (1968), *“Weber, Max,”* dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 16 (493–502).
- Geertz, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Hook, S. (1973), *“Democracy”* dalam *Encyclopedia Americana*, Vol. 8 (684–91).
- Redfield, R., R. Linton dan M. J. Herskovits (1935). *“A Memorandum for the Study of Acculturation”* *Man*, No. 35 (145–8).
- Sartori, G. (1968), *“Democracy”* dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3 (112–21).
- Sedyawati, E., dkk. (1993), *Pengungkapan Nilai Budaya dari Naskah-naskah Surakarta (Mustikaning Kidung)*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Spradley, J. P. (1975). *Anthropology: The Cultural Perspective*. New York: John Wiley and Sons.
- Steward, J. H. (1955), *Theory of Culture Change*. Urbana: University of Illinois Press.
- Teske, Jr., H. C. dan B. H. Nelson (1974), *“Acculturation and Assimilation: A Clarification”* *American Ethnologist*, Vol. 1, No. 2 (351–67).
- Theodorson, G. A. dan A. G. Theodorson (1969). *A Modern Dictionary of Sociology*. New York: Barnes and Noble Books.
- White, L. (1949). *The Science of Culture*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

# “Saniri” Wadah Demokrasi Lokal di Seram Barat

## Pertumbuhan, Transisi, dan Tantangannya

**Sem Touwe**

*Pengajar, Universitas Pattimura*

### **Abstract**

*Saniri is an organization that serves local democracy. It regulates the democratic life of the community on the island of Seram, especially in local law territory of Sapalewa, Eti, and Tala which have been exist before the arrival of Europeans. This paper discusses the changing function and role of Saniri as a result of external transformation since the Sultanate era, penetration of Europeans and the New Order. Regional Autonomy Law's enactment provides opportunities to Saniri reestablishment. At this point, how Saniri continues to functioning at recent time has become a main issue. As the reconstruction of social history, this study was using literature and interviews method.*

**Keywords:** *Saniri, traditional institutions, local democratic culture, Maluku*

Tulisan ini membahas tiga isu besar yaitu pertumbuhan, transisi, dan tantangan zaman bagi keberlanjutan wadah demokrasi lokal yang disebut *saniri* (selanjutnya ditulis Saniri sebagai sebutan institusi). Dari ketiga isu ini terbersit harapan pengaktifan kembali Saniri sebagai suatu institusi lokal yang bersifat sosial-politik yang dibentuk atas dasar kemauan dan kesepakatan bersama warga masyarakat di Pulau Seram, Provinsi Maluku sekarang, khususnya di tiga wilayah hukum adat dari suku-suku Alune dan Wemale, yang mendiami Pulau Seram bagian barat.

Wujud nyata organisasi sosial Saniri yang bersifat demokratis ini tergambar pada pembagian kerja secara fungsional dan mekanistik untuk menjaga

keharmonisan hidup yang dilandasi pada adat-istiadat, nilai, norma, pengetahuan, dan tradisi masyarakat yang berlaku. Dalam masyarakat yang kompleks, institusi sosial merupakan mekanisme sosial yang disusun untuk mencapai kesejahteraan bersama. Pemerintahan sebagai bagian dari institusi merupakan suatu sistem kontrol yang berada di atas semua segmen sekuler kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu pola pembagian kerja dalam suatu institusi sosial menjadi inti kekuatan bagi kelanjutan hidup komunitas, termasuk institusi Saniri yang merupakan suatu organisasi lokal tradisional di Pulau Seram.

Sistem pemerintahan Saniri sudah dimulai sejak zaman nenek moyang suku Alune dan Wemale yang mengenal keteraturan hubungan sosial dalam bentuk



organisasi pemerintah tradisional walau dengan jbaran tugas, fungsi, dan peran yang sederhana. Meski dikategorikan sebagai organisasi lokal tradisional, kelembagaan Sanirimencirikan suatu organisasi pemerintahan modern karena mengenal pembagian tugas dan fungsi yang jelas sehingga bisa dikategorikan sebagai lembaga demokrasi lokal yang permanen. Hubungan kemasyarakatan yang terjalin dalam masyarakat di ketiga wilayah hukum adat tersebut sangat diyakini memiliki keterkaitan dengan kuat atau lemahnya aturan, nilai, pengetahuan, dan norma yang mengikat masyarakat yang hidup di wilayah hukum adat tersebut. Kuat-lemahnya sebuah pedoman memang dapat diukur melalui solidaritas anggota dalam melaksanakan peran yang disandangnya dalam institusi Saniri.

Solidaritas seperti yang diperankan dalam kelembagaan Saniri Eti, Tala dan Sapalewa, serupa dengan yang dikemukakan oleh Durkheim (1966: 83), yaitu solidaritas organik dan mekanik yang tecermin dalam kehidupan pedesaan. Solidaritas mekanik mengarah pada kekuatan dari pedoman yang dipakai sehingga individu sebagai anggotanya merasa ada ikatan aturan yang kuat dalam melakukan tindakan; sedangkan solidaritas organik lebih ditekankan pada fungsi masing-masing individu sebagai anggota masyarakat atau kelompok. Kedua bentuk solidaritas ini bila dikonversikan ke dalam peran dan status anggota masyarakat adat ataupun institusi Saniri dalam melaksanakan aktivitasnya terlihat ada kesamaan dan korelasi yang kuat. Artinya, peran, fungsi, dan status dalam kelembagaan Saniri menunjukkan adanya solidaritas masyarakat, baik secara mekanik maupun organik. Disinilah

sebenarnya manfaat Saniri sebagai organisasi sosial politik lokal yang berfungsi mengatur tatanan kehidupan berdemokrasi dengan cara musyawarah untuk mufakat.

Dikaitkan dengan arti kata *saniri* yang mengandung makna musyawarah, sangat menarik untuk mengkaji mengenai fungsi dan peran Saniri sebagai wadah demokrasi lokal berhubungan dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam menjaga keharmonisan, keselarasan, dan kontinuitas hidup diantara individu atau kelompok. Perlu dicari faktor yang memberi kekuatan untuk tumbuh dan berkembangnya organisasi sosial-politik lokal Saniri, termasuk mencari sebab lemahnya wadah demokrasi tersebut. Untuk menemukan faktor itu, diperlukan kajian historis mengenai peristiwa yang berkaitan dengan perubahan sosial dalam ketiga masyarakat hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa. Perubahan sosial yang terjadi baik pada masa Kesultanan Ternate, masa penetrasi Barat, bahkan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, turut melemahkan fungsi dan peran wadah demokrasi Saniri yang memiliki legitimasi dan pengaruh besar itu. Dari ketiga kurun waktu tersebut, masa penetrasi Barat dan masa kemerdekaan dianggap sebagai periode esu bagi perkembangan wadah demokrasi Saniri.

Tantangan tersebut belum berakhir karena sampai saat ini dirasakan belum ada suatu produk hukum positif yang dianggap dapat memberikan peluang bagi berfungsinya organisasi pemerintahan Saniri di ketiga wilayah hukum adat dimaksud. Sayangnya setelah terbentuknya negara bangsa pada 1945, pemerintahan Republik Indonesia hingga masa Orde Baru kurang memberikan ruang bagi tumbuh

dan berkembangnya pranata sosial kemasyarakatan termasuk sistem pemerintahan tradisional atau institusi lokal yang terdapat pada hampir seluruh masyarakat Nusantara. Kelangkaan ruang dan perhatian itu lambat-laun mengurangi, bahkan menghilangkan, fungsi dan peranan pranata tersebut. Kenyataan ini merupakan tantangan bagi setiap suku bangsa di Indonesia untuk mengekspresikan karya-karya *local genius* yang diturunkan oleh leluhurnya kepada mereka.

Pada era Reformasi, pemerintah Republik Indonesia menjawab tantangan itu dengan menerbitkan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004. Undang-undang ini memberi ruang seluas-luasnya bagi setiap daerah di Indonesia mengekspresikan dan mengembangkan kembali seluruh pranata sosial kemasyarakatan. Untuk mewujudkan agenda perubahan berdasarkan amanat undang-undang itu, kebijakan pemerintah diarahkan pada suatu paradigma baru yang berakar pada ide atau gagasan yang bersumber dari nilai-nilai sosial yang merupakan produk *local genius* suatu masyarakat atau suku bangsa tertentu. Logika dominan, dan perlu dikembangkan, dari paradigma baru tersebut adalah logika ekologi manusia yang seimbang dengan sumberdaya utama, yang lahir dari kemandirian etnis atau suku bangsa tertentu, berupa prakarsa kreatif, sebagai sebuah peran yang dimainkan oleh masyarakat lokal, dan bukan sebagai subjek tetapi lebih dari itu sebagai aktor yang mengatur tata kehidupan yang seimbang termasuk tata pemerintahan yang demokratis. Paradigma ini senada dengan asas *people centered development*, atau pembangunan yang menghargai dan mempertimbangkan prakarsa dan pertimbangan lokal.

Pandangan ini menekankan prakarsa kreatif yang lahir dari masyarakat sendiri (Nasution 2014: 20-21).

Pemerintah Provinsi Maluku telah menjabarkan undang-undang otonomi daerah tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 tahun 2005, tentang penetapan kembali *hena/aman* atau negeri/desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam wilayah pemerintahan Provinsi Maluku. Peraturan Daerah ini kemudian diimplementasikan oleh beberapa kabupaten/kota dengan melahirkan regulasi mengenai negeri dengan berbagai sistem kemasyarakatan, termasuk pranata adat dan kebiasaan yang berlaku sejak masa lampau. Peraturan Daerah ini sebenarnya telah membuka peluang setiap Daerah Tingkat II untuk menjabarkannya lebih luas sesuai dengan pranata sosial kemasyarakatan yang berlaku dengan ciri masing-masing. Baik pemerintah maupun elemen masyarakat terus mendorong pemerintah kabupaten/kota yang belum menyusun peraturan daerah mengenai sistem pemerintahan tradisional, dan lembaga-lembaga adat termasuk produk budaya lokal. Sasarannya adalah untuk secepatnya melahirkan regulasi yang memberikan peluang dan harapan bagi tumbuh dan berkembangnya produk budaya lokal termasuk memfungsikan kembali Saniri sebagai lembaga demokrasi lokal di Seram Barat.

Upaya berbagai elemen masyarakat merupakan tawaran bagi perspektif pembangunan yang seharusnya lebih berorientasi pada lokalitas tertentu dengan tujuan pengembangan komunitas lokal dalam rangka memperkuat pengembangan struktur organisasi masyarakat yang berfungsi menurut kaidah, norma atau

sistem nilai budaya yang memilikisifat mandiri untuk kemajuan bangsa. Salah satu tantangan berat yang dihadapi pemerintah dalam pembangunan yang berpusat pada masyarakat saat ini adalah mengubah orientasi birokrasi pembangunan pemerintahan agar menjadi agensi yang mampu meningkatkan kapasitas kelembagaan dan pemberdayaan organisasi sosial kemasyarakatan ditingkat lokal. Pembangunan yang berorientasi pada teritorial dan berpusat pada lokalitas tertentu dianggap sangat relevan dengan implementasi prinsip desentralisasi dan kesetaraan dalam pengembangan pembangunan di Indonesia saat ini.

Sebagai lembaga demokrasi lokal tradisional, Saniri, berdasarkan bukti-bukti historis yang masih tersimpan pada memori kolektif masyarakat di ketiga wilayah hukum adat tersebut, telah memainkan peranmenata kehidupan masyarakat adatnya sejak zaman lampau. Oleh karena itu, Saniri dipandang sebagai organisasi lokal yang mempunyai andil cukup besar bagi penciptaan landasan pembangunan daerah secara mandiri. Sangat beralasan bila pemerintah harus memberi ruang yang seluas-luasnya kepada institusi lokal semacam Sanirisebagai wadah demokrasi agar tetap menjadi mitra kerja dalam pembangunan yang berkelanjutan diwilayahnya; mendorongnya tumbuh sebagai tiang demokrasi dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Fungsi dan peran Saniriperlu direkonstruksiangarmemiliki nilai "tawar" dalam berbagai praktik kemasyarakatan, terutama dalam penyelesaian masalah yang berhubungan dengan adat istiadat di wilayah Seram Barat.

## **POKOK MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dalam tulisan ini dibahas beberapa pokok masalah. Bagaimana upaya mempertahankan Saniri sebagai wadah demokrasi lokal yang memiliki fungsi dan peran mengatur tata kehidupan bermasyarakat dan berdemokrasi orang Alune dan Wemale di ketiga wilayah hukum adatnya; bagaimana sejarah pertumbuhan lembaga Saniri dan tantangannya dalam perubahan zaman akibat masuknya pengaruh luar ke Maluku. Bagaimana pula upaya memfungsikan kembali kelembagaan Saniri sebagai wadah demokrasi lokal tradisional dalam perubahan sistem pemerintahan Republik Indonesia dari model sentralistik menjadi desentralistik dalam nuansa otonomi daerah saat ini; peran apa yang seharusnya diberikan kepada kelembagaan Saniri sehingga bisa bersama-sama dengan pemerintah daerah membangun masyarakat menuju kemandirian, baik sosial politik, ekonomi, dan keamanan dalam sebuah tatanan hidupberdemokrasi yang universal, baik dinegara kesatuan Republik Indonesia maupun dunia pada umumnya.

## **PEMBENTUKAN SANIRI DI WILAYAH HUKUM ADAT ETI, TALA, DAN SAPALEWA**

Tumbuhnya peradaban umat manusia di wilayah mana pun dimuka bumi iniselalu dihadapkan pada pola pengaturan atau mekanisme kerja untuk mengatur dan menggerakkan tata kehidupan masyarakatyang tecermin dalam unsur budaya berupa sistem kemasyarakatan, mata pencaharian, teknologi, bahasa, kesenian, sistem kepercayaan, dan pengetahuan hidup

(Koentjaraningrat 1977). Begitu pula dengan pengalaman sejarah masyarakat yang bermukim di wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa. Berdasarkan penuturan lisan yang diturunkan dari generasi ke generasi hingga sekarang, di Pulau Seram, khususnya di Seram Barat, terdapat sebuah pusat aktivitas masyarakat yang disebut *sabaing latala* (menurut ucapan suku Alune) atau *sapulahu latala* (menurut suku Wemale). Pusat aktivitas itu diperkirakan merupakan salah satu peradaban tua di wilayah tersebut.

Dalam syair tradisional *kapatajuga* dikisahkan tentang *sahulau* yang dikenal luas dalam memori kolektif masyarakat Maluku Tengah pada umumnya. Terbentuknya sistem kemasyarakatan di ketiga wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa, berawal ketika terjadi penyebaran masyarakat dari pusat aktivitas *sabaing latala* atau *sapulahulatala* ke tiga wilayah hukum adat tersebut. Pusat aktivitas ini merupakan salah satu peradaban yang tumbuh setelah manusia menyebar dari pusat aktivitas pertama di Pulau Seram, yaitu Nunu Saku, yang dipercaya oleh penduduk asli di Maluku Tengah sebagai tempat awal manusia di pulau itu hidup dan beranak pinak (Touwe 1991: 26–7).

Kata *saniri* berasal dari kata dasar *nili* yang berarti ‘musyawarah’. Kebiasaan memutuskan suatu masalah atau aktivitas apapun yang menyangkut kepentingan orang banyak pasti dilaksanakan dalam sebuah rapat atau pertemuan para pemimpin negeri atau tokoh adat. Kebiasaan ini juga dilakukan pada aktivitas politik pemerintahan lokal dalam bentuk yang sederhana hingga akhirnya berkembang mengikuti kaidah organisasi layaknya organisasi modern. Kebiasaan

para pemimpin melakukan *nili* atau *saniri* di pusat peradaban masyarakat Seram Barat yang disebut *Sabaing latala* atau *sapulahu latala* itu semakin berkembang saat terjadi penyebaran masyarakat ke seluruh wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa.

Keteraturan dalam bidang pemerintahan lebih tertata ketika masyarakat mulai menempati ketiga wilayah hukum adat tersebut secara permanen. Struktur masyarakat yang sangat sederhana pun dibentuk mulai dari penggabungan beberapa *lumamatai* atau keluarga inti. Beberapa *lumamatai* yang terdiri dari gabungan margate tersebut dipimpin oleh seorang tokoh karismatik yang memiliki kewibawaan dan kemampuan supranatural yang tinggi. Pimpinan setiap *lumamatai* kemudian melakukan musyawarah untuk bergabung menjadi satu persekutuan yang disebut *soa*. Jadi, *soa* merupakan penggabungan beberapa marga atau *fam*, yang dipimpin oleh seorang kepala *soa*.

Dalam perkembangannya, beberapa kepala *soa* kemudian melakukan musyawarah untuk membentuk persekutuan yang lebih besar yaitu *hena* atau *aman* (negeri atau desa) yang dipimpin oleh seorang tokoh yang bergelar *Upu Latu*. Beberapa *hena/aman* yang telah terbentuk di wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa, kemudian membangun aliansi politik pemerintahan lokal yang terdiri dari tiga perangkat untuk mengatur masyarakat adat di Seram Barat. Perangkat pemerintahan tradisional ini kemudian disebut *Saniri Kwele Telu* atau *Saniri Tiga Aliran Sungai*, yang secara geohistoris tumbuh dan berkembang di ketiga aliran sungai besar yaitu Eti, Tala, dan Sapalewa di Seram Barat. Dari

lembaga inilah kemudian berkembang sistem pemerintahan *saniri* yang berbasis di seluruh *hena/aman* di Maluku Tengah terutama di Pulau Ambon, Haruku, Saparua dan Nusalaut. Lambat laun struktur pemerintahan *saniri* diserap oleh setiap *hena/aman* untuk menata kehidupan bermasyarakat dan berdemokrasi secara teratur.

Sebelum mendapat pengaruh unsur budaya luar, masyarakat di Seram Barat maupun Pulau Ambon dan Lease (Haruku, Nusalaut dan Saparua), mengenalnya sebagai lembaga adat Saniri Hena atau Saniri Aman. Setelah mendapat pengaruh budaya Melayu yang masuk ke Maluku, terjadi perubahan sebutan dari *hena/aman* menjadi *negeri* sehingga sampai sekarang masyarakat Maluku menyebutnya 'Saniri Negeri'. Dengan demikian jelas bahwa *hena* dan *aman* merupakan struktur dasar masyarakat adat di Seram Barat dan Maluku Tengah pada umumnya. Sebelum kedatangan bangsa asing ke Maluku, *hena* atau *aman* tumbuh dan berkembang menjadi dua kekuatan politik besar yaitu Pata Siwa (Persekutuan Sembilan) dan Pata Lima (Persekutuan Lima).

Dua persekutuan tersebut merupakan wadah politik lokal yang saling bersaing menguasai wilayah di Maluku, dan diperkirakan sudah berlangsung sebelum Masehi. Hegemoni politik lokal itu selalu menimbulkan permusuhan bahkan sampai pada peperangan antara kedua kekuatan tersebut karena sama-sama bertujuan memperluas wilayah kekuasaan di seluruh Kepulauan Maluku. Pengaruh dua kekuatan itu terjadi di setiap daerah khususnya Maluku Tengah, Kepulauan Aru, dan sebagian wilayah Maluku Tenggara. Namun, perang atau konflik akibat perebutan kekuasaan

itu biasanya dapat diselesaikan lewat pertemuan adat berupa musyawarah Saniri. Dengan demikian, Saniri menjadi wadah demokrasi yang mampu meredam perselisihan antara kedua kekuatan besar itu dengan mengedepankan aturan adat-istiadat yang berlaku.

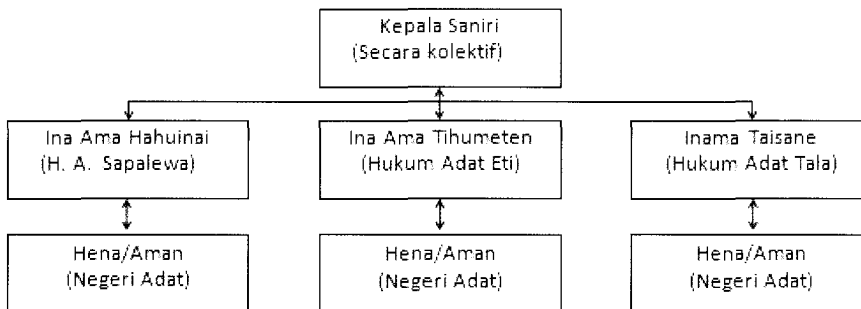
Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sejarah terbentuknya lembaga musyawarah Saniri dimulai ketika para pemimpin masyarakat lokal di wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa, melakukan pertemuan sebagai suatu kebiasaan mereka memecahkan permasalahan yang timbul di ketiga wilayah hukum adat tempat mereka menetap. Kebiasaan itu kemudian berkembang dan lambat-laun diserap menjadi suatu budaya yang dipraktikkan dan dilestarikan dalam kehidupan bermasyarakat di seluruh Maluku Tengah bahkan berkembang luas hingga kepulauan di Maluku Tenggara. Budaya ini juga berkembang dalam musyawarah pemilihan pemimpin *hena/aman* ataupun pengambilan keputusan terhadap suatu masalah sehingga membentuk watak masyarakat yang menjunjung tinggi nilai demokrasi dalam kehidupan adat setempat. Wadah demokrasi *saniri* juga berfungsi merajut kebersamaan dan membangun harmoni kehidupan sosial.

### **STRUKTUR, FUNGSI DAN PERANAN KELEMBAGAAN SANIRI**

Keteraturan dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan peranan pada sebuah organisasi sekecil apapun tentu didukung dengan struktur kelembagaan yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Begitu pula dengan lembaga adat Saniri di Seram Barat yang memiliki struktur dan fungsi

tersendiri untuk menggerakkan aktivitas organisasinya. Gambar 1 memperlihatkan bagan struktur, fungsi, dan peranan lembaga adat Saniri sebagai sebuah organisasi.

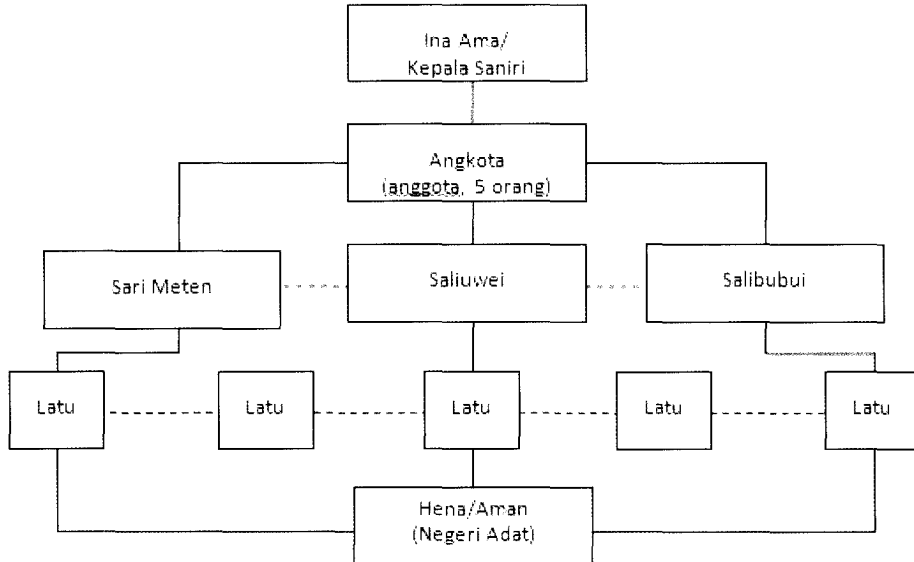
**Gambar 1**  
**Struktur Saniri Besar “Kwele Batai Telu”**  
**(Saniri Tiga Aliran Sungai)**



Pada gambar struktur tersebut terlihat bahwa diantara ketiga pemimpin wilayah hukum adat terjadi hubungan kerja yang bersifat koordinasi sehingga apabila terjadi aktivitas pemerintahan yang berkaitan dengan tugas atau fungsi mereka, ketiga *ina amamelakukan* kerja bersama untuk menyelenggarakan musyawarah Saniri. Selain ketiga pimpinan wilayah hukum adat, terdapat kepala Saniri di puncak struktur. Dalam praktik pemerintahan setempat, kepala Saniri dipilih setiap lima tahun yang diambil dari unsur Ina Ama tanpa mengubah fungsi dan kedudukannya. Cara ini diambil karena setiap lima tahun sekali dilakukan Saniri Besar atau pertemuan besar yang dilaksanakan secara bergantian dari satu

wilayah hukum adat ke wilayah hukum adat lainnya. Kepala Saniri biasanya dipercayakan kepada pimpinan Saniri tempat pertemuan adat itu diselenggarakan. Pimpinan Saniri yang dianggap kurang berhasil atau malah gagal dalam melaksanakan pertemuan adat akan diberi sanksi yang berat berikut semua perangkat pemerintahannya. Selain struktur Saniri Besar tersebut, terdapat perangkat pemerintahannya lebih rendah di setiap wilayah hukum adat yang secara fungsional mengatur jalannya sistem kehidupan bermasyarakat berdasarkan aturan adat yang berlaku di wilayah hukum adatnya. Gambar 2 adalah struktur Saniri Sapalewa sebagai contoh bentuk struktur *saniri* dalam wilayah hukum adat tertentu.

**Gambar 2**  
**Struktur Saniridi Wilayah Hukum Adat Sapalewa**



Struktur kelembagaan serupa terdapat di dua wilayah hukum adat lainnya yaitu Eti dan Tala. Yang menarik dari lembaga adat ini adalah setiap individu yang menduduki jabatan tertentu akan bekerja dan bertanggung jawab secara profesional sesuai fungsi dan peran masing-masing. Pembagian kerja secara mekanistik pada lembaga Saniri diatur sama seperti lembaga pemerintahan modern walaupun para anggota organisasi tersebut tidak didukung oleh sumber daya manusia yang berpendidikan formal melalui sekolah. Model pembagian kerja lembaga demokrasi lokal Saniri, seperti terlihat pada akar historisnya ataupun pengalaman kolektif masyarakat setempat masa kini, sangat besar perannya dalam menata kehidupan masyarakat adat. Lembaga Saniri berfungsi memberikan pedoman mengatur tata kelakuan anggota masyarakat, menjaga keharmonisan dan keutuhan hubungan sosial dalam masyarakat adat, menjaga keseimbangan

ekosistem hayati dan nonhayati, serta bertanggung jawab terhadap keamanan masyarakat adatnya.

Secara konkret, fungsi lembaga Saniri dapat dijabarkan dalam tujuh pokok ranah tugas sebagai berikut.

1. *Ina Ama* atau Kepala Saniri berfungsi sebagai pimpinan dalam menjalankan berbagai keputusan adat berupa aturan yang telah disepakati bersama para leluhur; turut mengawasi pemimpin yang lain, dan menjaga hubungan kerjasama antara anggota organisasi Saniri agar tetap selaras dengan fungsi masing-masing. Kepala Saniri Sapalewa berkedudukan di Negeri Nuniali, Kecamatan Taniwel, Kabupaten Seram Bagian Barat.
2. *Angkora* atau anggota berfungsi sebagai penyampai titah atau perintah Ina Ama kepada pimpinan di bawah kepala Saniri. *Angkora* juga berfungsi mengatur kelancaran suatu pertemuan

- atau rapat Saniri yang diselenggarakan baik pada suatu wilayah hukum adat maupun pada saat sidang besar atau Rapat Saniri Besar yang mencakup ketiga wilayah hukum adat di Kabupaten Seram Bagian Barat. Para *angkota* berkedudukan di Lohia Sapalewa, Riring, Laturake, dan Wakolo.
3. *Sarimetene* atau ulu pedang hitam berfungsi sebagai panglima perang dan bertanggung jawab penuh atas keamanan di wilayah hukum adat Sapalewa. Sebagai panglima perang, ia juga berhak memutuskan perang terhadap setiap ancaman dari luar wilayah hukum adatnya setelah mendengar keputusan kepala dan anggota Saniri yang lain. Pimpinan panglima perang ini berkedudukan di Negeri Rumah Soal di pedalaman Kecamatan Taniwel, Kabupaten Seram Bagian Barat.
  4. *Saliuwei* atau pohon/tiang bendera berfungsi sebagai hakim dalam memutuskan berbagai sengketa hukum atau perbuatan melawan hukum yang berlaku di wilayah hukum adatnya. Pengambilan putusan biasanya melalui sidang Saniri untuk mendapatkan mufakat. Pejabat ini berkedudukan di Negeri Taniwel, Kecamatan Taniwel, Kabupaten Seram Bagian Barat.
  5. *Salibubui* atau ujung tiang bendera berfungsi sebagai imam besar yang bertugas menjaga hubungan antara manusia dengan Sang Pencipta melalui ritual yang biasanya dilakukan oleh masyarakat. Tata hubungan antara manusia dengan Sang Pencipta disebut *Kabasa Elak Tunai Lestale Lanite Kai Tapele* atau Kuasa Besar Pencipta Langit dan Bumi. Orang yang dipercaya memegang jabatan ini berkedudukan di Negeri Buria, pedalaman Kecamatan Taniwel, Kabupaten Seram Bagian Barat.
  6. *Lattu* adalah utusan dari tiap negeri adat yang dipilih berdasarkan musyawarah adat sebagai perwakilan di lembaga Saniri Sapalewa; bertugas menyampaikan aspirasi rakyat sehingga timbul kepedulian dari lembaga Saniri. Kelima *lattu* yang dipilih sebagai perwakilan dari negeri-negeri adat berfungsi sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada masa kini. Kelima negeri dengan *lattu*-nya adalah (1) Negeri Uwet dengan gelar *Lattu Pohone Lattu Anamenae Lattu Abale*, (2) Negeri Niwelehu dengan gelar *Elak Siae*, (3) Negeri Lisabata dengan gelar *Elak Lattu Punue*, (4) Negeri Hulung dengan gelar *Elak Lattu Touwely*, dan (5) Negeri Hattu Nuru dengan gelar *Elak Lattu Pulie*.
  7. *Hena/Aman* atau negeri/desa adalah unit sosial di wilayah hukum adat Sapalewa yang saat ini berjumlah 34 buah. Setiap *hena/aman* adat dipimpin oleh seorang *Upu Latu* (raja) setingkat kepala desa yang berfungsi mengatur masyarakat negerinya, dan bertanggung jawab kepada Ina Amaterutama menyangkut berbagai aturan yang berlaku di wilayah hukum adat setempat.
- Mekanisme kerja dan fungsi anggota serupa Saniri Sapalewa tersebut juga berlaku di wilayah hukum adat Eti dan Tala. Di kedua hukum adat yang lain terdapat pula pembagian fungsi dan peran jabatan yang telah dipercayakan kepada negeri tertentu sejak pembentukan lembaga adat Saniri dan tidak bisa diubah oleh siapapun termasuk mereka yang menjabat Saniri Besar. Disini tampak jelas bahwa sistem demokrasi yang dibangun melalui pembagian peran, fungsi,



dan tanggung jawab, telah menjunjung tinggi nilai-nilai kebersamaan dengan asas musyawarah mufakat. Pola kepemimpinan lembaga Saniri bersifat demokratis dan mengutamakan kepentingan rakyat serta menghindari kepentingan individu atau golongan. Asas kebersamaan dijunjung tinggi dan selalu mengedepankan tolong-menolong antara warga masyarakat adat yang dikenal dengan istilah *masohi*. Unsur tolong-menolong yang sama terdapat dalam *badati* yakni tindakan membantu warga yang membutuhkan untuk mengurangi beban hidupnya terutama dalam ekonomi.

#### **SANIRI PADA MASA KESULTANAN**

Dalam abad ke-15, ajaran Islam telah menyebar pada hampir setiap negeri di pesisir pantai Kepulauan Maluku terutama Maluku Utara. Artinya, agama baru itu diterima secara luas oleh masyarakat Maluku. Secara langsung, kedatangan Islam tersebut mempengaruhi sistem pemerintahan tradisional di Maluku yang ditandai munculnya kesultanan. Kerajaan setempat, yakni Ternate, Tidore, Jailolo, dan Bacan yang pada masa kekuasaannya dikenal sebagai Zaman Momole berubah menjadi bentuk kesultanan seiring berkembangnya Islam di Maluku Utara. Segera pula, empat kesultanan itu menjadi pusat perniagaan rempah-rempah penting di wilayah tersebut hingga beberapa abad kemudian.

Gerak perkembangan Islam tersebut masuk hingga Maluku Tengah sehingga ikut berpengaruh secara langsung terhadap sistem pemerintahan tradisional Saniri, khususnya di beberapa pulau kecil seperti Sanana, Manipa, Buru, Kelang, Buano, Semenanjung Humual di Pulau Seram, Jazirah Hitu di Pulau Ambon, Pulau

Haruku, dan Saparua. Di wilayah kepulauan itu, pengaruh Islam berlangsung penuh semasa kekuasaan Kesultanan Ternate. Di setiap wilayah pulau tersebut ditempatkan seorang *sangaji* (setingkat camat) untuk mengatur jalannya pemerintahan kesultanan—kecuali di Huamual yang ditempatkan seorang pemimpin yang bergelar *Gimelaha* atau wakil sultan di daerah vasal. Meski demikian, sistem pemerintahan kesultanan tidak mengubah sistem pemerintahan tradisional Saniri di Maluku Tengah secara utuh karena ketika proses penguasaan wilayah dan pengaturan birokrasi pemerintahan itu sedang berlangsung, tiba-tiba datang penguasa baru dari Eropa, yakni Portugis, Spanyol, dan Belanda ke Maluku. Dari ketiga pendatang baru itu, Belanda berhasil mengubah struktur birokrasi pemerintahan tradisional di Maluku.

#### **PENETRASI KOLONIAL TERHADAP KELEMBAGAAN SANIRI**

Untuk menegakkan supremasi kekuasaannya di Maluku, Belanda merombak sistem pemerintahan tradisional yang dianggap sebagai penghalang sistem kolonial sejak abad ke-19. Masyarakat lebih taat terhadap kebijakan perangkat pemerintahan lokal, dan, sebaliknya sering mengabaikan perintah atau aturan yang pemerintah jajahan. Perubahan yang dilakukan oleh pemerintah Belanda itu jelas untuk melemahkan peran tokoh adat sebagai pemimpin karismatik yang disegani masyarakat. Perubahan sistem itu terjadi semasa pemerintahan Gubernur B.J. Haga pada 1937. Sebelum terjadi perubahan, struktur asli pemerintahan adat yang berbasis pada *hena/aman* di bawah lembaga Saniri di wilayah hukum adat Eti, Tala, dan Sapalewa, terlihat seperti pada Gambar 3.

**Gambar 3**  
**Model Pemerintahan Tradisional Saniri Hena/Aman**



Tampak jelas bahwa tindakan pemerintah kolonial mengubah sistem pemerintahan Saniri yang berbasis *hena/aman* tersebut dilandasi rasa khawatir bahkan ketakutan mereka terhadap para pemimpin negeri di Seram Barat, seperti *upu latu* dan kepala *soa* yang merupakan pemimpin karismatik yang sangat dihormati rakyat. Lebih khusus, pemerintah jajahan sangat tidak menyukaimauweng (pimpinan agama suku), *kapitan* (panglima perang), dan kepala *kewang* (orang yang bertanggungjawab terhadap lingkungan hidup dan alam sekitar). Maka, ketiga jabatan tradisional tersebut dihapuskan sama sekali oleh pemerintah kolonial (Leirissa 1978: 6-7).

Sebagai gantinya, pemerintah kolonial menyusun sistem atau struktur pemerintahan lokal di Maluku, khususnya

di Seram Barat, menurut versinya (Gambar 4).

**Gambar 4**  
**Struktur Pemerintahan Lokal di Maluku versi Pemerintah Kolonial**



Pada struktur tersebut terlihat jelas tidak terdapat Mauweng, Kapitan dan Kepala Kewang, sedangkan istilah *upu latu* diganti dengan *raja* atau diberberapa

negeri adat dijumpai *orang kaya*, dan *patti*. Sesungguhnya jabatan Raja, Patti dan Orang Kaya adalah istilah yang melekat pada jabatan pimpinan *hena/ amanyang* diberikan oleh pemerintah kolonial dengan tanda kebesaran berupa tongkat berkepala emas, kursi raja yang terbuat dari ukiran kayu berharga, payung kebesaran, dan fasilitas yang lain. Setiap pemimpin negeri, yang dikenal dengan istilah *regen*, merupakan pejabat langsung dibawah pemerintah kolonial sehingga kebijakan mereka sama dengan kebijakan pemerintah Belanda di tanah jajahan. Pola ini bertahan cukup lama sehingga pengaruhnya sangat kuat terhadap sistem pemerintahan Saniri.

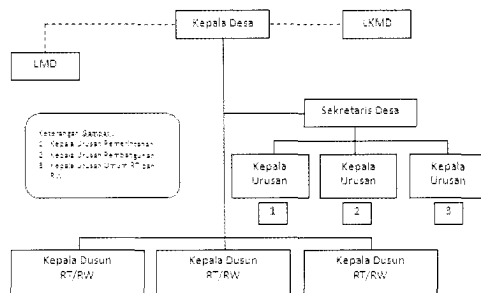
Dewasa ini, masyarakat di Seram Barat dan beberapa tempat di Maluku masih tetap mengenal pola pemerintahan adat bahkan ada yang telah mempraktikkan pemerintahan *hena/ aman* berdasarkan pola kerja lembaga adat Saniri. Sistem pemerintahan adat masih merupakan sesuatu yang sangat berharga bagi kehidupan masyarakat adat di Seram Barat dan Maluku pada umumnya sehingga dalam praktik kemasyarakatan terutama dalam memilih pimpinan *hena/aman* selalu terjadi gesekan antara masyarakat yang menghendaki pemilihan berdasarkan adat dan yang menghendaki pemilihan berdasarkan aturan yang berlaku saat ini.

**LEMBAGA SANIRI DAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH**

Ketika Indonesia mencapai kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, sistem pemerintahan *hena/aman* di Maluku warisan pemerintah jajahan masih tetap dipertahankan. Namun, pada masa Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden

Soeharto diadakan restrukturisasi dalam bidang pemerintahan diseluruh Indonesia khususnya menyangkut struktur, fungsi dan administrasi pemerintahan. Proses restrukturisasi itu diikuti dengan terbitnya Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang penyeragaman pemerintahan di seluruh daerah yang sebelumnya memiliki beragam sebutan dan bentuk yang berbeda diubah menjadi *desa* mengikuti pola di Pulau Jawa. Dengan demikian struktur dan fungsi-fungsinya juga ikut berubah (lihat Gambar 5).

**Gambar 5**  
**Struktur Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang No. 5/1979**



Gambar tersebut menunjukkan terjadi perubahan sistem dan struktur pemerintahan desa di Indonesia yang sangat signifikan bila dibandingkan dengan struktur asli ataupun struktur yang diubah oleh pemerintah kolonial Belanda. Perombakan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru itu secara tidak langsung dianggap telah menghilangkan nilai-nilai budaya tradisional, khususnya dalam sistem pemerintahan lokal, yang seharusnya dijaga dan dilestarikan oleh negara karena merupakan karya budaya tak benda bernilai tinggi yang bahkan dihargai oleh masyarakat dunia.

## REFUNGSIONALISASI SANIRI UNTUK KETAHANAN BUDAYA

Penerapan otonomi daerah telah mendorong peluang pengembangan proses demokratisasi ditengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia saat ini. Dari proses penyelenggaraan otonomi daerah yang paling penting dicatat adalah pembagian peran antara pemerintah dan masyarakat, bukan hanya pada pembagian kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau lebih spesifik pada birokratisasi semata. Pemahaman mengenai otonomi daerah seharusnya lebih diartikan pada keluwesan masyarakat untuk mengekspresikan berbagai aktivitas kehidupan, baik sosial, politik, dan ekonomi sesuai kondisi daerah masing-masing. Kesalahan pengertian mengenai otonomi daerah bisa berdampak pada pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri sehingga desentralisasi yang merupakan jantung otonomi daerah dalam praktiknya dapat menimbulkan ketidakjelasan pembagian urusan yang sesungguhnya.

Sesungguhnya hingga kini pembagian peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 32/2004, dan secara terperinci diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38/2007, belum mengatur urusan *concurrency* dengan jelas kecuali menunjukkan kriteria yang digunakan untuk membagi urusan tersebut, antara lain berdasarkan efisiensi, eksternalitas, dan akuntabilitas. Akibatnya, pemerintah pusat seringkali merasa masih merasa memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan yang sebenarnya menjadi urusan daerah (Pramusinto dan Purwanto 2009: 66-7).

Terkait dengan upaya refungsionalisasi wadah demokrasi Saniri sebagai organisasi lokal tradisional yang berperan sebagai mitra kerja pemerintah daerah, diperlukan kebijakan tersendiri dari pemerintah daerah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota untuk memfungsikan kembali wadah demokrasi lokal tersebut. Dalam arti bahwa pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat setempat harus menciptakan regulasi atau produk hukum yang bisa memberikan peluang besar bagi organisasi lokal Saniri untuk membangun masyarakat bersama pemerintah daerah.

Tawaran yang dirasakan paling menguntungkan bagi keberlanjutan aktivitas organisasi, terutama menyangkut fungsi dan peran organisasi Saniri saat ini, adalah pembuatan dan penetapan regulasi (misalnya peraturan daerah) oleh pemerintah daerah, baik eksekutif maupun legislatif, untuk mengabsahkan organisasi Saniri di ketiga wilayah hukum adat tersebut sehingga memiliki kekuatan daya tawar sesuai hukum positif yang berlaku dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Tanpa regulasi semacam itu berarti melakukan proses pembaruan menghilangkan produk budaya lokal yang memiliki nilai-nilai positif terutama saling menghargai antar-sesama, musyawarah untuk mufakat, dan tolong-menolong, yang telah lama tumbuh dan berkembang dalam masyarakat khususnya di wilayah hukum adat yang telah dibahas. Hal itu berarti pemerintah, baik eksekutif maupun legislatif, harus menggunakan hak mereka di era otonomi ini untuk menggairahkan kembali fungsi dan peran Saniri sebagai wadah demokrasi lokal dan karya monumental para leluhur.

## PENUTUP

Gagasan politik untuk membangun demokrasi yang berorientasi pada otonomi daerah dewasa ini telah berkembang pesat jauh pada aras global, dan berimplikasi kuat terhadap dinamika masyarakat, baik pada *level* nasional maupun lokal. Dengan demikian pemikiran pembangunan berbasis "ideologi" modernisasi perlu direkonstruksi untuk menemukan format pembangunan yang tepat, dalam arti yang sesuai dengan realitas ruang dan waktu gagasan pembangunan itu hendak diimplementasikan. Konkretnya ialah harus ada upaya positif dari pemerintah untuk merefungsionalisasikan lembaga adat Saniri sebagai wadah demokrasi lokal yang secara historis telah mampu memproduksi berbagai gagasan kreatif untuk memperkuat budaya demokrasi dan nilai-nilai toleransi yang tinggi. Pemerintah daerah saat ini perlu memikirkan bagaimana seharusnya merumuskan nilai-nilai budaya lokal sebagai sumber inspirasi dan sumber etika sosial dalam berbagai aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Pramusinto, A. dan E.A. Purwanto(2009). *Reformasi Birokrasi: Kepemimpinandan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Ahimsa-Putra, H.S. (2007), "Peran dan Fungsi Nilai Budaya dalam Kehidupan Manusia," Makalah Dialog Budaya.
- Durkheim, E. (1966), *Suicide: A Study in Sociology*. New York: The Pree Press.
- Haga, B.J. (1937), *Memorie van Overgave Keresidenan Maluku*, Seri HE. Ambon.
- Koentjaraningrat (1977), *Pokok-pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Leirissa, R. Z. (1978), "Pergolakan di Paulohi Seram Barat Menentang Kolonialisme Belanda," Makalah Seminar Sejarah Lokal.
- Nasution, F. T. (2014), *Pengembangan Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Touwe, S. (1991), "Perang Rumah Soal: Suatu Perlawanan Rakyat Seram Barat Menentang Kolonialisme Belanda," Skripsi Sarjana. Ambon: Universitas Pattimura.

### Sumber Wawancara

- E. Kolomine, Raja Negeri Lohia Sapalewa, sesepuh pemangku adat.
- Edwar Lumaesan, pemangku adat di wilayah hukum adat Sapalewa.
- L. Mawene, pemangku adat di wiayah hukum adat Sapalewa.

# Sistem “Bubuhan” dan Perilaku Pemilih dalam Pesta Demokrasi di Kalimantan Selatan

**Hendraswati**

*Peneliti, Balai Pelestarian Nilai Budaya Pontianak*

## **Abstract**

*One of the interesting trends in the ‘ritual’ of general elections or regional elections is the electoral behavior of voters. At least, it is divided into three models, namely sociological, psychological, and rational behavior. Generally, in South Kalimantan, voter behavior is largely determined by bubuhan concept. A voter will choose regional head candidates whom he considered as as part of a bubuhangroup. The group itself is still a family-related or propped up by ethnicity, regional ties, similarity of social and religious organizations, ideologies, understanding, and so on. This article attempts to explain bubuhan as a system and its relation to voter behavior in South Kalimantan.*

**Keywords:** *bubuhan, voter behavior, regional election, South Kalimantan*

**S**alah satu gejala yang menarik untuk diamati dari ‘ritual’ pemilihan umum adalah apa yang disebut ‘perilaku memilih’ dari para pemilih. Perilaku memilih adalah keputusan dan tindakan pemilih dalam menentukan pilihannya dalam pemilihan umum (pemilu). Dalam pemilu itu, perilaku memilih sebenarnya bukan sekadar tingkah laku yang bersifat individual, tetapi ada unsur refleksi struktur sosial-budaya, ekonomi, dan politik yang mempengaruhinya. Bahkan, dalam konteks politik, perilaku memilih berarti tindakan untuk memilih atau menentukan pilihan ke atas partai politik, calon-calon wakil rakyat yang akan duduk sebagai anggota dewan (legislatif), atau untuk menentukan pemimpin pemerintahan (eksekutif) pada tingkat

nasional ataupun daerah. Karena itu, perilaku memilih adalah bagian penting yang tidak dapat dipisahkan dari tradisi dan budaya demokrasi. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana sikap dan perilaku pemilih bagi masyarakat Banjar umumnya yang masih sangat menjunjung tinggi budaya *bubuhan* dalam sebuah pesta demokrasi.

## **BUBUHAN**

Menurut Alfani Daud (1997), *bubuhan* adalah unit kesatuan famili atau kekerabatan, biasanya sampai derajat sepupu dua atau tiga kali, bersama-sama para suami atau kadang-kadang dengan para isteri mereka. Anggota *bubuhan* tinggal di rumah masing-masing. Pada masa dahulu mereka bertempat tinggal

dalam suatu lingkungan yang nyata batas-batasnya. Di antara anggota *bubuhan* terdapat seseorang yang menonjol sehingga dianggap sebagai pemimpinnya yang disebut *tatuha bubuhan*. Permukiman terbentuk dari satu atau beberapa *bubuhan*. Seiring perkembangan masa, konsep *bubuhan* kemudian meluas sehingga tidak hanya disandarkan pada ikatan kekeluargaan tetapi juga pada kesamaan lainnya.

Begitu pula yang dikemukakan Ardiansyah (2011) bahwa secara sederhana *bubuhan* dapat dipahami sebagai warga atau kelompok orang Banjar yang berada dalam satu ikatan kekerabatan luas yang bersandar pada garis keturunan, lokalitas (tempat kediaman), atau kesejarahan. Sebagai sebuah kelompok *bubuhan*, maka ada sebutan, seperti *bubuhan gusti*, *bubuhan Alabio*, *bubuhan Kuin*, *bubuhan kelua*, *bubuhan alai*, *bubuhan pahuluan*, *bubuhan paunjunan*, *bubuhan Banjar*, dan lain-lain. Dalam sistem *bubuhan*, *tetuha* atau tokoh panutan yang memikul tanggung jawab untuk kepentingan anggota *bubuhan*.

Selain ikatan kekerabatan luas, identitas kelompok *bubuhan* tidak terlepas dari sejarah terbentuknya kelompok masyarakat tersebut. Sebutan "Bubuhan Banjar," misalnya, merupakan kelompok kekerabatan yang didasarkan atas kesamaan etnis/suku/puak, bahasa dan budaya (dan belakangan juga agama, khususnya Islam) yang bertempat tinggal di Kalimantan Selatan. Hal ini jelas bahwa Bubuhan Banjar membawahi berbagai kelompok *bubuhan* lain dalam masyarakat Banjar. Maka, sekat-sekat kelokalan atau tempat tinggal sebagai pengikat kekekerabatan mereka

digantikan dengan kekerabatan yang lebih luas, yakni berbahasa, berbudaya, dan beretnis yang sama yakni Banjar.

Seiring dengan diaspora orang Banjar ke berbagai tempat di Nusantara, maka komunitas orang Banjar juga terdapat di provinsi lainnya di Indonesia dan bahkan di Malaysia, Singapura, Brunei, Pattani, dan Mindanao. Oleh karena itu, dikenal pula sebutan, seperti Bubuhan Banjar Tembilahan, Bubuhan Banjar Sapat, Bubuhan Banjar Kuala Tungkal, Bubuhan Banjar Samarinda, Bubuhan Banjar Malaysia, dan lain-lain.<sup>1</sup>

## PERILAKU MEMILIH

Istilah 'tingkah laku memilih' atau 'perilaku memilih' merupakan terjemahan dari istilah Inggris, *voting behavior*. Menurut *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, kata *voting* diartikan sebagai tindakan seseorang untuk memilih sesuatu dalam suatu pertemuan atau musyawarah. Pengertian yang kurang lebih sama dinyatakan dalam *The Free Encyclopedia of Wikipedia*, bahwa *voting* adalah suatu metode bagi suatu kelompok atau masyarakat dalam suatu kegiatan pemilihan atau pemilu untuk menentukan hasil atau menyatakan pendapat. Sebelum pemilihan, biasanya terlebih dahulu dilakukan kegiatan seperti perbincangan, debat, atau kampanye. Sedangkan kata *behaviour* diartikan sebagai cara seseorang bertindak, khususnya ke atas orang lain. Dapat disimpulkan bahwa secara etimologi, *voting behaviour* adalah tindakan atau tingkahlaku seseorang dalam menentukan pilihan kepada seorang calon, partai, atau opini dalam suatu kegiatan pemilu.

<sup>1</sup> <http://ardiansyahjulor.blogspot.com/2011/05/dalam-bahasa-banjar-dikenal-istilah.html>.

Secara terminologi, sebagaimana dijelaskan Surbakti (1992), tingkahlaku memilih atau perilaku memilih adalah aktivitas pemberian suara oleh seseorang yang berkaitan erat dengan kegiatan pengambilan keputusan memilih atau tidak memilih pada saat pemilu. Apabila seseorang memutuskan untuk memilih (*to vote*), maka dia akan memilih calon atau partai dalam pemilu tersebut dan apabila dia memutuskan tidak akan memilih (*not to vote*), maka berarti dia tidak ikut memberikan suara dalam pemilu.

## TEORI PERILAKU PEMILIH

Pada dasarnya perilaku memilih dalam pemilu merupakan tindakan sesaat yang dilakukan oleh seseorang untuk memilih partai atau calon tertentu yang akan menduduki kursi dewan atau kepala pemerintahan. Oleh karena itu, berbagai ragam permasalahan selaras dengan dinamika yang mengitarinya telah berkembang sedemikian rupa sehingga perilaku pemilih kemudian menarik perhatian para ilmuwan yang berkepentingan untuk mengkajinya dalam berbagai konteks; dilihat dari aspek sosial, politik, ekonomi, maupun psikologi.

Secara teori, untuk memahami perilaku pemilih dalam rangka pemilu dapat dilihat dari beberapa model atau pendekatan yang telah dirumuskan oleh para pakar. Menurut Wattenberg (dalam DiClerico 2000), setidaknya perilaku memilih dalam rangka pemilu terbagi dalam tiga model, yakni sosiologis, psikologis, dan ekonomi atau rasional.

### Model Sosiologis

Model sosiologis pada mulanya berkembang di Eropa, kemudian

dikembangkan oleh para peneliti dari Columbia University, Amerika Serikat. Parapenganut model ini berpendapat bahwa masyarakat terdiri atas kesatuan status yang bertingkat (*hierarchies*). Selanjutnya mereka berpendapat bahwa masyarakat berstruktur oleh norma-norma dasar sosial berdasarkan pengelompokan aspek sosial seperti agama, kelas, pekerjaan, dan lain-lain. Karena itu penyelidikan keatas status dan kelompok sosial individu dalam masyarakat sangat penting untuk memahami tingkah laku memilih dalam pilihan raya sebab pengelompokan sosial tersebut berpengaruh terhadap tingkah laku memilih. Mengikuti Lipset (dalam Imawan 1993), ada sejumlah faktor yang mempengaruhi persepsi dan tingkahlaku orang, misalnya penghasilan, ras, jenis kelamin, umur, status kewarganegaraan, dan keterikatan sosial. Oleh karena itu, pola tingkahlaku pemilih dan kecenderungan pilihan mereka biasanya sudah dapat diramalkan sesuai dengan karakteristik sosial yang melingkupinya.

Penyelidikan tentang tingkah laku memilih model sosiologis mengandung kelemahan sehingga mendapat banyak kritik. Menurut Wattenberg (2000), model sosiologis biasanya lebih fokus dan hanya menyoroti kecenderungan pemilih untuk memilih partai dalam suatu pemilu. Model ini tidak detail dalam menjelaskan mengapa berlaku perubahan tingkahlaku memilih terhadap suatu partai atau calon tertentu. Para peneliti dari University of Michigan Survey Centre mengemukakan bahwa teori sosiologis sulit untuk menjelaskan perubahan suara pemilih yang berlaku pada setiap pemilu (DiClerico 2000). Selain itu dari segi metodologis, model sosiologis juga sulit untuk mengukur sejumlah ciri secara tepat, misalnya ciri-



ciri kelas atau pendidikan apabila variabel ini digunakan pada negara yang berbeda. Padahal, konsep kelas (*class*), pendidikan, dan sebagainya berbeda antara satu negara dengan negara lain, sehingga sulit untuk menganalisis tingkahlaku memilih antar-negara (*cross national analysis*) dengan menggunakan model ini (Gaffar 1992).

Menurut Imawan (1993), tingkah laku memilih adalah tindakan perseorangan, bukan tindakan kumpulan (*collective*). Seseorang mungkin saja dipengaruhi oleh norma sosial yang berlaku dalam kelompoknya, tetapi tidak ada jaminan pada saat menentukan pilihannya sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh kelompoknya, boleh jadi berlaku penyimpangan dari norma yang dimilikinya. Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa selalu ada kemungkinan seseorang akan menyimpang dari norma atau keyakinan berlaku dalam kelompoknya. Jadi, tidak semua segi tingkahlaku memilih bisa dijelaskan melalui pendekatan sosiologis.

### Model Psikologis

Menurut Imawan (1993), tingkah laku memilih dapat dipengaruhi dua konsep, yaitu *political involvement* dan *party identification*. *Political involvement* adalah perasaan penting atau tidak penting untuk terlibat dalam isu politik yang bersifat umum (*general*), sedangkan *party identification* adalah preferensi atau perasaan suka atau tidak suka seseorang terhadap partai politik tertentu.

Berkaitan dengan konsep *political involvement* dapat dijelaskan bahwa pada mulanya seseorang meyakini keikutsertaannya dalam proses politik sangat diperlukan. Dengan perasaan seperti itu dia memiliki kepedulian politik yang tinggi. Dia akan termotivasi

untuk memerhatikan serta memberikan tanggapan terhadap dinamika isu politik yang berkembang. Kemudian muncul kesadaran bahwa berpolitik erat kaitannya dengan berorganisasi. Sebab kehidupan politik sangat mengandalkan legitimasi massa, legitimasi massa sukar diperoleh kalau seseorang bertindak secara individual.

Dalam model psikologi, konsep *party identification* sangat penting. Tentang konsep ini dapat dijelaskan bahwa walaupun seseorang merasa dekat dengan partai tertentu, namun tidak berarti bahwa norma partai politik akan mempengaruhi pilihannya pada saat pemilu. Pilihan politik seseorang juga akan dipengaruhi oleh persepsinya tentang isu yang berkembang dalam masyarakat baik isu jangka pendek ataupun isu jangka panjang. Isu-isu politik yang berkembang bisa menyangkut politik atau yang berkaitan dengan kehidupan politik.

Menurut model psikologis, walaupun tingkahlaku pemilih hanya ditentukan oleh dua hal, yakni konsep sikap dan sosialisasi, namun faktor yang merangkumi dimensinya sangat luas. Paling tidak ada enam faktor dimaksud, yakni identifikasi partai; persepsi pemilih terhadap karakteristik kepribadian calon; kepentingan kelompok yang mereka wakili; isu politik (dalam negeri) yang sedang aktual; isu politik (luar negeri) yang sedang hangat dibicarakan; dan kinerja partai yang sedang berkuasa di pemerintahan (Imawan 1993).

Sementara itu, sikap dan orientasi politik seseorang individu pada aspek psikologis yang kedua muncul melalui proses sosialisasi yang berlangsung sejak masa anak-anak. Peranan agen sosialisasi seperti orangtua, saudara, kelompok

bermain (*peer groups*), sekolah, dan media massa sangat penting peranannya dalam proses sosialisasi tersebut. Oleh karena itu konsep sosialisasi politik sangat penting bagi model psikologi. Warganegara mengalami proses belajar ketika mereka berhadapan dunia politik dan proses belajar ini menghasilkan sejumlah pengetahuan dan orientasi sikap keatas sistem politik. Melalui proses sosialisasi politik tersebut akan terbentuk ikatan psikologis seseorang dengan salah satu partai atau pertubuhan politik tertentu berbentuk simpati kepada partai atau organisasi politik tersebut. Ikatan psikologis inilah yang disebut identifikasi partai.

## Model Rasional

Menurut Wattenberg (1991), asumsi fundamental teori Down ini adalah bahwa warganegara bertindak secara rasional dalam politik. Bila dikaitkan dengan tingkahlaku memilih, asumsi ini berimplikasi bahwa setiap warganegara menetapkan pilihannya pada suatu partai politik yang dia percayai dapat memberikan keuntungan (secara ekonomis atau pun dalam bentuk yang lain) berbanding dengan partai lain. Kunci dari proses pengambilan hasil adalah persepsi pemilih tentang manfaat yang diharapkan selepas pemilu.

Berdasarkan teori ini, pemilih memutuskan untuk ikut memilih atau akan memilih pada calon tertentu didasarkan pada alasan rasional dan biasanya dengan memberikan suara kepada calon tertentu diharapkan dapat menerima keuntungan atau *benefit* dari tindakan tersebut. Jadi menurut teori Down bahwa setiap warganegara membuat hasil memilih berdasarkan kalkulasi rasional dengan

mempertimbangkan janji partai pada masa kampanye atau kinerja pemerintah pada masa sebelumnya. Sejak 1960-an hingga 1986/87 teori ekonomi sering digunakan para ahli untuk menganalisis tingkah laku memilih.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan secara ringkas masing-masing pandangan model terhadap tingkahlaku pemilih dalam pemilu. Dalam model sosiologis dikemukakan bahwa preferensi seseorang terhadap partai atau kandidat dipengaruhi karakteristik sosial masyarakat seperti pekerjaan, kelas, agama, ideologi, status, dan sebagainya. Dalam model psikologis diyakini bahwa keputusan seorang pemilih menentukan pilihannya dipengaruhi oleh kekuatan psikologis sehingga diyakini bahwa keputusan untuk memilih kandidat atau partai ditentukan oleh sikap atau disposisi psikis pemilih. Sedangkan dalam model rasional, pemilih mampu bertindak rasional dalam politik. Dalam menentukan pilihan pada suatu pemilu pemilih akan menjatuhkan pilihannya terhadap kandidat atau partai yang dianggap dapat memberikan keuntungan tertentu.

## PERILAKU PEMILIH SECARA UMUM

Berdasarkan tiga model teori perilaku pemilih, dapat diketahui faktor yang menentukan pilihan seseorang untuk memutuskan pilihannya dalam kegiatan pemilu. Di negara-negara maju, semisal Amerika Serikat, faktor-faktor seperti karakteristik sosial, identifikasi partai, kandidat, isu, kebijakan publik, isu ekonomi, kinerja pemerintahan, dan geografis merupakan beberapa alasan penting pemilih menentukan pilihannya dalam pemilu. Berbanding dengan

negara maju yang lain, ada beberapa faktor yang menjadi alasan pemilih di AS untuk menentukan pilihannya tetapi tidak terdapat di negara maju yang lain (Inggris, Australia, Jerman, atau Rusia), seperti faktor agama, kepemimpinan, dan media massa.

Faktor penentu perilaku pemilih dalam memutuskan pilihannya ini terbagi menjadi dua kelompok besar, yakni faktor rasional dan irasional. Kedua faktor ini memiliki garis perbedaan yang tipis dan bersifat subjektif. Karena itu suatu faktor boleh dianggap rasional pada suatu negara akan tetapi ternyata dianggap tidak rasional pada negara yang lain.

Di Indonesia, berdasarkan beberapa kajian yang dilakukan oleh misalnya Gafar (1992), Kristiadi (1996), Suryanef dan Al-Rafni (2001), dan Liddle dan Mujani (2006), terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi seorang pemilih menentukan pilihannya dalam pemilu. Dibuatkan senarainya, faktor-faktor tersebut antara lain sosial, agama, rancangan ekonomi, kepemimpinan partai, pemimpin formal dan nonformal, geografis, tokoh panutan, media massa, pemahaman politik, dan hubungan *patron-client*. Secara khusus, dengan mengkaji pemilihan gubernur di Propinsi Sumatera Barat, Fahri (2009) menambahkan bahwa faktor kualitas kandidat, isukampanye dan ikatan kedaerahan ternyata berpengaruh signifikan terhadap perilaku pemilih dalam menentukan pilihannya. Sedangkan faktor media massa, yakni kekerapan pemilih mendapatkan informasi dari surat kabar, majalah, radio, televisi dan internet tidak berpengaruh secara berarti.

## PERILAKU PEMILIH LOKAL DI KALIMANTAN SELATAN

Membaca kecenderungan memilih pasangan calon kepala daerah di Banjarmasin khususnya dan di Kalimantan Selatan umumnya, tampak tidak terlalu berbeda dengan faktor yang telah dirumuskan oleh para peneliti tersebut dan faktor penentu pilihan seorang pemilih pada masyarakat yang lain sesuai dengan karakteristik sosial ataupun budaya yang berkembang pada mereka. Secara spesifik, faktor-faktor tersebut boleh dirangkum dan tak bisa dilepaskan dengan kesatuan kelompok dalam masyarakat Banjar yang memiliki keterikatan atau kesamaan sehingga mereka beranggapan sebagai sesama sendiri yang disebut dengan istilah *bubuhan*.

Seperti dikatakan Alfani Daud (1997), *bubuhan* mulanya mengacu pada identifikasi seseorang sebagai warga atau anak kampung tertentu. Namun, seiring perjalanan waktu, istilah *bubuhan* merujuk pada salah satu identifikasi keberadaan seseorang dalam konteks sosio-kultural masyarakat Banjar. Secara sederhana, *bubuhan* dapat dipahami sebagai suatu wadah orang Banjar dalam satu ikatan kekerabatan. Pada akhirnya, meski secara umum *bubuhan* bersandar pada garis keturunan, lokalitas, atau kesejarahan, wadah kekeluargaan itu makin berkembang. Sifatnya kini relatif lebih terbuka bagi siapa saja yang berhasil memetakan posisi dirinya dalam suatu kelompok atau komunitas. Dalam konteks politik kekuasaan di wilayah ini, *bubuhan* sangat berperan penting. Kepatuhan masyarakat Banjar terhadap patron tokoh agama atau ulama dan tokoh masyarakat dapat menjadi nilai tambah terhadap konsep *bubuhan*.

Begitu halnya di ranah politik, Apriansyah menyatakan bahwa *bubuhan* menjadi sandaran untuk mencandrai eksistensi seseorang, melacak jejaring orang yang bersangkutan, dan akhirnya menetapkan orang tersebut kawan atau lawan dalam berpolitik. *Bubuhan* yang menjadi sandaran ikatan kekerabatan masyarakat dan Islam tersemayam dan terpelihara lewat budaya secara turun-temurun. Islam membangun sikap kepatuhan masyarakat sebagai santri terhadap ulamanya sebagai patron dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam berpolitik. Sikap tersebut masih lestari, terutama pada santri duduk. Calon yang merupakan santri duduk dari majelis salaf (pengajian) dan mempunyai kedekatan dengan ulamanya akan lebih mudah meraih pendukung ketimbang santri formal (sekolah agama formal). Patron ulama, terutama yang berasal dari kaum *tuha* (mengacu pada Nahdlatul Ulama), masih sangat dihormati dan dipatuhi sebagian masyarakat Banjar. Hal ini menjawab realitas bahwa hampir semua bupati dan wali kota, termasuk gubernur, yang terpilih melalui pemilihan kepala daerah langsung selalu melalui jalur partai berhaluan Islam.<sup>2</sup>

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa rasionalitas seorang pemilih akan memilih pasangan calon kepala daerah yang dia anggap masuk sebagai bagian dari kelompok *bubuhan*. Kelompok *bubuhan* itu sendiri selain karena masih satu keluarga (satu garis keturunan) juga boleh disandarkan karena kesamaan etnis atau primordialisme, ikatan kedaerahan, organisasi sosial dan keagamaan, ideologi, pemahaman, dan seterusnya. Oleh itu, pada masyarakat bawah (*grass root*) sulit

untuk ditemukan apabila alasan mereka memilih pasangan calon disebabkan oleh visi-misi atau program kerja yang hendak diwujudkan, yang secara teori merupakan salah satu indikator atau alasan memilih secara rasional.

Sebaliknya, seorang calon dari *bubuhan* tertentu dalam suatu daerah pemilihan juga mengharapakan suara dari *bubuhan*-nya. Oleh karena itu tidak mustahil apabila beberapa dekade belakangan ini, banyak calon yang berusaha mendekati tokoh ulama tertentu dengan harapan akan bertambah anggota *bubuhan*, meski sebenarnya antara mereka tidak pernah terjadi suatu ikatan kekeluargaan sebelumnya. Pernyataan ini selaras dengan pendapat Apriansyah bahwa selain jaringan kekerabatan, kedekatan lokalitas, dan bobot kesejarahan keluarga, *bubuhan* juga terbangun dari kekuatan patron yang dimiliki calon kepala daerah atau caleg yang bersangkutan. Dalam pemilihan gubernur Kalimantan Selatan beberapa waktu lalu, misalnya, kedekatan gubernur terpilih Rudy Arifin dengan Tuan Guru Haji Muhammad Zaini Abdul Gani (yang lebih dikenal sebagai Tuan Guju Ijai), tokoh ulama besar dari Martapura, Kalimantan Selatan, menjadi salah satu pemersatu beragam *bubuhan* dalam pemilihan Gubernur. Fenomena tersebut cukup membuktikan tokoh yang menjadi patron masyarakat berperan banyak dalam menentukan dukungan *bubuhan* terhadap calon atau parpol tertentu.

Sepeninggal Tuan Guru Ijai, ditengarai belum ada tokoh ulama atau tokoh masyarakat yang dipandang mampu mempersatukan berbagai *bubuhan* di Kalimantan Selatan. Jika padapemilu berikutnya tidak muncul tokoh kharismatik baru, bisa diperkirakan afiliasi politik

<sup>2</sup><http://id.wikipedia.org/wiki/Bubuhan>.

masyarakat Kalimantan Selatan akan terpecah pada *bubuhan* yang calon anggota legislatifnya mampu menggalang pengaruh cukup luas, baik melalui parpol Islam maupun parpol berhaluan nasionalis

Bagi mereka yang cenderung pasif dan tidak memiliki pilihan yang pasti atau pemilih yang mengambang, cenderung memilih calon yang rajin berkampanye dan memberi keuntungan kepada mereka. Kelompok ini efektif didekati dengan pemberian materi atau finansial yang mereka perlukan. Kemudian, untuk pemilih pemula, yakni mereka yang baru pertama kali mengikuti pemilu, biasanya dalam memilih mudah dipengaruhi dan cenderung tidak tetap. Perilaku mereka dalam memilih cenderung ikut-ikutan; yang memberikan pengaruh signifikan terhadap pilihan mereka adalah orangtuanya. Adapun pemilih yang mendasarkan alasan pada faktor kualitas calon, isu yang dikemukakan oleh calon pada masa kampanye, visi-misi dan program kerja calon adalah pemilih rasional yang umumnya berlatar belakang akademis. Namun secara umum, alasan atau latar belakang pemilih dalam menentukan pilihannya tetap tersimpul dalam istilah *bubuhan* dalam maknanya yang luas sehingga calon yang memiliki visi-misi, gagasan, dan program kerja yang sama pun boleh diaku sebagai *bubuhan*.

Mengikuti realitas demikian, maka tingkat efektivitas kampanye pasangan calon patut dipertanyakan. Sebab, masing-masing pemilih sejatinya sudah memiliki pasangan calon yang akan mereka pilih, yakni pasangan yang dianggap sebagai *bubuhan*.

## KESIMPULAN

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam budaya demokrasi rakyat Banjar di Kalimantan Selatan masih sangat dipengaruhi oleh sistem *bubuhan* yang memang sangat dijunjung tinggi. Hal ini dapat dilihat dari perilaku pemilih pada saat pemilu atau pemilihan kepala daerah, mereka cenderung memihak, memilih *bubuhan*-nya dan kurang memperhatikan faktor yang lain seperti tokoh, visi dan misi, maupun berbagai isu yang disampaikan dalam kampanye. Di tingkat nasional, sistem *bubuhan* Banjar akan melekat pada diri setiap mereka yang merasa dari keturunan Banjar sehingga apabila menghadapi pemilu, mereka akan memilih *Bubuhan* Banjarn. Untuk tingkat daerah, mereka akan memilih *bubuhan*-nya sendiri untuk menentukan hak pilihnya dalam sebuah *gawe* pemilihan kepala daerah. Hal ini menandakan bahwa sistem *bubuhan* masih dianggap sangat penting dan sangat dijunjung tinggi dalam budaya demokrasi di Kalimantan Selatan.

**DAFTAR ACUAN**

- Amirudin dan A. Zaini Bisri (2006), *Pilkda Langsung Problem dan Pospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Campbell dkk. (1960), *The American Voters*. New York: John Wiley & Sons, Inc., Wiki Summary, the Free Social Science Summary Database.
- Departemen Komunikasi dan Informatika (2005), *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Daerah*.
- Gaffar, A. (2006), *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Harahap, H.A. A. (2005), *Manajemen & Resolusi Konflik Pilkada*, Jakarta, Pustaka Cidesindo.
- Imawan, R. (1993), *Analisis Hasil Pemilihan Umum 1992 di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Kristiadi, J. (1996), "Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih di Indonesia," *Prisma*, No.3, Maret.
- Lay, C. (2006), *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Nadir, A. (2005), *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Malang: Averroes Press.
- Nurhasyim, M. (2005), *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Pusat Penelitian Politik.
- Wattenberg, M. P. (2004), "Election: Reliability Trumps Competence Attributes in the 2004 Presidential Election," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 4, Desember.

**Sumber Internet**

- <http://ardiansyahjulor.blogspot.com/2011/05/dalam-bahasa-banjar-dikenal-istilah.html>.
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Bubuhan>.

# Demokratisasi dan Gerakan Sosial-Budaya

## Pengalaman Sumatra Barat pada Era Reformasi

**Gusti Asnan**

*Guru Besar, Universitas Andalas*

### **Abstract**

*Minangkabau has ups and downs in the process of democratization. Life changes in social, cultural, and political aspects from time to time have affected urang awak in perceiving democracy. Once, democracy had been upheld by the people and in another chance, it had been blurred due to politics of identity. In the Reformation era, the people of Minangkabau were trying to correct New Order's systems which considered as incompatible with their culture. Along with regional autonomy enactment, Minangkabau people responded by implementing politics of ethnical identity. Young people who were more open-minded in the society tried to fix it by wisely accepted multiculturalism. Minangkabau ethnic began to adapt with ethnic diversity and respond it in more democratic traits. By using historical method, this paper attempts to reveal democratic attitudes, social-cultural movement, and the compromise trait of Minangkabau ethnic in particular and generally West Sumatran in the Reformation era.*

**Keywords:** *Minangkabau, nagari, politics of identity, penghulu, democracy*

Dalam catatan perjalanannya ke pedalaman Minangkabau pada 1818, Thomas Stamford Raffles mengatakan bahwa orang Minangkabau adalah suatu kelompok suku bangsa yang menghabiskan banyak waktu hanya untuk mendapatkan suatu kata sepakat. Para pemimpin Minangkabau bersedia berdebat panjang hanya untuk memutuskan satu perkara yang dalam pandangan Raffles tidak begitu penting terkait dengan berapa seharusnya “cukai” yang harus dibayar Raffles dan rombongannya ketika melewati sebuah *nagari*. Walau terkesan marah atau tidak sabar dengan apa yang dilakukan para penghulu tersebut, orang Barat yang pertama memasuki

pedalaman Minangkabau dari arah barat ini mengapresiasi sikap demokratis warga nagari yang menempatkan kata sepakat di atas segalanya (Raffles 1830: 347–52).

Kesan serupa juga dijumpai dalam catatan perjalanan Nahuijs. Kolonel yang mengunjungi pedalaman Minangkabau pada 1824 itu melihat warga nagari di daerah *darek* begitu egaliter dan tidak memandang luar biasa penghulu atau “raja” mereka. Tidak ada penghormatan yang berlebihan dari rakyat terhadap penghulu atau “raja.” Bahkan Nahuijs melihat sendiri seseorang yang mengaku “raja” yang diangkat sebagai oleh pemerintah Belanda ternyata tidak dikenal oleh warga daerah yang ditemuinya. “Raja” ciptaan Belanda tersebut bahkan tidak

diakui sebagai penguasa tertinggi mereka sehingga ketika Nahuijs mengunjungi sejumlah daerah bersama “raja” itu, rakyat besikap tak-acuh terhadap sang “raja.” Perwira Belanda yang mengunjungi daerah kerajaan di kawasan timur Sumatra hingga Pulau Penang itu sangat terkesan oleh sikap anti-aristokrasi orang Minangkabau dan penghargaan mereka terhadap pemerintahan nagarinya (Nahuijs 1827: 143, dst.).

Penghargaan orang Minang (penyingkatan sebutan ‘Minang’ ini juga lazim digunakan dalam percakapan) terhadap nagari dan pemerintahan nagari mereka juga membuat kagum de Stuers. residen militer *Padang en Onderhoorigheden* (1825–29) itu terkagum-kagum melihat tingginya perhatian bahkan pembelaan orang Minang terhadap pemerintahan nagarinya. Kesan Stuers itu dirasakannya ketika dia ingin menciptakan seratus nagari baru di wilayah Minangkabau yang telah dikuasai pemerintah. Ada penolakan yang kuat dari anak nagari umumnya dan para penghulu khususnya terhadap rencananya tersebut. Banyak alasan dikemukakan dan berbagai bentuk penolakan disampaikan kepada pemerintah. Stuers melihat bahwa tampaknya nagari adalah segala-galanya bagi orang Minang dan kepala nagari yang dipilih secara demokratis adalah penguasa yang sesungguhnya di mata mereka (arsip ANRI). Namun, berhubung sedang berada pada posisi yang menentukan, Stuers tetap melanjutkan rencananya walau tidak terwujud sepenuhnya (Stuers 1910: 226–46).

Yang menarik adalah kenyataan selanjutnya. Sebagai bagian dari kelengkapan nagari, maka pada tahap berikutnya pemerintah kolonial

mengangkat sejumlah kepala nagari. Pada awalnya terjadi penolakan terhadap rencana pengangkatan itu tetapi setelah dilaksanakan, anak nagari pun akhirnya menerimanya. Bahkan pada masa berikutnya, jabatan “penghulu bersurat”—kepala nagari yang diangkat Belanda—ini sangat didambakan oleh banyak penghulu karena ada imbalan berupa gaji, bebas kerja rodi, dan sebagainya. Tidak hanya itu, ketika kekuasaan pemerintah kolonial semakin kuat dan kaum penghulu menjadi bagian dari mesin kekuasaan itu, terjadi penolakan kaum yang mewakili golongan adat terhadap keikutsertaan golongan agama atau ulama dalam pemerintahan nagari (Asnan 2006).

Sikap demokratis, anti-aristokrasi dan penghargaan yang tinggi terhadap pemerintahan nagari serta “kompromi” orang Minang terhadap perubahan yang terjadi di panggung sosial-politik negerinya pada masa lampau ternyata tetap berlanjut hingga beberapa waktu belakangan. Tegasnya, gejala yang sama juga berlaku di panggung sejarah Minangkabau kontemporer. Dengan kata lain, terjadi keberlanjutan dan perubahan sejarah masa lalu Minangkabau dengan masa kini. Selalu ada tanggapan yang memperlihatkan semangat demokrasi, anti-aristokrasi atau feodalisme, pengagungan pada pemerintahan nagari dan kemudian kompromi terhadap perubahan. Namun, berbeda dengan kurun waktu yang dialami Raffles, Nahuijs dan de Steurs, Minangkabau kontemporer adalah sebuah daerah yang juga dimukimi etnis lain. Selain orang Minang, di Minangkabau yang wilayahnya identik dengan daerah administratif Provinsi Sumatra Barat bermukim orang Batak Mandailing, Jawa, dan Mentawai. Langsung atau



tidak langsung, sikap demokratis, anti-aristokrasi, pengagungan terhadap pemerintahan nagari dan kompromi orang Minang terhadap perubahan, juga berkaitan dengan keberadaan berbagai etnik lain tersebut. Tidak hanya itu, kelompok etnik lain itu juga ikut mewarnai dinamika sejarah Minangkabau kontemporer.

Sehubungan dengan gejala tersebut, tulisan ini mencoba mengungkapkan sikap demokratis, gerakan sosial-kebudayaan, dan sikap kompromi orang Minangkabau khususnya dan warga Sumatra Barat umumnya, pada era Reformasi. Pertanyaan yang akan dijawab dalam tulisan ini antara lain bagaimana tanggapan orang Minang khususnya dan etnis lain di Sumatra Barat menyambut era Reformasi; bagaimana tanggapan warga Minangkabau terhadap Reformasi yang identik dengan gerakan demokratisasi secara nasional itu dikaitkan dengan gerakan demokratisasi di tingkat daerahnya; kemudian gerakan sosial-kebudayaan apa saja yang terjadi di daerah itu. Berhubung sejarah merupakan perubahan dan keberlanjutan, menarik pula diajukan pertanyaan perubahan apa yang berlanjut dalam gerakan “khas” era Reformasi itu di Sumatra Barat.

## **DEMOKRATISASI DAN GERAKAN SOSIAL-BUDAYA “URANG AWAK”**

Seperti halnya daerah lain di Indonesia, Sumatra Barat yang didominasi orang Minangkabau menyambut era Reformasi dengan suka-cita. Namun berbeda dengan daerah lain, apalagi dibandingkan dengan Jakarta, suka-cita tersebut tidak diluapkan dengan aksi yang berlebihan. Aksi penjarahan, bakar-bakaran, atau pertumpahan darah nyaris tidak terjadi. Kalaupun ada tindak kekerasan kadarnya

sangat kecil.<sup>1</sup>

Berbeda juga dengan aksi di daerah lain yang menolak dominasi kelompok non-pribumi dalam sektor ekonomi daerah, sasaran kritik warga Sumatra Barat dalam hal ini orang Minangkabau pada hari-hari pertama Reformasi itu lebih tertuju kepada golongan elite tradisional, yakni kaum penghulu yang terhimpun dalam Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau, yang selama ini dianggap dekat dengan Orde Baru

Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) merupakan institusi yang dibentuk pada awal Orde Baru (1967) yang bertujuan menghimpun penghulu dan menjadikannya sebagai alat kontrol kehidupan masyarakat Minangkabau. Melalui penghulu, Orde Baru mendulang sukses dalam hampir semua lapangan penghidupan di Sumatra Barat, terutama dalam politik daerah. Selama Orde Baru, Golkar sebagai partai pemerintah selalu menjadi pemenang yang mengesankan dalam setiap pemilihan umum. Melalui tangan penghulu dan LKAAM, Sumatra Barat “digolkarisasikan.” Oleh karena itu, warga daerah yang terbakar oleh semangat penghancuran segala sesuatu yang berkaitan dengan Orde Baru, termasuk kebencian terhadap Golkar, melampiaskan emosi mereka pada tuntutan pembubaran LKAAM. Mengikuti suara warga ini, pemerintah Provinsi menghapus dana operasional lembaga tersebut dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Akibatnya, air bersih di kantor LKAAM tidak mengalir; begitu pula listrik dan telepon diputus. Juga diberitakan

<sup>1</sup> Informasi mengenai sikap warga Sumatra Barat menyambut Reformasi dikutip dari harian Singgalang dan Haluan yang terbit di Padang. Kedua media itu banyak memberitakan kejadian tentang keadaan dan suasana baru di Sumatra Barat kala itu.

keadaan kantor yang kotor karena petugas kebersihan tidak bekerja maksimal sebab tidak mendapat lagi pembayaran honorarium dari Lembaga (Asnan 2005: 2008).

Tajamnya kritik atau serangan terhadap LKAAM khususnya dan pemerintahan Orde Baru pada umumnya merupakan bagian dari gerakan demokratisasi di Sumatra Barat pada awal Reformasi. Bagi orang Minang terpelajar dan yang memiliki sikap kritis, kehadiran LKAAM dan pemerintah Orde Baru telah mematikan semangat demokrasi di tengah masyarakat. LKAAM telah mengambil alih peran para penghulu sebagai pemegang tertinggi suara rakyat. Dengan corak pemerintahan yang sentralistis dan bersemangat feodalistis, seperti terlihat dalam pemerintahan desa, Orde Baru dipandang telah mematikan nagari sebagai lembaga sosial-politik tradisional tertinggi di Minangkabau.

Produk lain rezim Orde Baru yang gencar diserang orang Minang kala itu adalah lembaga pemerintahan desa yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Pemerintahan terendah versi Orde Baru itu menggantikan sistem pemerintahan tradisional nagari yang diamalkan warga setempat sejak masa waktu yang lama. Di mata orang Minang, pemerintahan desa Orde Baru itu merupakan salah satu wujud penyeragaman pemerintahan terendah di Indonesia dengan mengambil model yang berlaku di Jawa. Padahal, di mata masyarakat Minangkabau di Sumatra Barat, pemerintahan nagari merupakan wujud keanekaragaman Indonesia serta sekaligus representasi aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat nagari yang bersangkutan

dalam penyelenggaraan negara. Selain itu, pemerintahan nagari merupakan salah satu kebanggaan orang Sumatra Barat yang tersisa setelah peristiwa PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia) dan Gerakan 30 September 1965. Oleh karena itu warga setempat menuntut penghapusan sistem pemerintahan desa dan pengembalian pemerintahan nagari. Tuntutan itu dikenal dengan gagasan “kembali ke nagari.” Tuntutan itu juga ditanggapi pemerintahan daerah tingkat provinsi dan kabupaten dengan melahirkan sejumlah Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari dan mengaktualkan kembali pemerintahan nagari (Asnan 2006).

Bagaikan membuka kotak pandora, Reformasi memberi kesempatan kepada anak bangsa menumpahkan segala aspirasi mereka. Seiring dengan kritikan dan gugatan terhadap LKAAM dan sistem pemerintahan desa ala Orde Baru, orang Minang meluncurkan gerakan yang menginginkan suasana islami dalam tata hidup dan kehidupan sosial, politik, budaya, dan ekonomi daerah. Berhubung salah satu syarat pembentukan sebuah nagari di Minangkabau adalah adanya mesjid dan suasana yang islami, tuntutan itu diwujudkan dalam “gerakan kembali ke surau.” Secara harfiah, “gerakan kembali ke surau” bertujuan mengaktualkan kembali keberadaan dan fungsi surau atau mesjid sebagai pusat ibadah dan aktivitas umat Islam. Ide dasar gerakan itu adalah menjadikan agama Islam sebagai roh utama warga daerah. Agama (Islam) harus menjadi rujukan dan sumber, serta dasar segala aktivitas warga daerah.

Gerakan tersebut kemudian diikuti penerbitan sejumlah peraturan daerah yang bersifat syariah melalui Keputusan Kepala

Daerah (gubernur, bupati, dan walikota). Misalnya peraturan daerah tentang penyakit masyarakat (dikenal sebagai Perda Pekat) yang mewajibkan pandai baca Al Quran dan pemakaian busana muslim bagi anak sekolah dan pegawai negeri. Sejak 2005 hingga 2009 terdapat 25 peraturan daerah syariat yang dibuat di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Banyak alasan yang mendasari munculnya “gerakan kembali ke surau” ini. Dua alasan yang paling sering disebut adalah, pertama, keberadaan nagari tidak bisa dipisahkan dengan Islam; kedua, berbagai penyelewengan yang terjadi selama ini dipercaya warga daerah disebabkan oleh praktik politik dan kehidupan sosial-budaya yang telah jauh dari ajaran Islam (Asnan 2005; 2008).

Tampaknya, reaksi cepat warga Sumatra Barat, khususnya orang Minangkabau, tersebut bukan semata-mata disebabkan oleh orang Sumatra Barat lebih ramah atau “baik” dibandingkan dengan warga daerah lain yang “brutal”; bukan pula karena orang Sumatra Barat lebih antipati terhadap rezim Orde Baru bila dibandingkan dengan warga daerah yang lain. Keramahan orang Sumatra Barat terhadap kelompok non-pribumi sesungguhnya bisa dilihat dari kenyataan bahwa kelompok itu tidak begitu dominan dalam kehidupan ekonomi daerah. Pada masa Orde Baru khususnya, dan sejak akhir 1950-an (setelah terbentuknya provinsi) pada umumnya, Sumatra Barat bukan termasuk daerah yang diperhitungkan secara ekonomis. Kehidupan ekonomi daerah itu hanya pada tingkat sedang ke bawah sehingga tidak menarik datangnya pengusaha besar yang umumnya dari kalangan non-pribumi di daerah tersebut. Selain itu, jiwa dagang *urang awak* cukup

kuat untuk menyaingi kalangan non-pribumi di daerah itu.

Dengan ini pula dapat dikatakan bahwa gerakan Reformasi di Sumatra Barat bukan terutama disebabkan oleh faktor “kecemburuan” ekonomis. Dalam berbagai serangan terhadap segala sesuatu yang berbau Orde Baru di Sumatra Barat nyaris tidak terdengar isu, misalnya, pengembalian kekayaan sumber daya alam (SDA) daerah yang dikuasai Pusat. Kalaupun ada isu semacam itu hanyalah bersifat minor. Hal itu terlihat pada “keributan” warga lokal yang menuntut pengembalian PT Semen Padang, pabrik semen “kecil” berlokasi di ibu kota provinsi yang sebelumnya dikuasai perusahaan asing Cemex dan kroni Soeharto (Iskandar 2007: 58, dst.).

Berbeda dengan gerakan Reformasi di Riau sebagai bandingan. Provinsi tetangga di sebelah timur Sumatra Barat itu dikenal memiliki SDA nan melimpah semisal kandungan minyak bumi. Selama masa Orde Baru, hasil eksploitasi kekayaan alam itu justru lebih deras mengalir ke Jakarta daripada ke Riau. Maka, tuntutan reformasi yang terdengar keras di Riau adalah pengembalian dana alokasi atas eksploitasi SDA tersebut ke pangkuan daerah. Tidak tanggung-tanggung, tuntutan itu disertai isu “Riau Merdeka.” Tuntutan serupa juga terjadi di daerah lain yang memiliki cadangan SDA yang besar tetapi disedot oleh Pusat. Gerakan reformatif yang bersifat sosio-kultural di daerah yang kaya SDA sekali lagi Riau sebagai contoh biasanya muncul belakangan setelah daerah itu “mandi uang” (lihat Jamil, dkk. 2001).

Kembali ke Sumatra Barat. Berhubung tidak memiliki kandungan SDA yang luar biasa, gerakan reformatif di daerah itu

lebih tertuju pada aspek sosial-budaya. Gerakan yang lebih besar dan lebih bernyali dari itu, apalagi tuntutan keluar dari negara kesatuan Republik Indonesia, tidak pernah terdengar sama sekali di sana. Padahal pada 1950-an, ketika suasana zaman dan latar belakang sosial-politik negara nyaris sama dengan era Reformasi sekarang, warga Sumatra Barat termasuk yang paling lantang menggerakkan dan mengancam keluar dari negara kesatuan Republik Indonesia. Tidak hanya itu, warga Sumatra Barat bahkan berani mengultimaturnya Jakarta disertai bermacam tuntutan, seperti meminta pengembalian dwitunggal Soekarno-Hatta dan pembentukan kabinet baru. Daerah itu juga berani membentuk “pemerintahan revolusioner” yang akhirnya menyeretnya pada gerakan yang disebut Jakarta sebagai pemberontakan (Kahin 1999: 211, dst.; Onghokham 1964; Kementerian Penerangan 1958).

Gerakan sosial-budaya yang dipilih warga Sumatra Barat pada awal Reformasi kemudian diikuti oleh gerakan pembersihan pemerintahan daerah dari unsur korupsi. Melalui Forum Peduli Sumatra Barat, sejumlah intelektual muda dan aktivis LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) daerah mengkritik dan menggugat perilaku koruptif kalangan legislatif daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten. Gerakan penentangan dan tuntutan terhadap koruptor yang mengambil uang negara secara tidak sah dan “berjemaah” berhasil menyeret sejumlah anggota DPRD provinsi dan kota serta kabupaten. Banyak anggota legislatif daerah sempat masuk penjara (walau untuk sementara waktu karena setelah melalui persidangan yang cukup panjang, gugatan dan tuntutan

terhadap mereka ternyata tidak bisa dibuktikan). Gerakan petuntutan terhadap pelaku korupsi berjemaah di Sumatra Barat ini kemudian menginspirasi berbagai daerah lain untuk melakukan hal yang sama (Asnan 2005; 2008).

Yang menarik, di antara koruptor yang diseret ke pengadilan dan sempat dipenjarakan terdapat kelompok ulama. Namun, gerakan sosial-budaya di Sumatra Barat pada era Reformasi tidak pandang bulu. Ulama sebagai salah satu golongan elite tradisional yang selama ini sangat dihargai orang Minang pun mulai digugat. Sama dengan perlakuan terhadap kalangan penghulu yang dituding sebagai “antek” Orde Baru, politisi ulama yang korup juga disamakan dengan pejabat Orde Baru yang curang. Era reformasi menghilangkan sekat-sekat “segan” warga terhadap kalangan elite agama sehingga terjadi proses “desakralisasi” ulama saat itu. Gerakan atau proses ini sesungguhnya juga disebabkan oleh tingkah laku mereka di luar status yang mereka sandang dan di luar nilai yang seharusnya mereka amalkan.

## DEMOKRATISASI DAN GERAKAN SOSIAL-BUDAYA “KAUM PENDATANG”

Seiring dengan perjalanan waktu, berbagai perubahan mulai terjadi. Aksi-aksi politis dan gerakan sosial-budaya yang semula diramaikan oleh *urang awak* sebagai penduduk mayoritas Sumatra Barat juga dilakukan oleh kalangan non-Minang dan kelompok masyarakat “pendatang” di daerah tersebut. Gerakan itu pertama kali terlihat dalam tuntutan warga Kepulauan Mentawai yang ingin memisahkan diri secara administratif dari Kabupaten Padang Pariaman. Sejak 1958,

daerah kepulauan yang terletak di bagian barat Provinsi Sumatra Barat itu menjadi bagian dari Kabupaten Padang Pariaman. Selain alasan untuk memudahkan dan memaksimalkan pelayanan pemerintahan, tuntutan pemekaran kabupaten itu juga dikaitkan dengan perbedaan sosial dan budaya warga Kepulauan Mentawai dengan orang Pariaman khususnya dan orang Minangkabau yang bermukim di Tanah Tepi pada umumnya.

Tuntutan “model” Mentawai tersebut seakan-akan menjadi *trend* di Sumatra Barat dalam perkembangan selanjutnya. Hal itu terlihat pada tuntutan warga yang bermukim di kawasan bagian barat Kabupaten Pasaman, bagian selatan Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung, dan bagian selatan Kabupaten Solok (termasuk bagian selatan Kabupaten Pesisir Selatan). Tuntutan warga tiga daerah yang disebut pertama terwujud dengan pembentukan Kabupaten Pasaman Barat, Darmasraya dan Solok Selatan.

Dilihat dari perspektif geografis, semua daerah yang melakukan gerakan politis-administratif tersebut berada di kawasan pinggiran Sumatra Barat. Daerah-daerah itu menjadi tapal batas Sumatra Barat dengan Provinsi Sumatera Utara di utara, Jambi dan Bengkulu di selatan. Berhubung jumlah penduduknya relatif sedikit, sejak 1950-an wilayah itu menjadi lokasi penempatan transmigran. Berbagai kelompok transmigran didatangkan ke wilayah tersebut, seperti transmigran murni (sebagian penduduk di Pulau Jawa yang dipindahkan), transmigran program repatriasi warga Indonesia keturunan Jawa dari Suriname di Amerika Selatan, transmigran dari kalangan CTN (Corp Tjagangan Nasional), dan anggota Tentara Nasional Indonesia yang telah pensiun.

Menurut *tambo* (bentuk historiografi tradisional Minangkabau), semua daerah yang dijadikan lokasi transmigrasi itu lazim disebut daerah *rantau*, yakni Rantau Pasaman, Sijunjung, Surambi Sungai Pagu dan Bandar Sepuluh, Air Haji, Indrapura, Lunang, dan Silaut. *Rantau* merupakan perluasan dari *luhak nan tigo*, daerah inti (asal) orang Minangkabau dan sekaligus tempat mereka bertemu dengan orang yang berasal dari etnik atau bangsa lain, baik yang telah bermukim daerah itu atau yang datang dari daerah sekitarnya. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bila sejak lama di Kabupaten Pasaman Barat dan Kabupaten Pasaman orang Minang berbaur dengan “pendatang” dari etnis Batak (Mandahiling/Tapanuli) selain dengan transmigran asal Jawa. Di Solok Selatan, orang Minangkabau bercampur dengan “pendatang” dari Kerinci dan transmigran Jawa, sedangkan di Darmasraya dan Pesisir Selatan bercampur dengan transmigran dari Jawa pula.

Hingga gerakan Reformasi datang kedudukan orang Minang dalam bidang politik masih menonjol di daerah pinggiran tersebut. Atau, bisa pula dikatakan, belum ada “keberanian” kaum pendatang untuk menggugat dominasi orang Minang. Padahal tidak diragukan lagi, setidaknya sejak 1970-an dan 1980-an, kelompok pendatang itu telah mengungguli orang Minang dalam dua hal, yaitu bidang sosial dan ekonomi. Sejak dasawarsa tersebut jumlah penduduk pendatang yang berpendidikan tinggi atau termasuk kelompok terpelajar tampak telah melampaui jumlah penduduk “asli,” dan banyak di antara mereka yang menguasai sektor perekonomian daerah (Asnan 2012: 10–6).

Ketika pemekaran wilayah diwujudkan, peranan *urang awak* di daerah itu tidak sekuat seperti masa lampau. Para pendatang bahkan mengisi pos-pos utama di pemerintahan daerah. Di Kabupaten Kepulauan Mentawai, misalnya, hampir semua petinggi eksekutif dan legislatif daerah itu diisi oleh “putra asli daerah” (PAD) Mentawai. Kalaupun ada yang non-PAD maka yang terbanyak berasal dari suku Batak dan Minangkabau di urutan berikutnya. Hal yang sama juga berlaku di Pasaman Barat dan Darma Raya. Pada hari-hari pertama Reformasi, di kedua daerah ini berlaku “keharusan” bahwa salah satu dari unsur kepala daerah (bupati atau wakil bupati) berasal dari pendatang.

Gejala melemahnya posisi *urang awak* dan menguatnya kaum pendatang juga terlihat secara jelas di Kabupaten Pasaman. Di daerah “induk” Pasaman Barat ini terutama di Kecamatan Panti, Rao, dan Rao Mapattunggul jumlah pendatang asal Tapanuli cukup berarti. Oleh karena itu, keberadaan mereka menjadi penentu bagi kemenangan kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah sehingga etnis Tapanuli selalu terwakili dalam jabatan bupati atau wakil bupati.

Posisi politik warga pendatang yang semakin kuat menyebabkan gerakan sosial-budaya yang begitu gencar dilakukan *urang awak* jadi melemah. Tuntutan “kembali ke nagari” bagaimanapun tidak bisa diterapkan di Kepulauan Mentawai yang secara etnis, sosial dan budaya berbeda jauh dengan orang Minangkabau yang menjadi mayoritas di Tanah Tepi. Gerakan ini tidak juga bisa sepenuhnya dijalankan di daerah-daerah pemekaran yang dominan kaum pendatangnya. Bahkan pada awal reformasi, warga Pasaman yang beretnik Tapanuli di Tapus

menuntut agar kepala nagari boleh berasal dari etnis Mandahilin itu sesuatu yang pasti tidak mungkin terjadi karena nagari identik dengan orang Minangkabau. “Gerakan kembali ke surau” juga tidak bisa seutuhnya diterapkan di daerah pemekaran yang banyak kaum pendatang dengan latar belakang agama yang berbeda dengan yang diamalkan dan dianut orang Minangkabau. Di daerah-daerah pemekaran itu terdapat banyak penduduk beragama Kristen lengkap dengan rumah ibadat mereka. Keberadaan agama dan rumah ibadat ini tentu juga harus diakui dan dihargai.

#### **DE-DEMOKRATISASI DAN POLITIK IDENTITAS**

Sampai fase tertentu harus diakui bahwa orang Minangkabau telah “kalah” dari pendatang di daerah pemekaran. Seperti yang telah disebutkan, selain jumlah, secara sosial, ekonomi dan politik, kaum pendatang umumnya memiliki kelebihan daripada *urang awak*. Banyak warga pendatang memiliki pendidikan yang jauh lebih baik daripada *urang awak*. Banyak di antara mereka menyandang gelar kesarjanaan dan sejumlah guru besar. Secara ekonomi mereka bahkan menguasai pasar dan keuangan daerah; hampir semua toko, grosir, eceran, penggilingan padi, kebun, dan sawah, berada dalam genggaman mereka. Secara politis, seperti telah disebutkan, salah satu unsur kepala daerah ada di tangan mereka. Seiring dengan itu, berbagai posisi di pemerintahan daerah juga mulai mereka ambil alih sesuatu yang nyaris tidak pernah berlaku pada era Orde Baru apalagi Orde Lama dan awal Indonesia merdeka.

“Perlawanan” dari daerah pinggiran itulah yang kemudian membuat *urang*

*awak*, yang semula kritis terhadap penghulu dan ulama serta segala sesuatu yang berbau Orde Baru, mulai merasakan ada “musuh bersama.” Perlawanan dari daerah pinggiran yang umumnya dimotori oleh warga non-Minang dan para pendatang menghadirkan rasa terdesak bagi kalangan *urang awak*. Akibatnya kritikan dan tuntutan terhadap kaum penghulu dan ulama mulai mereda, bahkan gejala penguatan identitas keminangkabauan semakin deras terasa. Itu sebabnya kalangan penghulu dan ulama menjadi komponen yang sangat dibutuhkan; begitu pula keberadaan lembaga kedua elemen masyarakat tadi berhimpun dirasa sangat penting. Akhirnya, desakan agar LKAAM dibubarkan berganti dengan pandangan lembaga itu perlu diperkuat dan diberdayakan. Gelar-gelar penghulu dengan masif dilekatkan pada nama sejumlah pejabat daerah. Bahkan pemberian gelar “kehormatan” kepada orang-orang hebat di Tanah Air, mulai dari Sultan Hamengkubuwono, Taufik Kiemas, Anwar Nasution, Taufik Abdullah, Fadli Zon, dan sebagainya menjadi mode pada masa kini. Pada saat bersamaan muncul suara yang menginginkan pergantian nama Provinsi Sumatra Barat menjadi Provinsi Minangkabau.

Seiring dengan berbagai gejala tersebut, lembaga raja yang selama ini nyaris tidak terdengar keberadaannya juga tampil ke permukaan. Keberadaan dan posisi Raja Pagaruyung mulai mendapat tempat di tengah masyarakat (Nopriyasman 2012).<sup>2</sup> Pada 2009, pemerintah daerah Provinsi Sumatra Barat bahkan mengusulkan Sutan Alam

Bagagarsyah sebagai Pahlawan Nasional kepada pemerintah pusat di Jakarta. Dalam sejarah, Raja Pagaruyung itu pernah minta bantuan kepada Belanda memerangi kaum Padri sehingga menjadi awal masuknya Belanda ke pedalaman Minangkabau atau Sumatra Barat secara umum. Sultan kemudian diangkat menjadi *Hoofdregent van Minangkabau* oleh Belanda, tetapi kemudian berkhianat kepada Belanda karena merasa tidak diperhatikan lagi oleh pemerintah kolonial. Namun, usulan agar Sultan Bagagarsyah diangkat sebagai Pahlawan Nasional ini ditolak Jakarta.

Kebangkitan raja-raja di Minangkabau semakin menguatkan politik identitas orang Minang di daerah pemekaran. Raja sesungguhnya tidak dikenal dalam struktur politik nagari (Minangkabau inti atau *luhak nan tigo*). Ia hanya punya kekuasaan, secara simbolis di daerah rantau. Hal itu dibuktikan dengan ungkapan adat yang menyebut “luhak berpenghulu, rantau beraja.” Seperti telah disebutkan, di daerah rantau yang menjadi daerah pemekaran peran dan kedudukan orang Minangkabau mulai merosot secara drastis. Sehubungan dengan itu, raja menjadi salah satu unsur Minangkabau yang bisa dibanggakan di daerah tersebut. Raja dibanggakan karena berbagai pihak di daerah itu masih mengakui keberadaannya terutama dalam kaitan dengan kepemilikan tanah ulayat. Sosok raja banyak didatangi berbagai kalangan yang membutuhkan tanah atau yang bermasalah dengan pertanahan. Politisi atau anggota organisasi sosial-politik yang juga biasa “sowan” kepada raja yang dipandang berpengaruh untuk mendapat dukungan warga. Dalam situasi seperti itulah pamor raja naik, padahal pada masa Orde Baru dan sebelumnya keberadaan

<sup>2</sup>Kebetulan atau tidak, lembaga raja-raja Nusantara, bak “gossip” selebritas, ramai dibincangkan secara nasional. Dalam Kongres Kebudayaan Minangkabau (2007), keberadaan lembaga raja-raja dan penghulu mendapat perhatian khusus dan dibahas dalam satu panel tersendiri (lihat kumpulan makalah kongres tersebut).

raja nyaris tidak diperhitungkan, baik oleh pemerintah, organisasi sosial-politik maupun pengusaha. Raja bahkan dianggap sebagai orang yang dekat dengan kaum kolonialis atau kalangan yang ingin selamat dan senang sendiri.

Pendidikan adat dan budaya mulai dilegalkan. Seiring dengan otonomi daerah dalam lapangan pendidikan, mata pelajaran BAM (Budaya Alam Minangkabau) menjadi muatan lokal bagi siswa sekolah (tingkat dasar dan menengah) di Sumatra Barat. Sebagai legitimasi, ‘Kata Sambutan’ Ketua LKAAM menjadi suatu keharusan dalam berbagai buku BAM yang dijadikan sebagai pegangan siswa. Tidak itu saja, pihak LKAAM bahkan menjadi “reviewer” atas buku teks tersebut.

Beberapa organisasi adat yang pernah didirikan, tetapi kemudian mati karena tidak mendapat tempat di hati masyarakat, dihidupkan kembali. Hal itu terlihat pada penubuhan kembali Majelis Tinggi Kerapatan Adat Alam Minangkabau. Begitu pula berbagai “lasykar” adat, seperti organisasi pemuda Barisan Hulubalang dan Paga Nagari yang berafiliasi kepada partai adat pada masa perang kemerdekaan hingga 1950-an dihidupkan kembali.

Kehidupan beragama (Islam) semakin diperkuat. Penolakan terhadap “aliran sesat” semakin besar. Pakaian muslim menjadi kostum resmi murid sekolah dasar dan menengah pertama/atas, serta para pegawai pemerintahan daerah. Wirid-wirid keagamaan didukung dan difasilitasi. Lomba penghafalan *asma’ul husna* (nama-nama Allah) atau ayat-ayat pendek Al Quran juga banyak digelar dalam berbagai kesempatan. Banyak plakat dan tulisan *asmaul husna* dipajang di sepanjang jalan; begitu pula kutipan

ayat Al Quran dipasang di mana-mana. Pasangan muda yang akan memasuki jenjang perkawinan diwajibkan bisa membaca Al Quran. Pusat-pusat kajian Islam, seperti PPIM dan Islamic Centre, didirikan dengan bangunan gedung yang sangat megah (meski belum kunjung rampung setelah sekian tahun). Islam akhirnya jadi bagian dari identitas yang tengah diusung *urang awak* masa kini.

## **PENUTUP**

Di tengah menguatnya politik identitas yang dibangun *urang awak* yang sesungguhnya dimotori oleh kalangan tua, hadir kaum intelektual muda Minang yang bisa menerima gerakan warga daerah non-Minang serta para pendatang. Kalangan muda terpelajar ini lebih melihat Sumatra Barat sebagai daerah yang dihuni oleh berbagai ragam etnis dengan ragam agama dan sistem sosial-budaya yang berbeda. Mereka berpandangan bahwa berbagai kelompok masyarakat tersebut berhak hidup dan mempunyai hak untuk mengaktualkan keberadaan mereka di daerah ini.

Gerakan kaum muda terpelajar tersebut juga didukung oleh sebagian perantau yang kritis dengan ide dan gagasan yang diajukan “kaum tua” yang masih membangga-banggakan adat lama sebagai pusaka usang. Oleh karena itu perantau yang kritis ini bahkan mengusulkan “re-rekonstruksi” adat Minangkabau, misalnya dengan kodifikasi hukum adat dan mengubah sistem matrilineal menjadi patrilineal.

Gagasan kaum muda terpelajar dan sebagian perantau yang kritis tersebut mendapat dukungan dari warga Sumatra Barat non-Minang dan para pendatang. Dukungan dan kerja sama itu tampaknya



bisa menjadikan Sumatra Barat di masa depan sebagai daerah yang didiami warga dengan berbagai latar belakang etnik dan budaya serta agama dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Dukungan dan kerja sama berbagai unsur dan komponen daerah ini adalah sebuah keniscayaan. Sumatra Barat dewasa ini adalah daerah yang beragam, dan keberagaman itulah yang akan membuatnya tumbuh, maju dan harmonis pada masa mendatang.

#### DAFTAR ACUAN

- Asnan, G. (2006a), *Dari VOC ke Reformasi: Sejarah Pemerintahan Sumatera Barat*. Yogyakarta: Dian Pustaka.
- (2006b), *Memikir Ulang Regionalisme: Sumatera Barat Tahun 1950-an*. Jakarta: Yayasan Obor, NIOD, dan KITLV.
- (2012), “Masyarakat Perbatasan Melihat Sejarah dan Menulis Sejarahnya,” Makalah Seminar Memaknai Sejarah Indonesia, Akademi Jakarta. Jakarta.
- Iskandar, I. (2003), *Elit Lokal Pemerintah dan Modal Asing: Kasus Gerakan Menuntut Spin-Off PT Semen Padang dari PT Semen Gresik Tbk (1999–2003)*. Jakarta: Yayasan Sad Satria Bakti dan Cirus.
- Jamil, T. I., dkk. (2001), *Dari Percikan Kisah Membentuk Provinsi Riau*. Pekanbaru: Yayasan Pustaka Riau.
- Kahin, A. (1999), *Rebellion to Integration: West Sumatra and the Indonesian Polity 1926–1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kementerian Penerangan (1958), *PRRI: Penjelewan Jang Membahayakan Negara*. Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia.
- Nopriyasman (2011), “Politik Representasi Istana Basa Pagaruyung sebagai Identitas Minangkabau di Sumatera Barat,” Disertasi Doktor. Denpasar: Universitas Udayana.
- Onghokham (1965), *Sapta Marga Berkumandang di Sumatra: Operasi-operasi Menumpas Pemberontakan PRRI*. Jakarta: Pusat Sejarah Angkatan Bersenjata.
- Raffles, S. (1830), *Memoir of the Life and Public Services with Some of the Correspondence of Sir Thomas Stamford Raffles, F.R.S*. London: John Murray.
- de Stuers, H. J. J. L. (1908), “Bijdrage tot de geschiedenis van Sumatra’s Westkust: verslag over Padang en Onderhoorigheden, opgemaakt in 1826,” *TBB*, XL (226–46).

#### Sumber Arsip/Dokumen

- ANRI, Arsip Swk 125/3, *Jaarlijksch verslag van het Sumatra’s Westkust 1819–1927*.
- Asnan, G. (2005), “Islam dan Minangkabau Kontemporer” Kliping Surat Kabar Daerah.
- (2008), “Penghulu, Adat dan Minangkabau Kontemporer” Kliping Surat Kabar Daerah.
- Kumpulan Makalah Kongres Kebudayaan Minangkabau (2007).

# Menambah Kuasa Menyempitkan Wilayah Persaingan Elite Lama versus Elite Baru di Sulawesi Tengah

**Haliadi**

*Pengajar, Universitas Tadulako*

**Nordin Hussien**

*Guru Besar, Universiti Kebangsaan Malaysia*

**Ahmad Ali Bin Seman**

*Pengajar, Universiti Kebangsaan Malaysia*

## **Abstract**

*One of Reformation products is a direct election system. Both executive and judicial elections at national and regional scale are true democratic process evidence. The electoral system can also be seen as part of the autonomy policy which means narrowing the area but democratize local politics. This paper discusses the implementation of regional direct election for the first time in Palu, Central Sulawesi, in 2005. In the election, the traditional elite and new ones were competing for leader position in Palu. The election results showed these different groups as the best combination for today's Palu. In addition to the secondary literature, this paper utilizes the coverage and articles in local newspapers and authors' personal observation of the electoral process as sources of study.*

**Keywords:** *democratization, the old elite, the new elite, regional election, Palu*

**H**ingga saat ini, penelitian tentang elite di negara-negara demokrasi dan sedang berkembang masih banyak diminati sarjana sains-sosial dari luar negara-negara tersebut. Sebagai contoh, McDougall (1981) mempelajari tentang elite di Indone-sia; Priest (1995) meneliti tentang elite dan kelas atas di Amerika Serikat; Singh (1966) mengkaji elite di India; dan Zhang (2008) meneliti elite di Cina. Sementara itu, Williams dan Filippakou (2009) membahas elite di Inggris abad ke-20; dan Brown (2011)

mengarahkan perhatian pada elite di Amerika Selatan dalam kurun 1954–64.

Pada umumnya, peneliti tersebut membuat dua kategori besar elite, yaitu elite tradisional dan elite modern. McDougall melihat ikatan pertemanan akrab elite dalam fungsi organisasi politik pada masa Orde Baru di Indonesia. Lain halnya dengan Singh yang menguraikan sejarah kompetisi antara elite tradisional dan elite modern Trinidadian pada 1917–56. Pada waktu itu, elite tradisional di India mementingkan budaya dan agama sementara elite modern mementingkan

kelembagaan. Sementara, kajian Zhang mengenai kaitan elite dalam privatisasi politik industri modern di pedesaan Wenzhou, Cina. Studi William dan Filippakou menyoroti formasi elite pendidikan tinggi di Inggris pada abad ke-20 menggunakan sumber *annual publication who's who* dengan analisis kuantitatif. Kedua peneliti menemukan klaim peranan institusi pendidikan tinggi—yaitu Universitas Oxford dan Universitas Cambridge—yang mendistribusikan elite nasional.

Tulisan ini menguraikan persaingan elite lama versus elite baru di Provinsi Sulawesi Tengah dan kasus pemilihan kepala daerah di Kota Palu pada 2005. Sumber data diambil dari arsip dan tulisan liputan dalam surat kabar lokal, dan wawancara dengan tokoh politik sesuai masanya. Tulisan dijabarkan dalam dua bagian utama yakni persaingan elite lama terhadap elite baru di Provinsi Sulawesi Tengah sejak pembentukannya pada 1964, dan persaingan kedua kelompok elite tersebut dalam pemilihan kepala daerah Kota Palu pada 2005.

### **ELITE LUAR, ELITE BIROKRASI DAN MILITER**

Provinsi Sulawesi Tengah merupakan hasil pemekaran dari Provinsi Sulawesi Utara Tengah pada 1964 dan tercatat sebagai provinsi ke-23 di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Sebelum pemekaran, Provinsi Sulawesi Utara Tengah dibagi menjadi empat kabupaten dan satu kota administratif yang memiliki 62 kecamatan dan 1302 desa. Sebagai hasil pemekaran, luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi 63.689,2 kilometer persegi, yang kini berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Provinsi

Gorontalo di sebelah utara; Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Tenggara di sebelah selatan. Selanjutnya, di sebelah timur berbatasan dengan Provinsi Maluku, dan di sebelah barat dengan Selat Makassar.

Dilihat dari periodisasi sejarah, pemekaran provinsi tersebut terjadi pada masa akhir pelaksanaan Demokrasi Terpimpin 1963/64 pada aras politik nasional yang, mau tidak mau, melibatkan berbagai elemen elite lokal di wilayah Sulawesi Tengah. Menarik bahwa gubernur pertama Provinsi Sulawesi Tengah dipegang oleh Anwar Gelar Datuk Madjo Basah Nan Kuning, seorang birokrat karier di Jakarta yang berasal dari (daerah/etnik) Minangkabau. Pertanyaan yang muncul mengapa perjuangan elite lokal dalam pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah justru dimenangkan oleh “elite luar” daerah itu Apakah hal itu merupakan tuntutan politik nasional ataukah kekalahan elite lokal?

Perjuangan masyarakat Sulawesi Tengah secara politik dimulai sejak 1960 yakni sejak pembentukan Kabupaten Banggai yang dimekarkan dari Kabupaten Poso, dan Kabupaten Buol Tolitoli yang dimekarkan dari Kabupaten Donggala pada 1960. Dengan demikian pada waktu itu terdapat empat kabupaten di wilayah Sulawesi Tengah yang masih dalam lingkupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara Tengah. Pada tahun tersebut, empat kabupaten menjadi cikal-bakal pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah yang diperjuangkan oleh elite lokal. Pada waktu itu, perjuangan elite dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRDGR) yang dibentuk oleh Presiden Sukarno. Kemudian merembet pada perjuangan

masyarakat dalam bentuk organisasi sosial atau wadah perjuangan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah. Antara 1957–60, misalnya, organisasi Gerakan Pemuda Sulawesi Tengah (GPST) di Poso memperjuangkan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah lengkap dengan organisasi militer induk di Sulawesi Tengah yang dipimpin oleh elite baru bernama Asa Bungkundapu, seorang birokrat pegawai pajak di Poso (Haliadi, dkk. 2007). Organisasi perjuangan yang kedua adalah Gerakan Penuntut Pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah (GPPST) di Donggala pada 1958–64 yang dipimpin oleh Kyai H. Z. A. Betalemba, seorang tokoh Al-Khairat Palu.

Elite politik dan elite lokal yang bergabung dalam GPST Poso dan GPPST Donggala mengerucut melahirkan delapan konsepsi pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah. Delapan konsepsi tersebut ialah Konsepsi Residen Manoppo, Konsepsi Toraja Raya, Konsepsi Makassar, Konsepsi Zakaria Imban, Konsepsi Tobing, Konsepsi Ngitung, Konsepsi Provinsi Tomini Raya, dan Konsepsi Mahasiswa Sulawesi Tengah (Haliadi 2011a; bdk. Haliadi 2011b). Dalam konsepsi pertama yang digagas Residen Manoppo, Provinsi Sulawesi Tengah dirancang meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Gorontalo. Konsepsi ini mendapat dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Donggala pada 1954 (Kutoyo, dkk. 2005: 247–8). Konsepsi ini disiapkan dari Manado sehingga tidak terlalu banyak memperhatikan permasalahan lokal di Sulawesi Tengah secara otonom.

Sementara itu, yang kedua, Konsepsi Toraja Raya, mengajukan wilayah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi

Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Tanah Toraja. Konsepsi ini juga dikenal sebagai Konsepsi Tumakaka–Tambing yang didukung oleh penempatan militer pimpinan Frans Karangin di Palu. Tumakaka juga merupakan seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tingkat Pusat yang selalu menangani urusan daerah di Jakarta. Demikian pula Tambing, seorang kelahiran Toraja yang menjadi anggota DPR Pusat, bersemangat memperjuangkan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah di Jakarta. Konsepsi ketiga, Konsepsi Makassar, yang juga disebut Konsepsi Hamid Syahid Arsyad Pane, mengusulkan wilayah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Luwu-Palopo berdasarkan hak historis dari Kerajaan Luwu-Palopo. Konsepsi ini dirancang dari Makassar sehingga pandangan terhadap Sulawesi Tengah selalu dihubungkan dengan konstelasi politik di Makassar sebagai pusat kegiatan anak sekolah atau anak-anak daerah lain yang melakukan studi di kota itu.

Konsepsi Zakaria Imban diambil dari nama seorang anggota DPRGR asal Bolaang Mongondow, Sulawesi Utara. Dalam konsepsi keempat ini, Provinsi Sulawesi Tengah meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, Kabupaten Gorontalo, dan Kabupaten Bolaang Mongondow. Dirancang dari Jakarta, Konsepsi Zakaria Imban mengimbangi konsepsi dari Manado dan dari Sulawesi Tengah, namun tujuan utamanya adalah menarik keluar Bolaang Mongondow dari wilayah Sulawesi Utara dan memasukkannya ke Sulawesi Tengah. Sementara itu, yang kelima, Konsepsi Tobing, mengajukan wilayah Provinsi

Sulawesi Tengah mencakup Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, Kabupaten Tana Toraja dan Mamuju. Penggagas konsepsi ini, Dr. Tobing, adalah bekas Menteri Antar-Daerah dalam Kabinet Karya.

Berikutnya, yang keenam, Konsepsi Ngitung, menggodok wilayah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi daerah Luwuk/Banggai, Daerah Kolonodale, Daerah Bungku, dan Daerah Kendari. Sebutan konsepsi ini diambil dari nama Ngitung, putra kelahiran Bungku, yang menjabat sebagai Bupati Kepala daerah Poso periode 1960–62. Selanjutnya, ketujuh, Konsepsi Provinsi Tomini Raya, yang menyodorkan wilayah Sulawesi Tengah meliputi daerah Tolitoli, daerah Buol, Kepulauan Una-Una, Gorontalo, dan Bolaang Mongondow. Konsepsi ini juga dikenal sebagai Konsepsi Nani Wartabone, mantan Residen Koordinator Sulawesi Utara. Nani Wartabone melakukan aktivitas politik dan perjuangan di wilayah Gorontalo dan sekitarnya hingga di kemudian hari ia diangkat menjadi pahlawan nasional dari daerah Gorontalo.

Terakhir, konsepsi kedelapan, diajukan oleh mahasiswa di daerah Sulawesi Tengah sehingga dikenal sebagai Konsepsi Mahasiswa Sulawesi Tengah. Menurut konsepsi ini, wilayah Sulawesi Tengah hanya meliputi Kabupaten Donggala dan Kabupaten Poso. Konsepsi ini juga dikenal sebagai Konsepsi Rusdy Toana–Mene Lamakarate, gabungan dua nama pencetusnya. Mene Lamakarate adalah seorang bangsawan Kaili dari Biromaru, sedangkan Rusdy Toana merupakan intelektual sendiri dan wartawan surat kabar *Mercusuar* di Palu.<sup>1</sup> Konsepsi kedua

<sup>1</sup>Mercusuar merupakan surat kabar awal yang diketahui secara luas di Sulawesi Tengah. Diterbitkan sejak 1 September 1962, koran ini masih beredar hingga sekarang. Awalnya, pengelola koran

tokoh elite lama dan elite baru ini menjadi acuan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah.

Akhirnya, proses pembentukan mencapai puncaknya pada 1964. Setelah dilakukan berbagai macam pertimbangan, konsepsi pemuda itulah yang dipilih sebagai dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah. Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 tahun 1964 tentang pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah dengan ibu kota di Palu. Perppu tersebut disahkan dengan Undang-Undang Nomor 13 yang diundangkan pada 23 September 1964 dan berlaku 1 Januari 1964 (Lembaran Negara 1964 Nomor 94). Upacara serah terima dilakukan oleh Gubernur J. F. Tumbelaka selaku penguasa Sulawesi Utara Tengah kepada Anwar Datuk Madjo Basah Nan Kuning sebagai Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah yang pertama sesuai Surat Keputusan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 tahun 1964 tanggal 13 Februari 1964.<sup>2</sup>

## KEMENANGAN ELITE BARU DALAM DUA PERIODE

Sistem pemilihan kepala daerah (lazim diakronimkan pilkada) langsung di Indonesia merupakan kegiatan politik subnasional setelah Orde Baru. Sistem ini merupakan gejala baru dalam kehidupan demokrasi sebagai hasil gerakan Reformasi 1998. Digulirkan sejak 2004, pilkada langsung menuai sukses dalam

ini adalah Rusdy Toana sebagai pemimpin umum merangkap pemimpin redaksi. Wakilnya Tri Putra Toana, sedangkan general manager dipegang oleh Joko Intarto. Selain dikenal sebagai tokoh pers, Rusdy Toana adalah tokoh Muhammadiyah Provinsi Sulawesi Tengah. Ia juga pernah menjabat sebagai Rektor Universitas Muhammadiyah Palu. Kini, perjuangan Rusdy Toana dalam *Mercusuar* dilanjutkan oleh putra-putranya.

<sup>2</sup>Selanjutnya tanggal ini dipilih sebagai hari ulang tahun Provinsi Sulawesi Tengah.

pelaksanaan pemilihan. Meski demikian, pilkada langsung juga dinilai membawa dampak negatif dalam pelaksanaan sistem demokratisasi di Indonesia. Keadaan itu terlihat pada politik uang yang semakin mewabah, merebaknya dinasti politik di tingkat lokal, hadirnya “orang kuat” setempat yang melukai demokrasi, dan sebagainya (Leo Agustino 2012).

Pada umumnya, setiap pelaksanaan pilkada diwarnai banyak masalah, mulai dari friksi internal Komisi Pemilihan Umum Daerah, pelanggaran hukum calon kontestan atau tim suksesnya hingga fanatisme buta yang menggiring konstituen pada konflik horisontal di antara sesama pendukung. Pelanggaran, penyimpangan, dan kecurangan dalam pemilihan umum (termasuk pilkada) merupakan ancaman potensial yang bukan saja menodai, tetapi juga dapat menimbulkan kerawanan sosial politik. Dengan demikian, keberhasilan pemilu yang demokratis sangat ditentukan oleh efektivitas pengawasan dan penegakan hukum. Pranata pengawasan dan penegakan hukum harus mampu bekerja menangkal dan menangani secepat bentuk pelanggaran dan kecurangan mulai tahap awal pemilihan (Kusumah 2003). Selanjutnya, dalam tulisan ini ditelaah

bentuk kampanye, program calon yang ditawarkan kepada konstituen, analisis hasil pilkada, dan bentuk pelanggaran dalam pelaksanaan pilkada di Kota Palu.<sup>3</sup>

**ELITE VERSUS ELITE**

Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palu untuk masa jabatan 2006–11 diikuti empat calon pasangan. Keempatnya adalah (1) Anwar Ponulele yang berpasangan dengan Achrul Udaya, didukung oleh Koalisi Palu Bersatu; (2) pasangan Rusdy (atau Cudi) Mastura dan Suardin Suebo, didukung oleh koalisi Partai Golkar, Partai Karya Peduli Bangsa, dan Partai Bulan Bintang; (3) pasangan Taufik R. Tiangso dan Arena J. R. Parampasi, didukung oleh koalisi Demokrat Amanat Perjuangan; dan (4) pasangan Ali Hanafi dan Maulidin Labalo, didukung oleh Masyarakat Madani. Setiap pasangan calon, menurut Irwan Waris, memiliki kelebihan dan kekurangan yang berimbang (diolah dalam Tabel 1). Oleh karena itu, semua calon memiliki peluang yang sama untuk memenangkan pemilihan (*Radar Sulteng*, 5 Juli 2005).

<sup>3</sup>Telaah ini didasarkan pada pemberitaan Radar Sulteng, edisi Juli–Agustus 2005. Selain itu, penulis mengamati langsung proses pelaksanaan pilkada sepanjang bulan itu juga, sambil memperhatikan berbagai rumor yang berkembang dalam masyarakat.

**Tabel 1**  
**Kelebihan dan Kekurangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Palu 2005–10**

No.	PASANGAN	KELEBIHAN	KEKURANGAN
1	Anwar–Achrul	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cukup populis dengan klan Ponulele</li> <li>2. Anwar memiliki basis pengetahuan pemerintahan yang baik</li> <li>3. Sebagai pegawai Dinas Pendapatan Daerah, paham mencari kantong retribusi yang tidak membebani rakyat</li> <li>4. Sebagai pengusaha, Anwar-Achrul memiliki kelebihan konsep pembangunan ekonomi mikro.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Klan Ponulele tidak utuh mendukung</li> <li>2. Basis Achrul di KKSS belum mengkristal</li> <li>3. Achrul tidak berpengalaman dalam pemerintahan.</li> </ol>

2	Rusdy-Suardin	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Populis</li> <li>2. Didukung partai politik pemenang pemilu</li> <li>3. Punya pengalaman di DPRD</li> <li>4. Suardi Suebo sebagai walikota mudah dikenal warga</li> <li>5. Suardi dengan posisinya mudah menyusun program yang menyentuh kepentingan warga.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai penguasa mudah menjadi sasaran tembak</li> <li>2. Beberapa persoalan kota yang mendasar belum terselesaikan, seperti parkir, sampah, dan trayek</li> <li>3. Persoalan ekonomi seperti lapangan kerja dan penataan PKL belum tertata baik</li> <li>4. Cudi tidak punya basis pemerintahan</li> </ol>
3	Taufik-Arena	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpengalaman dalam birokrasi</li> <li>2. Bersedia mendengarkan rekomendasi pihak lain</li> <li>3. Arena seorang tokoh muda</li> <li>4. Memiliki jaringan keluarga yang fanatik</li> <li>5. Modal basis massa riil pada pemilu legislatif sebelumnya.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kurang populis</li> <li>2. Ada gejala psikologis bagi pemilih dewasa untuk memilih figur muda.</li> <li>3. Kurang familiar bagi pemilih rasional.</li> </ol>
4	Ali Hanafi-Maulidin	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpengalaman mengelola pemerintahan.</li> <li>2. Nyaris tidak memiliki catatan buruk dalam pemerintahan keduanya.</li> <li>3. Maulidin peletak dasar pembangunan Kota Palu.</li> <li>4. Maulidin memiliki basis massa (PNS) ketika menjabat Sekretaris Kota.</li> <li>5. Banyak PNS Donggala bawahan Ali Hanafi berdomisili di Palu.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak memiliki kekuatan penyeimbang di parlemen.</li> <li>2. Hanya dikenal di kalangan pemilih tertentu.</li> <li>3. Sebagai mantan Sekretaris Kota, Maulidin memiliki andil terhadap persoalan birokrasi di Kota Palu.</li> </ol>

Sumber: *Radar Sulteng*, 5 Juli 2005.

Analisis Irwan Waris, pengajar pada Universitas Tadulako, tersebut sulit ditolak. Hal itu juga terlihat dalam visi dan misi yang disampaikan keempat pasangan calon di depan rapat paripurna DPRD Kota Palu, 15 Juni 2005. Secara umum, visi dan misi keempat pasangan calon menekankan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat Kota Palu melalui beberapa pendekatan, seperti religius, ekonomi, keamanan, atau

mengajak masyarakat kota untuk bersatu menuju perubahan dan pembaruan. Namun, dari keempat calon tersebut tidak seorang pun yang menjadikan isu hemat energi, korupsi, dan pendidikan tinggi sebagai *platform* dalam visi, misi, dan kampanye mereka (Tabel 2).<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Analisis lengkap tentang visi-misi ini dapat dilihat dalam "Visi-Misi Calon Walikota Palu: Cawali Tidak Tekankan Hemat BBM, Radar Sulteng, 15 Juli 2005.

**Tabel 2**  
**Visi dan Misi Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Palu 2005–10**

No.	PASANGAN	VISI	MISI
1	Anwar–Achrul	Terwujudnya Kota Palu yang aman, tertib, demokratis, dan sejahtera melalui SDM yang berkualitas yang dilandasi imtaq	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan kondisi yang aman, tertib, damai, dan nyaman.</li> <li>2. Memberdayakan potensi daerah untuk mendorong/ menggerakkan investasi.</li> <li>3. Penguatan kelembagaan dan tata pemerintahan.</li> <li>4. Mengoptimalkan akseptibilitas pelayanan kesehatan yang bermutu.</li> <li>5. Meningkatkan upaya pelestarian lingkungan hidup.</li> <li>6. Meningkatkan kualitas pendidikan pada semua tingkatan.</li> <li>7. Mendorong berkembangnya kehidupan masyarakat dalam pengamalan agama.</li> </ol>
2	Rusdy–Suardin	Kota Palu pusat industri dan perdagangan kakao Sulawesi Tengah dan sentra industri rotan nasional pada 2010.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tata pemerintahan yang baik.</li> <li>2. Penyediaan/pengembangan infrastruktur perkotaan.</li> <li>3. Penciptaan peluang pasar</li> <li>4. Membangun masyarakat agamis berbasis industri.</li> </ol>
3	Taufik–Arena	Bersatu menuju perubahan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberdayaan ekonomi</li> <li>2. Pemukiman dan lingkungan</li> <li>3. Penciptaan keamanan dan ketertiban</li> <li>4. Pendidikan, seni, dan budaya</li> <li>5. Penguatan pemerintahan dan sumber daya aparatur</li> <li>6. Pemberdayaan perempuan</li> </ol>
4	Ali Hanafi–Maulidin	Terwujudnya Kota Palu makin aman dan tertib, mampu berperan sebagai kota perdagangan dan jasa yang bermutu dengan masyarakat yang konsisten terhadap nilai-nilai religius yang mampu memberi kontribusi nyata dalam pembangunan yang manusiawi dan berkelanjutan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan kepedulian dan kewaspadaan lingkungan.</li> <li>2. Mewujudkan budaya tertib sebagai bagian kehidupan sehari-hari.</li> <li>3. Mempersiapkan Kota Palu sebagai kota perdagangan dan jasa.</li> <li>4. Membangun filter sosial berdasarkan agama dan nilai budaya lokal.</li> <li>5. Membangun kemampuan aparat dalam melakukan pelayanan publik.</li> <li>6. Menyelenggarakan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.</li> </ol>

Sumber : *Radar Sulteng*, 15 Juli 2005.

Kampanye calon walikota dan wakil walikota Palu berlangsung pada 15–28 Juli. Seperti telah menjadi pola umum, kampanye diwarnai pengerahan massa, orasi politik, perang urat syaraf antar-tim sukses, dan pelanggaran hukum, bahkan konflik yang berujung pada kekerasan kolektif. Ketika kampanye berlangsung, dan hasil pilkada tidak diterima oleh salah satu kontestan, dapat menimbulkan kekerasan kolektif yang disebabkan oleh rasa fanatisme buta<sup>5</sup> yang sering membuat

pemilih lupa segalanya. Bukan lagi rahasia bahwa dalam setiap pilkada di Indonesia, banyak aksi euforia dan simpatik para elite pada awal kampanye. Tim sukses dari keempat calon yang didukung atau dijembatani oleh kekuatan politik yang berkoalisi, mulai menjual program, visi, misi, rekam jejak, dan simbol ketokohan sang calon.

Persaingan juga terlihat dalam pawai yang digelar pada sore hari pertama masa kampanye yang diikuti oleh keempat calon. Meski demikian, pawai

<sup>5</sup>Asrodin (2002: 42) menyatakan bahwa sebagian besar rakyat Indonesia menganut budaya paternalistik yang sangat mengagungkan simbol ketokohan sebagai panutan yang petuah dan wejangnya dijadikan patokan bagi penganutnya tanpa

memikirkan apa yang dikatakan oleh sang tokoh; atau disebut fanatisme buta yang masih menggunakan pola-pola irrasional dalam merespon tindakan sang tokoh tersebut.



berlangsung damai, tanpa kendala dan pergesekan politik (*Radar Sulteng*, 15 Juli 2005). Setelah itu, kampanye setiap peserta mulai berlangsung keesokan harinya, 16 Juli 2005. Secara umum, kampanye terbagi menjadi empat kategori, yaitu pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, pemasangan atribut kampanye kepada umum, dan pembagian selebaran. Keempat kategori ini menggunakan massa Kota Palu sebagai objeknya.

Dalam kampanye, muncul bermacam kegiatan sosial para calon,<sup>6</sup> penyebaran empati kepada warga,<sup>7</sup> melihat keadaan dan kebutuhan masyarakat dari dekat, bahkan berjalan kaki berkilo-kilometer untuk mendengarkan keluh kesah pemilih. Bentuk kampanye berupa pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, serta pembagian selebaran diisi orasi politik yang merupakan upaya penyampaian *platform* calon. Orasi politik umumnya berkiblat pada visi-misi pasangan tersebut. Hal itu dapat dilihat dalam kampanye pasangan Anwar–Achrul di Kelurahan Lasoani pada 17 Juli 2005 yang menyampaikan janji memberantas korupsi dan membenahi persoalan kesejahteraan masyarakat melalui pembukaan lapangan kerja.

Sementara itu, pasangan Taufik–Arena menawarkan empat program andalan mereka yaitu bebas biaya pembuatan kartu tanda penduduk, akta kelahiran dan kematian, serta pembuatan nomor rumah. Tetapi kedua pasangan

ini tidak menjanjikan pendidikan gratis. Pasangan Rusdy–Suardin menjanjikan tidak ada pengurusan serta pendidikan gratis pada tingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Kampanye juga diwarnai oleh orasi politik yang kadang-kadang menjurus menjadi kampanye hitam.<sup>8</sup> Dalam orasi politiknya, keempat pasangan calon memprioritaskan pemberantasan korupsi, peningkatan mutu pendidikan,<sup>9</sup> dan kesejahteraan sosial, seperti peningkatan ekonomi rakyat kecil dan pengobatan, pembuatan kartu tanda penduduk dan akta kelahiran secara gratis bagi keluarga tidak mampu, dan janji perbaikan kinerja birokrasi pemerintahan kota.

Orasi politik yang dikemukakan seorang calon sering kali ditafsirkan berbeda oleh kandidat yang lain. Biasanya tim sukses seorang calon “menyerang” orasi politik calon yang lain sehingga menimbulkan polemik dan perang urat syaraf. Benturan kepentingan antar-tim sukses semakin menambah semarak suasana kampanye di Kota Palu. Meski demikian, sejauh itu tim sukses tetap berada dalam kendali kandidat. Artinya, apapun tindakan tim sukses selalu diketahui oleh calon. Namun, perlu diingat pula bahwa tanpa tim sukses, seorang kandidat tidak berarti apa-apa di tengah-tengah massa.

Situasi tersebut memberikan gambaran bahwa dalam setiap pesta demokrasi, sekecil apa pun, selalu terjadi pelanggaran hukum. Penyebabnya adalah keberadaan tim sukses dan massa pendukung yang

<sup>6</sup>Melalui Cudi–Suardin Peduli, misalnya, diadakan sunatan massal terhadap 150 anak berusia antara 7–13 tahun di Kelurahan Ujuna (*Radar Sulteng*, 18 Juli 2005), dan pada 23 Juli 2005, Rusdy hadir dalam acara peringatan Hari Anak Nasional yang dipusatkan di Taman Kesenian Palu.

<sup>7</sup>Pasangan Taufik–Arena berdialog dengan warga di Pasar Mosomba, Rumah Sakit Bala Keselamatan, dan Budi Agung. Kunjungan ke Rumah Sakit terkait salah satu misi pasangan itu yang menitikberatkan pada sektor kesehatan (*Radar Sulteng*, 18 Juli 2005).

<sup>8</sup>Hal ini dilakukan Anwar Ponulele yang menyerang pasangan lain. Menurut anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Palu, Naharuddin, “apa yang dikemukakan Pak Anwar dalam setiap kampanyenya bukan bagian dari black campaign tetapi sikap kritis melihat berbagai hasil pembangunan, Pak Anwar masih dalam koridor demokrasi” (*Radar Sulteng*, 21 Juli 2005).

<sup>9</sup>Isu ini diangkat setelah mendapat tanggapan dari berbagai pihak, termasuk Rektor Universitas Tadulako.

bersikap fanatik berlebihan dan euforia massa yang berlebihan. Hal itu semakin memperberat kerja tim sukses karena mereka adalah penanggung jawab pelaksanaan kampanye. Pelanggaran ini membawa tim sukses pada perseteruan dengan Komisi Pemilihan Umum dan Panitia Pengawas Pemilu. Mereka saling serang, tuding, atau melakukan pembenaran tentang peristiwa yang telah terjadi. Perseteruan Panitia Pengawas dan pasangan calon dimulai ketika ditemukan pelanggaran hukum terhadap aturan kampanye seperti yang terlihat pada dua baliho bergambar pasangan Rusdy-Suardin yang dilempari lumpur kotor oleh orang tak dikenal.

**SUMBER SUARA KOTA PALU**

Pemilihan walikota Palu kali ini merupakan yang pertama diadakan secara langsung sejak pembentukan pemerintahan sendiri kota itu pada 1984. Tidak berlebihan bila peristiwa itu dicatat sebagai hari bersejarah bagi masyarakat Kota Palu. Pemilihan diselenggarakan

oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah yang diketuai H. Tampari Masuara. Dalam pemilihan ini diperebutkan suara pemilih dari 385 tempat pemungutan suara (TPS) yang tersebar di wilayah Kota Palu.<sup>10</sup>

Pada hari pemungutan suara, 1 Agustus 2005, *Radar Sulteng* menurunkan liputan tentang perkiraan dukungan terhadap para pasangan calon walikota dan wakil walikota.<sup>11</sup> Pasangan Rusdy-Suardin memperoleh dukungan mayoritas suara yakni 18 kursi—di DPRD, gabungan dari partai pendukung yang terdiri atas Partai Golkar, Partai Karya Peduli Bangsa, dan Partai Bulan Bintang (lihat Tabel 3). Apabila dukungan di parlemen itu sejalan dan searah dengan pilihan masyarakat, maka pasangan ini akan meraih suara terbanyak dalam pemilihan.

<sup>10</sup>Perincian jumlah TPS dalam pemilihan kepala daerah Kota Palu 2005 adalah 128 buah di Kecamatan Palu Selatan, 112 buah di Kecamatan Palu Barat, 85 buah di Kecamatan Palu Timur, 46 buah di Kecamatan Palu Utara, dan 16 buah merupakan TPS khusus (lihat “Pemilih Terbanyak di Palu Selatan,” *Radar Sulteng*, 4 Juli 2005).

<sup>11</sup>Lihat “Kandidat: Mereka yang Bertarung Hari Ini,” *Radar Sulteng*, 1 Agustus 2005.

**Tabel 3**  
**Sumber Dukungan dan Kekuatan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Palu 2005–10**

NO.	PASANGAN	PARTAI PENDUKUNG	SIMBOL KEKUATAN	KEKUATAN DI PARLEMEN
1	Anwar–Achrul	PDS, PPP, Koalisi 8 partai	Koalisi Palu Bersatu	3 kursi
2	Rusdy–Suardin	Golkar, PKPB, PBB	Koalisi Partai Golaklar	18 kursi
3	Taufik–Arcna	Demokrat, PAN, PDIP	Koalisi Demokrat Amanat Perjuangan	5 kursi
4	Ali Hanafi–Maulidin	Koalisi 10 partai peserta Pemilu Legislatif	Koalisi Masyarakat Madani	17 persen suara Pemilu Legislatif

Sumber: *Radar Sulteng*, 1 Agustus 2005.

Ada beberapa hal yang menarik untuk dikaji dari Tabel 3. Pertama, bila diamati dengan saksama, terdapat pertentangan antara suku, elite tradisional dan modern, birokrat, politisi, dan pengusaha. Pada sisi kesukuan ditemukan dua titik konflik, yaitu konflik sesama suku Kaili (suku setempat atau putra daerah), dan antara suku pendatang dengan suku Kaili. Persaingan ini semakin kental jika dilihat pada komposisi calon wakil walikota yang terdiri dari tiga tokoh (atau 75 persen mewakili jumlah seluruh calon), yakni Suardin Suebo, Arena Jaya Rahmat Parampasi, dan Maulidin Labalo dari suku Kaili, dan satu tokoh (25 persen), yakni Achrul Udaya dari suku Bugis yang berpasangan dengan Anwar Ponulele dari suku Kaili.

Mengapa Anwar menggandeng Achrul sebagai wakil walikota untuk mendampinginya? Jawabannya, pertama, pasangan ini mengharapkan dukungan dari orang Sulawesi Selatan yang tergabung dalam Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan (KKSS) di Kota Palu; dan kedua, kedekatan emosional antara Achrul dengan Partai Persatuan Pembangunan yang dipimpin Andi Patongai. Mereka merupakan elite masyarakat Sulawesi Selatan di Sulawesi Tengah. Andi Patongai adalah Ketua KKSS, sedangkan Achrul Udaya duduk dalam jajaran Dewan Penasihat. Hubungan ini bisa saja terjadi, namun Ketua KKSS Kota Palu, H. Amin Badawi,<sup>12</sup> menyatakan bahwa KKSS merupakan organisasi sosial yang mengutamakan aspek kekeluargaan, tetap menjaga jarak yang sama terhadap semua calon walikota. Pengurus dan anggota KKSS diberi kesempatan mengaktualisasikan pilihan politiknya tanpa membawa nama organisasi dan pilar-pilarnya untuk

kepentingannya. KKSS Kota Palu tidak mendukung salah satu calon karena hal itu tidak sesuai dengan misi organisasi (*Radar Sulteng*, 16 Juli 2005). Anggota KKSS juga tersebar pada hampir semua tim sukses pemilihan.

Selain itu, terdapat persaingan kelompok antara birokrasi, politisi, dan pengusaha. Calon walikota dari kelompok birokrasi mengajukan Anwar Ponulele, Taufik R. Tiangso, dan Ali Hanafi Ponulele (mewakili 75 persen dari jumlah calon), sedangkan calon wakil walikota dari kelompok ini hanya Suardin Suebo, dan Maulidin Labalo (50 persen). Dari kelompok politisi hanya memunculkan nama Rusdy Mastura, Ketua Partai Golkar sekaligus Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu sebagai calon walikota, sedangkan calon walikotanya adalah Arena Jaya Rahmat Parampasi. Berarti kelompok politisi hanya memiliki porsi 25 persen pada setiap posisi. Porsi kekuatan yang sama juga terjadi pada kelompok pengusaha yang hanya mengajukan Achrul Udaya, Presiden Direktur PT Sentosa Group.

Kedua, koalisi menyebabkan hilangnya jurang pemisah antarpolitis, walaupun partai-partai tersebut dalam prinsip ideologinya berseberangan. Koalisi Palu Bersatu, misalnya, membawa Partai Damai Sejahtera (PDS) yang berbasis ideologi Kristen dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang berideologi Islam duduk bersama mengusung pasangan Anwar Ponulele dan Achrul Udaya. Koalisi ini memiliki tiga kursi di DPRD Kota Palu periode 2004–9. Begitu pula dengan Koalisi Demokrat Amanat Perjuangan yang mengusung pasangan Taufik R. Tiangso dan Arena Jaya Rahmat Parampasi. Di pentas politik nasional, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Amanat Nasional dapat dikatakan sebagai oposisi pemerintahan yang dikuasai oleh

<sup>12</sup>H. Amin Badawi menyampaikan hal itu didampingi oleh Wakil Ketua KKSS Kota Palu, Tukan. Baca, "Badawi: KKSS Tetap Independen," *Radar Sulteng*, 16 Juli 2005.

Partai Demokrat dan Partai Golkar. Akan tetapi, kenyataan di Kota Palu berbicara lain; Partai Demokrat, PAN, dan PDIP duduk satu meja untuk membicarakan strategi memenangkan jagoannya.

Hubungan erat laksana orang tua dan anak ditunjukkan Partai Golkar dan Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB). Harus diakui bahwa dari naungan pohon beringin inilah PKPB dibesarkan; artinya alumni atau kader Partai Golkar membesarkan PKPB di Kota Palu.<sup>13</sup> Kehadiran Partai Bulan Bintang, salah satu partai Islam, menambah kekuatan satu kursi di DPRD sekaligus memberi kesan religius bagi koalisi ini. Tujuannya, koalisi ini dapat mendulang suara melalui pemilih religius atau yang biasa disebut sebagai santri kota. Sementara itu, kedekatan profesi dalam Koalisi Masyarakat Madani memberikan dukungan kepada pasangan Ali Hanafi Ponulele dan Maulidin Labalo. Calon walikota Ali Hanafi merupakan bagian dari keluarga besar Ponulele yang bisa dikatakan mewakili elite tradisional, sedangkan Maulidin Labalo adalah simbol elite urban modern atau birokrat karier yang berasal dari luar Kota Palu.

Ketiga, terdapat perbedaan yang mencolok dalam kekuatan dukungan partai politik di DPRD Kota Palu periode 2004–9. Pasangan Anwar–Achrul yang didukung oleh Koalisi Palu Bersatu hanya memiliki tiga kursi yang diwakili oleh PPP sebanyak tiga kursi,<sup>14</sup> dan PDS yang tidak memiliki wakil rakyat. Begitu pula dengan pasangan Taufik–Arena yang didukung oleh koalisi Demokrat Amanat Perjuangan pun hanya memiliki lima kursi yang diwakili oleh Partai Demokrat satu kursi, PAN dua kursi, dan PDIP dua kursi.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Salah seorang petinggi PKPB, Amiluddin Haludin, merupakan mantan pejabat pemerintah pada akhir 1990-an.

<sup>14</sup> Wakil Rakyat dari Koalisi Palu Bersatu di DPRD Kota Palu adalah Andi Patongai, dan Rizal Dj. Hense dari PPP.

<sup>15</sup> Wakil dari koalisi Demokrat Amanat Perjuangan adalah

Situasi sulit dirasakan oleh pasangan Ali Hanafi–Maulidin yang hanya mendapat dukungan dari koalisi sepuluh partai politik kecil di Kota Palu. Kesepuluh partai tersebut bergabung dalam Koalisi Masyarakat Madani yang memiliki kekuatan 17 persen suara sah dalam pemilihan umum anggota legislatif 2004 yang lalu. Artinya, pasangan ini tidak didukung oleh partai politik yang memiliki wakil di DPRD Kota Palu pada periode yang sama. Kenyataan ini berbanding terbalik dengan dukungan kepada pasangan Rusdy–Suardin yang diperoleh dari Koalisi Partai Golkar, PKPB, dan PBB yang memiliki kekuatan politik besar di DPRD Kota Palu, yakni 18 kursi. Partai Golkar sebagai pemenang pemilu legislatif 2004 memiliki 15 kursi, PKPB dua kursi, dan PBB satu) kursi.<sup>16</sup> Dengan demikian, di atas kertas, pasangan Rusdy–Suardin bisa melenggang mulus dalam pemilihan walikota dan wakil walikota Palu periode 2005–10.

Hasil pemilihan umum kepala daerah Kota Palu mengejutkan sementara pihak. Banyak orang tidak percaya akan perolehan suara mutlak salah satu pasangan calon (lihat Tabel 4). Hasil pilkada tersebut juga mementahkan analisis Irwan Waris yang menyebutkan kekuatan setiap calon berimbang. Kenyataannya, pasangan Rusdy–Suardin mengumpulkan 68.923 suara (60,95 persen) jauh meninggalkan pesaing lainnya yakni, berturut-turut, Anwar–Achrul memperoleh 19.490 suara (17,24 persen), Ali Hanafi–Maulidin dengan 13.457 suara (11,90 persen), dan pasangan Taufik–Arena mengantongi 11.213 suara (9,92 persen).

---

Yos Sudarso Mardjuni (Partai Demokrat); Ishak Cae dan Kaharuddin Syah (PAN); . . . (PDIP).

<sup>16</sup> Wakil dari koalisi Partai Golkar adalah Rusdy Mastura, A. M. Tombolotutu, Jebo Samani, Setri Dg. Pariwa, Iskandar Saenong, Fatimah Halim, Zulfikar Lamakarate, Moh. J. Wartabone, Markus Sattu, Pakharuddin, . . . (Partai Golkar); Revi Arifin Passau dan Amiludin Haludin (PKPB); dan Arifin Sunusi (PBB).

**Tabel 4**  
**Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Palu 2005–10**

KECAMATAN	A-A	R-S	T-A	A-M	JUMLAH PEMILIH	PEMILIH TERDAFTAR	TIDAK MEMILIH
1	2	3	4	5	6	7	8
Palu Utara	2.127	8.877	2.583	1.391	14.978	22.287	7.309
Palu Timur	4.468	14.837	2.292	3.235	24.832	48.752	23.920
Palu Selatan	6.558	23.041	3.268	5.036	37.903	69.585	22.925
Palu Barat	6.337	22.168	3.070	3.795	35.370	58.295	31.683
Jumlah	19.490	68.923	11.213	13.457	113.083	198.920	85.837
Persentase	17,24	60,95	9,92	11,90	100,00	-	43

Keterangan: A-A, R-S, T-A, dan A-M adalah inisial nama pasangan calon.

Sumber: Radar Sulteng, 2 Agustus 2005.

Kemenangan pasangan Rusdy–Suardin memperlihatkan kemampuan mereka menguasai suara pemilih di seluruh wilayah Palu, baik di pedesaan (*rural*) maupun perkotaan (*urban*). Palu Utara dan Palu Barat merupakan daerah yang memiliki wilayah pedesaan jauh lebih banyak dibandingkan dua wilayah lainnya. Dengan demikian, kedua wilayah ini didominasi “pemilih tradisional” yang terdiri dari kelompok kesukuan. Di wilayah ini, Rusdy–Suardin berhasil menjalin komunikasi dengan tokoh setempat yang biasanya menjadi simbol masyarakat kesukuan. Ditambah latar belakang Rusdy sebagai mantan Ketua DPRD dan Suardin sebagai mantan walikota Palu, serta karakter populis mereka, membuat pasangan ini sangat dikenal oleh massa partai pendukungnya di wilayah pedesaan.

Wilayah lain, Palu Selatan dan Palu Timur, merupakan konsentrasi kaum urban sebagai pemilih rasional. Sebagian besar penduduk Palu Selatan adalah komunitas pegawai dan kelompok menengah Kota Palu, sedangkan di Palu Timur banyak dihuni kalangan intelektual. Pengalaman selama ini menunjukkan kaum urban merupakan “massa mengambang” yang menentukan perolehan suara dalam berbagai pemilihan, baik di tingkat lokal maupun nasional.

Namun, kemenangan mutlak pasangan Rusdy–Suardin dalam pilkada Kota Palu ini tidak lepas dari hasil kerja mesin politik atau tim sukses yang diketuai A. Mulhanan Tombolotutu.<sup>17</sup> Pria ini dikenal luar biasa karena berjaya menjadi ketua tim sukses dalam pemilu legislatif, pemilihan presiden putaran pertama, dan pemilihan walikota Palu. Menurutnya, keberhasilan kerja tim sukses bergantung pada ada tiga hal yang harus dipenuhi, yaitu anggaran yang cukup, jaringan, dan sistem manajemen kampanye yang jelas dan pasti. Apabila ketiga hal itu dipenuhi, sebagian besar kemenangan telah dicapai, selebihnya tinggal kreativitas tim sukses.<sup>18</sup>

Di luar kemenangan mutlak Rusdy–Suardin, yang unggul pada semua tempat pemungutan suara, pemilihan umum kepala daerah Kota Palu diwarnai pemilih

<sup>17</sup> A. Mulhanan Tombolotutu lahir di Palu, 15 Maret 1957, menikah dengan Rosniar. Toni, panggilannya, adalah anak mantan Ketua Partai Masyumi Sulawesi Tengah, pernah berkarier sebagai PNS. Karier politiknya diawali sebagai fungsionaris Partai Persatuan Pembangunan, dan pernah menjabat sebagai Bendahara PPP Sulawesi Tengah pada 1970-an. Keberhasilannya sebagai ketua tim sukses juga ditunjang oleh keakrabannya dengan dunia aktivis yang memberi pengaruh bagi kehidupannya. Di almaratnya, Universitas Tadulako, Toni pernah menjadi aktivis Senat Mahasiswa, Dewan Mahasiswa, dan Himpunan Mahasiswa Islam. Tidak heran bila Toni disebut-sebut merupakan calon pengganti Cudi sebagai Ketua DPRD Kota Palu.

<sup>18</sup> Lihat “Mulhanan, Arsitek Dibalik Suksesnya Cudi–Suardin: Berikan Peran pada Semua Jaringan Secara Merata,” Radar Sulteng, 8 Agustus 2005.

yang tidak menggunakan hak pilihnya hingga mencapai 43 persen (*Radar Sulteng*, 8 Agustus 2005). Kecamatan Palu Selatan menyumbang suara terbesar pemilih yang tidak menggunakan haknya yakni 31.683 orang, disusul Kecamatan Palu Timur sebesar 23.920 orang, Kecamatan Palu Barat 22.925 orang, dan Kecamatan Palu Utara 7.309 orang. Jadi, secara keseluruhan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya adalah 83.837 orang dari total pemilih terdaftar di Kota Palu sebesar 198.920 orang.

Tingginya angka pemilih yang tidak menggunakan haknya disebabkan oleh berbagai hal, antara lain tidak mendapatkan surat panggilan berhubung alamat tidak ditemukan atau pindah rumah. Namun, sejumlah warga yang tidak memiliki surat panggilan tetap menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan kartu pemilih yang dikantonginya. Yang memprihatinkan, data pemilih yang digunakan KPUD ternyata tidak sesuai dengan fakta di lapangan karena ada pemilih yang sudah meninggal masih terdaftar sebagai pemilih tetap (*Radar Sulteng*, 8 Agustus 2005). Selain itu, terdapat pemilih yang sengaja tidak dipanggil untuk memilih; lokasi TPS diacak begitu rupa sehingga menyulitkan calon pemilih, dan lain-lain (*Radar Sulteng*, 6 Agustus 2005). Menanggapi kenyataan ini, Yahdi Basma, seorang penulis, menyatakan bahwa “tingkat partisipasi publik yang rendah tidak bisa dijadikan alasan untuk mendeligitimasi hasil pemilu karena memilih bukan kewajiban tetapi hak warga” (*Radar Sulteng*, 6 Agustus 2005).

## **PENOLAKAN DAN PENERIMAAN**

Pada dasarnya, semua calon walikota dan wakil walikota menerima dengan

kebesaran jiwa hasil pilkada Kota Palu. Akan tetapi, yang menjadi “masalah baru” adalah soal 43 persen warga yang memiliki hak pilih tetapi tidak dapat menyalurkan aspirasinya dalam pemilihan tersebut. Oleh karena itu, semua calon yang kalah bersama tim suksesnya melakukan protes. Upaya protes telah dimulai sejak 31 Juli 2005, sehari sebelum pencoblosan, ketika massa pendukung Koalisi Masyarakat Madani menuntut penundaan pelaksanaan pilkada. Namun KPUD Kota Palu sebagai penanggung jawab pelaksanaan pemilihan tidak menanggapi tuntutan itu.

Bagaimanapun, perhelatan demokrasi di Kota Palu ternyata meninggalkan kekecewaan yang mendalam pada berbagai pihak yang berkaitan langsung dengan pesta tersebut. Boy Tambing, ketua tim sukses Koalisi Masyarakat Madani, menyatakan kecewa dan akan mempelajari lebih jauh langkah apa yang akan diambil. Sementara, Taufik R. Tiangso juga menyesalkan banyak warga Kota Palu yang tidak terdaftar sebagai pemilih. Menurutnya, hal itu tidak terjadi jika pendataan pemilih dilakukan dengan selektif dalam waktu yang panjang. Meski menyesalkan, ia menyerahkan sepenuhnya masalah tersebut kepada Panwaslu sebagai lembaga yang paling berkompeten untuk menindaklanjutinya (*Radar Sulteng*, 1 Agustus 2005).

Calon walikota dari Koalisi Palu Bersatu, Anwar Ponulele, menyatakan terdapat indikasi rekayasa dalam penentuan daftar calon tetap yang ditemukan timnya, tetapi hal itu merupakan urusan tim advokasi sepenuhnya untuk menindaklanjuti (*Radar Sulteng*, 6 Agustus 2005). Sementara itu, Achrul Udaya, calon wakil walikota dari Koalisi Palu Bersatu, menyatakan menerima kekalahannya

dengan lapang dada. Ia menyerahkan sepenuhnya permasalahan yang timbul dalam proses pilkada kepada lembaga yang berwenang. Namun, Achrul berharap agar KPUD Kota Palu dapat berbenah diri berkaca dari berbagai persoalan yang timbul selama pelaksanaan pilkada. Lebih lanjut, pada bagian lain, ia juga mengajak semua pendukung dan simpatisannya untuk bersama-sama walikota dan wakil walikota terpilih membangun Kota Palu. Gontok-gontokan dan saling sikut hanya akan menambah masalah. Hal itu dapat merusak pembangunan yang sudah dicapai selama ini.<sup>19</sup>

Pertarungan politik telah usai, pemimpin baru Kota Palu telah hadir untuk berkiprah selama lima tahun berikutnya. Pasangan yang terpilih merupakan hasil pilihan hati nurani rakyat kota itu. Oleh karena itu, ada tiga hal penting yang perlu dicermati. Pertama, seperti ditulis Arsyad (2005), semua tim pemenangan, pendukung fanatik, dan para kandidat yang kurang beruntung, menjadikan kekalahan sebagai bahan instropeksi dan koreksi diri mengapa belum mampu membeli hati rakyat. Selanjutnya bersedia mengakui kemenangan lawan tanpa mengabaikan perhatian terhadap pelanggaran hukum, praktik korupsi, kolusi, nepotisme dan semua hal inkonstitusional yang memang harus dilawan.

Kedua, sudah sepatutnya masyarakat Palu memberikan dukungan bagi terlaksananya janji pemenang pemilihan mereka selama kampanye. Janji ibarat utang sehingga merupakan keharusan bagi yang terpilih untuk mewujudkannya, tanpa

<sup>19</sup> Setelah gagal dalam pemilihan, Achrul Udaya, seorang pengusaha yang juga wakil ketua KKSS Sulawesi Tengah, mengatakan akan kembali bergelut dalam bisnis keluarganya. Ia menyatakan tidak punya beban. "Tidak terpilih jadi wakil walikota, saya akan kembali mengurus usaha keluarga," katanya (Radar Sulteng, 3 Agustus 2005).

melihat asal-usul dukungan yang diterima saat pemilihan berlangsung. Akan tetapi, masih banyak persoalan yang belum terselesaikan di Kota Palu selain yang diungkapkan dalam berbagai kampanye ataupun media massa, seperti masalah tata ruang, dan bentuk-bentuk pungutan liar di malam hari yang dirasakan oleh beberapa kelompok pekerja di sektor informal.

Ketiga, mengikuti pendapat Rauf (2005), untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Kota Palu, ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian bersama. Yakni, jika sumber daya manusia masih dirasa kurang (dalam artian tidak sesuai dengan bidangnya), sebaiknya mengirimkan calon tenaga kerja potensial—terutama yang akan menduduki jabatan strategis pada kepemimpinan baru—ke tempat-tempat pelatihan jangka pendek sehingga pada saat menduduki jabatannya bisa langsung bekerja dan memahami pekerjaan yang diembannya. Kemudian, dalam jangka menengah, para kader muda yang potensial dikirim untuk melanjutkan pendidikan sesuai dengan bidangnya dan bidang yang dibutuhkan oleh pemerintah Kota Palu. Dengan demikian, ketika semua persyaratan telah terpenuhi, mereka sudah matang. Akhirnya, dalam jangka panjang, menjaring siswa dan mahasiswa berprestasi untuk menimba ilmu ke perguruan tinggi yang berkualitas terutama bagi mereka yang mempunyai bakat khusus dan langka. Pemerintah kota juga dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi di daerah mendirikan program khusus sesuai kebutuhan daerah.

Pada akhirnya patut dicatat bahwa konflik antarelite setelah pilkada bisa saja berlanjut, seperti penolakan terhadap kebijakan pemimpin baru. Situasi seperti

itu dapat menimbulkan reaksi balasan dari pihak sang pemimpin. Oleh karena itu, ketepatan dalam pengambilan kebijakan menjadi hal yang sangat penting bagi kestabilan pemerintahan. Untuk menutup celah reaksi spontan pendukung calon yang kalah, tidak ada jalan lain kecuali mengakomodasi kepentingan mereka sebagai bagian dari seluruh kepentingan masyarakat.

### PENUTUP

Konsep “menyempitkan wilayah” telah berjalan seiring dengan pemekaran wilayah dalam sistem demokrasi di Indonesia. Luas wilayah Indonesia pada 1945 dibagi dalam 8 provinsi, kemudian menjadi 23 provinsi pada masa Orde Lama, dan 26 provinsi pada masa Orde Baru. Terakhir, pada masa Reformasi mencapai 34 provinsi. Berarti sebanyak provinsi itu pula jumlah gubernur yang harus “disediakan” dalam setiap periode jabatan yang diperebutkan baik oleh elite tradisional atau aristokrasi maupun elite baru; baik oleh elite lokal maupun elite nasional.

Kasus pemekaran Provinsi Sulawesi Tengah dari Provinsi Sulawesi Utara Tengah pada 1964 menjadi bukti bahwa perebutan kekuasaan di tingkat lokal Indonesia yang diperjuangkan oleh elite setempat seperti Asa Bungkundapu dari GPST Poso; Z. A. Betalemba dari GPPST Donggala; Mene Lamakarate, bangsawan Sigi; dan Rusdy Toana, tokoh Muhammadiyah sebagai elite baru di Sulawesi Tengah harus berhadapan dengan kekuatan nasional yang dominan. Kala itu, Indonesia berada dalam sistem Demokrasi Terpimpin yang dikendalikan sepenuhnya oleh Presiden Sukarno. Presiden pula yang mengutus Anwar Datuk Madjo Basah Nan Kuning, elite karier di Jakarta, menjadi gubernur pertama Provinsi Sulawesi

Tengah sekaligus sebagai ketua *ex-officio* DPRDGR provinsi yang sama dengan wakil Ahmad Abdul Rauf, seorang elite politik lokal asal Kulawi, Sulawesi Tengah.

Pemilihan kepala daerah Kota Palu 2005 juga mencerminkan persaingan antar- atau “lintas elite” di Sulawesi Tengah. Seperti terlihat pada hasil pemilihan, pasangan Rusdy Mastura dan Suardin Suebo, sebagai dua elite baru, berhasil memenangkan pertarungan. Rusdy Mastura adalah aktivis Pemuda Pancasila dan fungsionaris Golkar Kota Palu. Ketika Suardin Suebo mengundurkan diri selaku wakil walikota karena maju dalam pencalonan bupati di Kabupaten Donggala, Rusdy mendapat penggantinya dari kalangan bangsawan Kerajaan Moutong, yaitu Mulhanan Tombolotutu, yang juga politisi Golkar di DPRD Kota Palu. Dilihat dari konfigurasi seluruh calon dalam pemilihan tersebut, pasangan Rusdy–Suardin praktis mengalahkan pasangan elite birokrat lokal dan elite pengusaha asal Sulawesi Selatan (Anwar Ponulele dan Achrul Udaya); menundukkan pasangan elite aristokrasi lokal dari Kerajaan Tavaeli (Taufik R. Tiangso dan Arena J. R. Parampasi); dan menyingkirkan pasangan elite birokrat lokal Kota Palu (Ali Hanafi Ponulele dan Maulidin Labalo).

Kini, walaupun Gubernur Sulawesi Tengah, Longki Janggola, merupakan elite aristokrasi keturunan bangsawan Kerajaan Palu namun wakilnya berasal dari Jawa. Demikian pula dari 11 kabupaten dan kota se-Provinsi Sulawesi pada 2012, sembilan di antaranya dipegang oleh elite baru dan hanya empat bupati berasal dari elite aristokrasi. Apakah ini pertanda mulai surutnya elite lama dan bangkitnya elite baru dalam sistem demokratisasi di tingkat lokal di Indonesia masih perlu penelitian lebih mendalam.



## DAFTAR ACUAN

- Arsyad, G. M. (2005), "Walikota," *Radar Sulteng*, 8 Agustus.
- Asrodin, M (2002), "Menguatnya Simbol Ketokohan dalam Percaturan Politik," *Kompas Mahasiswa*, Th. XXVI, No. 70.
- Brown, S. H. (2011), "The Role of Elite Leadership in the Southern Defense of Segregation, 1954–1964," *The Journal of Southern History*, Vol. LXXVII, No. 4, November.
- Haliadi (2011a), "Gerakan Pemuda Sulawesi Tengah di Poso: Antara Otonomi dan Pemikiran Kekuasaan Lokal," Makalah, Konferensi Nasional Sejarah IX. Jakarta, 5–8 Juli.
- (2011b), "Historiografi Lokal dan Nasionalisme di Sulawesi Tengah: Menuju Terbentuknya Nation and Character Building di Daerah," Makalah, Forum Grup Diskusi Pembentukan Badan Pengkajian dan Pemasarakatan Empat Pilar Kehidupan Bernegara, Urgensi dan Relevansinya dalam Mewujudkan Nation and Character Building. Palu, 26 Juli.
- Haliadi, dkk. (2007), *Gerakan Pemuda Sulawesi Tengah (GPST) di Poso 1957–1963: Sebuah Perjuangan Anti Permesta dan Pembentukan Propinsi Sulawesi Tengah*. Yogyakarta: Ombak.
- Kusumah, M. W. (2003), "Titik-titik Rawan Pemilu 2004," *Kompas*, 22 April.
- Kutoyo, S., dkk. (2005), *Sejarah Daerah Sulawesi Tengah*. Palu: Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.
- Leo Agustino, M. A. Y. (2012), "Dari Orde Baru Ke Orde Reformasi: Politik Lokal di Indonesia Pasca Orde Baru," *Jebat*, Vol. 39, No. 1, Juli (76–97).
- McDougall, J. (1981), "Elite Friendship Ties and Their Political-organizational Functions: The Case of Indonesia," *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 137, No. 1.
- Priest, T. B. (1995), "Elite and Upper Class in Philadelphia, 1975," *Sociological Forum*, Vol.10, No.1, Maret.
- Rauf, R. A. (2005), "Peningkatan Kualitas SDM Upaya Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Pasca Pilwali Palu," *Radar Sulteng*, 11 Agustus.
- Singh, K., (1966), "Conflict and Collaboration: Tradition and Modernizing Indo-Trinidadian Elites (1917–56)," *New West Indian Guide/Nieuwe West-Indische Gids*, Vol. 70, No. 3/4.
- Tianjun Zhang (2008), "State Power, Elite Relations, and the Politics of Privatization in China's Rural Industry: Different Approaches in Two Regions," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 2, Maret/April (215–38), <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2008.48.2.215>, diunduh 24 Maret 2012, 01: 04.
- Williams, G. dan O. Filippakou (2009), "Higher Education and UK Elite Formation in the Twentieth Century," *Online*, 2 Mei.

**Surat Kabar**

*Radar Sulteng*, 4 Juli 2005, "Pemilih Terbanyak di Palu Selatan."

— 5 Juli 2005, "Semua Pasangan Imbang: Analisis Irwan Waris terhadap Peluang Cawali."

— 15 Juli 2005, "Visi-Misi Calon Walikota Palu: Cawali Tidak Tekankan Hemat BBM."

— 16 Juli 2005, "Badawi: KKSS Tetap Independen."

— 16 Juli 2005, "Visi-Misi Tak Sentuh Masalah Korupsi."

— 18 Juli 2005, "Taufik–Arena Dialog dengan Warga Pasar."

— 18 Juli 2005, "Bersatu Menuju Perubahan Bersama Kandidat No. 3."

— 21 Juli 2005, "Sikap Kritis Bukan Black Campaign."

— 1 Agustus 2005, "Kandidat: Mereka yang Bertarung Hari Ini."

— 2 Agustus 2005, "43 Persen Warga Kota Palu Golput: Pasangan Rusdy–Suardin Menang Mutlak."

— 3 Agustus 2005, "Achrul Udaya: Saya Akan Kembali Mengurus Usaha Keluarga."

— 6 Agustus 2005, "Anwar Serahkan ke Tim Advokasi: Soal Indikasi Rekrutasi DPT Pilwali Palu."

— 8 Agustus 2005, "Mulhanan, Arsitek Di Balik Suksesnya Cudi–Suardin: Berikan Peran pada Semua Jaringan Secara Merata."

# Nilai-nilai yang Pudar

## Demokrasi Desa dalam Perubahan

**Sugih Biantoro**

*Peneliti, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebudayaan  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia*

### **Abstract**

*Historically, desa (village) had experienced a democratic process of social transformation for a long period of time. For some people, demokrasi desa (village democracy) is simply considered as a colonial construction, but others believe that democratic values are genuinely from Indonesia. This paper provides a general overview of the transformation of village democracy by emphasizing discussion on the Indonesia's 'original' values which in the progress were politically exploited by the colonial administration and subsequent ruler.*

**Keywords:** *rural communities, cultural values, democracy, social change.*

*Kalau desa kita memang mulai bergerak maju atas kekuatannya sendiri, barulah seluruh masyarakat kita akan pula naik tingkatan serta kemajuannya di dalam segala lapangan, termasuk lapangan kebudayaan  
(Sutan Sjahrir)*

**W**akil Presiden Mohammad Hatta pernah mengatakan bahwa struktur demokrasi yang hidup dalam diri bangsa Indonesia harus berdasarkan demokrasi asli yang berlaku di desa. Sistem demokrasi merupakan bagian dari adat-istiadat yang hakiki pada masyarakat pedesaan. Sistem itu bercirikan pemilikan tanah secara komunal, yang bermakna bahwa setiap tindakan sosial orang desa dilakukan berdasarkan persetujuan bersama.<sup>1</sup> Bagi sebagian kalangan, demokrasi desa merupakan demokrasi asli yang terbentuk sebelum negara-bangsa Indonesia berdiri, bahkan telah ada pada masa kerajaan sebelum era kolonial.

<sup>1</sup>Dikutip dari Tjiptoherijanto dan Prijono (1983: 17–8).

Sebagian lain meyakini bahwa demokrasi di desa merupakan suatu konstruksi kolonial. Hal itu terkait dengan kepentingan Belanda menguasai pemerintahan di Hindia Belanda hingga tingkat desa agar semua lapisan masyarakat mendukung kebijakan kolonial. Salah satu caranya adalah memangkas hubungan 'feodal' dengan memperkuat institusi desa, seperti terjadi pada 1809 ketika Daendles memperkenalkan sistem pemungutan suara di tingkat desa untuk memilih kepala desa. Tradisi pemilihan itu berlanjut hingga kini dan dikenal sebagai bagian dari demokrasi desa (Wasino 2009: 3).

Perbedaan dalam menyikapi asli dan tidaknya demokrasi desa mungkin terjadi ketika objek diperlakukan secara parsial dan ada indikasi 'pemaksaan' konsep demokrasi yang berkembang di Barat. Misalnya, sebelum kedatangan kolonialis, banyak kepala desa di berbagai daerah yang diangkat tidak berdasarkan

keturunan (genealogis) atau ditetapkan oleh raja. Cara pemilihan kepala desa yang nilai-nilai demokrasinya identik dengan model musyawarah yang bersumber pada kebersamaan secara kolektif (komunitarian) berbeda dengan konsep demokrasi Barat. Model-model seperti itu mengalami perkembangan dan persesuaian pada masa kolonial.

Kebijakan kolonial yang mempengaruhi proses demokrasi desa merupakan fokus perhatian tulisan ini untuk membandingkan konsep demokrasi hasil ‘konstruksi’ kolonial dengan demokrasi ‘asli’ desa di Indonesia. Tulisan ini menggunakan pendekatan sejarah budaya, menjelaskan secara deskriptif praktik demokrasi di tingkat desa yang berlangsung pada zaman prakolonial, kolonial, dan pascakolonial. Menggunakan studi literatur ini, tulisan ini tidak bermaksud menggiring ‘romantisme’ berlebihan pada kearifan lokal sebagai jalan keluar berbagai persoalan demokrasi yang dialami bangsa Indonesia saat ini namun lebih sebagai peninjauan kembali nilai-nilai demokrasi desa yang kini mulai mengalami kemunduran. Perubahan yang terjadi sejak masa kolonial hingga Reformasi telah mengubah gagasan demokrasi desa bukan lagi sebagai *local-self government*, melainkan hanya sebagai *local-state government*. Padahal, demokratisasi ‘asli’ desa masa lalu merupakan khasanah pengetahuan tradisional yang dapat menjadi pembelajaran bagi proses demokrasi masa kini.

## DESA DAN DEMOKRASI KOMUNITARIAN

Etimologi *desa* berasal dari bahasa Sanskerta *deca* yang berarti tanah air,

tanah asal, atau tanah kelahiran. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata *desa* mengandung arti sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa).<sup>2</sup> Istilah ‘desa’ hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa memiliki sebutan beranekaragam sesuai dengan asal-mula terbentuknya wilayah tersebut berdasarkan prinsip tertentu, seperti ikatan wilayah atau ikatan genealogis (Cahyono 2006). Konsep ‘desa’ tidak sebatas unit geografis, melainkan sebagai unit teritorial yang dihuni sekelompok orang dengan atribut budaya, termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom (Gayatri 2007).

Masyarakat desa di Jawa bersifat egaliter yang mengenal konsep *sami-sami*, atau *padha-padha* (Suhartono 1999).<sup>3</sup> Berkumpulnya orang-orang menjadi suatu masyarakat menciptakan sebuah hubungan yang harus diatur. Hidup bersama untuk mengusahakan dan mempertahankan kepentingan bersama dalam masyarakat mengharuskan adanya persetujuan. Untuk mencapai itu, dilakukan pertemuan antarunsur masyarakat desa. Hal itu kemudian menjadi ciri demokrasi desa yang tergambarkan dalam mekanisme pertemuan yang berbentuk musyawarah atau rapat.

Peraturan bersama bertujuan mengatur kedudukan masyarakat sehingga diperlukan pengawasan oleh pihak tertentu untuk mengoreksi apabila terjadi pelanggaran. Untuk keperluan itu, masyarakat desa menunjuk salah seorang dari warganya menjalankan tugas tersebut. Maka, lahirlah

<sup>2</sup>Lihat lema desa dalam KBBI, Pusat Bahasa (2008).

<sup>3</sup>Dalam konteks tertentu, terutama pada masa modern, citra masyarakat desa yang digambarkan tradisional, egaliter, atau tidak mengenal pelapisan sosial, dianggap keliru (lihat Sadikin dan Samandawai 2007: xii).

jabatan ‘kepala masyarakat’ yang lazimnya dipangku oleh orang yang dipandang terkemuka dan tertua (Kartohadikoesoemo 1984: 44). Beberapa ahli meyakini, sejak masa Kerajaan Mataram (sekitar abad ke-16), desa menjadi berkembang karena kemampuan pemimpin dalam mengelola masyarakat (Soemardjan 1991).

Prinsip dasar demokrasi adalah menghargai orang lain. Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan rakyat, maka suara rakyat merupakan hal utama dalam pengambilan keputusan. Sebagai entitas *self-governing community*, desa secara historis memiliki pengalaman demokrasi bersifat komunitarian, baik pada arus prosedural maupun substantif. Secara prosedural, desa mengenal wadah organisasi bernama “rembuk desa” yang digunakan membuat keputusan bersama melalui musyawarah. Dalam kehidupan ekonomi, misalnya, secara substantif desa mengembangkan demokrasi ekonomi yang berbasis pada kesetaraan kelas dan pemilikan aset secara komunal, kepemimpinan lokal, mempunyai pranata sosial, dan mempunyai tradisi solidaritas sosial dalam bentuk gotong-royong.<sup>4</sup>

Dalam demokrasi, partisipasi rakyat menjadi basis pelaksanaan pemerintahan.

Partisipasi tersebut tidak hanya dimaknai secara aktif dalam pemilihan wakil rakyat, namun juga sebagai partisipasi rakyat yang memiliki budaya demokratis. Demokrasi lokal dapat menggunakan model demokrasi yang berdasarkan kearifan lokal daerah yang bersangkutan. Kearifan lokal sebagai modal sosial masyarakat komunal mampu merumuskan jalan keluar, dan mencari jalan keluar bersama, dari berbagai persoalan. Namun, karena masyarakat komunal berada dalam sebuah wilayah negara, mau tidak mau berkedudukan di bawah pemerintahan tingkat negara (Wahyudi 2009).

Demokrasi komunitarian lahir sebagai kritik terhadap demokrasi liberal yang dinilai menjadi kekuatan universal dalam penyeragaman praktik demokrasi prosedural di seluruh dunia.<sup>5</sup> Tradisi komunitarian memaknai demokrasi secara partikularistik dengan memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara. Kaum komunitarian menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang diutamakan bukan pada kebebasan individu, melainkan penghargaan pada individu yang otonom.<sup>6</sup> Gambaran tentang dua tradisi demokrasi terlihat pada Tabel.

<sup>4</sup>Lihat “Memperkuat Demokrasi Desa,” <http://web.iaincirebon.ac.id>, diunduh 19 Agustus 2014, 14:54 WIB, hlm. 2.

<sup>5</sup>Tentang perbedaan antara demokrasi liberal dan komunitarian, lihat Hardiman (2009: 173–98).

<sup>6</sup>Lihat “Memperkuat Demokrasi Desa,” hlm. 4–5.

**Tabel**  
**Dua Tradisi Demokrasi**

1	Sumber	Tradisi liberal ala Barat	Komunitarian ala masyarakat lokal
2	Basis	Individualisme	Kolektivisme
3	Semangat	Kebebasan individu	Kebersamaan secara kolektif
4	Wadah	Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum	Komunitas, commune, rapat desa, rembuk desa, forum warga, asosiasi sosial, paguyuban, dll.
5	Metode	Voting secara kompetitif	Musyawarah
6	Model	Demokrasi representatif (perwakilan)	Demokrasi deliberatif (permusyawaratan)

Sumber: Sutoro Eko, "Revitalisasi Demokrasi Komunitarian," [www.irevogya.org](http://www.irevogya.org).

Demokrasi komunitarian sebagai pilar *self-governing community* mengedepankan partisipasi publik dalam urusan publik, pemerintahan dan pembangunan pada level komunitas. Melampaui batasan formal, demokrasi komunitarian merekomendasikan pentingnya beberapa aspek, antara lain perluasan ruang publik, peran kelompok sosial, dan pembentukan forum warga.<sup>7</sup> Gagasan demokrasi komunitarian sedikit banyak pernah berlangsung dalam kehidupan desa di Jawa, *nagari* di Sumatra, dan daerah lainnya. Gagasan demokrasi tersebut memang masih relevan apabila diterapkan pada level komunitas yang kecil, seperti desa yang telah banyak mengalami perubahan pascakolonial.

### DESA DAN PRAKTIK DEMOKRASI

Pada umumnya perkembangan dan perubahan desa dan nilai-nilai demokrasi di dalamnya disebabkan oleh sistem kekuasaan. Pada masa lalu, desa sangat otonom, seperti terlihat pada sistem nagari di Sumatra Barat. Nagari adalah sebuah 'republik kecil' yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat. Sebagai

<sup>7</sup>Lihat "Memperkuat Demokrasi Desa," hlm. 6.

sebuah republik kecil, nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis, yaitu unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Nagari yang dipimpin secara kolektif dan tidak tunduk pada raja, melainkan mewakili kaum warga dan keluarga dalam nagari itu sendiri (Eko 2008: 6).

Sebagai daerah hukum, desa secara alami memiliki otonomi yang luas, melebihi otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir sesudahnya, baik yang terbentuk oleh penggabungan desa secara sukarela ataupun paksaan pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup dan matinya desa, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri (Utomo dan Wahyudi 2008: 3). Proses politik di desa ditentukan oleh rapat desa secara demokratis berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat, meskipun proses bersifat 'elitist' karena anggota rapat terbatas dilakukan oleh para kepala keluarga (Eko 2008: 8).

Rakyat di desa menjalankan pemerintahan dengan menggunakan alat-alat perlengkapan desanya. Desa adalah sebuah badan hukum dengan pengertian abstrak yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dan berhak untuk

mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri. Pemegang kekuasaan tertinggi adalah Rapat Desa, yaitu sebuah majelis yang menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan memberi suara dalam Rapat Desa. Susunan Rapat Desa sebagai berikut.<sup>8</sup>

*Pertama : Kepala Desa sebagai ketua*

*Kedua : Para kaki, tetua, para pinitua, anggota Dewan Morokaki*

*Ketiga : parentah desa (pamong desa)*

*Keempat : Warga desa, dalam tiga tingkatan*

*Kelima : Mantan kepala desa yang berhenti dengan hormat*

*Keenam : Orang-orang penting (kyai, guru agama, dan sebagainya)*

Kepala desa dibantu pamong desa merupakan badan pelaksana yang bertugas menjalankan segala putusan dan peraturan desa. Keberadaannya mirip badan eksekutif saat ini. Pada susunan tersebut yang bertugas seperti badan pengadilan atau yudikatif adalah Dewan Morokaki. Dewan ini merupakan badan yang diberi kewajiban untuk memutuskan segala perselisihan antara desa dengan masyarakat atau antara sesama warga masyarakat. Dewan Morokaki juga mengawasi pelaksanaan hukum adat, dan kadang menjadi Dewan Pertimbangan (Kartohadikoesoemo 1984: 206).

Sistem dalam Rapat Desa adalah musyawarah mufakat yang mengambil keputusan dengan suara bulat. Putusan atas dasar “suara yang terbanyak” tidak dikenal pada masyarakat desa. Bahwa dalam setiap putusan rapat desa terhitung pula putusan

kepala desa yang menjadi warga dan ketua rapat desa. Kepala desa tidak memiliki kesempatan untuk bertindak menyimpang dari putusan rapat desa. Selama masih ada yang berkeberatan, pemimpin rapat tidak boleh menjatuhkan putusan rapat. Musyawarah berlanjut hingga semua yang hadir menyatakan persetujuannya secara bulat. Oleh karena itu, jumlah mayoritas tidak dengan sendirinya mengalahkan jumlah minoritas. Namun, apabila jumlah minoritas tidak dapat membantah kebenaran mayoritas, maka dengan segala keikhlasan hati minoritas akan menganggap dirinya tidak ada agar dapat memanggalkan diri dengan kebulatan rapat desa (Kartohadikoesoemo 1984: 154).

Musyawarah bermakna mempertimbangkan bersama untuk mencapai titik persetujuan. Dalam Rapat Desa, setiap anggota rapat harus dapat menahan hawa nafsu yang mengutamakan kepentingan sendiri. Orang desa meyakini bahwa manusia harus bersatu dan mengabdikan kepada masyarakatnya. Keyakinan itu dijalankan melalui jalan yang sama, yakni mengabdikan dan menyatu dengan Tuhan, seperti tecermin dalam konsep “manunggaling kawula lan Gusti.” Orang desa mampu menciptakan hubungan dalam bermasyarakat sebagai keluarga yang besar. Sesama warga desa memiliki rasa kasih-sayang dan tanggung jawab bersama. Dari konsep itu lahir suatu lembaga hukum di desa yang disebut gotong royong, orang Belanda menamakannya *onderling hulphbetoon*, yang diselenggarakan oleh seluruh masyarakat atas kuasa hukum adat dan tiada seorang pun yang menghindarkan diri dari kewajiban yang bersifat sementara (Kartohadikoesoemo 1984: 213–5).

Dalam perkembangan selanjutnya,

<sup>8</sup>Rapat Desa merupakan sistem pemerintahan yang lain dari yang lain, unik dalam sepanjang sejarah ilmu filsafat hukum negara di seluruh dunia. Sistem itu juga mengandung unsur-unsur yang sangat tinggi dalam bentuk yang sangat sederhana, bukan jiplakan, namun ciptaan orang Indonesia sendiri (lihat Kartohadikoesoemo 1984: 205–6).

lahir suatu gejala ketatanegaraan yaitu berkembangnya komunitas sosial-politik di atas kesatuan komunitas Desa, seperti *sima*, *wisaya*, *watak*, *mandala*, dan pada masa selanjutnya lahir konsep *Istana* sebagai pusat politik negara kerajaan. Dengan kata lain, telah terjadi proses penyatuan beberapa desa menjadi wilayah yang lebih besar dan luas bernama Negara Kerajaan. Inilah fenomena “negeranisasi desa” atau meminjam istilah Antlov sebagai “negara masuk desa,” yaitu sebuah kekuatan eksternal yang meruntuhkan otonomi desa. Terbentuknya kerajaan secara langsung menyebabkan otonomi desa mendapat berbagai pembatasan. Desa sudah tidak menjadi kesatuan yang otonom, namun menjadi bagian dari Kerajaan sebagai kesatuan wilayah yang lebih luas. Oleh karena itu, walaupun pada prinsipnya hak kuasa desa tetap berlaku, namun dalam lingkungan yang lebih luas, desa harus mengakui hak milik raja atas wilayah mereka. Hak pertuanan raja seperti itu apabila dilakukan melalui pemaksaan dapat mendesak kedudukan hak desa, dan akhirnya mendapatkan tempat dalam hukum adat bahwa tanah adalah milik raja (Antlov 2002).

Sejak abad ke-7 hingga abad ke-18, desa-desa di Jawa tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, namun telah menjadi bagian dari struktur dualistik sistem kerajaan yang mendasarkan diri pada pembagian wilayah yang terdiri dari lingkungan kraton dan desa (Wasino 2009: 3). Pada waktu itu, sebagian masyarakat desa masih dalam situasi egalitarian, pelapisan sosial belum terbentuk secara tegas. Diskriminasi dan diferensiasi sosial belum mengeras karena semua warga desa adalah anak tani yang menggarap tanah secara bersama-sama. Sebagian yang lain

telah mengalami proses feodalisasi karena terserap dalam birokrasi kerajaan sehingga melahirkan ‘raja kecil’ di desa. Desa masuk dalam jangkauan kekuasaan kerajaan dan diposisikan sebagai pemasok logistik dan tenaga kerja di bawah pengawasan pejabat kerajaan atau pangeran (Latief 2002a: 23–48).

Pada masa pemerintahan Inggris, Raffles mengadakan penyelidikan tentang pemerintahan desa di semua keresidenan di Jawa. Beberapa perspektif kolonial tentang desa dapat digambarkan melalui *Revenue-Instruction* tanggal 11 Februari 1814. Pada Pasal 11 *Revenue*, pemerintah Inggris mengakui bahwa penduduk yang terpenting dari desa di Jawa adalah kepala desa. Oleh karena itu, pengangkatan pada jabatan itu dilakukan dengan jalan pemilihan dan kekuasaan pemerintahan yang dijalankannya, dipercayakan kepadanya oleh teman-teman penduduk dengan jalan pemilihan. Pada Pasal 12, pemerintah Inggris meyakini bahwa sistem pemerintahan desa telah dirusak oleh kaum feodal dan aturan model baru yang dilakukan oleh bangsa Eropa sehingga tata pemerintahan itu tidak meninggalkan sisanya lagi. Namun, diakui bahwa tata pemerintahan semacam itu merupakan bentuk pemerintahan yang asli di Pulau Jawa dan juga daerah lainnya. Pasal 15 menyatakan bahwa pemerintahan Inggris memuji sistem pemerintahan desa, dan menganggap sebagai aturan yang cocok untuk rakyat dan menguntungkan bagi pemerintah (Kartohadikoesoemo 1984: 185).

Dalam laporan bertanggal 14 Juli 1817, Muntinghe asisten Raffles memberikan informasi tentang desa-desa di daerah pesisir Pulau Jawa Utara. Sejak saat itu, keberadaan desa makin dikenal

tidak hanya di Jawa, namun juga di luar Jawa. “Penemuan” desa di Jawa telah memunculkan suatu ‘jembatan’ untuk menghubungkan kekuasaan kolonial dengan rakyat Indonesia. Raffles membuat aturan bahwa setiap penduduk desa berhak memilih kepala. Meskipun sudah “ditemukan” oleh Muntinghe dan digunakan baik-baik oleh Raffles untuk mengadakan *landelijkstelsel* dan kemudian digunakan oleh Van den Bosch untuk menjalankan *cultuurstelsel*, namun baru dalam Regeeringsreglement 1854 Pasal 71, kedudukan desa itu ditetapkan secara *juridis principal* (Kartohadikoesoemo 1984: 49).

Kepala desa merupakan penghubung antara petani dengan administrasi kerajaan. Mereka diangkat berdasarkan keturunan dan yang dianggap memiliki kesetiaan kepada administrasi kerajaan. Kepala desa diakui oleh kerajaan tanpa disertai dukungan sumber daya. Hubungan kepala desa dan kerajaan berlangsung minimal sekali dalam setahun saat memberikan upeti kepada kerajaan (Agusta 2008). Kekuasaan kepala desa sebelum masa kolonial hanya sebagai wakil masyarakat, bukan alat otokratis yang menguasai masyarakat.<sup>9</sup> Pada masa pemerintahan Belanda, kepala desa seolah yang paling berkuasa dalam pemerintahan, sedangkan Rapat Desa tidak representatif karena hanya cukup didengar oleh warga (Kartohadikoesoemo 1984: 44–5). Mengenai kepala desa, Gubernur Jenderal

Daendels pernah menyebutkan bahwa pemerintah dari distrik yang kecil dan desa yang besar dipegang oleh demang dan pemerintahan atas desa yang kurang penting diserahkan kepada mantri, sedangkan pemerintahan pada desa yang kecil dipegang oleh *klein-mantri* atau *luring*.

Di Cirebon, yang termasuk dalam wilayah Priangan, di desa-desa yang lebih besar diangkat dua orang kepala yang disebut *kuwu* dan *parenta*. Sementara itu, di desa-desa yang lebih kecil hanya diangkat seorang *parenta* atau lurah. Dukuh-dukuh yang kurang dari enam keluarga digabungkan ke desa terdekat dan penduduknya dipaksa berpindah. Tradisi pemilihan kepala desa yang dibuat di Cirebon pada awal abad ke-20 itu berkembang pada mayoritas desa yang secara langsung berada di bawah kekuasaan kolonial Belanda, seperti di Pati, Jawa Tengah (Hüsken 1988). Kepala desa dipilih oleh rakyat dan tiap tahun berganti. Daendels tidak bermaksud memberikan kekuasaan dan pengaruh kepada kepala desa, melainkan hendak memberi kepadanya sawah, supaya bisa hidup lebih patut (Kartohadikoesoemo 1984: 184).

Setelah pelaksanaan berbagai aturan pemerintah kolonial Belanda, sistem demokrasi dalam pemerintahan desa mengalami beberapa perubahan. Muncul pemikiran bagaimana menguasai pemerintahan hingga tingkat desa agar dapat digunakan sebagai pendukung kebijakan kolonial. Salah satu caranya adalah memangkas hubungan feodal masyarakat Jawa dengan memperkuat institusi desa. Maka, sejalan dengan pandangan Jan Breman (1979), desa-desa di Jawa sebagai desa demokratis

<sup>9</sup> Pada masa kolonial, proses diferensiasi dan stratifikasi sosial semakin kuat sebagai akibat pemberlakuan sistem kekuasaan *indirect rule* yang menempatkan elite lokal sebagai perpanjangan tangan kekuasaan dan kepentingan pemerintah kolonial Belanda. Para bupati menjadi semacam boneka yang otoritasnya tergantung pada kekuasaan kolonial. Pada masa itu, partisipasi rakyat desa dilangkahi untuk melancarkan eksploitasi kolonial lewat penguasa lokal. Pemerintah kolonial telah menutup “partisipasi demokratis” rakyat desa dan mengubahnya menjadi “partisipasi kolektif otoriter” (lihat Kartodirdjo 1984).



merupakan konstruksi kolonial. Pernyataan itu sejalan dengan temuan penelitian yang membuktikan bahwa di Surakarta, sebagai wilayah ‘pusat’ kekuasaan Jawa, tidak mengenal pemilihan kepala desa hingga awal kemerdekaan. Di daerah tersebut, terbentuk desa-desa yang terlambat menerima pengaruh kolonialisme (Wasino 2008).

Namun, menurut Kartohadikoesoemo (1984), pendapat pemerintah Hindia Belanda yang menyatakan bahwa hak penduduk untuk memilih kepala desa itu tidak asli, hanyalah setengah benar karena pendapat itu hanya mewakili lokasi penelitian dilakukan. Di daerah yang pemerintahannya disusun atas dasar sistem genealogis (menurut ikatan darah) pendapat itu benar karena kepala daerahnya diangkat menurut keturunan dan tidak dipilih. Begitu pula dengan daerah yang kepala desanya ditetapkan oleh raja. Namun, di luar daerah-daerah tersebut, yaitu daerah teritorial yang terdiri dari perumahan dari keluarga yang tidak tergantung pada ikatan darah, berkumpul karena suka rela, maka kepala desanya dipilih oleh penduduk desa, walaupun cara pemilihannya berbeda dengan yang dipakai dunia Barat (Kartohadikoesoemo 1984: 45–6). Tuduhan orang Belanda tentang adanya despotisme (kekuasaan sewenang-wenang yang dilakukan oleh seorang kepala tunggal) di desa tampaknya tidak terbukti. Sebaliknya, menempatkan desa sebagai despot adalah hasil dari kebijakan Belanda sendiri.

Negaranisasi dan kapitalisasi semakin tampak nyata ketika kolonialisme masuk ke Indonesia. Kolonialisme meneguhkan kapitalisasi dan eksploitasi terhadap tanah dan penduduk desa sehingga basis ekonomi sosialis di desa hancur berantakan. Praktik

*cultuurstelsel*, misalnya, merupakan bentuk negaranisasi dan kapitalisasi sektor pertanian di desa pada masa kolonial yang mengakibatkan terjadi diferensiasi dan ketimpangan sosial, serta keuntungan materiel yang banyak ditanggung elite desa dan pemilik modal (Eko 2003b: 2).

Ada dampak positif ketika pemerintah Belanda meneruskan sistem pemilihan kepala desa, di antaranya membuat rakyat selalu menaruh perhatian besar dan taat kepada kepala desa. Berbeda dengan jalan pemilihan kepala desa atas dasar pengangkatan dari kekuasaan di atas (supradesa), hubungan batin antara rakyat dan kepala desanya agak longgar. Pemilihan melalui sistem keturunan, walaupun terlihat tidak mencerminkan nilai demokratis, biasanya tetap menumbuhkan ikatan batin antara rakyat dan kepala desanya. Sayangnya, ikatan batin yang kuat antara rakyat dan kepala desa dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial melalui sistem pemilihan kepala desa yang seolah-olah demokratis, namun sesungguhnya bertujuan mencapai keuntungan sendiri.

#### **KEMUNDURAN DEMOKRASI DESA**

Kini, model demokrasi dalam sistem pemilihan kepala desa dimanfaatkan untuk membuat desa bukan sebagai *local-self government*, melainkan sekadar *local-state government*. Kepala desa hanya menjadi kepanjangan tangan dari birokrasi negara untuk mengendalikan wilayah dan penduduk desa. Tampaknya, desa telah menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk yang diperlakukan secara tidak adil mulai dari zaman kerajaan, pemerintah kolonial, hingga pemerintah saat ini. Sistem yang pernah dijalankan oleh pemerintah kolonial terhadap

desa terwariskan pada masa setelah kemerdekaan bahkan hingga saat ini. Salah satu persoalan yang muncul adalah dominasi elite desa yang lebih berorientasi pada pemerintah supradesa. Gejala itu merupakan tanda bahwa demokrasi desa telah mengalami kemunduran. Persoalan lain adalah tumbuhnya model korporatisme negara, yang tampak ditanam secara sistematis untuk mengendalikan kelompok dan kepentingan di desa.

Berdasarkan penelitian Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjiptoherijanto, telah terjadi kemunduran demokrasi desa di Indonesia sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Kemunduran itu disebabkan oleh perubahan sosial-ekonomi dan pergeseran kepemimpinan kepala desa. Beberapa ciri kemunduran demokrasi desa yang berlangsung saat itu, adalah pertama, kepala desa tidak lagi tidak lagi menjadi “bapak” bagi rakyatnya, namun lebih menjadi administrator. Kedua, pertumbuhan penduduk menyebabkan kesediaan tanah yang terbatas sehingga tidak ada lagi kepemilikan tanah secara komunal. Ketiga, partai-partai politik yang masuk ke desa ikut mendukung perubahan struktur kekuasaan desa. Keempat, kemunduran demokrasi tradisional juga disebabkan oleh konflik *landreform*. Lemahnya partisipasi masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat desa (Tjiptoherijanto dan Prijono 1983).

Pada masa Orde Baru, dua institusi yang seharusnya menjadi basis partisipasi, yaitu Lembaga Musyawarah Desa dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, tidak memainkan peran penting dalam mewadahi partisipasi masyarakat. Kedua lembaga tersebut menjadi institusi korporatis untuk pengendalian masyarakat

dan wadah oligarki elite desa. Gotong-royong bahkan tidak lagi mencerminkan partisipasi dan solidaritas sosial masyarakat desa melainkan sebagai bentuk mobilisasi pemerintah desa terhadap warganya untuk mendukung program-program pembangunan yang telah dirancang dari atas. Berbagai program pemerintah mengatasnamakan gotong-royong sebagai bentuk keswadayaan masyarakat desa. Pendanaan proyek dari atas umumnya berjumlah relatif kecil, namun berkat gotong royong masyarakat dapat dihasilkan pembangunan fisik yang memuaskan. Laporan mengenai keberhasilan pembangunan fisik yang ditopang swadaya masyarakat melalui gotong royong sering diklaim sebagai keberhasilan pemerintah (Rahardjo 2002).

Pada era reformasi, banyak bermunculan wacana tentang demokratisasi dan desentralisasi desa, namun praktik korporatis pada masa sebelumnya juga tidak mengalami penurunan. Bahkan, banyak protes yang terjadi di tingkat desa karena ketidakpercayaan terhadap pemerintah desa. Protes pada pemilihan kepala desa di Jawa pada bulan Oktober 1997 hingga Maret 1998, misalnya terjadi sebanyak 382 kali, bahkan 99 kasus (25,9 persen) tersebut disertai kekerasan.<sup>10</sup>

Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa sebagai ruang aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipatif dan alat kontrol efektif terhadap pemerintah desa. Namun, kehadiran BPD banyak menimbulkan persoalan baru, seperti ketegangan yang terjadi dengan kepala desa. BPD dianggap sering melanggar batas-batas kekuasaan

<sup>10</sup>Lihat Latief (2002b: 75–6); data protes pemilihan kepala desa merujuk pada Kammen (2000).

dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi (Eko 2003a).<sup>11</sup> Juga, kerja sama dalam pembuatan keputusan antara BPD dan pemerintah desa yang lebih mementingkan urusan mereka tanpa memikirkan warga desa.

## **PENUTUP**

Indonesia telah mengenal demokrasi melalui desa-desa sebelum zaman kerajaan. Walaupun demokrasi itu berbeda secara konsep dengan yang berkembang di dunia Barat, namun nilai-nilainya telah menunjukkan ciri yang berbeda sebagai bentuk demokrasi komunitarian. Perkembangan dan perubahan gagasan demokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan kondisi sosial dan politik pada masa kolonial. Kedatangan para politikus Belanda ke Indonesia telah banyak memperkenalkan gagasan politik modern, seperti demokrasi kepada masyarakat pribumi.

Unsur-unsur kebudayaan asli seperti demokrasi desa sebetulnya telah digali oleh pemerintah, seperti pengenalan terhadap istilah ‘demokrasi terpimpin’, ‘ekonomi terpimpin’, ‘gotong royong’, dan ‘sistem kekeluargaan’. Namun sayang, secara praktik tidak mencerminkan demokrasi asli yang pernah berkembang jauh sebelumnya. Sebaliknya, demokrasi yang lebih bermuatan politis ketika zaman kolonial terwariskan dalam periode sesudahnya.

Menghadapi tuntutan zaman modern, pemerintah perlu mengembalikan nilai-nilai demokrasi asli desa dalam bentuk yang menyesuaikan perkembangan. Aparat desa perlu dilengkapi dengan ilmu pengetahuan yang dapat membantu mereka menjalankan kewajiban dalam pengaturan desa dan masyarakatnya. Melalui aparat desa yang mumpuni, dapat dikurangi politik korporatisme di tingkat desa, dan mereka bukan lagi menjadi alat kekuasaan supradesa.

---

<sup>11</sup>Contoh konflik yang terjadi, lihat Kompas, 13 Februari 2002.

**DAFTAR ACUAN**

- Agusta, I. (2008), "Realitas Postkolonial Keluarga dan Desa Jawa," *Jantra*, Vol. III, No 5, Juni.
- Antlov, H. (2002), *Negara dalam Desa* (terj.). Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Cahyono, H. (2006). *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999* (terj.) Jakarta: LIPI.
- Eko, S. (2003a), "Meletakkan Badan Perwakilan Desa pada Posisi yang Sebenarnya, Makalah Diskusi Perumusan Modul Pelatihan Badan Perwakilan Desa, Balai Pemberdayaan Masyarakat Desa, Yogyakarta, 5 Maret.
- (2003b), "Ekonomi Politik Pembaharuan Desa," Makalah Pertemuan Forum VII, Refleksi Arah dan Gerakan Partisipasi dan Pembaharuan Masyarakat Desa di Indonesia, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat. Ngawi, 15–18 Juni.
- (2008), "Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa," *IRE's Insight Working Paper*, No. II, Februari.
- Gayatri, I. H. (2007), "Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?" Makalah Diskusi Perkumpulan Inisiatif. Bandung, 16 April.
- Hardiman, F. B. (2009). *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hüsken, Frans. 1988. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman* (terj.). Jakarta: Grasindo.
- Kammen, D. (2000), "Pilkades: Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia," Makalah Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan, Yayasan Percik dan Ford Foundation. Yogyakarta, 3–7 Juli.
- Kartodirdjo, S. (1984), *Pemberontakan Petani Banten 1888, Kondisi, Jalan Peristiwa, dan Kelanjutannya: Sebuah Studi Kasus Mengenai Gerakan Sosial di Indonesia* (terj.). Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial dan PT Dunia Pustaka Jaya.
- Kartohadikoesoemo, S. (1984), *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Latief, M. S. (2002a), "Demokratisasi Desa: Kendala, Prospek, dan Implikasi Kebijakan," *Masyarakat Indonesia*, Jilid XXVIII, No. 2.
- (2002b), "Protes Pilkades: Perlawanan Rakyat Terhadap Hegemoni Negara," *Dinamika Pedesaan dan Kawasan*, Vol. 2, No. 2.
- Pusat Bahasa (2008), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rahardjo (2002), "Gotong-royong sebagai Modal Sosial: Sebuah Wawasan Sosiologis," *Jendela*, No. 4.
- Sadikin dan S. Samandawai (2007), *Konflik Keseharian di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soemardjan, S. (1991), *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (terj.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suhartono (1999), "Partisipasi Rakyat dan Perubahan Politik," Makalah Diskusi Terbatas, Laperia dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta, 25 Oktober.
- Tjiptoherijanto, P. dan Y. M. Prijono (1983), *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- Utomo, T. W. W dan A. Wahyudi (2008). "Penataan Kewenangan (Urusan) Pemerintahan Desa dan Pengembangan Standar Pelayanan Minimal (SPM)," Makalah Roundtable Discussion Penguatan Otonomi Desa, Lembaga Administrasi Negara. Makassar, 29–30 Agustus.

Wahyudi, S. S. (2009), "Demokrasi di Tingkat Lokal," Makalah Diskusi Sejarah Wajah Demokrasi Indonesia, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia. Semarang, 30–31 Maret.

Wasino (2008). *Kapitalisme Bumiputra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran*. Yogyakarta: LKIS.

— (2009), "Demokrasi, Dulu, Kini, dan Esok," Makalah Diskusi Sejarah Wajah Demokrasi Indonesia, Balai Pelestarian

Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia. Semarang, 30–31 Maret.

#### **Surat Kabar dan Internet**

*Kompas*, 13 Februari 2002, "Otonomi Daerah Menumbuhkan Arogansi Desa."

"Memperkuat Demokrasi Desa," <http://web.iaincirebon.ac.id>, diunduh 19 Agustus 2014, 14:54.

# Demokrasi dalam Pendidikan Sejarah Kurikulum 2013

**Abdul Syukur**

*Pengajar, Universitas Negeri Jakarta*

## **Abstract**

*Law on National Education System 2013 mandates national education shall develop the potential of students to be democratic citizens. This paper specifically discusses the matter of democracy in the subject of History on the curriculum by using content analysis on Indonesian history subject at secondary education. The finding of this paper shows that history education is not oriented to strengthen ideas, principles and practices of democracy. It lead to inability of history subject to achieve national education objectives. Therefore, improving basic cognitive competencies of Indonesian history subject is needed.*

**Keywords:** *taxonomy of educational objectives, curriculum, standards, competency, democracy*

Sejak tahun lalu pemerintah Indonesia memberlakukan Kurikulum 2013. Di dalam kurikulum ini mata pelajaran dibagi menjadi kelompok mata pelajaran wajib dan kelompok mata pelajaran peminatan. Pendidikan sejarah masuk ke dalam kelompok wajib maupun peminatan. Masing-masing menggunakan nomenklatur mata pelajaran yang berbeda. Nomenklatur pendidikan sejarah dalam kelompok wajib adalah mata pelajaran Sejarah Indonesia, sedangkan nomenklatur mata pelajaran pendidikan sejarah dalam kelompok peminatan ialah mata pelajaran Sejarah.

Penyusunan Kurikulum 2013 didasarkan pada Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 8 Juli

2003. Undang-undang ini terdiri dari 22 bab dan 77 pasal. Pada Bab II Pasal 3 disebutkan fungsi pendidikan nasional untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat. Di dalam bab ini pula ditetapkan tujuan pendidikan nasional untuk menjadikan peserta didik sebagai manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Dalam penjelasan pasal demi pasal, tujuan ini dinilai sudah jelas sehingga tidak perlu penjelasan secara khusus. Dengan demikian kalimat “warga negara yang demokratis” dinilai sudah jelas pengertiannya. Pengertian kata demokratis secara leksikal adalah bersifat demokrasi

atau berciri demokrasi (KBBI 1997: 221). Dengan demikian pengertian kalimat “warga negara yang demokratis” secara linguisitik atau kebahasaan ialah warga negara yang mendukung gagasan, prinsip dan praktik demokrasi.

Menurut penjelasan umum UU No. 20 Tahun 2003 bahwa penetapan tujuan pendidikan nasional untuk menciptakan peserta didik menjadi warga negara yang demokratis itu sangat dipengaruhi oleh perkembangan politik masa Reformasi yang telah mengakhiri pemerintahan Orde Baru pada 21 Mei 1998. Dalam hubungannya dengan pendidikan, tuntutan penerapan prinsip-prinsip demokrasi memberikan dampak yang mendasar pada kandungan, proses dan manajemen sistem pendidikan. Artinya harus dilakukan pembaharuan sistem pendidikan secara menyeluruh. Di antara komponen sistem pendidikan adalah kurikulum. Di dalam Bab Ketentuan Umum UU No. 20 tahun 2003 dijelaskan bahwa kurikulum merupakan seperangkat rencaradan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

Peranan pendidikan sejarah dalam Kurikulum 2013 untuk mewujudkan amanat UU No. 20 Tahun 2003 untuk mengembangkan potensi peserta didik menjadi warga negara yang demokratis menarik untuk dibahas. Dua pertanyaan penting diajukan di sini. Pertama, apakah pendidikan sejarah mengandung materi pendidikan demokrasi; dan kedua, bagaimana mengembangkan materi demokrasi dalam pendidikan sejarah. Pertanyaan kedua merupakan kontribusi pemikiran untuk mengembangkan

materi demokrasi dalam pendidikan sejarah Kurikulum 2013.

## KURIKULUM EKLEKTIK

Kurikulum 2013 sangat dipengaruhi pemikiran Benjamin S. Bloom (1935–99), seorang ahli psikologi pendidikan dari Universitas Chicago, Amerika Serikat, yang menciptakantaksonomi tujuan pendidikan. Menurutnya, pendidikan tidak hanya memberikan pengetahuan intelektual, tetapi juga membentuk sikap dan memberikan keterampilan kepada peserta didik. Oleh karena itu, ia membagi tujuan pendidikan menjadi tiga ranah atau domain, yaitu cognitive domain (ranah kognitif), affective domain (ranah afektif), dan psychomotoric domain (ranah psikomotorik). Di bawah pengaruh Bloom, Kurikulum 2013 mempunyai karakteristik mengembangkan keseimbangan antara pengembangan sikap (spiritual dan sosial, rasa ingin tahu, kreativitas, dan kerja sama) dengan kemampuan intelektual dan psikomotorik (lihat Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 67, 68, 69, dan 70 Tahun 2013).

Kurikulum 2013 juga sangat dipengaruhi mastery learning theory (teori belajar tuntas) dari Bloom. Menurut teori ini standar kurikulum harus dirumuskan dan dinyatakan dengan jelas sehingga dapat mengukur kemajuan peserta didik dalam menguasai materi pembelajaran. Kurikulum dalam teori belajar tuntas terdiri dari beberapa topik berbeda. Bloom membuat model pembelajaran yang mengharuskan setiap peserta didik menuntaskan penguasaannya terhadap materi pembelajaran yang sudah dirinci menjadi beberapa topik. Peserta didik yang belum menunjukkan kecakapan dalam penguasaan materi tidak dapat

melanjutkan ke materi berikutnya. Mereka diberikan pembelajaran tambahan hingga dapat menguasai materi tersebut dengan baik sesuai dengan standar minimal yang telah ditetapkan.

Dari model pembelajaran itulah Kurikulum 2013 menetapkan penggunaan *standard-based education theory* (teori pendidikan berdasarkan standar) dan *competency-based curriculum theory* (teori kurikulum berbasis kompetensi). Di bawah pengaruh model pembelajaran Bloom, Kurikulum 2013 mempunyai standar nasional, yakni kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum negara kesatuan Republik Indonesia. Standar nasional ini menjadi acuan untuk mengembangkan tatanan konseptual kurikulum.

Secara konseptual, Kurikulum 2013 menggunakan filosofis pendidikan bahwa pendidikan berakar pada budaya bangsa yang beragam, peserta didik ditempatkan sebagai pewaris budaya bangsa yang kreatif, pendidikan ditujukan untuk mengembangkan kecerdasan intelektual dan kecemerlangan akademik melalui pendidikan disiplin ilmu, dan pendidikan untuk membangun kehidupan masa kini dan masa depan (lihat Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 67, 68, 69 dan 70 Tahun 2013). Berdasarkan landasan filosofis ini prestasi bangsa Indonesia pada masa lalu menjadi sesuatu yang harus termuat dalam isi kurikulum hingga menimbulkan rasa bangga. Oleh karena itu, Kurikulum 2013 berlandaskan *perennialisme*, yakni pandangan filosofis yang menempatkan fungsi utama pendidikan untuk pengembangan intelektualitas. Namun *perennialisme* bukanlah satu-satunya landasan filosofis pendidikan yang

digunakan karena Kurikulum 2013 juga menerapkan filosofi *esensialisme*, *humanisme*, serta *eksperimentalisme* dan *rekonstruksi sosial*.

Keragaman landasan filosofis tersebut menjadikan Kurikulum 2013 bersifat eklektik. Berdasarkan penggabungan empat landasan filosofis pendidikan itu, Kurikulum 2013 menempatkan pendidikan sebagai alat menumbuhkan rasa bangga (*perennialisme*), mengembangkan kemampuan intelektual (*esensialisme*) dan kepribadian peserta didik (*humanisme*) serta kemampuan berpikir reflektif untuk membangun kehidupan yang lebih baik (*eksperimentalisme* dan *rekonstruksi sosial*).

Dalam pendidikan sejarah di Indonesia, penggunaan landasan filosofi yang beragam—*perennialisme*, *esensialisme*, *humanisme* serta *eksperimentalisme* dan *rekonstruksi sosial*—merupakan pembaruan karena pendidikan sejarah dalam kurikulum sebelumnya sangat dipengaruhi *perennialisme* dan kemudian *esensialisme*. Di bawah pengaruh *perennialisme*, pendidikan sejarah bersifat *teleologis* sehingga masa lalu dipahami untuk kepentingan masa kini karena masa lalu merupakan sumber inspirasi untuk memberi pembenaran masa kini. Pendukung utamanya di Indonesia adalah Muhammad Yamin. Ia berhasil menjadikan pendidikan sejarah sebagai pembenaran untuk mengingkari legitimasi kekuasaan pemerintahan kolonial Hindia Belanda dan pendudukan militer Jepang. Pada saat bersamaan ia juga berhasil menjadikan pendidikan sejarah sebagai sumber inspirasi dalam memupuk komunitas baru bangsa Indonesia. Berdasarkan kenyataan itu dapat dipahami apabila sejarawan Taufik Abdullah menyebutnya sebagai



“tafsiran Yaminis tentang sejarah.”

“Tafsiran Yaminis” tersebut mendapat tentangan sejarawan Indonesia kurun 1970-an yang berusaha mengganti landasan perenialisme dengan esensialisme dalam pendidikan sejarah sehingga pendidikan sejarah terpaku pada tujuan mengembangkan kemampuan intelektual peserta didik, dan memandang pendidikan sejarah sebagai suatu disiplin ilmu yang tidak dapat digabungkan dengan disiplin ilmu lain karena merupakan sebuah penodaan. Oleh karena itu, menempatkan sejarah sebagai bagian dari Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) adalah sebuah kekeliruan. Pemikiran esensialisme itu ditolak konseptor pendidikan sejarah setelah Reformasi. Pada 2003, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. Pendidikan sejarah tidak menjadi disiplin ilmu tersendiri tetapi digabungkan dengan disiplin ilmu lainnya (ekonomi, sosiologi dan geografi) ke dalam IPS (lihat Pasal 37 UU No. 20 Tahun 2003; Pasal 77J dan 77K PP No. 32 Tahun 2013).

Pendukung utama memasukkan sejarah ke dalam IPS adalah Said Hamid Hasan, ahli kurikulum pendidikan sejarah dari Universitas Pendidikan Indonesia. Ia berpendapat bahwa IPS adalah *social studies* seperti yang berkembang di Amerika Serikat. Menurutnya, kemunculan *social studies* di Amerika Serikat dilatarbelakangi kepedulian agar sejarah dapat memberikan dasar-dasar kehidupan demokratis dan kesadaran kebangsaan yang kuat kepada generasi muda di sana. Oleh karena itu, ia menjadi penganjur utama pendidikan sejarah sebagai bagian IPS dengan asumsi bahwa IPS di Indonesia dapat berperan sebagaimana *social studies* di Amerika Serikat. Berdasarkan pandangannya

itu, ia memasukkan landasan filosofi rekonstruksi sosial ke dalam kerangka dasar kurikulum pendidikan sejarah agar pendidikan sejarah tidak hanya terpaku pada masa lampau tetapi juga untuk membangun masa kini dan masa depan (Hamid 2013: 23).

Dalam berbagai kesempatan dan tulisannya, Hamid berusaha mengarahkan tujuan pendidikan sejarah mencakup aspek kognitif, afektif dan psikomotorik sesuai dengan taksonomi tujuan pendidikan gagasan Bloom sehingga tidak mengherankan apabila konsep pendidikan sejarah yang dirancangnya bergerak di ranah kognitif, afektif dan psikomotorik. Ketiga ranah ini dalam Kurikulum 2013 dijadikan sebagai satu kesatuan pembelajaran yang saling terkait, dan menjadi kompetensi inti, yakni tingkat kemampuan yang harus dimiliki peserta didik pada setiap tingkat kelas atau program. Kompetensi inti terdiri dari sikap spiritual, sikap sosial, pengetahuan dan ketrampilan.

Kompetensi Inti Sikap Spiritual (KI-1) menggunakan kata kerja operasional menghayati dan mengamalkan, yakni menghayati dan mengamalkan ajaran agama yang dianutnya; Kompetensi Inti Sikap Sosial (KI-2) menggunakan kata kerja operasional menghayati, mengamalkan, dan menunjukkan, yaitu menghayati dan mengamalkan ajaran perilaku jujur, disiplin, tanggung jawab, peduli (gotong royong, kerja sama, toleran, damai), santun, responsif dan proaktif dan menunjukkan sikap sebagai bagian dari solusi atas berbagai permasalahan dalam berinteraksi secara efektif dengan lingkungan sosial dan alam serta dalam menempatkan diri sebagai cerminan bangsa dalam pergaulan dunia.

Kompetensi Inti Pengetahuan (KI-3) menggunakan kata kerja operasional memahami, menerapkan, menganalisis dan menerapkan, yaitu memahami, menerapkan, menganalisis pengetahuan faktual, konseptual, prosedural berdasarkan rasa ingin tahunya tentang ilmu pengetahuan, teknologi, seni budaya, dan humaniora dengan wawasan kemanusiaan, kebangsaan, kenegaraan, dan peradaban terkait penyebab gejala dan kejadian, serta menerapkan pengetahuan prosedural pada bidang kajian yang spesifik sesuai dengan bakat dan minatnya untuk memecahkan masalah; dan Kompetensi Inti Keterampilan (KI-4) menggunakan kata kerja operasional mengolah, menalar, dan menyaji, yaitu mengolah, menalar, dan menyaji dalam ranah konkret dan ranah abstrak terkait dengan pengembangan dari yang dipelajari di sekolah secara mandiri, dan mampu menggunakan metode sesuai kaidah keilmuan (lihat Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 69 Tahun 2013).

Setiap kompetensi inti diperoleh peserta didik melalui proses pembelajaran yang dirumuskan dalam kompetensi dasar. Sebagai contoh KI-1 mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas X mempunyai dua kompetensi dasar dengan kata kerja operasional menghayati, yaitu menghayati keteladanan para pemimpin dalam mengamalkan ajaran agamanya, dan menghayati keteladanan para pemimpin dalam toleransi antarumat beragama dan mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari. Pencapaiannya dilakukan melalui proses pembelajaran tidak langsung.

Pembelajaran tidak langsung juga diterapkan dalam proses pembelajaran kompetensi dasar untuk mencapai tingkat kemampuan Kompetensi Inti Sikap Sosial

(KI-2). Sebagai contoh KI-2 mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas X mempunyai tiga kompetensi dasar menunjukkan sikap tanggungjawab, peduli terhadap berbagai hasil budaya pada zaman praaksara, Hindu-Budha dan Islam; meneladani sikap dan tindakan cinta damai, responsif dan proaktif yang ditunjukkan oleh tokoh sejarah dalam mengatasi masalah sosial dan lingkungannya; dan berlaku jujur dan bertanggungjawab dalam mengerjakan tugas-tugas dari pembelajaran sejarah.

Substansi mata pelajaran sesungguhnya terdapat dalam Kompetensi Inti Pengetahuan (KI-3). Oleh karena itu, kata kerja operasionalnya terdiri dari memahami dan menganalisis. Sedangkan kata kerja operasional untuk mencapai Kompetensi Inti Keterampilan (KI-4) adalah menyajikan, menalar dan mengolah. Sebagai contoh, pembelajaran kompetensi dasar untuk mencapai KI-4 mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas X adalah menyajikan informasi mengenai keterkaitan antara konsep berpikir kronologis atau diakronik, sinkronik, ruang dan waktu dalam sejarah; menalar informasi mengenai hasil budaya praaksara Indonesia termasuk yang berada di lingkungan terdekat dan menyajikannya dalam bentuk tertulis; dan mengolah informasi mengenai proses masuk dan perkembangan kerajaan Hindu-Budha dengan menerapkan cara berpikir kronologis, dan pengaruhnya pada kehidupan masyarakat Indonesia masa kini serta mengemukakannya dalam bentuk tulisan.

Mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas X mempunyai 8 kompetensi dasar untuk mencapai KI-3, yaitu

1. Memahami dan menerapkan konsep berpikir kronologis (diakronik), sinkronik, ruang dan waktu dalam sejarah.

2. Memahami corak kehidupan masyarakat pada zaman praaksara.
  3. Menganalisis asal-usul nenek moyang bangsa Indonesia (proto-, deuto-Melayu dan Melanesoid).
  4. Menganalisis berdasarkan tipologi hasil budaya praaksara Indonesia termasuk yang berada di lingkungan terdekat.
  5. Menganalisis berbagai teori tentang proses dan berkembangnya agama dan kebudayaan Hindu-Budha di Indonesia.
  6. Menganalisis karakteristik kehidupan masyarakat, pemerintahan, dan kebudayaan pada masa kerajaan Hindu-Buda di Indonesia serta menunjukkan contoh bukti-bukti yang masih berlaku pada kehidupan masyarakat Indonesia masa kini.
  7. Menganalisis berbagai teori tentang proses masuk dan berkembangnya agama dan kebudayaan Islam di Indonesia.
  8. Menganalisis karakteristik kehidupan masyarakat, pemerintahan dan kebudayaan pada masa kerajaan Islam di Indonesia dan menunjukkan contoh bukti-bukti yang masih berlaku pada kehidupan masyarakat Indonesia masa kini.
- Berdasarkan delapan kompetensi dasar K-3 tersebut, materi tentang demokrasi bukan merupakan substansi mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas X. Materi demokrasi juga tidak menjadi salah satu substansi mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas XI (perhatikan Tabel Kompetensi).

**Tabel**  
**Kompetensi Dasar KI-3 Kelas XI**

<b>KOMPETENSI DASAR</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menganalisis perubahan dan keberlanjutan dalam peristiwa sejarah pada masa penjajahan asing hingga proklamasi kemerdekaan Indonesia.</li> <li>2. Menganalisis proses masuk dan perkembangan penjajahan bangsa barat (Portugis, Belanda, Inggris) di Indonesia.</li> <li>3. Menganalisis strategi perlawanan bangsa Indonesia terhadap penjajahan bangsa Barat di Indonesia sebelum dan sesudah abad ke-20.</li> <li>4. Menganalisis persamaan dan perbedaan pendekatan dan strategi pergerakan nasional di Indonesia pada masa awal Kebangkitan Nasional, Sumpah Pemuda dan sesudahnya sampai dengan Proklamasi Kemerdekaan.</li> <li>5. Menganalisis peran tokoh-tokoh nasional dan daerah dalam perjuangan menegakkan negara Republik Indonesia.</li> <li>6. Menganalisis dampak politik, budaya, sosial, ekonomi dan pendidikan pada masa penjajahan barat dalam kehidupan bangsa Indonesia masa kini.</li> <li>7. Menganalisis peristiwa Proklamasi Kemerdekaan dan maknanya bagi kehidupan sosial, budaya, ekonomi, politik dan pendidikan bangsa Indonesia.</li> <li>8. Menganalisis peristiwa pembentukan pemerintahan pertama Republik Indonesia dan maknanya bagi kehidupan kebangsaan Indonesia masa kini.</li> <li>9. Menganalisis peran Bung Karno dan Bung Hatta sebagai proklamator serta tokoh proklamasi lainnya.</li> <li>10. Menganalisis perubahan dan perkembangan politik masa awal kemerdekaan.</li> <li>11. Menganalisis perjuangan bangsa Indonesia dalam upaya mempertahankan kemerdekaan dari ancaman Sekutu dan Belanda.</li> </ol>

## PENGABAIAN MATERI DEMOKRASI

Materi demokrasi hanya terdapat dalam substansi mata pelajaran Sejarah Indonesia Kelas XII, yakni mengevaluasi perkembangan kehidupan politik dan ekonomi bangsa Indonesia pada masa Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, dan perubahan demokrasi Indonesia sejak 1950-an hingga Reformasi. Pemilihan kata kerja operasional evaluasi menunjukkan bahwa kemampuan pengetahuan tertinggi menjadi tuntutan utama Kelas XII sebagai kelas terakhir jenjang pendidikan menengah. Kemampuan evaluasi merupakan kemampuan kognitif tertinggi dalam taksonomi tujuan pendidikan Bloom. Dengan demikian peserta didik Kelas XII dianggap sudah melewati tahap kemampuan pengetahuan (knowledge), pemahaman (comprehension), aplikasi (application), analisis (analysis), dan sintesis (synthesis) tentang demokrasi.

Target melakukan evaluasi dalam pembelajaran materi demokrasi merupakan sebuah lompatan kemampuan yang diragukan keberhasilannya karena materi demokrasi tidak diberikan pada kelas sebelumnya (Kelas X dan Kelas XI) sehingga peserta didik Kelas XII belum memiliki tingkat pemahaman yang mencukupi untuk mengevaluasi perkembangan kehidupan politik dan ekonomi bangsa Indonesia pada masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin serta perubahan demokrasi Indonesia sejak 1950-an hingga Reformasi. Kekurangan pemahaman terhadap gagasan, prinsip, praktik demokrasi beserta variannya mengakibatkan peserta didik tidak dapat melakukan evaluasi secara benarsesuai definisi taksonomi Bloom.

Bila dilakukan perbandingan kuantitatif terhadap jumlah kompetensi dasar KI-3 mata pelajaran Sejarah Indonesia, maka terlihat secara jelas bahwa materi demokrasi terabaikan. Jumlah kompetensi dasar menyangkut demokrasi hanya 3 dari 28 kompetensi dasar KI-3 secara keseluruhan (Kelas X, XI, dan XII). Kenyataan ini memberikan indikasi kuat bahwa mata pelajaran Sejarah Indonesia dalam Kurikulum 2013 tidak dioreintasikan untuk memperkuat gagasan, prinsip dan praktik demokrasi. Kerangka dasar kurikulum pendidikan sejarah dalam Kurikulum 2013 tidak berse-suain dengan tujuan pendidikan nasional untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi warga negara yang demokratis (lihat Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2003).

Pendidikan sejarah memiliki substansi tentang demokrasi berdasarkan pengalaman berdemokrasi bangsa Indonesia. Ketertarikan bangsa Indonesia terhadap gagasan dan prinsip demokrasi berlangsung secara evolutif, didahului dengan penyebaran demokrasi ke Indonesia. Namun substansi demokrasi dalam sejarah Indonesia tidak dimanfaatkan secara maksimal dalam pendidikan sejarah Kurikulum 2013. Substansi demokrasi dalam pendidikan sejarah Kurikulum 2013 terabaikan sebagaimana terjadi pada kurikulum sebelumnya.

Dari aspek substansi pendidikan sejarah, Kurikulum 2013 sesungguhnya tidak melakukan pembaharuan. Sebagaimana kurikulum sebelumnya, substansi pendidikan sejarah Kurikulum 2013 juga mencakup zaman praaksara, zaman Hindu-Budha, zaman Islam, zaman pergerakan nasional, zaman Jepang, dan zaman kemerdekaan. Substansi ini tidak

diorientasikan untuk memperkuat gagasan dan prinsip demokrasi dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, dan bahkan sebaliknya memper-lemah dengan memberikan narasi negatif terhadap praktik demokrasi tahun 1950-an sebagaimana terdapat dalam pendidikan sejarah kurikulum sebelumnya (1975, 1984, dan 1994) sehingga memperlemah dukungan peserta didik terhadap gagasan, prinsip dan praktik demokrasi (Syukur 2013: 151–6).

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Kurikulum 2013 memberikan pembaruan terhadap tujuan pendidikan sejarah di sekolah, yakni pada ranah kognitif, afektif dan psikomotorik. Pada kurikulum sebelumnya, tujuan pendidikan sejarah hanya terpaku pada ranah kognitif dan didominasi pandangan filosofi perenialisme dan kemudian esensialisme. Kurikulum 2013 menggunakan filosofis ekletik dengan memadukan perenialisme, esensialisme, humanisme, eksperimenalisme dan rekonstruksi sosial. Keterpaduan ini bertujuan agar pendidikan sejarah dapat membantu peserta didik menyelesaikan masalah kehidupan yang dihadapi dirinya, lingkungan tempat tinggalnya, masyarakat dan bangsanya.

Di antara masalah penting yang dihadapi bangsa Indonesia adalah penerapan gagasan dan prinsip demokrasi

dalam praktik kehidupan. Seharusnya mata pelajaran Sejarah Indonesia menempati kedudukan strategis untuk mengembangkan demokrasi dengan menjadikan pengalaman berdemokrasi bangsa Indonesia sebagai substansi pendidikan sejarah. Peserta didik perlu diberikan pengetahuan yang cukup terhadap penyebaran paham demokrasi dari benua Eropa, mulai dari penyebar hingga gagasan demokrasi beserta variannya. Data dan fakta sejarah tentang pengaruh gagasan demokrasi kepada para tokoh pergerakan kemerdekaan seharusnya dapat dijadikan sumber pembelajaran yang memberikan inspirasi kepada peserta didik untuk senantiasa mendukung demokrasi.

Perlu dilakukan perbaikan terhadap kompetensi dasar KI-3 mata pelajaran Sejarah Indonesia Kurikulum 2013 agar lebih sesuai dengan amanat UU No. 20 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2013, serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 67, 68, 69 dan 70 tentang tujuan mengembangkan potensi peserta didik untuk menjadi warga negara yang demokratis. Sejak ber-akhirnya pemerintahan Orde Baru pada 1998, bangsa Indonesia bersepakat membangun kembali fondasi demokrasi. Hingga sekarang dan masa mendatang pemerintah masih berjuang menyakinkan rakyat, khususnya peserta didik, tentang kebaikan demokrasi sehingga demokrasi menjadi pilihan membangun kembali bangsa Indonesia.

**DAFTAR ACUAN**

- Blok, J. H. (1971), *Mastery Learning: Theory and Practice*. New York: Rinehart and Winston, Inc.
- Bloom, B. S., dkk. (1956), *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*. New York: David McKay.
- Gentle, J. R. dan J. P. Lalley (2003), *Standards and Mastery Learning: Aligning Teaching and Assessment So All Children Can Learn*. Thousand Oaks: Corwin Press, Inc.
- Hasan, H. (2012), *Pendidikan Sejarah Indonesia: Isu dalam Ide dan Pembelajaran*. Bandung: Rizki.
- Krathwohl, D. R., dkk. (1964), *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook II: Affective Domain*. New York: David McKay.
- Supriatna, N. dan Erlina (ed.) (2008), *Sejarah dalam Keberagaman: Penghormatan Kepada Prof. Helius Sjamsuddin*. Bandung: Jurusan Sejarah, FIPS Universitas Pendidikan Indonesia.
- Syukur, A. (2013), "Pengajaran Sejarah Kurikulum 1964–2004: Sebuah Stabilitas yang Dinamis," Disertasi Doktor. Depok: Universitas Indonesia.
- Sumber Arsip/Dokumen**
- Undang-Undang**
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Peraturan**
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 32 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 54 Tahun 2013 tentang Standar Kompetensi Lulusan Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 64 Tahun 2013 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 67 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 68 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 69 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 70 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum

### **Lampiran Peraturan**

Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 69 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah

Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum: Pedoman Penyusunan dan Pengelolaan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan

Lampiran 2 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum: Pedoman Pengembangan Muatan Lokal

Lampiran 3 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum: Pedoman Kegiatan Ekstrakurikuler.

Lampiran 4 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum: Pedoman Umum Pembelajaran.

Lampiran 5 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum: Pedoman Evaluasi Kurikulum.

# Ketika Arsip Menjadi Novum

## Kontribusi Ilmu Sejarah dalam Penyelesaian Kasus Litigasi di Indonesia<sup>1</sup>

**Harto Juwono**

*Konsultan Kearsipan, Jakarta*

### **Abstract**

*This paper attempts to explain the contribution of History for the settlement of litigation cases which is the domain of Law. History and Law are possible to cooperate in the development of methodologies and its applications. Through its method, History makes a major contribution to the settlement of litigation cases where it is often difficult for Law to solve. With the application of the historical method, especially in the field of civil cases that have retroactive effect and historical-nuanced, legal practitioners will be helped immensely to take objective and fair decisions. Meanwhile, for the historian, the legal method and approach have positive impact for their thinking. The nature of legal thought that emphasized on normative approach will suppress the element of subjectivity of historian in their interpretation and reconstruction of the past.*

**Keywords:** *archieve, litigation, the historical method, novum, reconstruction, historical facts*

**P**ada 2013, sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengalami kekalahan dalam perkara litigasi khususnya dalam kasus perdata yang menyangkut aset mereka. PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) Persero menerima kenyataan bahwa kasasinya atas aset pembangkit listrik tenaga air (PLTA) di Tonsea Lama ditolak oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan gugatan eksekusi oleh sekelompok warga menjadi terbuka meskipun masih ada peluang bagi peninjauan kembali bagi eksekusinya.<sup>2</sup> Sementara itu pada saat yang hampir sama, PT Kereta Api Indonesia (KAI) Persero juga mengalami hal serupa dengan beberapa asetnya, terutama di Kota Medan yang menyangkut hak kepemilikan emplasemen (kompleks stasiun) Medan.<sup>3</sup> Dalam kasasi ini, Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia telah membuat keputusan yang mengalahkan PT KAI. Dalam dua kasus tersebut, BUMN terancam

<sup>1</sup> Penulis mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. Susanto Zuhdi dari Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia yang telah memberikan saran dalam diskusi singkat tentang tema ini. Begitu pula, ucapan terima kasih penulis kepada Prof. Dr. Basuki Reksobowo, S.H., M.H., dari Badan Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang telah memberikan pemahaman tentang aspek historis dalam penyelesaian masalah sengketa hukum.

<sup>2</sup> Gugatan terhadap aset PLN dimulai sejak 2001, ketika kepemilikan PLTA Tonsea Lama oleh PT PLN Persero diragukan dan digugat sejumlah warga yang menyatakan dirinya sebagai pemilik lahan seluas 1,5 hektar itu. Hingga 2007, PK atas keputusan kasasi MA menyatakan bahwa PT PLN Persero kalah dalam gugatan itu berdasarkan putusan No. 91 PK/Pdt/2007. Dalam perlawanan eksekusi yang diajukan oleh PT PLN Persero, melalui putusan No. 3080 K/PDT/2011, kasasi tersebut ditolak oleh MA.

<sup>3</sup> Kasus ini dimulai sejak 2002 yang berkisar pada lahan milik PT KAI di kompleks Stasiun Medan seluas 7 hektar. Menurut gugatan PT KAI, lahan tersebut telah dikuasai pihak swasta dan dalam proses litigasi yang berlangsung hingga tingkat kasasi di MA melalui putusan No. 1040 K/Pdt/2012 tanggal 5 November 2012, PT KAI mengalami kekalahan.



harus membayar ganti rugi hingga mencapai nilai trilyunan rupiah.

Dua peristiwa litigasi tersebut hanya sebagian kecil dari sejumlah besar kasus hukum lain, khususnya perkara perdata, yang melibatkan BUMN di Indonesia. Suatu gejala yang perlu dicermati dalam hal ini adalah bahwa dalam perkara litigasi tersebut, *modus operandi* pihak lawan BUMN adalah sama yakni menggunakan arsip peninggalan rezim kolonial dan menekankan aspek genealogis atau asal-usul, baik individu maupun institusi. Menghadapi tantangan demikian, pihak BUMN termasuk satuan hukum korporasinya tidak mampu menjawabnya. Kelemahan BUMN umumnya adalah tidak memiliki data yang senilai baik otentisitas maupun legalitasnya dengan data lawan tanpa mempersoalkan apakah validitas dan orisinalitas data lawan sebagai novum bisa dipertanggungjawabkan.<sup>4</sup>

Mencermati kondisi tersebut, dalam hal ini arsip hanya menjadi bagian dari upaya untuk menangkal kekalahan BUMN dan terutama untuk menyelamatkan aset negara. Meskipun harus diakui bahwa arsip menjadi suatu novum yang dipertimbangkan oleh lembaga kehakiman, proses penanganan juga memerlukan langkah lain. Dalam hal ini pendekatan historis menjadi suatu jawabannya. Melalui pendekatan historis, metode ilmu sejarah akan mampu bukan hanya mendukung pembuktian kepemilikan sah atas aset perdata BUMN melainkan juga menunjukkan nilai otentisitas dan orisinalitas novum, baik

pihak penggugat maupun tergugat. Tulisan ini berusaha untuk mengangkat aplikasi metode sejarah dan peran sejarawan dalam membantu penanganan proses litigasi.

## KRITIK DAN INTERPRETASI: PENERAPAN METODE SEJARAH

Baik dalam ilmu hukum maupun ilmu sejarah, data menjadi sumber informasi yang sangat penting. Hal ini terutama berkaitan dengan dua hal yaitu waktu terjadinya peristiwa dan keterkaitan dengan proses penanganan perkara. Waktu terjadinya peristiwa yang sudah berlangsung pada masa lalu sehingga tidak mungkin dilakukan pembuktian lapangan untuk direkonstruksi oleh aparat hukum. Oleh karena itu pemahaman dan pembuktian terhadap kebenaran atas objek yang disengketakan hanya bisa dilakukan lewat adanya arsip atau data valid yang dianggap mendukung suatu gugatan atau pembelaan terhadap gugatan.

Namun, meski terpisah dalam rentang waktu yang lama, peluang untuk mengangkut persoalan ini menjadi suatu sengketa perdata di tingkat litigasi sangat luas terbuka. Hal ini disebabkan oleh keterkaitan antara objek dan waktu kejadian, yaitu dihubungkan dengan sifat dan prinsip peraturan perdata yang sering berlaku surut (*terugerkend inkracht*).<sup>5</sup> Dengan sifat itu, peraturan yang dibuat kemudian bisa diberlakukan bagi kejadian atau peristiwa yang muncul sebelumnya

<sup>4</sup> Kasus kepemilikan aset PT PLN Persero di Tonsea Lama digugat oleh sekelompok warga yang menggunakan bukti berkas kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh hukum tua setempat pada 1920. Sementara itu, perkara emplasemen Medan yang melibatkan PT KAI Persero berkaitan dengan kepemilikan lahan sebagai bagian dari hak konsesi Deli Spoorweg Maatschappij sejak 1883.

<sup>5</sup> Dalam hal ini perlu dipahami apa yang dimaksud “berlaku surut” dalam hukum tersebut. Dalam sistem hukum positif Belanda, berlaku surut tidak bisa diterapkan ketika sistem hukum yang diberlakukan berbeda. Dengan kata lain sistem hukum yang berbeda menuntut penanganan suatu perkara dengan peraturan perundangan yang berlaku pada masa itu. Misalnya ketika suatu peristiwa yang dibuktikan dengan sebuah novum yang berasal dari era kolonial sebelum penggunaan novum tersebut harus dilakukan uji materi terhadap isi novum berdasarkan aturan yang berlaku ketika novum dibuat (lihat de Groot 2005: 56).

sejauh tidak ada perbedaan dalam sistem hukum. Selain itu, sistem hukum yang berlaku di Indonesia memungkinkan banyak peraturan yang merupakan adopsi atau bahkan masih mendasarkan ketentuannya pada sistem hukum era kolonial.<sup>6</sup>

Untuk bisa mendapatkan penjelasan yang memadai dan menempatkan objek perkara secara tepat dan obyektif, metode penelitian sejarah bisa memberikan kontribusi. Dalam empat tahap yang dilalui, yaitu heuristik, kritik, interpretasi dan rekonstruksi, praktis hampir semuanya juga diperlukan oleh para ahli hukum dan praktisi hukum dalam memandang suatu peristiwa yang dinyatakan sebagai objek sengketa dalam proses litigasi. Namun, tidak selalu praktisi hukum menggunakan langkah tersebut, dan juga tidak semua ahli hukum memahaminya. Meski dalam metode penyidikan dan metode penelitian mereka memiliki langkah tersendiri, pada praktiknya langkah tersebut berbeda dengan langkah dalam metode sejarah. Bukti hal ini adalah masih ditemukan data palsu yang digunakan dalam proses litigasi dan mendapatkan kemenangan dalam vonis lembaga pengadilan.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Beberapa peraturan yang menjadi contoh, selain Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Perdata, adalah UU Kewarganegaraan yang sebelumnya masih mengacu pada Staatsblad 1917 dan baru diperbarui pada 2006. Begitu pula dengan peraturan dalam penetapan jenis dan pajak atas tanah yang sampai 1985 masih menggunakan *Inlandsch Verponding Ordonnantie 1923*, dan baru dicabut serta diganti dengan UU Pajak Bumi dan Bangunan.

<sup>7</sup> Dalam pandangan para ahli dan praktisi hukum, perlu dibedakan antara data yang palsu dan data yang tidak asli. Data yang palsu sudah bisa dipastikan menjadi bagian dari tindakan pidana yang memerlukan penyelidikan secara khusus, sementara itu data tidak asli bukan menjadi bagian dari tindakan pidana. Data tidak asli dalam hal ini dipahami sebagai salinan yang memerlukan legalisasi dari lembaga yang berwenang, dan bila data yang dianggap asli tidak ditemukan, dengan melewati proses pertimbangan dan persyaratan tertentu, data tidak asli bisa dianggap sebagai mewakili data asli. (lihat Wagner 2014: 633).

Dalam tahap penelusuran data atau heuristik, terdapat kesamaan antara sejarawan dan praktisi hukum. Kedua disiplin ilmu ini, baik teoritis maupun aplikatif, membutuhkan data yang otentik, orisinal dan objektif sebagai dasar dan titik tolak langkah lebih lanjut. Semakin banyak data yang terkumpul, semakin luas informasi yang diperoleh, dan semakin objektif kesimpulan yang diambil. Dengan demikian, pada tahap ini antara keduanya masih bertolak pada prinsip dan langkah kerja yang sama.

Perbedaan mulai muncul pada tahap kedua, yakni kritik sumber. Dalam metode sejarah, kritik menjadi bagian yang penting sebelum sejarawan melakukan interpretasi terhadap isi data untuk mengambil fakta. Sejarawan akan melakukan kritik intern dan kritik ekstern. Kritik ekstern digunakan untuk menguji fisik data sementara kritik intern mengarah pada isi data. Masing-masing kritik memiliki standar tersendiri untuk menilai validitas data secara objektif.

Dalam kritik ekstern, setidaknya empat hal perlu dipertimbangkan yaitu otentisitas, orisinalitas, subjektivitas dan integritas. Otentisitas dan orisinalitas mengarah pada era dan pembuat data. Dalam hal ini terdapat pertanyaan yang perlu dijawab oleh data itu yaitu apakah data dibuat pada zaman yang dirujuknya dan apakah dibuat oleh pelaku yang menyaksikan peristiwa, atau mereka yang dianggap berwenang membuatnya. Subjektivitas lebih menyangkut pada tujuan pembuatan data sementara integritas melihat kelengkapan data (Jessup dan Coackley 1979: 10).<sup>8</sup>

Kritik intern meninjau isi data berdasarkan materi, konteks dan struktur.

<sup>8</sup> Mengacu pada Maurice Matlof, "The Nature of History."

Materi data menyangkut bentuk tulisan, gaya bahasa, gramatika bahasa, dan tata kalimat. Konteks data lebih menekankan pada aspek relevansi data dengan objek yang akan dikaji melalui data itu. Struktur lebih mengarah pada aspek korespondensi administratif, seperti jenis surat, bentuk dan tujuan surat, sifat data dan posisinya dalam sistem administrasi.

Dari kedua jenis kritik tersebut, metode sejarah bisa memberikan kontribusi bagi penyelesaian sengketa hukum karena dalam hal ini bisa melengkapi metode hukum dengan langkah-langkah kritik data yang seperti dimaksudkan. Manfaat dari kenyataan ini adalah selain bisa ditemukan novum palsu, banyak bukti yang diajukan sebagai novum dalam persidangan di lembaga pengadilan mulai dari Pengadilan Negeri hingga tingkat kasasi dan bahkan Peninjauan Kembali yang sebenarnya tidak menunjukkan relevansi yang jelas dengan objek perkara dapat dihindari. Hal ini membuktikan bahwa aspek kontekstual seperti dalam kritik intern dapat diterapkan. Hal ini sangat penting karena akan mempengaruhi kualitas dan bahkan objektivitas vonis lembaga pengadilan.

Dalam persoalan yang disebutkan pada awal tulisan ini, salah satu kasus perdata menunjukkan terdapat kelemahan dalam aspek subjektivitas dari kritik ekstern. Sebuah novum yang mengalahkan salah satu BUMN dibuat berbeda dari angka tahun yang tertera dan ada indikasi tujuan tertentu bagi pembuatannya. Oleh karena itu aspek subjektivitas akan mampu menyatakan bahwa novum sebenarnya tidak sah atau tidak valid, yang berdampak pada pembatalan gugatan perdata atau bahkan mengarah pada bentuk penyidikan yang menuju pada kasus pidana.

Perbedaan tersebut menjadi semakin nyata dalam tahap interpretasi setelah kritik sumber. Interpretasi yang digunakan oleh sejarawan dimaksudkan untuk mengambil makna dari data yang telah dikritik, dan hasilnya disebut sebagai fakta. Fakta sejarah terdapat dalam pikiran sejarawan atau peneliti, dengan demikian masih bisa dianggap sebagai ide yang keabsahannya ditentukan oleh subjektivitas sejarawan (Sreedharan 2007: 57).<sup>9</sup> Sementara itu dalam pandangan ilmu hukum, fakta adalah sesuatu yang sudah menjadi kenyataan dan bisa dilihat atau dirasakan oleh orang lain sebagai bentuk kebenaran objektif. Bertolak dari pandangan ini, fakta hukum bisa berwujud sebagai materi seperti bangunan, tindakan menguasai, kepemilikan dan tindakan yang menimbulkan kerugian materi dan nonmateri dalam kasus pidana.<sup>10</sup>

Perbedaan fakta antara kedua disiplin ilmu itu tidak bisa dilepaskan dari metode interpretasi yang digunakan oleh keduanya. Ilmu sejarah menggunakan interpretasi yang berasal dari disiplin ilmu filsafat, yaitu hermeneutik. Dengan menggunakan hermeneutik, sesuai dengan jenis dan tujuannya, sejarawan berharap bisa mendapatkan fakta yang objektif dan benar dari data yang telah dikumpulkannya. Masing-masing fakta yang diperoleh dari hasil analisis kemudian dirangkai sebagai dasar utama bagi rekonstruksi peristiwa sejarah, dan hal ini dilakukan melalui

<sup>9</sup> Dalam hal ini arti penting interpretasi mempengaruhi setiap fakta yang diambil oleh sejarawan.

<sup>10</sup> Fakta hukum diyakini sebagai suatu peristiwa yang sesuai dengan situasi model yang telah tersusun dan oleh karenanya memiliki dampak hukum. Fakta ini bisa terjadi dengan atau tanpa intervensi para pelaku atau mereka yang terlibat dalam kasus hukum yang relevan dengan fakta tersebut. Jadi, hal ini berbeda sama sekali dengan fakta sejarah (lihat Merryman 2007: 76).

proses sintesa fakta (Zed 2008: 76).<sup>11</sup>

Disiplin ilmu hukum tidak menggunakan hermeneutik karena dianggap akan mengarah pada interpretasi individu yang kontekstual. Para praktisi dan ilmuwan hukum menggunakan interpretasi normatif. Tujuannya menghindari subjektivitas yang muncul dari unsur-unsur di luar teks data. Interpretasi normatif membatasi diri pada apa yang tertera pada teks, atau disebut sebagai interpretasi tekstual, yang membedakan dengan interpretasi kontekstual sejarawan umumnya. Dengan perbedaan dalam dua tahap metode ini, kritik dan interpretasi, fokus dan rekonstruksi yang dilakukan oleh kedua disiplin ilmu juga menunjukkan perbedaan. Hal ini akan tampak dalam penilaian akhir terhadap objek perkara (Greenwalt 1992:75).<sup>12</sup>

## REKONSTRUKSI: KESIMPULAN DAN VONIS

Setelah melewati dua tahap dalam metode penelitian tersebut, kedua disiplin ilmu kembali memasuki tahap yang sama, yaitu rekonstruksi. Rekonstruksi menjadi suatu bentuk penyajian kembali terhadap apa yang pernah terjadi. Dalam ilmu sejarah, rekonstruksi merupakan bentuk laporan atas hasil penerapan metode penelitiannya, yang merupakan upaya

untuk menyajikan kembali peristiwa yang telah terjadi di masa lalu seobjektif mungkin. Sementara itu dalam ilmu hukum, rekonstruksi merupakan langkah untuk mengungkapkan kembali proses yang telah terjadi sehingga bisa dinilai berdasarkan aturan-aturan sah yang berlaku untuk mempertimbangkan keputusan akhir.

Mengingat ilmu sejarah lebih banyak bersifat teoritis dan eksplanatif—berbeda dengan ilmu hukum yang aplikatif rekonstruksi sebagai tahap akhir metode penelitian sejarah menjadi sarana untuk menarik suatu kesimpulan dari hasil pemikiran dan analisis atas sintesa fakta oleh sejarawan. Dengan demikian pandangan subjektif sejarawan bukan terletak pada rekonstruksi melainkan pada kesimpulan. Dalam rekonstruksi, sejarawan masih dituntut sikap yang objektif sementara dalam kesimpulan justru subjektivitas menopang penilaiannya terhadap hasil rekonstruksinya (McCarthy 2001: 142).<sup>13</sup>

Sebaliknya dalam ilmu hukum atau proses hukum, rekonstruksi bukan merupakan tahap akhir. Justru rekonstruksi sering dianggap sebagai awal dari proses melakukan tahap penilaian atau bahkan penyelidikan atas aspek atau bagian tertentu yang membutuhkan penajaman. Meskipun ada perbedaan antara perkara pidana dan persoalan perdata, rekonstruksi menjadi sarana bagi para praktisi hukum untuk memulai proses pembentukan opini mereka. Tujuan mereka adalah membuat opini yang subjektif, seperti

<sup>11</sup>Zed menyebutkan bahwa dalam proses sintesa ini, terjadi perpaduan, perbandingan dan penyusunan isu serta bukti ketika menerangkan secara terinci tentang apa yang menyangkut pokok penelitian. Dalam hal ini, pembuktian terhadap dukungan data menjadi sangat penting seperti proses pengajuan novum dalam aplikasi hukum.

<sup>12</sup>Di sini, interpretasi normatif dibedakan dari interpretasi deskriptif. Sejarawan lebih banyak menggunakan interpretasi deskriptif karena ia akan menyajikan hasil rekonstruksinya dalam bentuk eksplanasi yang terbuka bagi peluang multitasir. Sementara itu interpretasi normatif cenderung membatasi peluang itu karena berpegang pada pemahaman normatif tentang norma yang berlaku sebagai pedoman dan sekaligus tujuan (it deals with questions of what people should do, an aspect of much legal interpretation).

<sup>13</sup>Weber mengatakan bahwa objektivitas akan muncul karena adanya imajinasi sejarah dan rekonstruksi kontra-fakta. Apa yang dimaksudkan Weber adalah bahwa fakta sejarah hanya ada ketika fakta itu memang mempengaruhi terjadinya peristiwa. Jika suatu fakta yang menjadi imajinasi sejarawan tidak menyebabkan atau mengakibatkan terjadinya peristiwa, hal itu tidak bisa disebut sebagai fakta. Apa yang menarik di sini adalah bahwa pandangan Weber ini dipengaruhi oleh pandangan dari ilmu hukum yang dilontarkan oleh Johannes von Kries tentang jurisprudensi dan kriminologi.

halnya kesimpulan sejarawan. Akan tetapi jika sejarawan mengakhiri tugasnya dalam menyajikan kesimpulan, praktisi hukum menyampaikan pendapat untuk dipertimbangkan oleh lembaga peradilan, dalam hal ini majelis hakim yang berwenang dan bertanggung jawab untuk mengambil keputusan.<sup>14</sup>

Opini yang didukung bukti atau novum oleh para ahli hukum, seperti halnya kesimpulan akhir oleh sejarawan, akan dibandingkan atau dihadapkan dengan opini pihak lawan, apakah tergugat atau terdakwa. Proses perbandingan dua opini ini menjadi inti dari proses litigasi setiap lembaga peradilan. Dalam hal ini majelis hakim bertindak dalam posisi yang netral untuk menilai sampai di mana objektivitas masing-masing pihak dan akhirnya juga objektivitas dalam membenarkan atau memenangkan salah satu pihak dengan opininya. Jadi hakim bukan hanya menilai kualitas objektif dari mereka yang terlibat, tetapi dirinya juga harus bertumpu pada objektivitas untuk membuat keputusan akhir yang disebut sebagai vonis.

Dalam proses tersebut, kembali kontribusi ilmu sejarah akan muncul. Kelemahan yang terjadi dalam penanganan perkara yang dijadikan sebagai objek litigasi adalah ketimpangan antara objek dan sarana untuk menilai atau membedahnya. Terutama hal ini terjadi ketika objek perkara memiliki nilai dan latar belakang historis. Mengingat objek telah terjadi pada masa lalu, dalam arti dalam konteks temporal yang berbeda dengan masa penilaiannya, dan para penilainya tidak selalu mengetahui sendiri peristiwa itu tetapi harus tergantung

pada novum yang terdiri atas data arsip, sarana untuk menilainya sering kurang dipertimbangkan.

Dalam melakukan rekonstruksi, para praktisi hukum tidak mempunyai sarana penilaian terhadap objektivitas peristiwa kecuali dengan menggunakan peraturan yang berlaku pada saat persidangan atau penyelidikan berlangsung. Ketika objek peristiwa muncul dan terjadi dalam kurun waktu yang berbeda dengan proses rekonstruksi, hal itu tentu saja menimbulkan suatu ketimpangan penilaian yang oleh sejarawan sering disebut sebagai anakronisme. Anakronisme adalah melakukan penilaian terhadap suatu peristiwa dengan menggunakan sudut pandang yang berbeda periodenya (Fischer 1970: 133). Hal ini bukan hanya membawa pada penarikan kesimpulan yang berbeda, tetapi juga mendorong sikap subjektif yang lebih dominan daripada penilaian objektif.

Kondisi anakronis terjadi karena ada perbedaan dalam sistem hukum antara periode yang dibedakan oleh struktur kekuasaan. Di Indonesia, sistem hukum kolonial diberlakukan pada masa penjajahan Belanda dan terutama ketika pemerintah kolonial Belanda menerapkan prinsip *konkordantie*, yaitu pemberlakuan hukum positif Barat model Eropa untuk wilayah jajahan di Hindia Belanda. Hal itu ditandai oleh penerbitan *Regeerings Reglement* 1854 yang memperbarui sistem hukum yang telah ada dan mengawali sistem hukum baru sampai akhir masa pemerintahan kolonial Belanda pada 1942.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Rekonstruksi dalam arti kata yuridis sebenarnya lebih banyak digunakan dalam konteks pidana. Pengertian ini mulai muncul pada akhir abad ke-19 ketika ada upaya untuk menganalisis kejahatan terhadap harta (property crime). Tujuannya untuk memastikan struktur kejahatan dan beratnya hukuman (lihat Lacy, Wells dan Quick 2003: 322).

<sup>15</sup>Pengundangan *Regeerings Reglement* (RR) pada 1854, yang dimuat dalam *Staatsblad van Nederlandsch Indië* 1855, menandai periode baru dari sejarah hukum di Indonesia karena sejak itu prinsip hukum positif Barat diberlakukan bagi rakyat Hindia Belanda sebagai koloni. Meski sejak 1830 telah berlaku RR, pada hakikatnya ada perbedaan besar antara keduanya karena dalam RR 1854 dasar-dasar aplikasi hukum Barat lebih jelas termasuk juga objeknya, yaitu status kekawulaan di tanah koloni (lihat *Mirandole* 1867:16-7).

Meski sistem hukum kolonial telah berakhir secara resmi seiring surutnya kekuasaan rezim Hindia Belanda, perangkat dan struktur hukumnya masih berlaku dan diadopsi oleh pemerintah Republik Indonesia setelah 1945. Lembaga peradilan dan institusi hukum lainnya yang merupakan warisan dari struktur hukum Belanda tetap difungsikan bahkan memiliki nilai yang lebih strategis dan lebih berwenang dibandingkan institusi hukum adat yang berlaku sebelum penerapan hukum positif.

Selain itu, warisan sistem hukum kolonial tampak dari aturan yang masih berlaku. Meski ada upaya pemerintah Republik Indonesia untuk menyusun peraturan yang berbeda dan lebih bercorak nasional daripada kolonial, hal itu masih memerlukan waktu dan tenaga yang lama sehingga produk hukum yang dihasilkan masih belum bisa segera diterapkan. Selama masa penantian ini, aturan hukum positif kolonial masih tetap diterapkan sebagai pedoman hukum. Selain itu juga banyak aturan hukum yang baru dibuat ternyata mengandung adopsi dari sebagian aturan yang telah berlaku pada era kolonial.

Perubahan yang terjadi dalam peraturan tersebut terutama ketika proses Indonesianisasi produk hukum mulai menunjukkan hasilnya, diikuti dengan perubahan pandangan yang menganggap bahwa hukum kolonial tidak lagi berlaku dan digantikan dengan sistem hukum nasional. Hal tersebut memang benar, namun kelemahan muncul ketika peristiwa yang menjadi objek hukum terjadi sejak era kolonial dan belum selesai hingga masa pemerintahan nasional, bahkan hingga sekarang. Sementara itu peraturan yang saat itu berlaku tidak lagi digunakan atau bahkan tidak lagi ditemukan dan

diketahui oleh para ahli dan praktisi hukum sekarang.

Dalam situasi tersebut, bisa diduga bahwa para praktisi hukum terjebak dalam persoalan kontekstual. Persoalan kontekstual tidak bisa diselesaikan dengan pendekatan tekstual, seperti tuntutan penerapan metode interpretasi normatif. Penyelesaian kasus tersebut, terutama ketika sejumlah aturan hukum khususnya perdata terdapat kemungkinan berlaku surut, harus dikembalikan pada konteks temporalnya. Dengan kata lain, konteks ketika objek peristiwa itu muncul harus dijelaskan dan dinilai berdasarkan aturan yang berlaku saat itu. Dalam hal ini kontribusi ilmu sejarah kembali diperlukan dengan tahap rekonstruksinya.

Meski rekonstruksi sejarawan tidak dimaksudkan untuk menarik kesimpulan yang dijadikan vonis, kesimpulan sejarawan bisa dipertimbangkan oleh hakim dalam membe-rikan penilaian terhadap adu opini dan novum para pelaku litigasi. Kesimpulan sejarawan ini kemudian bisa diangkat sebagai *history opinion* (pendapat sejarawan) yang memiliki kedudukan sah dan formal seperti halnya *legal opinion* atau pendapat ahli hukum.<sup>16</sup>

Dengan menjadikan *history opinion* sebagai kesimpulan, aspek subjektivitas dalam kesimpulan hasil rekonstruksi oleh sejarawan tidak lagi dianggap sebagai kendala untuk menarik pendapat. Hal ini

<sup>16</sup>Legal opinion adalah pendapat hukum yang bersifat normatif dan netral untuk memberikan dasar bagi pengambilan keputusan atas suatu objek perkara. Opini ini terdiri atas tiga macam, yaitu opini tidak bersyarat seperti yang diterapkan oleh seorang pengacara terhadap fakta hukum sebagai bentuk kesimpulan yang bebas dan tidak mengikat, opini bersyarat yaitu opini yang mengandung pengecualian atau batasan-batasan yang tidak berlaku pada kasus khusus, dan opini beralasan atau yang membutuhkan penjelasan yaitu untuk menjelaskan hubungan antara aturan dalam hukum sendiri dan fakta hukum yang ada (lihat Sterba 2003: 11-2).

disebabkan oleh pertimbangan bahwa opini tersebut berasal dari tenaga ahli di bidangnya, yang dalam hal perkara tersebut dianggap netral. Netralitas ini diperoleh dari kenyataan bahwa antara peristiwa dan penilaian terdapat rentang waktu yang berbeda, dan sejarawan sebagai pembuat opini tidak terlibat dalam peristiwa tersebut atau tidak memiliki kepentingan yang subjektif sehingga pendapatnya bisa dijadikan sebagai dasar untuk menambah pertimbangan majelis hakim dalam membuat vonis.

### ARSIP SEBAGAI NOVUM

Selain perbedaan dalam metode antara ilmu sejarah dan ilmu hukum, dan kontribusi metode sejarah dalam proses dan penyelesaian masalah litigasi, keduanya memiliki kesamaan tetapi sekaligus perbedaan pada suatu hal, yaitu penelusuran dan penggunaan arsip sebagai bahan bukti. Kedua disiplin ilmu tersebut mengakui arsip menjadi sumber informasi yang valid dan formal sehingga memiliki nilai yang penting dan strategis sebagai sarana pembuktian melalui proses rekonstruksi.

Terlepas dari proses dan aktivitas penelusuran arsip, yang dalam ilmu sejarah disebut sebagai *heuristic*, pandangan kedua ilmu tersebut menunjukkan perbedaan dalam menilai arsip itu sendiri. Perbedaannya terletak dan tidak bisa dilepaskan dari perbedaan pemahaman fakta di antara keduanya. Dalam ilmu sejarah, fakta merupakan hasil pengangkatan makna dari informasi yang dimuat oleh arsip dan masih bersifat abstrak dalam pemikiran sejarawan, sementara fakta hukum lebih merupakan

bentuk kenyataan yang terwujud.<sup>17</sup>

Bertolak dari pandangan tersebut, keduanya memiliki perbedaan yang menentukan dalam menggunakan arsip serta mempengaruhi hasil akhir dari proses verifikasi baik terhadap arsip maupun terhadap seluruh hasil rekonstruksi faktanya. Suatu perbedaan yang paling besar adalah pandangan dari kalangan ahli dan praktisi hukum bahwa produk merupakan hal yang paling penting, sementara bagi sejarawan produk tidak mungkin bisa dipahami atau diuji kebenarannya tanpa melihat suatu proses.

Bagi ahli hukum, produk menjadi yang terpenting sebab dengan produk, semua perubahan struktur akan terjadi. Apapun proses yang ditempuh, produk sebagai hasil akhir menjadi titik tolak dan dasar legalitas yang tertinggi bagi suatu pengambilan keputusan, pembuatan sistem hukum dan bahkan pembentukan struktur baru. Meskipun proses berlangsung lama dan rumit atau kompleks, hal itu tidak terlalu dipersoalkan sejauh tidak terdapat penyimpangan dari sistem yang berlaku dan masih berada di dalam lingkup struktur hukum yang sah. Produk yang muncul dari proses tersebut menjadi puncak dari semuanya dan digunakan sebagai landasan berpijak yang sah dan valid.

Dalam konteks historis, *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) yang diterbitkan oleh pemerintah Belanda pada 1870 telah melewati suatu proses yang panjang, dimulai sejak hasil laporan

<sup>17</sup>J. F. M. Hunter, "On Whether History Has a Meaning," dalam van der Dussen dan Rubinoff (1991: 106). Sejarawan E. H. Carr membedakan antara fakta sejarah dan fakta dasar (basic fact). Menurut Carr, fakta dasar masih merupakan kenyataan yang mentah, dalam arti belum diinterpretasikan oleh sejarah. Interpretasi sejarawan atas fakta dasar yang menghasilkan pendapat dalam pikiran sejarawan disebut sebagai fakta sejarah. Dari situ bisa diduga bahwa fakta hukum sebagai suatu kenyataan merupakan fakta dasar menurut versi Carr.

penelitian oleh Gubernur Jenderal Duymaer van Twist pada 1852 terhadap kondisi kehidupan social-ekonomi masyarakat Hindia Belanda, khususnya di daerah yang terkena pemberlakuan *Cultuurstelsel*. Laporan ini menjadi dasar perdebatan bukan hanya apakah *Cultuurstelsel* perlu dipertahankan kelangsungannya, melainkan juga perlukah penataan baru terhadap sistem kepemilikan tanah di Hindia Belanda, khususnya di Jawa dan Madura.<sup>18</sup>

Fenomena di atas menjadi agenda perdebatan yang terus-menerus di kalangan sejumlah anggota parlemen (*Tweede Kamer*) di Den Haag, yang melibatkan perbedaan dari kepentingan hingga ideologi. Di satu sisi mereka yang menghendaki dominasi eksploitasi oleh negara mendukung sistem yang mirip dengan *Cultuurstelsel* jika sistem itu memang harus diakhiri, sementara di sisi lain mereka yang menginginkan kebebasan berusaha di tanah koloni menghendaki sistem baru yang mengeliminasi peran negara.<sup>19</sup> Mengingat keduanya mempunyai objek yang sama yaitu tanah, penduduk dan hubungan antara tanah-penduduk, ketiganya menjadi sasaran perdebatan bagi bentuk pengaturannya yang baru. Hasil perdebatan itu adalah *Agrarische*

*Wet* yang menjadi dasar hukum bagi peraturan tentang status tanah dan sistem kepemilikan tanah di Jawa dan Madura, di luar *Vorstenlanden* dan tanah-tanah partikelir (*particulier landerijen*).<sup>20</sup>

Dari perkembangan tersebut, para ilmuwan dan praktisi hukum menekankan titik berat pada produk, yaitu *Agrarische Wet*. Mereka menganggap bahwa Undang-Undang ini merupakan puncak tertinggi yang dibutuhkan karena memiliki nilai legalitas sebagai dasar pembuatan peraturan lain sekaligus sebagai payung hukum bagi aplikasi dan pembentukan struktur baru. Bagi mereka, proses menuju pembentukan dan terwujudnya undang-undang itu tidak terlalu penting untuk dipertimbangkan kecuali terbatas sebagai latar belakang. Ketika hal itu diterapkan dalam pemahaman mereka tentang arsip, mereka menganggap bahwa arsip yang memuat proses perdebatan di parlemen dan pandangan yang mendasarinya sebagai klasifikasi arsip korespondensi yang hanya bernilai otentik tetapi tidak memiliki nilai legalitas. Sebaliknya produk perdebatan itu, yaitu *Agrarische Wet* 1870, dianggap sebagai arsip yang

<sup>18</sup> Lihat van Twist (1863: 104). Sebenarnya hasil penyelidikan van Twist tidak sekaligus mengakhiri *Cultuurstelsel*, namun mengusulkan pada penggantian kerja wajib dengan kerja bebas dan hal itu disahkan dalam sebuah undang-undang demi kepastian hukum bagi pelaksanaannya. Van Twist menyatakan bahwa ide tersebut bisa diwujudkan berdasarkan pada kontrak langsung antara negara dan rakyat dengan sistem upah atau rakyat diberi kesempatan bekerja di luar kewajiban kerja adat.

<sup>19</sup> Sejarawan Belanda Cornelis Fasseur menegaskan bahwa pertentangan antara kedua kepentingan ini, khususnya desakan kelompok pengusaha liberal yang dimotori oleh para pengusaha gula di Jawa, lebih dominan dalam mengakhiri *Cultuurstelsel* daripada tulisan atau kritik para tokoh humanis seperti Douwes Dekker dengan Max Havelaar dan Baron van Hoevell. Pemerintah Belanda lebih mempertimbangkan prospek keuntungan ekonomi yang muncul dari eksploitasi oleh modal swasta daripada suara humanis untuk menghormati hak-hak dan martabat orang pribumi (lihat Fasseur 1992: 227).

<sup>20</sup> *Staatsblad van Nederlandsch Indië* 1870 nomor 55. UU ini mengecualikan *Vorstenlanden* (daerah raja-raja Jawa di Surakarta dan Yogyakarta) dengan pertimbangan bahwa kekuasaan atas wilayah itu tidak dijalankan oleh pemerintah Hindia Belanda melainkan oleh raja-raja Jawa yang menerapkan aturan hukum adat mereka. Sementara itu tanah-tanah partikelir mempunyai peraturan sendiri yang dimuat dalam *Staatsblad van Nederlandsch Indië* 1836 nomor 19, yang menyatakan bahwa tuan tanah memiliki hak milik mutlak atas tanah dan berdasarkan hak milik itu ia berhak melakukan pemungutan seperti yang dilakukan oleh negara atas penghuninya (*uit kracht van de directe eigendomsrecht, is hij bevoegd tot het heffen van een andeel in den oogst of opbrengst van alle gronden, die door de Inlandsche bevolking bebouwdt of vruchtgevend gemaakt zijn of worden*). Lihat van Assen (1872: 29).



mengandung nilai legalitas.<sup>21</sup>

Hal serupa juga diterapkan bagi jenis produk hukum lain seperti surat keputusan (*besluit*) terutama yang dikeluarkan oleh pejabat kolonial yang berwenang untuk itu atau lembaga hukum yang berhak untuk itu. Bagi lampiran surat-surat keputusan, seperti agenda atau surat-surat pejabat tinggi koloni, semua diklasifikasikan sebagai arsip korespondensi dan hanya bernilai administratif. Arsip demikian tidak bisa dijadikan sebagai dasar pembuatan keputusan terutama untuk proses litigasi perdata atau tata usaha negara. Hanya dalam proses penyidikan untuk kepentingan pidana, arsip administrasi bisa digunakan sebagai novum karena lebih difokuskan pada subjek daripada materi penyidikan.

Pandangan tersebut bukan hanya berlaku bagi produk hukum pada era kolonial, melainkan juga di bawah sistem pemerintahan nasional Republik Indonesia. Undang-Undang Nasionalisasi 1958 dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960, misalnya, dua produk hukum yang sangat mempengaruhi aset kekayaan negara, lebih ditekankan pada bentuk produknya daripada proses pembuatannya. Begitu juga dengan bentuk peraturan atau perundang-undangan lain yang dihasilkan oleh proses hukum dan oleh lembaga formal yang berwenang pada masa pemerintahan nasional, sejauh termasuk dalam tata perundang-undangan nasional Indonesia dianggap memiliki nilai legalitas dengan tidak terlalu mempersoalkan proses penyusunannya.

<sup>21</sup>Salah satu bukti bahwa peraturan ini mengandung nilai legalitas tinggi adalah pelimpahan kewenangan kepada negara menjadi pemilik semua tanah yang dianggap tidak bertuan dan dijadikan sebagai tanah bebas milik negara (*domeinverklaring*). Sejak itu di Indonesia dikenal tanah milik negara (*staatsdomein*) yang berpeluang untuk diminta oleh rakyat, dan tanah milik pemerintah (*gouvernement grond*). Lihat Ardiwilaga (1960: 10).

Bagi sejarawan, antara proses dan produk tidak bisa saling dipisahkan. Keduanya mempunyai nilai dan bobot yang sama, karena ilmu sejarah menganggap keduanya menjadi bagian dari peristiwa masa lalu yang sama-sama berperan dalam membentuk suatu struktur baru. Tanpa proses tidak mungkin ada produk, sebaliknya proses tanpa produk merupakan suatu rangkaian peristiwa tak bermakna. Dengan demikian, bagi sejarawan antara proses dan produk berlaku hubungan kausalitas, yang jika ditarik lebih jauh sebagai suatu bentuk rangkaian fenomena, akan bisa diangkat sebagai suatu bentuk pola khusus.

Dengan menggunakan contoh tersebut, kelahiran *Agrarische Wet* 1870, bagi sejarawan, tidak bisa dipisahkan dari latar belakang penerapan kebijakan dominasi negara yang terwujud dalam *Cultuurstelsel*. Oleh karena itu kemunculan produk hukum ini hanya merupakan akibat dari suatu rangkaian peristiwa penting dan strategis yang menentukan kebijakan kolonial. Dengan kata lain, sejarawan lebih menekankan kepentingan kolonial yang lebih dominan daripada *Agrarische Wet* itu sendiri. Dengan memahami kepentingan kolonial yang dominan dalam sistem eksploitasi ekonomi di tanah koloni, sejarawan bisa memahami isi *Agrarische Wet* secara lebih objektif tanpa harus melakukan interpretasi normatif seperti yang dilakukan para ilmuwan hukum.

Proses pembuatan peraturan itu, mulai dari hasil penyelidikan Van Twist atau bahkan lebih mundur lagi yaitu sejak Undang-Undang Liberal di Belanda 1848 berlaku, yang ironisnya diterima oleh para ilmuwan hukum sebagai tonggak baru dalam penerapan hukum positif di tanah

koloni Hindia Belanda, merupakan suatu fenomena yang penting untuk dicermati dan dianalisis oleh sejarawan (Lewin 2009: 26).<sup>22</sup> Dalam proses tersebut, sejarawan bukan hanya bisa memahami sistem yang berlaku untuk menempatkan objek peristiwa dalam konteks yang tepat, tetapi juga mengungkapkan bagaimana pengaruh negara induk dan hubungan para pembuat kebijakan di negara induk terhadap tanah koloni Hindia Belanda. Hal ini menjadi sangat penting untuk menjelaskan kemunculan *Agrarische Wet* dan ide-ide apa yang mempengaruhi pasal-pasal di dalamnya, untuk mengarah pada kepentingan apa yang ingin dicapai oleh para pembuat peraturan itu.

Ketika diterapkan dalam produk hukum pemerintahan nasional Republik Indonesia, pola serupa juga bisa ditemukan. Kemunculan Undang-Undang Nasionalisasi 1958 tidak bisa dipisahkan dari tindakan Pemerintah Republik Indonesia secara sepihak untuk membatalkan kesepakatan Konferensi Meja Bundar 1956, yang berarti harus ditarik ke belakang hingga keputusan KMB 1949. Ketika mencermati keputusan KMB dan aplikasi serta pengaruhnya pada kehidupan dunia usaha khususnya aset negara, makna nasionalisasi dalam arti hukum perlu ditinjau kembali mengingat sejak tercapainya KMB, sejumlah badan usaha milik Belanda telah dialihkan kepemilikannya kepada pemerintah Indonesia.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Tonggak ini diletakkan oleh pemberlakuan semua peraturan hukum di Belanda terhadap kawula koloni Hindia Belanda, meskipun pada awalnya hanya untuk orang Eropa. Kemudian pada tahun-tahun berikutnya diberlakukan bagi kawula pemerintah kolonial, yaitu orang Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*).

<sup>23</sup>Badan usaha yang dimaksudkan di sini adalah badan usaha yang dikelola oleh dan dengan modal milik negara seperti *Staatsspoor*, pegadaian, perusahaan pelabuhan, dan pengelolaan garam di antaranya. Hal ini terjadi sesuai dengan

Undang-Undang Nasionalisasi 1958 tersebut, yang diterima baik oleh ilmuwan hukum maupun oleh sejarawan sebagai tonggak baru dalam sistem hukum dan ekonomi di negara ini, menjadi awal dari serangkaian peristiwa dan perubahan kebijakan nasional yang mengarah pada kemunculan Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Bagi ilmuwan hukum proses antara keduanya tidak langsung berhubungan, sementara bagi sejarawan antara keduanya memiliki keterkaitan yang erat. Faktor yang menghubungkannya di antaranya adalah peraturan pemerintah yang melarang orang-orang Belanda untuk tinggal di Indonesia dan diundangkan pada 1959, sebagai suatu kendala utama untuk merundingkan penyelesaian masalah yang muncul akibat nasionalisasi. Aset yang mereka tinggalkan bersama dengan aset perusahaan Belanda yang dinasionalisasi tidak memiliki status yang jelas, dan bersama dengan struktur agraria lama yang tidak lagi relevan, menuntut adanya penataan baru dan mengarah pada munculnya UUPA 1960. Rangkaian ini menjadi suatu topik pembahasan khusus oleh sejarawan yang mengungkap unsur kausalitas di dalamnya, sementara hal itu meski diterima kebenarannya oleh ilmuwan hukum namun sering tidak terlalu dipertimbangkan.

## **PENUTUP**

Meskipun tujuan penulisan ini untuk menunjukkan kontribusi ilmu sejarah bagi penyelesaian kasus litigasi yang merupakan domain dari ilmu hukum, tidak tertutup kemungkinan bahwa dari tulisan

pelimpahan kekuasaan dari pemerintah Hindia Belanda kepada Republik Indonesia Serikat. Proses ini sering disebut sebagai Indonesianisasi, untuk membedakan dengan nasionalisasi yang terjadi pada 1958 terhadap perusahaan swasta Belanda. Dalam konteks hukum, istilah 'Indonesianisasi' tidak ditemukan dibandingkan nasionalisasi (lihat Howard Dick, "Formation of Nation State, 1930s-1966," dalam Dick, dkk. 2002: 182).

ini bisa disimpulkan bila antara ilmu hukum dan ilmu sejarah bisa melakukan sinergi demi pengembangan keduanya, terutama dalam bidang metodologi dan aplikasi.

Melalui metodenya, ilmu sejarah jelas bisa memberikan kontribusi yang besar bagi penyelesaian kasus litigasi yang sering menimbulkan kendala bagi ilmu hukum, terutama ketika objek sengketa mempunyai latar belakang dan keterkaitan yang erat dengan peristiwa pada masa lalu. Peristiwa ini, dari aspek temporal dan juga bisa dari aspek spasial, sering tidak memungkinkan perangkat dalam metodologi ilmu hukum untuk menjangkaunya. Baik dari aspek metode maupun materi yaitu data sebagai *novum* yang formal dan legal, kesulitan untuk membuat keputusan yang valid dan benar terhadap perkara kerap kali dihadapi oleh para praktisi hukum.

Dengan penerapan metode sejarah, terutama dalam bidang perkara perdata dan sedikit banyak juga tata usaha negara atau administrasi negara yang mempunyai peluang berlaku surut dan bernuansa historis, praktisi hukum akan sangat tertolong dan memperoleh jalan untuk mengambil keputusan yang objektif serta adil. Beberapa titik kelemahan yang terdapat dalam paradigma praktisi hukum

yang lebih menekankan pada produk sehingga mengalami hambatan ketika memutuskan suatu bentuk gugatan seperti yang terjadi di Mahkamah Konstitusi belakangan ini terhadap keabsahan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 1958 tentang nasionalisasi perusahaan Belanda, bisa diisi dengan kajian historis yang memadukan proses dan produk. Dari situ, keputusan yang dibuat oleh praktisi hukum akan diperkuat secara formal berdasarkan kajian yang didukung oleh data resmi.

Sementara itu bagi sejarawan, cara bekerja dan cara berpikir praktisi dan ilmuwan hukum juga membawa dampak positif pada pemikiran mereka. Sifat pemikiran ilmuwan hukum yang lebih menekankan pada pendekatan normatif formal akan menekan unsur subjektivitas dalam interpretasi dan rekonstruksi peristiwa masa lalu, seperti yang sering dialami oleh sejarawan ketika menggunakan pendekatan ilmu politik atau menulis tentang peristiwa politik. Pendekatan normatif bisa digunakan untuk melakukan interpretasi arsip sebagai data yang akan mengeliminasi kelemahan subjektivitas sejarawan untuk mengambil fakta dan melakukan sintesa fakta yang mengarah pada proses rekonstruksi.

**DAFTAR ACUAN**

- Ardiwilaga, R. (1960), *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Masa Baru.
- van Assen, W. (1872), *De agrarische wet en het koninklijk besluit tot hare uitvoering*. Amsterdam, C. A. Spin en Zoon.
- Dick, H., dkk. (2002), *The Emergence of National Economy: An Economic History of Indonesia 1800–2000*. St. Leonard, N.S.W., Allen & Unwin.
- van der Dussen, W. J. dan L. Rubinoff (1991), *Objectivity, Method, and Point of View: Essays in the Philosophy of History*. Leiden, E. J. Brill.
- Fasseur, C. (1992), *The Politics of Colonial Exploitation: Java, the Dutch and the Cultivation System*. Ithaca, N.Y.: Cornell Southeast Asia Program.
- Fischer, D. H. (1970), *Historians' Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*. New York: Harper and Row.
- Greenawalt, K. (1992), *Law and Objectivity*. Oxford: Oxford University Press.
- de Groot, B. (2005), *Overzicht van het burgerlijke recht*. Mechelen: Kluwers.
- Jessup, J. E. dan R. W. Coackley (1979), *A Guide to the Study and Use of Military History*. Washington: U.S. Government Printing Office
- Lacy, N., C. Wells dan O. Quick (2003), *Reconstructing Criminal Law: Text and Material*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, G. C. C. (2009), *Het hoger beroep en het cassatie beroep in burgerlijke zaken in de Nederlandse Antillen en Aruba*. Hoofddorp: Kluwer.
- McCarthy, G. E. (2001), *Objectivity and the Silence of Reason: Weber, Habermas and the Methodological Disputes in German Sociology*. New Jersey: Transaction Publ.
- Merryman, J. H. (2007), *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mirandole, C. J. F. (1867), "De hervorming der rechtsbedeeling in Indië," *Tijdschrift voor Nederlandsch Indië*, tanpa nomor.
- Sreedharan (2007), *A Manual of Historical Research Methodology*, Trivandhum: Centre for South Indian Study.
- Sterba, M. J. (2003), *Legal Opinion Letters: A Comprehensive Guide to Opinion Letter Practice*. New York: Aspen Publishers.
- van Twist, A. J. D. (1863), *Beraadslagingen in de zittingen der Tweede Kamer van de Staten Generaal*. 's-Gravenhage: Landsdrukkerij.
- Wagner, K. (2014), *Burgerlijk procesrecht in hoofdlijnen*. Apeldoorn: Maklu Uitgevers.
- Zed, M. (2008), *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor.

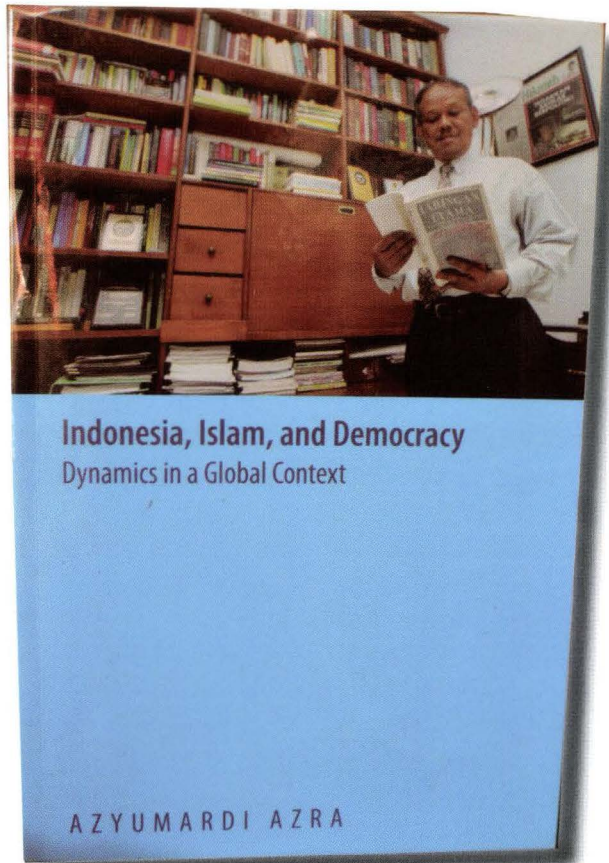
## Resensi Buku

# Wajah Islam dalam Demokrasi Indonesia

Penulis : Azyumardi Azra  
Judul Buku : Indonesia, Islam, and Democracy: Dynamics in a Global Context  
Penerbit : Solstice Publisihing  
Tahun Terbit : 2006  
Jumlah Halaman : viii+242 halaman  
ISBN : 979-99888-1-0

“**H**idup memang dijalani ke depan,” ucap Soren Kierkegaard suatu kali, “tetapi dipahami ke belakang.” Kita, acap kali, sebagaimana ucapan filsuf kenamaan Denmark itu, memahami konteks keseluruhan peristiwa ketika rangkaian kejadian yang membentuknya telah rampung. Kita hanya dapat melihat struktur dan pola ketika prosesnya dianggap tuntas.

Kesan itulah yang didapat ketika membaca *Indonesia, Islam, and Democracy: Dynamics in a Global Context*. Kumpulan tulisan berbahasa Inggris Azyumardi Azra menyuguhkan gambaran tentang kiprah Islam dalam perjalanan demokrasi Indonesia. Tulisan dalam kumpulan ini dibuat dalam kurun waktu antara 2002–04 dan mengisahkan peristiwa yang tengah terjadi pada masanya. Buku lawas tetapi mengemas isu yang masih relevan hingga saat ini.



Ketika tulisan-tulisan ini dikumpulkan dan dibaca kembali, pemahaman kita terhadap dinamika Islam dalam demokrasi Indonesia menjadi utuh dan lengkap. Cara pandang bisa menjadi berbeda dan nilai-nilai yang dipercaya dapat berubah. Semua didekonstruksi dan ditafsir ulang. Begitu pun dengan pikiran dan ide Azra dalam setiap tulisannya. Kita, para pembaca, memiliki kewenangan penuh untuk menafsir kembali atas gambaran yang diberikan. Apa yang kita tangkap saat ini akan berbeda dengan ketika tulisan-tulisan ini masih berupa makalah seminar yang terserak. Rasanya, alasan inilah mengapa mengumpulkan dan menerbitkan kembali tulisan yang sudah ada menjadi penting untuk dilakukan.

Buku ini terbagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama "Indonesia, Islam, and Democracy" menyajikan lima bab. Pada bab pertama, Azra membuka wacana dengan tangkas tentang fenomena banyak negara-bangsa yang menjadi demokratis setelah Perang Dingin. Akan tetapi, kecenderungan ini tidak terjadi di negara-negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam (halaman 3). Ada anggapan bahwa Islam tidak selaras dengan nilai-nilai demokrasi. Pandangan ini mulai terbantahkan ketika ada beberapa negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam mulai tumbuh dan berkembang menjadi negara yang demokratis, termasuk di dalamnya Indonesia.

Secara khusus, Azyumardi Azra menelisik peran Islam pada masa reformasi hingga kepemimpinan Megawati Soekarnoputri. Dari sudut ini, Azra melihat perubahan wajah Islam di dalam proses demokratisasi. Ia menjelaskan bahwa salah satu penyebab

kejatuhan rezim Soeharto adalah berkat dorongan beberapa cendekiawan Muslim yang menjadi aktor intelektual pemunduran sang presiden. Pada saat B. J. Habibie memimpin, sistem multipartai diberlakukan. Kebijakan ini mendorong setiap elemen masyarakat secara terbuka dan luas untuk berpartisipasi secara politis. Pada saat itu, gerakan Islam-politis mengambil momentum untuk kembali hadir.

Tak pelak, kehadiran gerakan Islam-politis menjadi paradoks. Di satu sisi, pada akhir masa Orde Baru, basis massa Islam turut berkontribusi dalam menggulingkan sistem pemerintahan yang otoriter di bawah kuasa Soeharto. Di sisi lain, dalam kemunculan gerakan Islam-politis terdapat kelompok radikal yang cenderung bersifat otoriter, juga memiliki momentum untuk bangkit. Menurut Azyumardi Azra, perkembangan politik kelompok Islam ini adalah salah satu yang paling jelas terlihat. Kemunculan mereka telah menimbulkan kekhawatiran bagi sebagian orang. Gerakan ini ditengarai memiliki nilai-nilai yang berlawanan dengan demokrasi.

Kekhawatiran yang menjadi wajar ketika melihat berbagai kenyataan yang terjadi. Lahirnya partai Islam yang bukan lagi berlandaskan Pancasila, keinginan sebagian kelompok yang menuntut pemberlakuan dan penerapan syariat Islam, serta pertumbuhan yang pesat berbagai organisasi radikal merupakan alasan ketakutan gagalnya proses transisi menuju demokrasi. Hal itu semakin nyata dengan kembalinya ide pembentukan negara berdasarkan Islam di Indonesia. Nasib demokrasi dan pluralisme masa depan menjadi tanda tanya besar. Robert W. Hefner, antropolog asal Amerika, menyatakan bahwa tidak ada pola

peradaban tunggal dalam politik Islam. Menurutnya, pembentukan bangsa pada era modern hanya akan menimbulkan peningkatan kontestasi politik dan kemajemukan (halaman 6).

Situasi tersebut terbukti di Indonesia. Bersamaan dengan kebangkitan demokrasi, ide penerapan Islam secara *kaffah* (menyeluruh) baik secara kesatuan agama (*al-din*) dan negara (*al-dawlah*) telah menimbulkan tensi tinggi antara Islam dan demokrasi. Dialog dan diskusi tentang hal ini tidak pernah berakhir pada kesimpulan tunggal.

Terdapat tiga bentuk negara yang menjadi aspirasi umat Islam di Indonesia. Pertama, negara-bangsa dalam bentuk republik, yang saat ini dipakai. Bentuk negara ini digugat karena tidak dapat membuktikan diri sebagai bentuk dan sistem yang tepat untuk meningkatkan kesejahteraan. Kedua, negara Islam (*al-dawlah, al-Islamiyah*) dengan syariat sebagai hukum utamanya. Bentuk ini yang kini tengah diperjuangkan oleh sebagian organisasi Islam. Pemerintah Indonesia mengizinkan Provinsi Aceh dulu bernama Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian menjadi Provinsi Nanggore Aceh Darussalam untuk menerapkan hukum Islam sebagai bagian dari upaya perdamaian. Ketiga, sistem kekhalifahan dunia. Dasar ide ini lebih kepada romantisme historis religius. Sistem ini menginginkan semua umat muslim di dunia berada di bawah satu pemerintahan Islam yang tunggal.

Dinamika itulah yang terus berlanjut dan berulang. Pada 1950-an, sejarah mencatat gerakan usaha mengganti Pancasila dengan Islam. Kartosuwirjo pernah melakukannya dengan gerakan Darul Islam dan mendirikan Negara Islam

Indonesia di Jawa Barat. Hal serupa juga dilakukan oleh Daud Beureuh di Aceh. Pada masa Orde Baru, gerakan Islam lebih bersifat kultural, bukan politis. Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia merupakan salah satu bentuk gerakan Islam kultural pada saat itu. Pada periode tertentu, Soeharto memang berusaha merangkul umat muslim dan mendorong mereka untuk tidak melakukan kegiatan politik.

Pada bab-bab selanjutnya di bagian pertama, Azra membedah perjuangan umat Islam secara spesifik pada masa pasca Orde Baru di bawah kepemimpinan B. J. Habibie, Abdurahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Isu Islam dan demokrasi secara umum pada masa-masa itu adalah usaha menerapkan ide negara dan syariat Islam. Prosesnya menjadi menarik ketika umat Islam, yang diwakili oleh organisasi Islam dengan berbagai tingkat militansinya, berusaha mengatur dan menyesuaikan strategi perjuangannya. Perbedaan pendapat terjadi di antara sesama organisasi Islam.

Secara jelas, meskipun tidak eksplisit, Azra tampaknya mengamini ide Nurcholis Madjid yang terkenal, “Islam yes, partai Islam no,” dan konsep melokalkan Islam di Indonesia. Menurut pendapat mereka, lahirnya partai-partai Islam yang jumlahnya banyak pada masa Reformasi, bisa berimbas kepada disintegrasi bangsa.

Azyumardi Azra memberikan solusi normatif terhadap persoalan tersebut. Ia menulis, *“In conclusion, the key to addressing the issue, including he appeals by, and attempt of, certain group of Muslims for the implementation of Shari’ah, as well as increased radicalism among certain splinter groups are; firstly, re-strengthening of the state and good*

*governance; secondly, enhancement of law and order; and lastly speeding up economic recovery*” (halaman 26).

Pada bagian kedua, “Islam, Indonesia, and the International Order,” Azyumardi Azra menganalisis dengan cara yang lebih “aman.” Ia menyatakan bahwa politik luar negeri Indonesia terhadap negara-negara muslim tidak berdasar pada pertimbangan agama, tetapi pertimbangan ekonomi dan kemanusiaan. Dukungan Indonesia terhadap Palestina, ungkap Azra, tidak berdasar pada solidaritas Islam tetapi lebih kepada kemanusiaan (halaman 92). Ia juga menyampaikan pendapat yang relatif aman berkaitan tentang Perang Teluk pada 1991. Ia menerima pendapat Soeharto, presiden Indonesia kala itu, bahwa perang tersebut merupakan pengingkaran terhadap kemanusiaan tanpa melihat sisi lain bahwa sang presiden memiliki rekam jejak pelanggaran hak asasi manusia. Begitu pun dengan pendapat bahwa intervensi militer Indonesia di Timor Timur merupakan usaha pengintegrasian wilayah tersebut ke Indonesia, tanpa analisis lebih jauh (halaman 74).

Argumentasi terkuat yang disampaikan Azyumardi Azra terletak pada bagian akhir bukunya, “The Dynamics of Islamic Movements.” Secara meyakinkan, ia menyampaikan, Islam di Indonesia lebih toleran dan moderat. Pola penetrasi pengaruh Islam di Indonesia pada masa awal kedatangannya yang akomodatif dengan budaya lokal masyarakat menjadikan Islam sebagai agama yang damai dan egaliter. Azra pun dengan tegas menolak anggapan Islam di Indonesia buruk dan tidak murni karena berakulturasi dengan budaya lokal tersebut (halaman 211–2).

Azra menyatakan bahwa kemunculan Islam yang radikal merupakan akibat

pemahaman yang tidak menyeluruh terhadap ayat-ayat Al Quran dan diperkuat oleh ketidaksatabilan politik dan ekonomi. Pendekatan untuk merangkul kelompok radikal ini harus dilakukan dengan sikap adil, objektif dan proaktif bukan dengan cara yang reaktif dan defensif. Pendekatan yang disebut terakhir hanya akan mengarah kepada lingkaran setan dan terorisme (halaman 158).

Catatan kunci, yang diletakkan pada bagian *postscript*, adalah pernyataan bahwa Islam di Indonesia tidak berlawanan dengan demokrasi. Menurutnya, ada banyak prinsip dalam Islam yang sejalan dengan demokrasi (halaman 214). Azra juga menekankan bahwa kegagalan demokrasi di banyak negara mayoritas berpenduduk muslim disebabkan oleh faktor selain agama. Ia menyebut lemahnya keadaan ekonomi, keterbelakangan pendidikan, kurangnya modal sosio-kultural, dan intervensi negara Barat yang membantu rezim anti-demokrasi merupakan faktor yang menentukan kegagalan itu (halaman 214–5).

Analisis dan ide penting sang penulis dituangkan di setiap tulisan, namun sayangnya, buku ini belum memberikan ekplanasi yang tuntas dibanding, misalnya, buku *Reason, Freedom, and Democracy in Islam Essential Writings of Abdolkarim Soroush* (2000) yang diedit oleh Mahmoud dan Ahmad Sadri. Abdolkarim Soroush melalui bukunya itu menekankan hak individu dalam hubungannya dengan Tuhan dan negara. Kepercayaan dan keinginan mayoritas, menurutnya, tidak boleh dipaksakan untuk menentukan bentuk negara Islam yang ideal.

Oleh karena buku Azyumardi Azra ini adalah kumpulan tulisan, tentu akan



menjadi adil apabila kita tidak berharap banyak karya ini menyajikan pergulatan Islam dan demokrasi di Indonesia secara spesifik dan terperinci. Namun, tak bisa disanggah, buku ini melengkapi dan memperkaya studi tentang demokrasi dan gerakan politis Islam di Indonesia yang sudah pernah dilakukan, seperti buku Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam, and Ideology of Tolerance* (1995). Ramage membahas dinamika politik pada masa Soeharto berkuasa dengan menyoroti tarik-menarik penafsiran ideologi Pancasila dan Islam dari Soeharto, ABRI, dan juga Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia.

Azyumardi Azra, melalui buku ini, menegaskan wajah Islam bukanlah kekerasan. Berbeda dengan pendapat Taslima Nasrin, perempuan Bangladesh, yang menulis novel *Lajja*. Ia berujar dalam novelnya, “biarlah agama berganti nama menjadi kemanusiaan.” *Lajja*, yang berarti malu dalam bahasa Bengali,

berkisah tentang kekecewaan Nasrin terhadap Islam yang dijadikan konstitusi negaranya. Di sana, kelompok mayoritas bertindak tidak toleran dan melakukan kekerasan terhadap minoritas atas nama agama.

Mangunwijaya, budayawan dan agamawan terkenal, barangkali membayangkan hal serupa terjadi di Indonesia. Romo Mangun pernah berkata, sebagaimana saya mengutipnya dari introduksi Ramage di dalam bukunya, bahwa setiap bangsa memiliki batas. Untuk kasus Indonesia, batas ini berarti tidak akan diterimanya bentuk negara Islam dan komunis.

Terlepas dari itu, Azyumardi Azra, di dalam buku ini, menyatakan bahwa Islam di Indonesia adalah agama yang moderat, toleran dan memiliki kompatibilitas dengan demokrasi. Namun Islam, baginya, sudah menjadi *rahmatan lil alamin*, rahmat bagi semesta alam, tanpa harus dipaksakan menjadi dasar negara.

### **Irawan Santoso Suryo Basuki**

Peneliti Pusat Penelitian  
dan Pengembangan Kebudayaan  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

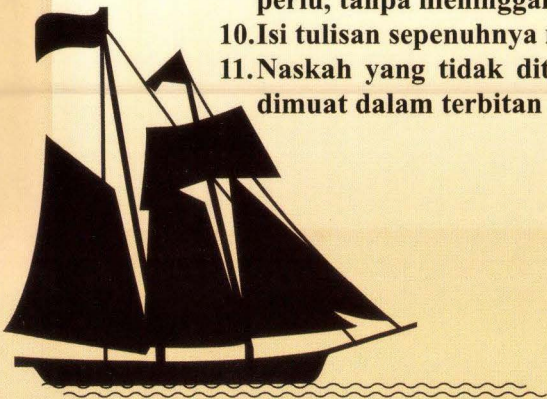


# Ketentuan penulisan Jurnal “Jejak Nusantara”

1. Tulisan dalam bentuk artikel penelitian, kajian, telaahan mendalam yang didukung data dari referensi yang akurat.
2. Naskah merupakan tulisan asli, belum pernah diterbitkan pada media massa lain.
3. Naskah diketik dengan spasi rangkap menggunakan A4 maksimal panjang halaman 18 halaman (termasuk abstrak dan daftar pustaka). Huruf Times New Roman 12 , spasi 1,5.
4. Naskah merupakan hasil penelitian atau kajian di bidang sejarah dan nilai budaya, sesuai tema yang merupakan gagasan konseptual, kajian, dan aplikasi teori, tinjauan, kepustakaan, dan resensi buku.
5. Setiap tulisan mengikuti norma penulisan karya tulis ilmiah pada umumnya yang disajikan dalam sistematika: a) judul artikel, b) nama penulis, c) pendahuluan, d) permasalahan, dan metode mengandung bagian atau tulisan pembahasan, penutup yang berisi kesimpulan dan saran, daftar kepustakaan serta lampiran (jika ada).
6. Naskah dilengkapi nama penulis dan daftar riwayat hidup penulis (disertai pas foto).
7. Daftar kepustakaan disajikan dengan standar baku ilmiah.
8. Naskah diserahkan dalam bentuk soft copy (cd) ke alamat :  
Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya  
Direktorat Jenderal Kebudayaan  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Komplek Kemdikbud Gedung E Lantai 9  
Jalan Jenderal Sudirman, Senayan, Jakarta Pusat, 10270

Ataupun dikirim via email ke alamat email:  
[publikasi.snb@gmail.com](mailto:publikasi.snb@gmail.com) atau [ratih.kemdikbud@gmail.com](mailto:ratih.kemdikbud@gmail.com)

9. Editor berhak mengedit, mengurangi, menambah bilamana perlu, tanpa meninggalkan pengertian yang sebenarnya.
10. Isi tulisan sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis artikel.
11. Naskah yang tidak diterbitkan akan dipertimbangkan untuk dimuat dalam terbitan jurnal “Jejak Nusantara” selanjutnya .





**Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya  
Direktorat Jenderal Kebudayaan  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan**