



25 TAHUN

DEMOKRASI

INDONESIA

EDITOR

Leo Agustino, Nanang Suryana, Jonah Silas

PENULIS

**Agus Riwanto, Anak Agung Banyu Perwita,
Arcelinocent Emile Pangemanan, Gregorius Sahdan,
Leo Agustino, Muhtar, Muradi, Sri Muryantini
Wasisto Raharjo Jati, Yoes C. Kenawas, Yohan Wahyu,
Yuseptia Angretnowati**

25 TAHUN DEMOKRASI INDONESIA

Editor:

Leo Agustino, Nanang Suryana, & Jonah Silas

Penulis:

Agus Riwanto
Anak Agung Banyu Perwita
Arcelinocent Emile Pangemanan
Gregorius Sahdan
Leo Agustino
Muhtar
Muradi
Sri Muryantini
Wasisto Raharjo Jati
Yoes C. Kenawas
Yohan Wahyu
Yuseptia Angretnowati

Published by

Tubagus Lima Korporat

25 Tahun Demokrasi Indonesia

© Tubagus Lima Korporat

Editor:

Leo Agustino, Nanang Suryana, & Jonah Silas

Penulis:

Agus Riwanto

Anak Agung Banyu Perwita

Arcelinocent Emile Pangemanan

Gregorius Sahdan

Leo Agustino

Muhtar

Muradi

Sri Muryantini

Wasisto Raharjo Jati

Yoes C. Kenawas

Yohan Wahyu

Yuseptia Angretnowati

Design Cover: Elsa Tiurma Tobing

Tata letak: Stephent Ferdynand Valentino

ISBN: 978-623-99459-2-3

Edisi Pertama: Maret, 2023

Diterbitkan oleh:

PT. Tubagus Lima Korporat

Jl. Tubagus Ismail VIII No. 5, Bandung

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang mereproduksi sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan tujuan apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

KONTRIBUTOR

Anak Agung Banyu Perwita, Penulis Merupakan Guru Besar Hubungan Internasional Universitas Pertahanan, Bogor

Agus Riwanto, Penulis Merupakan Dosen Hukum Tata Negara dan Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

Arcelinocent Emile Pangemanan, Penulis Merupakan Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Diplomasia Pertahanan, Fakultas Strategi Pertahanan Universitas Pertahanan, Bogor

Gregorius Sahdan, Penulis Merupakan Dosen Sekaligus Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD". Selain Dosen, Penulis Juga Aktif Di Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Seluruh Indonesia (ADIPSI).

Leo Agustino, Penulis Merupakan Dosen FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Sekaligus Sebagai Direktur Riset Di *Indonesian Politics Research & Consulting* (IPRC), Bandung.

Muhtar, Penulis Merupakan Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Pattimura, Ambon.

Muradi, Penulis Merupakan Guru Besar Ilmu Politik Dan Keamanan Universitas Padjadjaran (Unpad), Sekaligus Sebagai *Bord Of Advisor* Di *Indonesian Politics Research & Consulting* (IPRC), Bandung.

Sri Muryantini, Penulis Merupakan Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta.

Wasisto Raharjo Jati, Penulis Merupakan Peneliti di Pusat Kajian Politik, Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN).

Yoes C. Kenawas, Department Of Political Science Northwestern University, Evanston, IL.

Yohan Wahyu, Penulis Merupakan Peneliti Utama Kajian Politik Litbang Harian *Kompas*.

Yuseptia Angretnowati, Penulis Merupakan Dosen Universitas Pembangunan Nasional Veteran "UPN", Yogyakarta.

*Didedikasikan untuk para pejuang
demokrasi...*

PRAKATA EDITOR

Sejak runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, banyak perubahan yang telah terjadi di Indonesia. Yang pasti, Reformasi telah banyak membawa angin perubahan. Meski tak dipungkiri era ini juga memupuk berbagai permasalahan. Hal ini, misalnya, dapat dilihat dari persoalan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), tumbuhnya dinasti politik, desentralisasi yang tak terkawal, pemilihan umum yang semakin berbiaya tinggi, hingga masalah keamanan nasional.

Perjalanan 25 tahun bukanlah waktu yang sebentar. Kendati jika merujuk pada negara-negara demokrasi mapan, 25 tahun tentu belum ada apa-apanya. Meski bisa dianggap baru sebentar tetapi sepanjang waktu itu dinamika politik Indonesia masa *roller coaster*-nya. Ada saat di mana sistem mengalami perbaikan, modifikasi, bahkan tak jarang guncangan. Sebagai contoh, Reformasi Indonesia pernah menjadi *best practices* proses pendemokrasian dan konsolidasi demokrasi bagi banyak negara yang tengah berusaha berubah ke arah demokrasi. Namun, malangnya juga, kini beberapa *scholars* menyatakan demokrasi Indonesia tengah mengalami regresi - kemunduran.

Fluktuasi itulah yang awalnya coba direkam dalam buku Bunga Rampai (*chapters in book*) ini. Dengan harapan, ke depannya dapat menjadi referensi bagi perjalanan demokrasi di Indonesia sejak tahun 1998 hingga 2023. Sayangnya, tidak semua *scholars* yang diundang untuk menulis dapat menyelesaikan manuskrip mereka. Kami sebagai Editor sangat memahami atas sesaknya waktu mereka sehingga para penulis tak dapat menyelesaikannya. Meskipun gagasan Bunga Rampai ini direncanakan sejak awal tahun 2022.

Bunga Rampai yang berisi 10 naskah ini mendiskusikan dan menganalisis 25 Tahun Demokrasi dari beragam sudut pandang. Dan ditulis secara lugas oleh akademisi serta peneliti dari beragam konsentrasi keilmuan dan kepakaran. Sebagai sebuah perbincangan

penting, buku ini dibagi ke dalam dua kluster: (i) membahas demokrasi di aras nasional dan (ii) membicarakan demokrasi di level subnasional. Pada kluster pertama, uraian mengenai kepemiluan, kebijakan atau politik luar negeri, keamanan dalam negeri, penegakan hukum, hingga ruang publik dibahas secara mendalam oleh para penulis. Sementara itu, pada tingkat subnasional, uraian mengenai desentralisasi, dinasti politik, pembentukan demokrasi deliberatif, hingga pembaharuan desa pun turut dibahas.

Yohan Wahyu, seorang peneliti senior Litbang Kompas, membicarakan dengan sangat elaboratif mengenai isu pemilihan umum di era Reformasi. Ada tiga isu menurutnya. Pertama, isu gejala makin berjaraknya suara publik dengan keinginan elit; kedua, gejala penyederhanaan kontestasi di pemilihan umum; dan ketiga, mengentalnya polarisasi politik - terutama pasca pemilu 2014 dan 2019. Pada isu pertama, Yohan menunjukkan bahwa Pemilu era Reformasi telah menjauhkan pemilih dari partainya. Padahal Pemilu adalah alat bagi keduanya untuk melakukan relasi politik. Pada isu kedua, secara terang benderang Yohan mengkritik lemahnya regulasi pemilihan umum. Sebab, menurutnya, regulasi yang ada pada dasarnya hanya menguntungkan para kontestan-kontestan yang menguasai "ring pertandingan." Dan terakhir, masalah polarisasi politik sebagai residu dari kontestasi politik pada Pemilu 2014 dan 2019.

Sementara itu, Banyu Perwita dan Arcelinocent Pangemanan, membahas mengenai kebijakan luar negeri Indonesia yang menurut mereka kebijakan LN Indonesia telah beradaptasi dan berkembang cukup baik dalam merespons perkembangan global, terutama dikaitkan dengan kepentingan nasional. Hal ini dapat ditunjukkan, misalnya, dengan kunjungan Presiden Jokowi ke Ukraina dan Rusia di tengah tingginya intensitas perang kedua

negara, keberhasilan Presidensi Indonesia dalam G20, hingga Indonesia menjadi ketua dalam ASEAN pada tahun 2023. Uraian lain mengenai politik luar negeri (PLN) pun ditulis secara argumentatif oleh Sri Muryantini, Dosen Hubungan Internasional, Universitas Pembangunan Nasional Veteran (UPN Veteran), Yogyakarta. Ia membagi perbincangan ke dalam dua bahasan penting: pertama, PLN pada era SBY dan, kedua, PLN pada era Joko Widodo (Jokowi). Pada masa keduanya, menurut Muryantini, memiliki kesamaan yakni pencapaian keduanya telah meningkatkan PLN Indonesia di mata dunia.

Di sektor keamanan, Muradi, Guru Besar Keamanan Dalam Negeri dari Universitas Padjadjaran (Unpad) mengutarakan bahwa keamanan nasional pasca Orde Baru telah mengalami berbagai perubahan; termasuk di tubuh TNI, Polri, dan BIN, sebagai trisula keamanan negara. Kendati demikian, Muradi menganalisis masih banyak masalah yang terjadi terutama penyalahgunaan wewenang oleh masing-masing aktor keamanan. Oleh karena itu, perbaikan perlu terus dilakukan dan diupayakan agar tercipta reformasi di sektor keamanan.

Di sisi lain, Agus Riwanto, Dosen Pasca Sarjana Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, berhujah bahwa pada era Reformasi, jalur konstitusi telah berubah mendekati konstitusi model Amerika Serikat. Hal ini terlihat pada beberapa hal, pertama, desain sistem ketatanegaraan Indonesia; kedua, wewenang dan tanggung jawab presiden; dan ketiga, presiden bukanlah sebagai pemimpin dalam penegakan hukum tetapi lebih berperan untuk memastikan agar pejabat-pejabat pelaksana kekuasaan peradilan memiliki kualifikasi dan integritas khusus dalam melaksanakan penegakan hukum. Kendati telah mengalami perubahan dan penguatan di

beberapa dimensi, Agus memberikan saran konstruktif di akhir tulisannya.

Di balik itu, masyarakat sipil, yang dianalisis oleh Yuseptia Angretnowati, pada masa Reformasi berbeda sangat diametral dengan masyarakat sipil era Orde Baru Soeharto. Meski menurutnya ruang publik yang sudah terbuka ini perlu diselamatkan. Argumennya menarik ruang publik adalah penentu berlaku atau tidaknya demokrasi. Karena, argumennya, “ruang publik yang politis” adalah investasi terbesar bagi tumbuh dan berkembangnya kesetaraan yang kontingen, bersemainya bibit-bibit demokrasi, dan bermuara pada demokrasi substansial.

Tulisan selanjutnya membahas desentralisasi, yang ditulis Leo Agustino. Ia berargumen bahwa desentralisasi melahirkan dua arah yang bertolak belakang, dan Leo memilih untuk menulis dalam perspektif negativitas, di mana desentralisasi tidak membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Hal ini terjadi karena perubahan yang diharapkan tersebut “dibajak” oleh elit lokal sehingga melahirkan dinasti politik yang predatoris, menyuburkan korupsi, melemahkan masyarakat sipil, hingga menegakkan perilaku intoleran. Kondisi ini, diistilahkan oleh Leo sebagai “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya” yang terjadi pada era Reformasi.

Dalam perspektif yang agak berbeda dengan Leo, Yoes C Kenawas, melihat secara kritis mengenai perkembangan dinasti politik dan dominasi elit di tingkat lokal. Menurutnya politik dinasti telah menjadi sebuah kenormalan baru (*new normal*) dalam lanskap politik Indonesia hari ini. Politik dinasti dan dinasti politik, menurutnya, akan selalu ada selama tidak ada aturan yang secara eksplisit melarang adanya praktik politik dinasti. Sarannya,

seharusnya yang dilakukan adalah menemukan cara bagaimana mengubah insentif politisi dinasti untuk tidak lagi fokus pada kepentingan jangka pendek, tapi menggunakan dinasti tersebut untuk menciptakan kebaikan bersama – di mana hal tersebut bukanlah hal yang mustahil.

Ada satu hal lain yang diingatkan dalam perjalanan panjang demokrasi di Indonesia, menurut Wasisto Raharjo Jati, seorang Pusat Kajian Politik, Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN), yakni pentingnya demokrasi deliberatif. Hujahnya, demokrasi deliberatif bekerja melalui “suara” yang disalurkan ke dalam proses formulasi kebijakan. Lanjutnya, nilai utama demokrasi deliberatif atau demokrasi permusyawaratan yang menekankan konsensus publik yang mewakili aspirasi nyata dari tingkat akar rumput ke tingkat pemerintahan. Dan ini dibutuhkan dalam demokrasi Indonesia yang sudah tumbuh sejak 25 tahun lalu.

Akhir sekali, perbincangan desa yang ditulis oleh Gregorius Sahdan dan Muhtar, tidak boleh diabaikan *urgent*-nya. Mereka menyampaikan bahwa Undang-undang Desa perlu disikapi secara kritis. Rekomendasi mereka ada dua. Pertama, negara perlu mengembalikan kewenangan desa dan mengurangi intervensi terhadap perencanaan desa terutama intervensi yang dilakukan melalui berbagai kebijakan sektoral. Dan kedua, negara perlu terus mendorong penguatan tradisi konstitusionalisme di desa agar desa dapat terus berkembang menjadi lebih matang dalam menyelenggarakan pembangunan, pemerintahan, pemberdayaan dan urusan sosial kemasyarakatan desa.

Sebagai penutup, Kami sangat percaya bahwa praktik demokrasi akan berjalan baik apabila disulahi juga oleh diskursus-diskursus konstruktif seperti ini. Karena itu, Kami tetap percaya bahwa proses pendemokrasian ini terus berjalan secara evolutif – di balik kelieran

para pembajak demokrasi – di Indonesia. Selamat membaca dan terus melahirkan suluh-suluh demokrasi bagi Indonesia Raya.

Bandung, Maret 2023

Leo Agustino, Nanang Suryana,
& Jonah Silas
(Editor)

DAFTAR ISI

Kontributor

Prakata Editor

Bagian 1 Demokrasi Nasional Indonesia

1. Tiga Isu Mewarnai Pemilu
Yohan Wahyu 2
2. Demokratisasi dan Refleksi Kebijakan Luar Negeri Indonesia
di Era Reformasi
A.A Banyu Perwita & Arcelinocent Emile Pangemanan 33
3. Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi
Sri Muryantini 67
4. Keamanan Nasional Pasca Orde Baru: Politik, Aktor, dan
Kelembagaan
Muradi 115
5. Jalur Konstitusi Memperkuat Tanggung Jawab Presiden
Dalam Penegakan Hukum
Agus Riwanto 134
6. Sekali Lagi Tentang “Menyelamatkan Ruang Publik”
Yuseptia Angretnowati 161

Bagian 2 Demokrasi Subnasional Indonesia

7. Desentralisasi Era Reformasi: Refleksi 25 tahun
Demokrasi di Indonesia
Leo Agustino 198
8. 25 Tahun Kemudian: Politik Dinasti dan Dominasi Elit
di Tingkat Subnasional
Yoes C Kenawas 235
9. Upaya Pemerintahan Bekerja dalam Skema Demokrasi
Deliberatif melalui Pendekatan *Voice* di Indonesia
Wasisto Raharjo Jati 264
10. Transformasi dan Pembaharuan Desa
Gregorius Sahdan & Muhtar 292



25 Tahun Demokrasi
INDONESIA

Bagian Kesatu

Demokrasi Nasional Indonesia

Tiga isu Mewarnai Pemilu

Yohan Wahyu

Peneliti Utama Litbang KOMPAS

Pendahuluan

Setidaknya ada tiga isu yang akan menjadi tantangan bagi bangsa ini dalam melihat masa depan demokrasinya, khususnya menyongsong pelaksanaan Pemilu 2024. Tulisan ini akan fokus pada ketiga isu tersebut, terutama dalam melihat bagaimana relasi antara publik dengan isu yang menyertainya ketika dihadapkan pada pelaksanaan Pemilu 2024 yang disinyalir akan tetap penuh drama dan dinamika.

Tiga isu yang akan dibahas adalah, pertama, soal gejala makin berjaraknya suara publik dengan keinginan elite. Gejala ini menarik untuk dicermati, sebab bagaimanapun pemilu akan menjadi alat bagi keduanya untuk melakukan relasi politik, yakni soal bagaimana mandat publik diperebutkan.

Isu kedua adalah soal gejala penyederhanaan kontestasi di pemilihan umum. Pemilu 2024 yang masih menggunakan undang-undang lama, padahal banyak pemangku kepentingan melihat adanya kelemahan terhadap regulasi ini, pada akhirnya melihat Pemilu 2024 tidak akan jauh beda dengan apa yang sudah bangsa ini lalui di Pemilu 2019 lalu. Kontestasi politik yang terjadi lebih bernuansa menguntungkan para kontestan-kontestan yang selama ini menguasai ring pertandingan.

Isu ketiga adalah terkait masih mengentalnya polarisasi politik sebagai residu dari kontestasi politik di pemilihan presiden sebelumnya. Gejala ini makin mengeras karena dibarengi dengan fenomena penggunaan media sosial yang makin masif dan intensif. Kondisinya semakin menguat dengan gejala memandang sesuatu yang benar tidak berbasis fakta dan data, tapi lebih pada

rasa. Inilah fenomena *post truth*, sebuah kondisi ketika kebenaran dan kepalsuan menjadi hal yang sulit untuk dibedakan.

Indeks Demokrasi

Dalam konteks membahas ketiga isu di atas, menarik jika kita mengupas terlebih dahulu bagaimana dan sejauh mana demokrasi di Indonesia dijalankan. Jika mengacu perjalanan reformasi dan demokrasi yang sudah berjalan hampir genap 25 tahun ini, Pemilu 2024 adalah pemilu keenam yang digelar. Sebuah pencapaian yang mesti diapresiasi, meskipun harus melalui jalan yang berliku dan menguras energi.

Jika mengacu data *The Economist Intelligence Unit (EIU)*, indeks demokrasi di Indonesia sudah mengarah pada tren yang positif. Dalam indeks tersebut, salah satu yang menjadi variabel adalah terkait proses penyelenggaraan pemilu dan pluralisme. Setidaknya data dalam 15 tahun terakhir menyebutkan, aspek pelaksanaan pemilu ini tercatat paling tinggi dibandingkan variabel lainnya, seperti berjalannya fungsi pemerintahan, partisipasi politik, budaya politik, dan kebebasan sipil.

Data 15 tahun terakhir tersebut mencatatkan, angka indeks di aspek penyelenggaraan pemilu berada tercatat mencapai 7,92. Angka ini relatif bertahan sepanjang tiga tahun terakhir ini, yakni sepanjang 2019-2021. Jika mengacu data ini, aspek penyelenggaraan pemilu memang memberikan kontribusi paling besar dalam menyokong rata-rata indeks demokrasi Indonesia tersebut. Tidak heran jika indeks demokrasi Indonesia dalam tiga tahun terakhir ini meningkat rata-rata tiga poin.

Sayangnya, di luar aspek penyelenggaraan pemilu, ada variabel yang justru mengalami defisit, yakni soal budaya politik dan kebebasan sipil. Data indeks tahun 2021 merekam, variabel budaya politik mengalami penurunan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Bahkan angkanya tercatat paling rendah dalam 15 tahun terakhir ini. Jika data indeks tahun 2006 mencatatkan budaya politik berada di angka indeks 6,25, di tahun 2021 angkanya merosot menjadi 4,38.

Hal yang kurang lebih sama juga terjadi di variabel kebebasan sipil. Data tahun 2021 mencatat aspek ini berada di angka 6,18. Jika dibandingkan dalam 15 tahun terakhir, angka tersebut memang bukan paling rendah, namun harus diakui memang mengalami penurunan. Data indeks di tahun 2014-2015 mencatat aspek ini pernah berada di angka 7,35.

Dalam laporannya, EIU menegaskan, Indonesia adalah negara dengan demokrasi yang cacat (*flawed democracy*). Negara dengan kategori ini umumnya memang sudah memiliki sistem pemilu yang bebas dan adil, serta menghormati kebebasan sipil dasar. Namun, negara dalam kelompok 'cacat' ini masih memiliki masalah fundamental, seperti rendahnya kebebasan pers, budaya politik yang anti kritik, partisipasi politik warga yang lemah, serta kinerja pemerintah yang belum optimal. Meskipun masih masuk kategori 'cacat', indeks demokrasi Indonesia sudah naik 12 peringkat dari tahun sebelumnya yang berada di peringkat ke-64 dunia.

Jika melihat tren indeks demokrasi Indonesia yang mengacu dari versi EIU ini, kategori demokrasi cacat ini sebenarnya bukan hal baru. Beberapa tahun ke belakang Indonesia

memang masih masuk dalam kategori ini. Lalu, mengapa Indonesia masuk dalam kategori demokrasi yang cacat?

Boleh jadi, banyak pihak melihat data ini dengan cara pesimis ataupun optimistis. Bagi mereka yang pesimis umumnya akan melihat bahwa data EIU ini bukanlah data faktual di lapangan. Bagaimanapun secara metodologis data yang dikumpulkan ini lebih dipandang “elitis” karena *The Economist* mendapatkan data ini berangkat dari studi persepsi, terutama dari para ahli. Tentu, persepsi yang berkembang dari para ahli bisa jadi akan dipengaruhi oleh subyektifitas, meskipun juga harus diakui kompetensi pada ahli tidak bisa diabaikan begitu saja.

Sementara bagi mereka yang optimistis, cenderung lebih melihat angka indeks demokrasi berdasarkan EIU ini sebagai sinyal dan alarm bagi Indonesia untuk meningkatkan kualitas demokrasinya lebih baik lagi. Setidaknya, indeks ini bisa menjadi alat deteksi dini atas perkembangan demokrasi yang sudah dibangun di negeri ini kurang lebih dalam 25 tahun terakhir ini.

Optimisme ini juga bisa dilihat dalam konteks perbandingan dengan negara-negara lain di dunia yang mengalami pengalaman sama terkait kehidupan demokrasinya. Setidaknya demokrasi di dunia, terutama di negara-negara belahan bumi lain, seperti di Amerika Serikat dan Uni Eropa, demokrasinya juga tidak bisa berlari dari kemunduran atau stagnasi.

Tabel 1
Indeks Demokrasi Indonesia 2006-2021*

Tahun	Indeks Demokrasi	Ranking Dunia	Variabel				
			Penyelenggaraan Pemilu dan Pluralisme	Fungsi Pemerintah	Partisipasi Politik	Budaya Politik	Kebebasan Sipil
2006	6,41	65	6,92	7,14	5,00	6,25	6,76
2008	6,34	69	6,92	6,79	5,00	6,25	6,76
2010	6,53	60	6,92	7,50	5,56	5,63	7,06
2011	6,53	60	6,92	7,50	5,56	5,63	7,06
2012	6,76	53	6,92	7,50	6,11	5,63	7,65
2013	6,82	54	6,92	7,50	6,67	6,25	6,76
2014	6,95	49	7,33	7,14	6,67	6,25	7,35
2015	7,03	49	7,75	7,14	6,67	6,25	7,35
2016	6,97	48	7,75	7,14	6,67	6,25	7,06
2017	6,39	68	6,92	7,14	6,67	5,63	5,59
2018	6,39	65	6,92	7,14	6,67	5,63	5,59
2019	6,48	64	7,92	7,14	6,11	5,63	5,59
2020	6,30	64	7,92	7,50	6,11	4,38	5,59
2021	6,71	52	7,92	7,86	7,22	4,38	6,18

* Indeks demokrasi ditentukan berdasarkan lima variabel, yakni penyelenggaraan pemilu dan pluralisme, fungsi pemerintah, partisipasi politik, budaya politik, dan kebebasan sipil. Indeks berada pada rentang 0-10. Semakin besar capaian indeks, maka semakin baik. Sumber: *The Economist Intelligence Unit*

Wajah demokrasi Indonesia yang masih masuk kategori cacat ini, dugaan penulis memang tidak bisa dilepaskan dari realitas politik yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini, khususnya ketika dikaitkan dengan pasca pemilihan presiden 2014

dan 2019. Polarisasi politik yang terjadi dalam dua pemilu terakhir menyisakan residu yang tidak berkesudahan. Di bagian akhir tulisan akan dikupas terkait fenomena polarisasi ini.

Berjaraknya Publik dan Elite

Isu pertama ini cukup mengisi ruang publik kita. Setidaknya fenomena ini terjadi di beberapa tahun terakhir menjelang pemilihan umum 2024. Sejumlah keinginan dan reaksi publik cenderung “berseberangan” dengan wacana yang dikemukakan oleh elite politik, termasuk dengan langkah dan kebijakan pemerintah.

Setidaknya ini juga terbaca dari sejumlah survei Litbang Kompas terkait isu publik yang sedikit banyak memang cenderung berbeda dengan sikap dan pandangan elite. Hasil riset penulis terhadap sejumlah isu tersebut memang mengindikasikan ada jarak yang cukup lebar antara keinginan publik dengan elite. Hal ini pula yang makin menegaskan bagaimana angka kebebasan sipil, seperti yang tertuang dalam indeks demokrasi yang dikeluarkan EIU, mengalami tren penurunan.

Berjaraknya sikap elite dengan keinginan publik sedikit banyak turut menguatkan sinyalemen penurunan variabel kebebasan sipil tersebut. Kebebasan menyuarakan sikap dan keinginan dari publik cenderung dipandang sebagai bentuk perlawanan, sehingga iklim demokrasi yang menyangkut ruang publik yang bebas cenderung menjadi lebih terkungkung dengan suara dan sikap elite.

Tabel 2
Sejumlah Perbedaan Sikap Publik dan Elite

Tahun	Isu	Respons Publik	Sikap Elite
2019	Revisi UU KPK	Terjadi demonstrasi penolakan oleh mahasiswa dan masyarakat sipil di sejumlah daerah	Pemerintah dan DPR tetap mengesahkan revisi UU KPK yang kemudian mengubah gerak dan langkah KPK dalam penanganan kasus korupsi
2020	UU Cipta Kerja	Buruh, mahasiswa, dan sejumlah elemen masyarakat menolak UU Cipta Kerja	<ul style="list-style-type: none"> - DPR dan Pemerintah tetap mengesahkan UU Cipta Kerja - Pada 25 November 2021, putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat dan harus diperbaiki dalam jangka waktu dua tahun
2020	Pilkada Serentak saat pandemi	Pilkada mundur untuk mengurangi potensi kasus Covid-19	Tetap digelar untuk menjaga kepastian pemerintahan di daerah

Tahun	Isu	Respons Publik	Sikap Elite
2022	Wacana tiga periode Presiden dan penundaan Pemilu	Pemilu tetap dilaksanakan 2024 dan presiden tetap dibatasi dua periode	Elite terus melempar wacana presiden tiga periode dan memunculkan wacana penundaan pemilu

Sumber : Diolah dari pemberitaan dan survei Litbang Kompas

Sejumlah kasus yang menguatkan sinyalemen makin berjaraknya suara publik dengan langkah elite yang paling mengemuka adalah direvisinya Undang-undang KPK yang resmi disahkan menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna ke-9 DPR pada 17 September 2019. Padahal, publik cenderung menolak langkah revisi ini. Demonstrasi besar-besaran yang terjadi di Jakarta dan di daerah terkait penolakan revisi ini seakan tak membuat niat DPR dan pemerintah berhenti untuk mengubah pasal-pasal yang selama ini justru dinilai menjadi taring bagi KPK dalam memberantas korupsi.

Mengutip jajak pendapat Litbang Kompas terkait hal ini, tampak memang ada sikap yang terbelah antara di publik soal urgensi revisi UU KPK ini. Dari kelompok responden yang setuju revisi, sebagian besar beralasan demi mencegah KPK bertindak sewenang-wenang atas kewenangan yang dimilikinya. Selain itu, alasan kedua terbanyak yang disebutkan adalah agar kinerja lembaga ini jauh lebih baik lagi. Sebaliknya, dari kelompok responden yang tidak setuju dengan langkah DPR mengajukan revisi, hampir separuhnya beralasan revisi undang-undang ini

berpotensi melemahkan kelembagaan KPK. Di mata mereka, UU KPK masih layak dipertahankan (Kompas, 16/9/2019).

Memang, jika dibandingkan jajak pendapat sebelumnya, sikap publik cenderung tunggal dalam menyikapi KPK, terutama jika dikaitkan dengan upaya memperlemah KPK. Ada sinyalemen saat itu kecenderungan sikap publik ini tidak lepas dari pimpinan KPK dan pemerintah yang membuka peluang upaya revisi terhadap UU KPK. Ada tiga hal yang menjadi materi revisi yang menyita perhatian publik dan melahirkan pro kontra, yakni pembentukan Dewan Pengawas, status pegawai KPK sebagai aparatur sipil negara yang harus tunduk pada UU ASN, dan status KPK sebagai lembaga negara dan bagian dari eksekutif (Kompas, 13/9/2019).

Selain UU KPK, kelahiran UU Cipta Kerja juga memicu penolakan publik. Sama dengan reaksi publik pada revisi UU KPK, pembahasan UU Cipta Kerja juga mencatatkan penolakan dari publik. Demonstrasi buruh, mahasiswa, dan sejumlah elemen masyarakat yang menolak UU Cipta Kerja ini seakan tak digubris oleh DPR dan pemerintah. Di tengah pro kontra dan penolakan publik, Undang-undang Cipta Kerja akhirnya disahkan oleh presiden pada 2 November 2020.

Salah satu isu krusial terkait UU Cipta Kerja ini adalah pertimbangan membuka peluang investasi dengan mudah. Namun, langkah ini dinilai mengabaikan aspek kepentingan buruh, sebab salah satu pertimbangan investasi adalah kemudahan akses dengan tidak membebani investor terkait ketenagakerjaan. Sementara materi perubahan dalam UU Cipta Kerja dinilai merugikan hak dan kewajiban pekerja. Isunya terkait

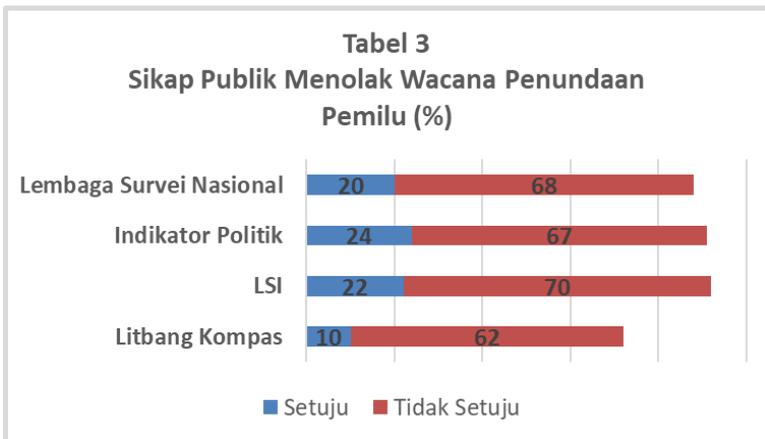
masalah pengupahan, tenaga kerja asing, pekerjaan paruh waktu, jam kerja, dan pemutusan hubungan kerja (PHK). Namun, di tengah maraknya keresahan dan penolakan, Undang-undang Cipta tetap disahkan. Sekali lagi suara elite masih menjauh dari suara publik.

Kemudian di akhir 2020 isu yang juga menyita perhatian publik adalah soal pro kontra pelaksanaan Pilkada serentak di saat pandemi masih menjadi ancaman. Hasil sejumlah jajak pendapat Kompas menangkap ada kecenderungan publik menolak Pilkada tetap dilaksanakan di Desember 2020 karena situasi pandemi relatif masih menjadi ancaman dan program vaksinasi relatif belum optimal.

Namun, sikap pemerintah cenderung sebaliknya, tetap menggelar pelaksanaan Pilkada di Desember 2020 untuk menjamin kepastian pemerintahan di daerah. Salah satu langkah untuk menjawab kekhawatiran publik adalah pelaksanaan pemungutan suara tetap dengan protokol kesehatan yang ketat dan model kampanye dilakukan lebih banyak secara daring. Sekali lagi ini menjadi potret adanya jarak antara suara elite dan publik.

Isu paling akhir yang hangat dibicarakan publik di akhir 2021 hingga pertengahan awal 2022 adalah soal wacana penundaan pemilu dan tiga periode masa jabatan presiden. Isu ini bermula dari pernyataan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan yang mengklaim *big data* berisi percakapan 110 juta orang di media sosial mendukung penundaan Pemilu 2024.

Litbang Kompas kemudian mencoba menguji kepada publik terkait isu penundaan pemilu ini. Hasilnya, cenderung bertolak belakang dengan klaim tersebut. Publik justru mengharapkan pemilu tetap digelar sesuai kesepakatan pemerintah, DPR, dan penyelenggara pemilu, yakni di 14 Februari 2024. Ide penundaan pemilu diyakini hanya sekadar ekspresi kepentingan politik sesaat. Hal ini disampaikan oleh sebagian besar responden (62 persen) yang menyatakan menolak penundaan Pemilu.



Survei Litbang Kompas tidak sendiri, sejumlah lembaga survei melakukan hal yang sama mencoba menguji respons publik terhadap wacana penundaan pemilu. Di antaranya Lembaga Survei Nasional, Indikator Politik, dan Lembaga Survei Indonesia (LSI). Hasilnya, semua lembaga mencatat, sebagian besar

responden menolak penundaan pemilu. Setelah penolakan ini bergema di publik, sikap elite-elite politik maupun pemerintah cenderung “melunak”, hingga kemudian muncul wacana masa jabatan presiden tiga periode.

Namun, lagi-lagi reaksi publik memang cenderung berlawanan dengan wacana yang digulirkan elite ini. Terkait wacana tiga periode, Presiden Joko Widodo sudah menegaskan dirinya akan tunduk pada konstitusi. Pernyataan ini menegaskan bahwa presiden menjamin dirinya akan tetap patuh pada konstitusi yang saat ini memang mengamankan masa jabatan presiden adalah dua periode dan pemilihan umum dilakukan setiap lima tahun.

Sikap dan pernyataan Presiden Jokowi ini disambut positif publik. Hasil jajak pendapat Litbang Kompas mencatat, sebanyak 70,1 persen responden menyambut baik pernyataan Presiden Jokowi ini dan menyatakan kepuasannya untuk mengakhiri wacana penundaan pemilu dan usulan tiga periode masa jabatan presiden demi menjamin sirkulasi politik yang sehat dan bermartabat.

Penyederhanaan Kontestasi

Sejak Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disepakati tidak dilakukan revisi, maka lanskap kontestasi yang akan terjadi pada Pemilu 2024 tidak akan jauh berubah dengan pertarungan di pemilu sebelumnya.

Di sinilah mulai terjadi penyederhanaan kontestasi. Salah satunya adalah masih diberlakukannya ambang batas pemilihan

presiden di mana tidak semua partai politik otomatis bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Partai politik atau gabungan partai politik harus memenuhi minimal 20 persen kursi DPR atau 25 persen untuk perolehan suara di pemilu.

Menariknya lagi, untuk Pemilu 2024 nanti, ada perlakuan yang tidak sama terhadap partai politik yang sama-sama menjadi peserta pemilu. Perhitungan ambang batas pemilihan presiden di Pemilu 2024 nanti menggunakan hasil Pemilu 2019. Artinya, jika mengacu perolehan kursi, hanya ada sembilan partai yang saat ini ada di DPR yang bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Sembilan partai politik tersebut adalah PDI Perjuangan, Partai Gerindra, Partai Golkar, Partai Demokrat, PKB, PKS, Nasdem, PAN, dan PPP. Jika mengacu perolehan kursi, hanya PDIP yang memenuhi ambang batas pencalonan presiden tanpa harus berkoalisi dengan partai politik lain. Sebaliknya, delapan partai politik lainnya harus melakukan koalisi dengan partai politik lain untuk memenuhi syarat minimal perolehan kursi tersebut.

Sementara partai-partai di luar sembilan partai di atas, jika ingin mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden bisa melalui mekanisme koalisi berdasarkan perolehan suara nasional. Namun, jalur ini bisa jadi terlalu berat dan kurang populer karena tidak semua partai politik yang gagal lolos ambang batas parlemen di Pemilu 2019 lalu bisa lolos kembali menjadi peserta Pemilu 2024.

Tabel 4
Komposisi Kursi Partai Politik di DPR 2019-2024*

Partai Politik	Kursi	%
PDIP Perjuangan	128	22.3
Golkar	85	14.8
Gerindra	78	13.6
Nasdem	59	10.3
PKB	58	10.1
Demokrat	54	9.4
PKS	50	8.7
PAN	44	7.7
PPP	19	3.3
TOTAL	575	100

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Tidak heran jika kemudian aturan terkait ambang batas parlemen ini terus “dilawan” oleh sejumlah pihak karena dinilai terlalu “menyederhanakan” kontestasi. Penyederhanaan itu terkait potensi bagi publik mendapatkan calon presiden yang lebih banyak. Hal ini karena peluangnya cenderung tertutup karena jumlah pasangan calon presiden di atas kertas paling banyak hanya lima pasangan calon. Namun, faktanya, sejak Pemilu 2014

kecenderungan dua pasangan calon lebih mengemuka karena dikalkulasi lebih hemat biaya kontestasi bagi peserta pemilu itu sendiri.

Perlawanan terhadap ambang batas pemilihan presiden ini terus dilakukan dengan lahirnya upaya pengajuan materi terhadap regulasi terkait hal tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Regulasi terkait aturan ambang batas pemilihan presiden ini tertuang dalam Pasal 222 UU No. 7/2017 tentang Pemilu yang mengatur syarat kepemilikan minimal 20 persen kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau perolehan paling sedikit 25 persen suara sah nasional pada pemilu sebelumnya bagi partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sejak UU 7/2017 diundangkan, setidaknya Mahkamah Konstitusi sampai Maret 2022 sudah menerima 28 permohonan pengujian ambang batas pencalonan presiden ini. Mahkamah Konstitusi sendiri telah memutus 19 permohonan, yakni dinyatakan tak diterima.

Tabel 5**Sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Ambang Batas
Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden**

No	Nomor Putusan	Putusan	Pemohon
1	44/PUU-XV/2017	Tidak Dapat Diterima	Habiburokhman
2	53/PUU-XV/2017	Dikabulkan Sebagian (Verifikasi Partai Politik)	Partai Idaman
3	59/PUU-XV/2017	Ditolak	Effendi Gazali
4	60/PUU-XV/2017	Ditolak	Partai Solidaritas Indonesia
5	70/PUU-XV/2017	Tidak Dapat Diterima	Partai Bulan Bintang
6	71/PUU-XV/2017	Tidak Dapat Diterima	Hadar Nafis Gumay, Yuda Kusumaningsih, Perludem, KoDe Inisiatif
7	72/PUU-XV/2017	Tidak Dapat Diterima	Mas Soeroso
8	49/PUU-XVI/2018	Ditolak	M Busyro Muqoddas, Muhammad Chatib Basri, Faisal Batubara, Hadar Nafis Gumay, dkk.
9	50/PUU-XVI/2018	Tidak Dapat Diterima	Nugroho Prasetyo
10	54/PUU-XVI/2018	Ditolak	Effendi Gazali, Reza Indragiri Amriel, Khoe Seng Seng, dan Usman

No	Nomor Putusan	Putusan	Pemohon
11	58/PUU-XVI/2018	Tidak Dapat Diterima	Muhammad Dandy
12	61/PUU-XVI/2018	Tidak Dapat Diterima	Partai Komite Pemerintahan Rakyat
13	74/PUU-XVIII/2020	Tidak Dapat Diterima	Rizal Ramli dan Abdulrachim Kresno
14	52/PUU-XX/2022	Tidak Dapat Diterima	Dewan Perwakilan Daerah dan Partai Bulan Bintang
15	73/PUU-XX/2022	Ditolak	Partai Keadilan Sejahtera

Sumber : Diolah dari Mahkamah Konstitusi

Sudah berulang kali uji materi terhadap Pasal 222 tersebut tidak lepas dari pertimbangan pemohon yang menilai pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945. Pasal ini dinilai mengakibatkan pemilih kehilangan hak konstitusional untuk mendapatkan sebanyak-banyaknya calon pemimpin. Selain itu, ketentuan syarat ambang batas pemilihan presiden ini juga berpotensi mendegradasi salah satu fungsi partai politik, yaitu menyediakan dan menyeleksi calon pemimpin masa depan.

Selain mengancam eksistensi partai politik dalam mengajukan dan melahirkan calon-calon pemimpin masa depan, pembatasan pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden juga cenderung mengabaikan prinsip keadilan dalam pemilihan umum (*election fairness*). Salah satu aspek keadilan

tersebut adalah memperlakukan sama kepada semua peserta pemilihan umum, dalam hal ini adalah partai politik.

Kondisi ini pada akhirnya menjadikan perlakuan berbeda terhadap partai politik sebagai peserta pemilu. Bagi partai politik peserta Pemilu 2019 yang meraih kursi DPR, mereka berhak mengusung pasangan calon presiden dan logo partainya berhak ditampilkan dalam surat suara pemilihan presiden sebagai partai politik pengusung. Kemudian bagi partai politik peserta Pemilu 2019 yang tidak memiliki kursi DPR (hanya mendapatkan suara) tidak berhak dicantumkan logo partainya di surat suara pemilihan presiden. Mereka hanya boleh menjadi partai politik pendukung dari pasangan calon presiden yang diusung oleh partai politik peraih kursi DPR.

Isu pencantuman logo partai di surat suara pemilihan presiden ini tentu memberikan efek elektoral bagi partai politik yang logo partainya dicantumkan. Efek ekor jas (*coattail effect*) tentu diharapkan terjadi ketika partai politik disebutkan dalam surat suara tersebut. Peluang ini tidak didapatkan oleh partai politik yang logonya tidak tercantum dalam surat suara, meskipun partainya satu barisan dengan pasangan calon presiden tertentu.

Mengutip pengalaman riset di Brasil dan Chile, Djayadi Hanan dalam artikelnya menyebutkan, studi Andre Borges dan Mathiu Turgeon (2017) menemukan fakta bahwa tidak semua partai politik mendapatkan limpahan efek ekor jas. Fenomena ini disebut *diffused coattail effect*, yakni efek ekor jas terdistribusi secara tidak proporsional. Dalam pemilu serentak di Brasil dan Chile, partai yang dianggap partai formatur koalisi (pembentuk koalisi,

yakni presiden) memperoleh dampak efek ekor jas paling besar (Kompas, 8/2/2018).

Adapun partai-partai anggota koalisi lainnya memperoleh dampak ekor jas tergantung pada kuat lemahnya asosiasi mereka dengan sang formatur koalisi di mata publik pemilih. Artinya, bagi partai pengusung saja, tidak semuanya akan meraih dampak elektoral dari efek ekor jas tersebut, apalagi bagi partai politik yang sekadar pendukung, bukan pengusung.

Senasib dengan partai politik peserta Pemilu 2019 yang hanya menjadi pendukung di pemilihan presiden, partai politik baru pun juga hanya berhak menjadi pendukung. Otomatis kerja-kerja elektoral bagi partai politik baru lebih berat lagi karena mereka dihadapkan pada upaya menaikkan popularitas partai hanya bertumpu pada diri mereka sendiri.

Tentu, dengan hanya menjadi pendukung di pemilihan presiden, mereka tidak bisa banyak berharap mendapat limpahan suara dari pemilihan presiden. Dari penjelasan ini tampak bahwa kontestasi Pemilu 2024 mengalami tren penyederhanaan kontestasi dari peluang calon presiden yang lebih banyak dan kompetitif, menjadi lebih sedikit dan sederhana kompetisinya.

Di luar ambang batas pemilihan presiden yang juga berpotensi memberikan kontribusi penyederhanaan kontestasi adalah perlakuan yang tidak sama terhadap partai politik sebagai peserta pemilu. Salah satunya adalah terkait proses verifikasi partai politik. Jika merujuk Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XVIII/2020, partai politik yang telah lolos ambang batas parlemen, yakni partai yang meraih dukungan suara nasional 4

persen pada pemilu, hanya perlu mengikuti verifikasi administrasi untuk menjadi peserta pemilu selanjutnya. Sebaliknya, untuk partai politik yang belum lolos ambang batas parlemen, termasuk partai politik baru, harus melalui keduanya, yakni verifikasi administrasi dan verifikasi faktual.

Tentu, putusan Mahkamah Konstitusi ini akan menjadi ujian berat bagi partai politik non parlemen dan partai politik pendatang baru. Salah satu proses verifikasi yang dilakukan adalah terkait dokumen kepengurusan dan memiliki kantor tetap seperti yang diatur dalam Pasal 8 dalam PKPU tersebut. Merujuk jajak pendapat Litbang Kompas, ada persepsi yang berkembang di publik bahwa aktivitas partai politik sebenarnya lebih aktif hanya saat menjelang pemilihan umum. Sebanyak 61 persen responden berpandangan sekretariat atau kantor pengurus partai politik di daerah hanya aktif di saat tahapan pemilu sudah berjalan, terutama untuk memenuhi persyaratan verifikasi faktual (Kompas, 22/8/2022).

Pengalaman verifikasi faktual di pemilu-pemilu sebelumnya menyebutkan, banyak kasus ditemukan alamat sekretariat partai politik yang kosong atau alamat tidak sesuai dengan fakta di lapangan. Banyak juga modus partai-partai melakukan mobilisasi orang untuk menjadi pengurus partai, apalagi untuk memenuhi kuota 30 persen partisipasi perempuan dalam kepengurusan partai politik. Syarat kepengurusan inilah yang nanti menjadi ujian bagi partai, terutama bagi partai-partai yang belum lolos ambang batas parlemen 4 persen, termasuk partai-partai politik baru yang belum pernah menjadi peserta pemilu.

Merujuk undang-undang pemilu, syarat kepengurusan partai cenderung makin ketat dan berat. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, jumlah pengurus partai di tingkat provinsi secara nasional harus memenuhi 100 persen dari provinsi yang ada di Indonesia. Selain itu di dalam masing-masing provinsi, partai politik harus memiliki kepengurusan di minimal 75 persen dari kabupaten/kota yang ada dalam provinsi tersebut. Di tingkat kabupaten/kota, partai politik harus memiliki kepengurusan di separuh dari total kecamatan yang ada di kabupaten/kota tersebut. Tentu, selain kepengurusan, mereka juga dibebankan dengan keberadaan sekretariat sebagai kantor resmi kegiatan-kegiatan partai.

Berpijak dari fakta ini, membebankan verifikasi faktual hanya pada partai non parlemen dan partai politik baru pada akhirnya memang membuat kontestasi lebih sederhana dan tidak berimbang. Belum tentu partai-partai politik yang ada di parlemen saat ini lebih rapai dan solid di tingkat administrasi faktualnya.

Hal ini juga terekam dari penilaian responden dalam jajak pendapat Kompas. Senada dengan pandangan responden yang menilai sekretariat partai politik hanya aktif saat menjelang pemilu, keberadaan kepengurusan partai juga dipandang sama. Penilaian ini tidak saja ditujukan pada partai-partai politik yang di Pemilu 2019 gagal lolos ambang batas parlemen secara nasional, namun juga pada partai politik peraih kursi DPR.

Sekali lagi, “perlakuan tidak sama” terhadap partai politik sebagai peserta pemilu ini seakan makin memperkuat kontestasi cenderung tidak seimbang dan disederhanakan yang cenderung menguntungkan peserta pemilu yang relatif sudah mapan di

parlemen saat ini. Tentu, ini menjadi sinyalemen yang makin menegaskan pemilihan umum tidak memberikan kesempatan yang sama pada semua kontesannya.

Perlakuan tidak sama terhadap kontestan pemilu juga berpeluang bertambah dengan hadirnya Peraturan Presiden Pengganti Undang-undang Pemilu. Salah satunya terkait usulan Ketua Umum PDI-P Megawati Soekarnoputri agar partai politik peserta Pemilu 2019 tetap menggunakan nomor urut yang sama saat menjadi peserta Pemilu 2024.

Usulan ini masuk dan diakomodasi dalam Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Pemilu. Padahal, semula Perppu hanya untuk mengatur penambahan daerah pemilihan sebagai imbas pemekaran di Papua. Tentu, sekali lagi partai-partai politik baru akan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan “nomor urut favoritnya” jika tidak ada lagi proses undian yang melibatkan semua partai politik peserta pemilu.

Puncaknya, kecenderungan adanya penyederhanaan kontestasi ini adalah adanya penyederhanaan durasi masa kampanye pemilu. Masa kampanye Pemilu 2024 disepakati hanya 75 hari kalender. Padahal di Pemilu 2019 masa kampanyenya bisa panjang hingga mencapai 204 hari. Memang jika kita lihat pengalaman di pemilu sebelum 2019, masa kampanye tercatat tidak sepanjang yang dilakukan di Pemilu 2019.

Di Pemilu 1999, masa kampanye relatif lebih singkat, yakni 16 hari dengan jumlah partai politik peserta pemilu saat itu yang mencapai 48. Bisa dibayangkan bagaimana mengatur jadwal

kampanye secara nasional dan daerah dengan jumlah peserta pemilu sebanyak itu. Saat itu, kampanye hanya diberlakukan untuk pemilihan umum anggota legislatif, sedangkan pemilihan presiden masih dipilih di MPR.

Baru di Pemilu 2004 masa kampanye dibagi dua kegiatan, yakni kampanye pemilu legislatif dan kampanye pemilihan presiden. Di pemilu ini, masa kampanye pemilihan presiden lebih panjang dibandingkan kampanye legislatif. Untuk pemilu presiden dialokasikan 30 hari dengan lima pasangan calon presiden dan wakil presiden di putaran pertama.

Dikarenakan saat itu belum ada yang mencapai suara 50 persen lebih, pemilihan presiden harus dilakukan putaran kedua. Menjelang putaran kedua ini juga dialokasikan masa kampanye selama 3 hari. Jadi total masa kampanye untuk pemilihan presiden 33 hari. Sementara itu untuk pemilihan legislatif total hanya 22 hari masa kampanye dengan 24 partai politik peserta pemilu.

Durasi masa kampanye terlama sejak era reformasi ini terjadi di Pemilu 2009. Dengan diikuti 38 partai politik peserta pemilu, masa kampanye pemilu legislatif mencapai 268 hari atau total 9 bulan. Di pemilu ini mulai diterapkan sistem proporsional dengan daftar terbuka di mana kursi yang diraih partai akan diduduki oleh calon legislatif dengan suara terbanyak.

Kemudian di Pemilu 2004 masa kampanye pemilihan presiden lebih panjang dibandingkan legislatif, di Pemilu 2009 masa kampanye legislatif justru lebih panjang dibandingkan masa kampanye pemilihan presiden. Masa kampanye presiden hanya 22 hari. Hal ini tidak lepas dari panjangnya masa kampanye

pemilihan legislatif yang kemudian hasil pemilu tersebut menjadi dasar penentuan tiket pengusungan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Tabel 6
Durasi Masa Kampanye Pemilihan Umum

Pemilu	Durasi Kampanye	Durasi Kampanye
1999	19 Mei 1999 - 3 Juni 1999	16 hari
2004	11 Maret 2004 - 1 April 2004 (Pemilu Legislatif)	22 hari
	1 Juni 2004 - 1 Juli 2004 (Pemilu Presiden Putaran I))	30 hari
	14-16 September 2004 (Pemilu Presiden Putaran II)	3 hari
2009	12 Juli 2008 - 5 April 2009 (Pemilu Legislatif)	268 hari (9 bulan)
	13 Juni 2009 - 4 Juli 2009 (Pemilu Presiden)	22 hari
2014	11 Januari 2014 - 5 April 2014 (Pemilu Legislatif)	85 hari
	4 Juni 2014 - 5 Juli 2014 (Pemilu Presiden)	31 hari
2019	23 September 2018 - 13 April 2019	204 hari
2024	28 November 2023 - 10 Februari 2024	75 hari

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Pola di Pemilu 2009 ini berlanjut di Pemilu 2014, meskipun cenderung lebih singkat masa kampanyenya. Durasi kampanye pemilihan legislatif di Pemilu 2014 selama 85 hari, sedangkan

pemilihan presiden total 31 hari atau sebulan penuh. Seperti yang terjadi di 2009, di 2014 ini pemilihan juga tidak dilakukan serentak. Pemilihan legislatif berlangsung terlebih dahulu dan hasilnya menjadi dasar bagi pemilihan presiden.

Salah satu pertimbangan mengapa masa kampanye Pemilu 2024 lebih pendek dibandingkan 2019 adalah untuk meredakan ketegangan di antara para pemangku kepentingan. Namun, keputusan memperpendek masa kampanye ini cenderung dilihat sedikit banyak akan memberikan beban teknis kepada KPU.

Selain problem teknis, keputusan masa kampanye 75 hari masa kampanye juga melahirkan tantangan bagi peserta pemilu, terutama partai politik dalam upaya mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Bagi sosok yang masih masuk kategori elektabilitas tergolong rendah, tentu pendeknya masa kampanye menjadi tantangan tersendiri.

Sebaliknya, bagi sosok yang sudah mengantongi elektabilitas tinggi, masa kampanye yang pendek lebih menguntungkan secara elektoral. Dari titik inilah kemudian lahir potensi penyederhanaan kontestasi tersebut di mana tidak “memperlakukan sama” peserta pemilu. Beban ini terutama akan dirasakan oleh partai politik baru yang membutuhkan masa sosialisasi lebih panjang dibandingkan partai politik lama.

Polarisasi Politik

Isu ketiga yang menurut penulis akan tetap mewarnai kontestasi Pemilu 2024 adalah soal fenomena polarisasi politik. Di atas kertas, polarisasi yang dimaknai sebagai terdistribusinya pilihan politik

menjadi dua kutub sebenarnya sesuatu yang wajar. Apalagi jika hal ini merujuk pada aturan dalam UU 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu terkait syarat kemenangan calon presiden yang minimal meraih 50+1 persen suara nasional. Jika syarat tersebut tidak terpenuhi, dilakukan putaran kedua yang diikuti peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Nah, dengan dua pasangan calon otomatis membuka polarisasi pilihan ke dalam dua kutub.

Pendek kata, polarisasi pilihan politik sebenarnya juga “terfasilitasi” dalam regulasi pemilihan umum tersebut. Polarisasi yang demikian menjadi sesuatu yang tidak bisa dibantah dan dihindari. Probleminya adalah ketika polarisasi politik ini dibarengi dengan masifnya antagonisme politik. Kemudian hal tersebut makin menjadi beban ketika gaungnya mendapatkan tempat dengan dukungan dan peran media sosial yang makin mengeraskan polarisasi. Kondisinya makin memilukan ketika terjadinya antagonisme politik tersebut ditopang oleh konten-konten hoaks yang makin meresahkan.

Hoaks kian menjadi alat dan bahan baku dalam menyebar permusuhan dalam kontestasi pemilu. Lihat saja bagaimana Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) memblokir 565.449 konten hoaks dan berita di media sosial dan internet sepanjang tahun 2021 lalu. Kominfo juga menemukan sebanyak 3.356 hoaks yang tersebar pada Agustus 2018 hingga 30 September 2019 lalu. Hoaks terbanyak mencapai 916 konten yang bertepatan dengan momentum pemilihan presiden 2019.

Pada akhirnya kontestasi politik yang dibumbui antagonisme politik disertai hoaks ini melahirkan fenomena *partisanship* yang makin menguat. Setidaknya gejala partisan ini

terlihat dari sikap seseorang yang menilai segala sesuatunya selalu dikaitkan dengan pilihan politiknya di pemilihan presiden. Segala penilaian terhadap isu selalu dibayangi oleh sikap yang partisan. Sebut saja terkait penilaian terhadap kinerja pemerintahan, yang terjadi justru bukan penilaian yang obyektif, namun masih cenderung diboncengi oleh isu-isu partisan.

Gejala ini bisa kita lihat salah satunya dari mengutip hasil survei Litbang Kompas terkait evaluasi kinerja pemerintahan Jokowi-Ma'ruf pada Januari 2022. Dalam laporannya, Kompas menyajikan temuan adanya kecenderungan sikap partisan karena pilihan politik di pemilu sebelumnya masih membayangi penilaian publik pada kinerja pemerintah. Pilihan politik di pemilihan presiden cenderung lebih kental partisannya dibandingkan dengan pilihan terhadap partai politik.

Hal ini terutama tampak dari latar belakang pilihan politik pada Pemilihan Presiden 2019. Mereka yang bukan pemilih Joko Widodo cenderung lebih kritis dibandingkan dengan pemilih Jokowi. Secara keseluruhan, 73,9 persen publik dalam survei Litbang Kompas menyatakan kepuasannya menilai kinerja pemerintahan Joko Widodo-Ma'ruf Amin sepanjang tahun 2021. Dari penilaian ini, jika merujuk pilihan responden saat pemilihan presiden, pemilih Jokowi cenderung memberikan respons kepuasan jauh lebih tinggi dibanding responden pemilih Prabowo.

Dari kelompok responden simpatisan Jokowi, lebih kurang 85 persen di antaranya menyatakan puas terhadap kinerja pemerintahan dalam satu tahun terakhir ini. Rata-rata di setiap survei Kompas yang digelar secara periodik ini sikap simpatisan Jokowi cenderung konsisten dalam menilai kinerja pemerintah.

Bisa dikatakan, simpatisan Jokowi menjadi penopang utama dukungan publik kepada pemerintah.

Sebaliknya, mereka yang bukan pemilih Jokowi, yang kemudian dalam survei ini dikategorikan sebagai simpatisan Prabowo, cenderung lebih kritis karena sikapnya juga konsisten karena lebih sedikit yang menyatakan kepuasannya terhadap kinerja pemerintah dibandingkan dengan kelompok responden pemilih Jokowi. (Kompas, 21 Februari 2022)

Kecenderungan *partisanship* ini juga terkonfirmasi di survei Kompas pada Juni 2022. Penilaian yang kurang lebih sama juga terjadi pada kelompok responden simpatisan Jokowi. Mereka yang mengaku pemilih Jokowi di pemilihan presiden 2019 cenderung memberikan apresiasi lebih tinggi dibandingkan mereka yang bukan pemilih Jokowi.

Bagaimana potensi polarisasi politik di Pemilu 2024? Potensinya masih ada, meskipun tidak bisa dipastikan seberapa besar tingkat polarisasi tersebut. Merujuk hasil survei Litbang Kompas, sebanyak 45 persen responden menyebutkan, hubungan antara kedua kubu dari pembelahan Pemilu 2019 lalu sebenarnya sudah semakin baik. Namun, porsi yang juga cukup besar, yakni 40,3 persen, menyatakan sebaliknya, alias semakin buruk. Menariknya, mayoritas responden dari kedua kubu berbeda pilihan capres ini sepakat kondisi ini sangat mengkhawatirkan jika berlanjut sampai Pemilu 2024.

Bagaimanapun keterbelahan ini akan merusak demokrasi. Hal ini dikemukakan oleh 79,1 persen responden di jajak pendapat. Menurut hasil jajak pendapat, hal utama yang membuat polarisasi

atau keterbelahan semakin meruncing atau memanas adalah adanya orang-orang yang bekerja secara sadar memperkeruh situasi. Hal ini disampaikan oleh 36,3 persen responden. Orang-orang ini ialah pendengung (*buzzer*).

Untuk mencegah perpecahan terus berlanjut sekaligus agar keterbelahan dapat dikurangi, maka harus dilakukan langkah-langkah tegas dan nyata serta secara bersama-sama. Satu hal yang juga bisa diupayakan untuk mengakhiri keterbelahan adalah tidak membatasi jumlah calon presiden dan wakil presiden dalam kontestasi pemilu mendatang hanya representasi dari dua kubu yang berhadap-hadapan. Namun, sekali lagi peluang ini tetap bergantung pada komitmen dan kemauan partai politik sebagai pemilik tiket pencalonan presiden.

Pada akhirnya, tiga isu yang diuraikan di atas akan turut mewarnai pergulatan politik menjelang Pemilu 2024. Tentu, ini tidak bisa dilepaskan sebagai bagian dari proses demokratisasi bagi Indonesia. Sebuah proses yang tidak mudah, namun tetap harus dilalui dengan tetap menjaga dan merawat nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Semoga.

Referensi

- Efek Ekor Jas, Djayadi Hanan, Kompas, 8 Februari 2018, hal 6
- Berharap Komitmen Memperkuat KPK, Senin 16 September 2019 hal 2
- “Penilaian Kinerja Pemerintah Dibayangi Isu Partisan”, Senin 21 Februari 2022 hal A
- Publik Berharap Pemilu Tetap Digelar 2024, Senin 14 Maret 2022 hal 3
- Perkuat Kohesi, Kurangi Keterbelahan, Senin 6 Juni 2022 hal 3
- “Pergeseran Apresiasi Pemilih Partai Pada Kinerja Pemerintah”, Senin 20 Juni 2022 hal A
- Mengawal Tahapan Verifikasi Partai Politik, Senin 22 Agustus 2022, hal 3

Demokratisasi dan Refleksi Kebijakan
Luar Negeri Indonesia
di Era Reformasi

**Anak Agung Banyu Perwita & Arcelinocent Emile
Pangemanan**
Universitas Pertahanan Indonesia

“Indonesia's democratic process will be a significant contribution to foreign policy and diplomacy, in that it will stimulate the country to play a more active regional and international role” (Hassan Wirayuda, The Jakarta Post, 23 October 2004)

Pendahuluan

Pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirayuda, hampir dua dekade lalu di atas menunjukkan arti penting proses demokratisasi dan keterkaitannya dengan kebijakan luar negeri dan aktivitas diplomasi. Beragam dinamika dalam konstelasi ekonomi dan politik keamanan nasional, regional maupun global telah banyak mempengaruhi perumusan, pelaksanaan termasuk pula instrumen dan isu kebijakan luar negeri di banyak negara. Alhasil, selama dua dekade terakhir ini, paling tidak, kita telah menyaksikan berbagai perubahan penting aktivitas diplomasi dan kebijakan luar negeri sebagai bagian dari upaya banyak negara dalam memainkan peran regional dan globalnya secara lebih signifikan, termasuk Indonesia.

Dalam berbagai literatur kajian kebijakan luar negeri (*foreign policy studies*), kesinambungan dan perubahan kebijakan luar negeri akan sangat ditentukan dengan berbagai perubahan yang terjadi baik di lingkungan domestik, regional dan global. Perubahan secara substansial yang terjadi di lingkungan regional dan global diawali dengan semakin rumitnya dinamika pola interaksi antar aktor negara dan mengemukanya berbagai isu non-

tradisional seperti arus demokratisasi yang semakin besar dan tuntutan penghormatan terhadap HAM, namun di sisi lain juga masih ditandainya masih mengemukakan isu-isu tradisional seperti semakin maraknya konflik bersenjata seperti yang terjadi di berbagai belahan dunia, seperti perang antara Rusia dan Ukraina dan penindasan terhadap kelompok masyarakat minoritas tertentu sebagaimana yang terjadi di Myanmar, misalnya. Hal ini kemudian mengakibatkan beragam implikasi yang sangat luas dan dalam bagi proses konsolidasi demokrasi, penghormatan terhadap HAM dan tingkat keamanan insani dalam kebijakan luar negeri suatu negara.

Hubungan antara negara atau bangsa telah lama dilakukan oleh umat manusia, tidak terkecuali di Nusantara. Sejak Kemaharajaan Majapahit, media diplomasi telah digunakan sebagai upaya menyebarkan pengaruh dan eksistensi hingga merekatkan wilayah-wilayah. Pada mulanya, negara dianggap sebagai suatu subjek hukum internasional berkewajiban untuk memenuhi unsur-unsur tertentu untuk bertindak dalam berbagai forum internasional. *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933* mengamanatkan 4 unsur akan sahnya suatu negara: 1) Populasi, 2) Teritori, 3) Pemerintahan dan 4) Kapasitas menjalin hubungan dengan negara lainnya. Unsur keempat merupakan manifestasi bahwa bernegara dalam tatanan internasional harus memiliki kapasitas untuk berdiplomasi secara efektif.

Kapasitas menjalin hubungan dengan negara-negara lain merupakan kapasitas yang dimaksudkan ialah kemampuan Indonesia sebagai negara untuk menjalin hubungan diplomatik secara terbuka dan menjunjung tinggi prinsip Internasionalisme

dan nilai-nilai kemanusiaan. Unsur keempat memberikan warna dan kehidupan tersendiri dalam hidup bernegara, terhubung melalui ciri interaksi dinamis yang tersalurkan dalam kebijakan luar negeri. Dalam perkembangan demokratisasi di Indonesia, era reformasi telah membantu membentuk orientasi, strategi dan kebijakan negara. Kebijakan luar negeri (*foreign policy*) pada dasarnya merupakan "*action theory*", secara umum dipahami sebagai suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional (Perwita & Yani, 2017, p. 47). Suatu komitmen yang pada dasarnya merupakan strategi dasar untuk mencapai suatu tujuan baik dalam konteks dalam negeri dan luar negeri serta sekaligus menentukan keterlibatan suatu negara di dalam isu-isu internasional atau lingkungan sekitarnya (Perwita & Yani, 2017, p. 47).

Berbagai dinamika di atas, tentunya, telah dan senantiasa membawa dampak yang sangat signifikan terhadap perumusan dan pelaksanaan diplomasi dan kebijakan luar negeri. Pertanyaannya bagi Indonesia kini, bagaimana kita dapat memaknai dan mencermati berbagai dinamika di atas terhadap kontinuitas dan perubahan kebijakan luar negeri RI? Tulisan ini membahas berbagai dinamika di atas dalam konteks nasional, regional dan global dengan membaginya dalam beberapa perjalanan penting kebijakan luar negeri Indonesia selama ini dan tantangan demokratisasi yang dihadapi Indonesia di era reformasi.

Dalam konteks Indonesia, kombinasi aktor (non-negara) isu dan agenda intemestik (internasional dan domestik) yang sangat kompleks dan bersifat multidimensional juga terlihat dalam

kebijakan luar negeri RI. Secara lebih khusus, Hill (2003) mengungkapkan bahwa keterlibatan yang semakin dalam dari aktor non-negara terhadap perumusan kebijakan luar negeri dan masih mengemukakan isu-isu tradisional seperti belum tuntasnya isu perbatasan wilayah dan kedaulatan negara berbaur dengan beragam isu-isu non tradisional seperti proses demokratisasi, penghormatan terhadap HAM, pemberantasan terorisme, dan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup, akan mempengaruhi sumber, kapabilitas dan instrumen kebijakan luar negeri. Mengemukakan berbagai Isu-isu di atas tentunya juga tidak dapat dilepaskan dari karakteristik geografis, lokasi, ketersediaan sumber daya dan instrumen kebijakan luar negeri (*instruments of power*) yang dimiliki suatu negara.

Dalam konteks Indonesia, warna kebijakan luar negeri Indonesia diarahkan untuk mengupayakan adanya solusi, menjembatani perbedaan ke arah kesepahaman dan mendorong terwujudnya konsensus terhadap tantangan-tantangan yang dihadapi untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Upaya diplomasi mencakup langkah-langkah reaktif dan proaktif dari pemerintah Indonesia dalam menyikapi perkembangan kepentingan nasional serta perkembangan kondisi kawasan dan global (Kementerian Luar Negeri RI, 2015). Dalam upaya mencapai kepentingan nasional, suatu negara sebagai aktor melakukan praktik diplomasi baik secara bilateral maupun multilateral. Berdasarkan pandangan itu maka terdapat empat faktor utama yang menunjang terbentuknya kebijakan luar negeri (Widiatmaja & Albab, 2019):

1. Prinsip dan tujuan kebijakan luar negeri Indonesia.

2. Konstelasi politik internasional dan regional.
3. Dinamika politik dalam negeri.
4. Gaya kepemimpinan.

Faktor yang sangat berpengaruh dalam membentuk kebijakan luar negeri yang merupakan objektif yang perlu dicapai. Kebijakan luar negeri merupakan prinsip-prinsip (*principles*), keputusan (*decisions*), dan cara (*means*) yang dirumuskan dan digunakan oleh setiap negara untuk mengamankan tujuan dari kepentingan nasionalnya berdasarkan nilai-nilai nasional. Dengan demikian, berakar pada pemahaman di atas, maka refleksi hubungan internasional Indonesia di era reformasi dibahas berdasarkan faktor-faktor sebagai berikut:

Prinsip dan Tujuan Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Dalam perkembangannya, nilai-nilai nasional bagi Indonesia ialah nilai-nilai kebangsaan yang tersematkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945. Nilai-nilai kebangsaan ini merupakan bagian dari wawasan kebangsaan yang pada hakikatnya merupakan suatu pandangan atau cara pandang yang mencerminkan sikap dan kepribadian bangsa Indonesia. Secara historis, terdapat beberapa catatan sejarah diplomasi yang membantu membentuk orientasi hingga kebijakan luar negeri saat ini, di antaranya penetapan prinsip bebas aktif sebagai suatu pelaksanaan kebijakan luar negeri yang pada hakikatnya bukan merupakan politik netral, melainkan kebijakan luar negeri yang bebas menentukan sikap dan kebijaksanaan terhadap

permasalahan internasional dan tidak mengikatkan diri satu kekuatan dunia demi terwujudnya ketertiban kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pelaksanaan prinsip bebas aktif merefleksikan perkembangan hubungan internasional di Indonesia sejak kemerdekaannya, di mana pada Pasal 1 Angka (2) Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa formulasi kebijakan luar negeri merupakan kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi International, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional." Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan luar negeri dilaksanakan melalui diplomasi yang kreatif, aktif, dan antisipatif, tidak sekedar rutin dan reaktif, teguh dalam prinsip dan pendirian, serta rasional dan luwes dalam pendekatan serta diabdikan untuk kepentingan nasional (UU No. 37 Tahun 1999).

Berlandaskan pada prinsip bebas aktif, Indonesia berpegang teguh dalam mewujudkan perdamaian internasional, oleh sebab itu peran aktif Indonesia dalam misi perdamaian tidak pernah surut bahkan kini semakin meningkat. Indonesia, menurut data dari UN *Peacekeeping Force* (2020), bahkan menempati posisi ketujuh terbesar negara pengirim pasukan perdamaian dunia. corak diplomasi kemanusiaan ini bertujuan untuk menyoroti tujuan bangsa Indonesia untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi sebagaimana ter sematkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana dinyatakan Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi

dalam Pernyataan Pers Tahunan Tahun 2022 bahwa “diplomasi Indonesia dijalankan untuk berkontribusi bagi perdamaian dan kemanusiaan di kawasan dan dunia; Di bidang kemanusiaan, Indonesia juga terus berkomitmen untuk berkontribusi.”

Selain diplomasi kemanusiaan, Indonesia mengusung Diplomasi Kesehatan dan Diplomasi Maritim yang mana menjadi perhatian terbaru bagi Indonesia. COVID-19 merupakan suatu *global problem*, oleh sebab itu untuk menyelesaikannya harus dibutuhkannya suatu *global solution* yang kolaboratif secara multilateral, sedangkan untuk mencapai *international solution* sendiri membutuhkan kerja sama internasional yang intens. Sebagaimana diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi kepada pers bahwa “*The way we deal with this problem will define the survival of the multilateral system*” (16 April 2020).

Namun lingkungan global yang ramah bagi terciptanya kolaborasi internasional bagi setiap negara seakan tidak pernah tercapai karena ketidakpastian hukum yang kerap terjadi, di mana hukum yang seharusnya memberikan benang merah dalam menjalankan kehidupan negara dalam masyarakat internasional, justru pada praktiknya melahirkan kesenjangan di antara masyarakat internasional. Skeptisnya negara-negara berkembang pada sistem hukum internasional yang berlaku tentu memicu tidak terwujudnya lingkungan yang ramah akan kolaborasi, dengan demikian maka dalam upaya menyikapi permasalahan seperti COVID-19 harus diperlukannya kepastian terhadap hukum yang sekiranya dapat mewujudkan penataan kembali lingkungan kerja sama masyarakat internasional. Pandemi COVID-19 menimbulkan tiga masalah utama:

1. *Human Security*;
2. Merosotnya Ekonomi; dan
3. Terganggunya Mobilitas dan Aktivitas Warga .

Dengan demikian maka dapat dilihatnya bahwa COVID-19 tidak hanya mengakibatkan krisis kesehatan melainkan menyebabkan permasalahan pada bidang keamanan sampai pada sosial, oleh sebab itu mengapa perlu dilaksanakannya kerja sama dalam berbagai bidang agar dampak dari COVID-19 tidak menyebar ke ranah lainnya. Tentu ancaman lainnya dapat terjadi jika terjadi *mismanagement* dalam menentukan prioritas aksi dalam melawan COVID-19.

Selain itu tentu permasalahan mengenai vaksin dapat berpotensi menjadi ancaman karena semakin lama setiap negara akan terus membutuhkan vaksin, sedangkan akses terhadap vaksin itu sendiri tidak begitu tersedia, oleh sebab itu *vaccine scarcity* merupakan bentuk ancaman masa depan yang perlu untuk dicegah. Indonesia sangat menggarisbawahi peranan kerja sama multilateral dalam mengatasi COVID-19, bukan hanya itu melainkan Presiden Jokowi melayangkan pernyataan bahwa peranan kolektif antar negara merupakan kunci keberhasilan dalam mengani pandemi COVID 19. Sebagaimana diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi bahwa “*No country is able to overcome this (Covid 19) crisis alone. In this connection, we have no other option but to count on the WHO to be a platform of cooperation among countries*” (pernyataan Pers Menlu RI, 16 April 2020).

Dalam Pernyataan Pers Tahunan Menlu RI pada 6 Januari 2021, Menlu Retno Marsudi bahkan mengatakan bahwa salah satu

prioritas utama kebijakan luar negeri Indonesia adalah menciptakan kemandirian dalam keamanan dan ketahanan kesehatan. Hal ini pula yang kemudian menjadi salah satu poin utama dalam G20 BALI LEADERS' DECLARATION Bali, Indonesia, 15-16 November 2022 yang menyatakan bahwa:

“...the G20 and broader global community must come together to improve our collective prevention, preparedness and response capabilities. We reaffirm our commitment to strengthen global health governance, with the leading and coordination role of WHO and support from other international organizations”.

Beberapa prioritas kebijakan luar negeri yang kini menjadi agenda nasional dan global adalah: keamanan perbatasan negara, berkontribusi terhadap berbagai persoalan regional dan global, memperkuat perlindungan terhadap warga negara, mendukung pemulihan ekonomi yang berbasis ekonomi hijau dan pembangunan berkelanjutan, dan membangun kemandirian arsitektur keamanan dan ketahanan kesehatan pasca Covid-19 (Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri RI, 6 Januari 2021). Semua agenda di atas pada dasarnya merupakan produk dari globalisasi yang kini sedang melanda dunia yang hanya dapat dicapai melalui penggunaan instrumen non-militer berupa diplomasi baik bilateral dan multilateral (Hill, 2003). Oleh karenanya, diplomasi dan kebijakan luar negeri RI juga dituntut kemahirannya dalam memainkan instrumen diplomasi (multilateral) dalam menghadapi isu-isu global di atas.

Kendati pun, prinsip “Bebas-Aktif” akan tetap menjadi fondasi dalam kebijakan luar negeri kita, sosok dan instrumen kebijakan luar negeri RI cenderung akan berubah seiring dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi di lingkungan domestik dan eksternal kita (Laksamana, Alexandra, 2022). Oleh karena itu dibutuhkan kemampuan beradaptasi dalam penggunaan beragam instrumen kebijakan luar negeri. Selain itu, postur kebijakan luar negeri RI juga harus senantiasa bersifat proaktif dalam mengantisipasi beragam persoalan domestik dan internasional yang semakin rumit. Dengan demikian, kebijakan luar negeri kita akan memunculkan postur perimbangan antara komitmen pemenuhan kebutuhan domestik dan kewajiban internasional dalam upayanya mencapai kepentingan nasional dan mengatur hubungan luar negeri RI yang lebih sehat dan dinamis baik dalam level bilateral, regional dan multilateral.

Sosok kebijakan luar negeri Indonesia di masa mendatang juga harus mampu mencerminkan kemampuannya dalam menyampaikan pesan global bahwa Indonesia senantiasa mampu menjalankan kebijakan luar negeri yang berimbang dalam menciptakan keamanan dan perdamaian regional dan global dengan penguatan kehidupan demokrasi, peningkatan kualitas HAM, dan pemenuhan kesejahteraan kepada seluruh masyarakat. Respons kebijakan luar negeri yang komprehensif dan terpadu terhadap berbagai dinamika dan tuntutan agenda lingkungan domestik dan internasional akan menjadi prasyarat utama bagi pencapaian kepentingan nasional yang efektif.

Secara konseptual, para pembuat keputusan kebijakan luar negeri akan dihadapi pada situasi dan kondisi untuk mampu

mengombinasikan dan menyeimbangkan dua sumber legitimasi kebijakan luar negeri. Paling tidak terdapat dua sumber legitimasi yaitu: (1) *'disruption from below'* yang bermakna sebagai segala masukan dari masyarakat luas sebagian bagian integral dari dinamika demokratisasi terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri terkait dengan berbagai isu nasional dan internasional dan (2) *'derailment from above'* berupa variasi dan ke beragam kepentingan para aktor pemerintah (Kementerian dan Lembaga/KL) dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam konteks ini, para pengambil kebijakan luar negeri akan berhadapan dengan tuntutan kepentingan yang berasal dari masyarakat luas dan kepentingan institusi pemerintah baik itu institusi sipil maupun militer. Sebagaimana diungkapkan oleh Jorn Dosch (2006) bahwa *"politics in Indonesia are characterized by a distinct inter-relationship between foreign policy and domestic politics"*.

Sementara itu, dalam banyak kasus, kita juga kerap menyaksikan terjadinya ego-sektoral atau rivalitas birokrasi (*bureaucratic rivalries*) dalam peramuan dan pelaksanaan diplomasi dan kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini tentunya akan bermuara pada ketidakmampuan dan bahkan kegagalan negara dalam meramu kedua pendekatan di atas dalam kebijakan luar negerinya sehingga akan memunculkan *'boomerang effect'* (Nincic, 1992). Alhasil, ketidakmampuan ini juga akan semakin melemahkan beragam upaya diplomasi dan kebijakan luar negeri Indonesia di kancah internasional. Selain itu, pada beberapa studi kasus, perbedaan kepentingan kebijakan luar negeri antar beragam kelompok masyarakat yang direpresentasikan dalam oleh

birokrasi didorong oleh implikasi distribusi dari kebijakan ekonomi yang tidak merata. Sementara di beberapa studi kasus lainnya, hal ini dikarenakan terdapatnya perbedaan preferensi nilai atau ideologi yang dimiliki oleh beberapa kelompok masyarakat yang berbeda (Leeds, Mates, 2022).

Berikutnya, Diplomasi Maritim. Menurut Retno Marsudi (2015) bahwa “Diplomasi Indonesia akan menonjolkan karakter sebagai negara maritim dan akan menggunakan posisi strategis di antara Samudera Hindia dengan Samudera Pasifik. Diplomasi Indonesia akan terkoneksi dengan kepentingan rakyat. Diplomasi Indonesia akan membumi dan diplomasi Indonesia akan dilakukan secara tegas dan bermartabat.” Indonesia memanfaatkan konfigurasi strategis sebagai episentrum kepentingan dan kekuatan maritim di Kawasan Indo - Pasifik, sehingga kebijakan pemerintahan membantu mewujudkan kedudukan *standing position* bangsa Indonesia dalam meraih tujuan besar kemaritimannya, yaitu kedudukan Indonesia sebagai suatu *maritime powerhouse* di Indo-Pasifik.

Konstelasi Politik Global dan Regional

Dalam konstelasi politik global dan regional, peran aktif Indonesia dipahami berdasarkan nilai dan prinsip yang ikut membentuk orientasi dan strategi dalam berpolitik di kancah internasional dan regional. Sebagai wujud refleksi, kontestasi internasional selama 25 tahun belakang ini tidak terlepas dari rivalitas antara poros besar dunia. Bangkitnya rivalitas antara negara adidaya dalam tatanan

internasional pasca-Perang Dingin sangat mempengaruhi negara-negara *middle power* seperti Indonesia.

Dinamika global yang sangat kompleks membuat Indonesia untuk harus lebih rasional dalam menyikapi dan mengambil keputusan terkait perubahan-perubahan yang terjadi agar kepentingan nasional dapat dipertahankan dan diperjuangkan. Sebagai suatu contoh, Cina dan AS sering kali memanfaatkan isu-isu ekonomi hingga keamanan dan pertahanan untuk kepentingan nasional mereka masing-masing. Dengan demikian, dinamika kawasan Asia - Pasifik semakin lama semakin menjadi medan ujian bagi Indonesia karena keberadaan rivalitas antara Cina dan AS di berbagai sektor sangat mempengaruhi Indonesia secara langsung.

Rivalitas antara Cina dan AS yang telah merambat pada kawasan Indo - Pasifik guna memperebutkan hegemoni, khususnya dalam hal dominasi politik dan keamanan hingga jalur perdagangan di Laut Cina Selatan. Signifikansi Kawasan Indo - Pasifik menjadikan konstelasi kekuatan antara kedua negara masing-masing memanfaatkan berbagai kebijakan luar negeri, di antaranya berupa *Free and Open Indo - Pacific* (FOIP) dari Amerika Serikat dan *Belt and Road Initiative* (BRI) dari Cina. Ketegangan antara negara-negara besar global tidak menutup kesempatan bagi Indonesia untuk mendapatkan kepentingannya secara rasional. Sikap Indonesia untuk tetap teguh terhadap prinsip yang dianutnya merupakan salah satu langkah untuk mendapatkan kedudukan yang baik di lingkungan politik internasional (Cannon, Rossiter, 2018).

Kawasan Indo-Pasifik adalah kawasan yang strategis, baik dalam aspek ekonomi, politik, maupun militer. Di kawasan ini terdapat negara-negara berpenduduk lebih dari satu miliar (India dan Tiongkok), berteknologi militer modern, SDM militer yang besar, yang berpengaruh terhadap ekonomi dan politik global (Koga, 2017). Sementara itu negara-negara *major power* lainnya seperti Jepang, India dan Australia juga turut mempengaruhi tata kelola interaksi di kawasan Indo-Pasifik. Kita juga menyaksikan keberadaan forum minilateral berupa *Quadrialteral Dialogue* (AS, Australia, Jepang, dan India) dan juga AUKUS (Australia, Inggris dan AS). Kehadiran kedua forum minilateral ini tentunya sedikit banyak akan mempengaruhi posisi sentralisasi ASEAN di kawasan Asia Tenggara.

Sebagaimana yang telah diketahui bahwa saat ini AS memiliki sekutu untuk menjaga eksistensi AS di Asia Tenggara yaitu Filipina, namun dengan bergesernya orientasi Filipina ke arah China maka semakin mendorong AS untuk tetap hadir di kawasan Asia Tenggara. Sementara waktu bagi pihak China sendiri memiliki begitu banyak program dan misi yang ditujukan untuk memenangkan perang dagang yang di antaranya berupa *Belt and Road Initiative*, akan tetapi keberadaan AS merupakan ancaman tersendiri bagi China dalam mewujudkan tujuannya di Asia Tenggara (Demir, 2018).

Dalam konteks konstelasi Kawasan Indo - Pasifik, Indonesia telah berperan aktif sebagai salah satu dari penggagas *Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) bersama Thailand, Filipina, Malaysia dan Singapura. Dalam memformulasikan cara pandang, orientasi dan kebijakan luar negeri Indonesia, ASEAN

dianggap penting karena ASEAN berhimpun dalam dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan keamanan, sehingga pendekatan ini menekankan kebiasaan terhadap kerja sama sebagai cara mencerminkan aspirasi negara-negara regional untuk agar dapat mewujudkan lingkungan strategis (Anthony, 2005). Ini juga tidak terlepas pada fakta bahwa Asia Tenggara merupakan episentrum peradaban dan perkembangan di Kawasan Indo - Pasifik, maka konstelasi politik global secara menyeluruh, baik dari sektor ekonomi maupun keamanan dan pertahanan akan saling mempengaruhi antara satu sama lain.

Secara kolektif, ASEAN beserta dengan anggota-anggotanya saling mempengaruhi peran aktif satu sama lain di kancan internasional sehingga dimensi antara setiap sarana kebijakan luar negeri sangat menentukan antara satu sama lain. Dalam arti lain, negara dituntut untuk dapat mengembangkan strategi dan kebijakannya dalam suatu tatanan regional untuk memperoleh pengaruh strategis secara regional maupun global. Perubahan geopolitik di Kawasan Asia Tenggara menciptakan tatanan yang saling mempengaruhi antara satu sama lain termasuk Indonesia, dengan demikian setiap negara ASEAN secara proaktif menyikapi perubahan melalui tatanan ASEAN *Community* hingga ASEAN *Outlook on the Indo - Pacific* (AOIP) (Laksamana, 2021). Tatanan-tatanan tersebut merupakan upaya untuk membangun dan memperdalam proses integrasi antara negara, di mana masyarakat dapat menikmati hak asasi manusia dan demokrasi, kualitas hidup yang lebih tinggi dan manfaat dari pembangunan ekonomi dan sosial serta identitas bersama masyarakat ASEAN.

Pada perkembangannya, konstelasi regional mempengaruhi orientasi dan kebijakan yang diambil oleh Indonesia, khususnya dalam menjamin perdamaian dan stabilitas kawasan regional serta kemakmuran masyarakat. Tatanan regional menekankan kebiasaan terhadap kerja sama sebagai cara dalam menyelesaikan perselisihan antar sesama dan ditujukan untuk mencerminkan aspirasi negara-negara regional agar memiliki keleluasaan yang lebih besar dan mendapatkan kontrol yang lebih besar atas lingkungan strategis mereka (Anthony, 2005). Berbanding lurus dengan prinsip dan nilai ASEAN, kebijakan luar negeri Indonesia selalu berpedoman pada nilai-nilai dasar sebagai berikut:

1. Penghormatan pada kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas teritorial dan identitas bangsa.
2. Hak bagi setiap negara untuk memiliki eksistensi nasionalnya yang bebas dari campur tangan eksternal, subversi atau paksaan dari lingkungan eksternal.
3. Non-Intervensi dalam urusan dalam negeri.
4. Penyelesaian perbedaan dan sengketa dengan cara damai.
5. Menolak ancaman atau penggunaan kekerasan.
6. Kerja sama yang efektif terhadap sesama.

Dinamika Politik Dalam Negeri

Era Reformasi diperhadapkan dengan permasalahan seperti SARA, pemberontakan, dan terorisme, yang kemudian mempengaruhi aspek-aspek ideologi, politik, keamanan, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Sebagai contoh, dalam kurun

waktu yang sama, Indonesia juga diperhadapkan dengan peristiwa lepasnya Timor Timur, Sipadan dan Ligitan. Wujud-wujud permasalahan tersebut merupakan ancaman terhadap wibawa negara, pada peristiwa-peristiwa ini wibawa negara berada pada titik yang sangat rendah, di mana angka kepercayaan internasional menurun sehingga, negara dianggap gagal dalam mendeteksi terjadinya eskalasi konflik.

Dengan demikian, memperoleh kembali kepercayaan internasional dilalui dengan berbagai upaya diplomasi, oleh sebab itu harus diperkuat agar hubungan luar negeri Indonesia dapat semakin terarah dan dapat mengedepankan kepentingan nasional. Tentu, setiap Presiden memiliki orientasi dalam melaksanakan kebijakan luar negeri, bahkan kepentingan yang di bawah terkadang berubah seiring dengan waktu. Para aktor pengambil keputusan dan pembuat kebijakan adalah sosok yang akan menentukan arah kebijakan luar negeri, oleh karena itu kemampuan dan pengalaman serta kepribadian seorang pemimpin menjadi dasar pertimbangan suatu kebijakan internasional. Dalam merumuskan suatu kebijakan perlu adanya pembahasan antara Presiden dan DPR, menyatukan pendapat untuk mengedepankan kepentingan nasional yang bermanfaat bagi khalayak banyak.

Tingkat akuntabilitas dari politik harus terjaga dan stabil, pemerintah dapat menggunakan segala fasilitas negara untuk menunjang terlaksanakannya hubungan luar negeri dan menopang kepentingan nasional yang dikemukakan. Pemerintah memiliki akuntabilitas untuk mengeluarkan kebijakan yang bersifat mengatur agar terbentuknya suatu lingkungan yang

ramah akan suatu kebijakan luar negeri, dalam konteks pembahasan kerja sama antara Indonesia dan negara lainnya, pemerintah dengan tingkat akuntabilitas yang tinggi akan mendapatkan kepercayaan dari pihak lain.

Kedudukan negara sangatlah penting, berhubung kekuatan nasional dan kedudukan memiliki korelasi yang sangat erat. David N. Farsworth (Sitepu, 2011) membagi kekuatan dalam unsur-unsur determinan, yang kemudian dikategorikan dalam dua kategori, yaitu *intangible elements* dan *tangible elements*. Dalam hal ini yang termasuk unsur-unsur yang bersifat *tangible* adalah unsur-unsur yang terdiri atas, di antaranya adalah, penduduk, geografis, sumber-sumber daya alam, kekuatan-kekuatan ekonomi, kekuatan militer. Sedangkan untuk unsur-unsur yang terkategori sebagai yang bersifat *intangible* terdiri dari unsur-unsur seperti, moral, semangat nasional, ideologi dan kepemimpinan nasional. Kombinasi kedua unsur di atas tentunya memiliki keterkaitan secara langsung dalam setiap upaya suatu negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Berangkat pada pemahaman di atas, maka dalam menjaga dan mempertahankan kekuatan kedudukan politik dalam negeri maka harus dapat dimanfaatkan seluruh unsur kekuatan nasional secara menyeluruh. Namun, perlu dipahami bahwa kekuatan sebagai suatu konsep sekiranya tidak disalah pahami sebagai bentuk yang destruktif, liar dan statis, karena pada dasarnya kekuatan merupakan bentuk yang dinamis, relatif dan situasional (Perwita & Yani, 2017), yang mana ditujukan untuk mencapai kepentingan nasional. Sementara waktu, kepentingan nasional sendiri merupakan dasar untuk dapat memahami perilaku

lingkungan politik internasional, karena kepentingan nasional dan kekuatan nasional sangatlah berhubungan satu sama lain, karena dalam konteks hubungan internasional, keduanya dianggap sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan suatu negara untuk mencapai kepentingannya dalam politik internasional (Perwita & Yani, 2017).

Hal ini kemudian bermuara pada pemahaman bahwa tolak ukur kekuatan nasional dan kepentingan nasional pada dasarnya tertumpu pada bagaimana strategi negara untuk dapat memanfaatkan kemampuan dengan tujuan mempertahankan kedudukannya di lingkungan politik internasional dapat terwujud. *Bargaining position* dan kedudukan negara di lingkungan politik global akan sangat terpengaruh oleh mentransformasikan kemampuan negara itu sendiri sebagai suatu kekuatan yang dapat dimanfaatkan. Dengan demikian, unsur-unsur dari kekuatan nasional sekiranya harus dapat dimanfaatkan dengan baik oleh negara agar setiap kemampuannya dapat ditujukan untuk mencapai kepentingan nasional, karena pada dasarnya unsur semacam sumber daya alam, demografi, militer hingga sistem politik merupakan amunisi bagi negara dalam memperjuangkan dan mempertahankan kepentingan nasionalnya di tengah lingkungan regional dan global.

Gaya Kepemimpinan

Manifestasi kepemimpinan nasional dalam kebijakan luar negeri Indonesia merupakan kewenangan penyelenggara negara yaitu Presiden, dengan demikian arah yang akan dituju oleh suatu

negara bergantung pada visi dan realitas pemikiran seorang presiden. Saat ini, pesatnya perkembangan global memaksa setiap negara di dunia menghadapi permasalahannya masing-masing, oleh sebab itu setiap negara sekiranya memiliki strategi untuk mengembangkan kemampuannya. Penjalinan diplomasi melalui berbagai kerangka kerja sama merupakan salah satu dari sekian banyak media diplomasi yang mewedahi perkembangan bangsa. Indonesia telah meletakkan dasar dalam menjaga dan mempertahankan kepentingan nasionalnya beserta dengan eksistensinya sebagai negara maritim, mengingat laut merupakan tempat untuk melaksanakan proyeksi kekuatan guna menyebarkan pengaruh politik.

Indonesia yang menganut suatu sistem campuran dalam hal kekuasaan negara, terutama dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan kebijakan luar negeri maka harmonisasi antara struktur pemerintahan harus terintegrasi agar pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan luar negeri dapat terlaksana dengan baik. Sejak memasuki era reformasi, kebijakan luar negeri bertumpu pada upaya menjamin dan memajukan kepentingan nasional. Dengan demikian, berikut beberapa perbedaan orientasi yang dituju antara setiap kepemimpinan 5 (lima) Presiden yang dimiliki oleh Indonesia selama era reformasi:

Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (1998-1999) memimpin Indonesia pada awal era reformasi dan berorientasi pada upaya memulihkan kepercayaan internasional terhadap Indonesia di tengah krisis ekonomi melalui penerapan kebebasan pers,

membangun kerja sama multilateral hingga liberalisasi partai politik (Madu, 2021). Pemulihan kepercayaan internasional diperkuat dengan lahirnya Undang - Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang ditandatangani oleh Presiden Habibie sebagai wujud urgensi dalam menyediakan payung hukum yang tepat bagi pelaksanaan diplomasi.

Presiden Abdurrahman “Gus Dur” Wahid (1999 - 2001) menyempurnakan pemulihan kepercayaan internasional, tercatat bahwa Presiden Gus Dur mengemukakan pendekatan diplomasi kemanusiaan yang dialogis dan bersikap terbuka. Dukungan terhadap demokratisasi dan penegakan hak asasi manusia menjadi media Presiden Gus Dur dalam memulihkan kepercayaan internasional terhadap Indonesia karena dengan terjaminnya demokrasi dan penegakan hak asasi manusia maka Indonesia berhasil meyakini masyarakat internasional bahwa Indonesia mampu mengatasi persoalan dalam negeri (Wangke, 2001).

Presiden Megawati Soekarnoputri (2001 - 2004) menajaki amandemen UUD NRI 1945, sehingga orientasi kebijakan luar negeri tertumpu pada upaya-upaya mengemukakan pendekatan pada sektor keamanan, pemerintahan dan masyarakat. Presiden Megawati menghadapi sengketa Sipadan dan Ligitan, namun pada masa pemerintahannya menetapkan 13 Desember sebagai Hari Nusantara untuk menandakan kedudukan Indonesia sebagai negara kepulauan. Berlandaskan pada amandemen UUD NRI 1945, Presiden Megawati memperoleh kepercayaan internasional

dengan mengedepankan profesionalitas TNI - Polri beserta dengan birokrasinya. Lalu, menjalin kerja sama internasional untuk mewujudkan amanat *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Indonesia.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004 - 2014) mengusung diplomasi "*Zero Enemy*" untuk menjamin kedaulatan negara. Indonesia berpandangan bahwa negara tetangga adalah sahabat yang memiliki komitmen bersama untuk menjaga stabilitas keamanan di kawasan. Membangun kesamaan pandangan sangat diperlukan dalam hubungan internasional. Kualitas hubungan antar negara yang bernegosiasi bertumpu pada kepemimpinan, oleh sebab itu dalam konteks merampungkan negosiasi mengenai batas Zona Ekonomi Eksklusif antara Indonesia - Filipina pada tahun 2014 terdapat korelasi antara sikap pemimpin kedua negara yang berkuasa saat penyelesaian permasalahan. Dalam hal ini Indonesia dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan dari Filipina Presiden Filipina Benigno Aquino III. Kedua pemimpin memiliki hubungan yang baik dan mengutamakan kerja sama dan damai dalam menyelesaikan masalah (Dewi et. al., 2019).

Presiden Joko Widodo (2014 - sekarang) mengedepankan Indonesia yang "*Indonesia-sentris*" sehingga di bawah Pemerintahan Presiden Joko Widodo lahirlah visi Poros Maritim Dunia (PMD) guna menempatkan Indonesia sebagai kekuatan regional serta mewujudkan keamanan dan kedaulatan. Visi Poros

Maritim Dunia telah memberikan *roadmap* dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara maritim yang maju, berdaulat, mandiri, kuat, serta mampu memberikan kontribusi positif bagi keamanan dan perdamaian kawasan dan dunia melalui terbitnya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia. Melalui visi PMD, diplomasi Indonesia bercorak maritim memiliki dampak strategis bagi pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia dengan tujuan mengoptimalkan potensi nasional dan memenuhi kepentingan nasional, yaitu dengan terjaminnya kedaulatan negara, kepastian hukum dan keamanan maritim yang berawal dari laut.

Lebih jauh, kebijakan luar negeri pada era reformasi dapat didekati dengan “pendekatan *societal*” (Skidmore, Hudson, 1993). Pendekatan ini mengasumsikan bahwa kelompok-kelompok masyarakat dalam negara memainkan peranan penting dan berkelanjutan dalam kebijakan luar negeri. Pendekatan ini terdiri dari dua model: pluralis dan blok sosial. Model pluralis berdasar pada asumsi bahwa “para pemimpin politik sangat ingin menjaga tingkat dukungan domestik yang tinggi” yang merupakan “syarat utama untuk menjaga dan memaksimalkan” pengaruh mereka dalam dan pada pembuatan keputusan kebijakan luar negeri. Dalam konteks ini, kunjungan Presiden Jokowi ke Kiev, Ukraina dan Moskwa (Russia) untuk bertemu dengan Presiden Zelensky dan Presiden Putin dinilai banyak pengamat sebagai upaya Presiden Jokowi untuk melindungi kepentingan domestik untuk menjamin ketersediaan gandum ketimbang mengupayakan kebijakan luar negeri “Bebas dan Aktif” secara serius untuk

mencari solusi perdamaian antara Rusia dan Ukraina (Dharmaputra, 2022).

Sedangkan model blok sosial melibatkan peranan pers, organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat sebagai kelompok penekan dalam mengendalikan, bahkan mengarahkan permasalahan dan substansi pembuatan kebijakan luar negeri (Hagan, 1994). Tuntutan para aktivis demokrasi dan HAM bagi perlindungan kelompok minoritas di Myanmar, misalnya, merupakan salah satu contoh model blok sosial ini terhadap kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Myanmar.

Selain itu, karakteristik lain dari kebijakan luar negeri Indonesia juga dapat diteropong melalui “pendekatan trans-nasional” yang menekankan adanya pengakuan terhadap eksistensi sebuah masyarakat global. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa “kelompok-kelompok masyarakat dengan tujuan dan kepentingan yang serupa (bahkan sama) akan membentuk koalisi-koalisi politik yang melampaui batas-batas wilayah tradisional negara” (Leeds, Mates, 2022). Upaya beberapa jaringan LSM yang menaruh perhatian utama terhadap perlindungan tenaga kerja migran Indonesia di beberapa negara di kawasan adalah salah satu faktor utama yang memunculkan diplomasi perlindungan bagi seluruh warga negara Indonesia (Rencana Strategis Kemlu 2020-2024). Diplomasi ini kemudian memunculkan diplomasi jaringan kerja sama yang akan mendorong isu-isu yang harus dipertimbangkan aktor kebijakan luar negeri dalam formulasi kebijakan mereka. Tujuan dari masyarakat trans-nasional dapat berbeda-beda, dari transformasi

rezim tertentu (untuk melawan rezim militer otoriter di Myanmar), mediasi dan menyelesaikan konflik internasional (konflik di Laut Tiongkok Selatan), meletakkan isu-isu baru dalam agenda global (isu lingkungan hidup dan perubahan iklim) dan mengubah nilai, standar dan norma global (demokratisasi, toleransi dan hak asasi manusia).

Lebih jauh lagi, ada dua tipe tujuan politik domestik yang juga dapat dicatat dalam kebijakan luar negeri Indonesia yakni: membangun koalisi-koalisi politik dan mempertahankan kekuatan politik. Konsekuensi pertama mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan luar negeri “perlu membangun dukungan domestik untuk semua inisiatif kebijakan luar negeri yang diajukan” . Membangun koalisi politik memainkan peranan penting dalam kebijakan luar negeri negara-negara Dunia Ketiga karena interaksi antara dukungan domestik dan kebijakan luar negeri adalah salah satu nilai utama dalam postur politik domestik mereka. Hal ini misalnya sangat terlihat pada penyusunan agenda dan isu yang dibahas pada pertemuan G20 di Bali pada 15-16 Desember 2022. Beberapa persoalan penting yang bukan saja di hadapi negara-negara maju melainkan juga di hampir semua negara sedang berkembang, seperti lesunya perekonomian dunia yang akan mengundang krisis ekonomi global berkepanjangan, krisis energi, persoalan lingkungan hidup, krisis pangan dan perang di Ukraina menjadikan agenda-agenda utama G20 sebagai tantangan terberat dan terbesar selama sejarah penyelenggaraan G20 (Istania, Darmastuti, 2022).

Sebagaimana dicatat oleh Hagan (2001), signifikansi “membangun koalisi kebijakan” juga disebabkan oleh kenyataan

bahwa “banyak pemerintahan negara Dunia Ketiga pada dasarnya cukup kompleks secara institusional” dan rezim politik mereka “didominasi oleh seorang pemimpin yang sangat dominan (*predominant leader*) tapi sebenarnya terpecah belah oleh perseteruan politik antar berbagai faksi politik yang saling bersaing” . Oleh karena itu, keputusan-keputusan kebijakan luar negeri menjadi “resultan politis” yang mencerminkan “strategi-strategi politik yang dibutuhkan untuk membangun kesepakatan” dengan struktur domestik “untuk mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan” . senada dengan hal di atas, kondisi ini merupakan bagian dari *policy making mechanism* dimana “*the leader might want to undertake such (foreign policy) changes given their supporters’ preferences*” (Leeds, Mates, 2022, 10)

Pada konsekuensi politik domestik kedua, keputusan kebijakan luar negeri “harus disesuaikan sehingga ongkos domestiknya menjadi lebih rendah” . Hal ini terutama karena “mempertahankan kekuasaan politik” biasanya didasarkan pada “nilai untuk mempertahankan posisi kepemimpinan” . Jadi agar dapat bertahan dalam posisinya, seorang pemimpin nasional, yang menghadapi oposisi domestik signifikan dari struktur domestik yang lebih luas, perlu menaikkan persepsi publik terhadap isu-isu kebijakan luar negeri. Di kebanyakan kebijakan luar negeri negara-negara Dunia Ketiga, mempertahankan kekuatan politik adalah tema yang lebih dominan dibandingkan dengan membangun koalisi-koalisi (Dosch, Jorn, 2006) .

Beberapa model teoritis di atas menjadi sangat penting untuk menjelaskan bagaimana proses demokratisasi dan politik domestik, terutama makin meningkatnya tuntutan elemen-elemen

tertentu dalam masyarakat dan persaingan kepentingan dan kekuasaan antara negara dan masyarakat, mempengaruhi perilaku kebijakan luar negeri. Hal ini terutama karena “perilaku kebijakan luar negeri rezim tertentu akan, dalam situasi tertentu, bergantung pada respons rezim tersebut terhadap kegiatan domestik yang dilakukan masyarakat tertentu pada waktu tertentu” . Kondisi di atas juga menunjukkan bahwa “pilihan respons kebijakan luar negeri dari rezim akan bergantung pada dua kelompok variabel”, yakni “agenda kebutuhan rezim” dan “kemampuan kelompok/masyarakat domestik untuk menghalangi pencapaian agenda tersebut” . kondisi di atas ini yang kemudian juga menghasilkan mekanisme akuntabilitas kebijakan luar negeri baik secara horizontal maupun vertikal (*horizontal and vertical accountability of foreign policy making mechanism*). Hal ini karena pada kenyataannya tindakan kebijakan luar negeri sebuah negara adalah fungsi dinamika politik internal kontemporer yang dihadapinya (Leeds, Mates, 2022, 11-12).

What the Future Holds?

So, what does the future holds? Dinamika politik global dan nasional berandil dalam membentuk kebijakan luar negeri Indonesia yang mana semakin berorientasi pada kerja sama. Perubahan yang signifikan pada tata kelola hubungan internasional khususnya pada praktik serta pelaksanaannya, hubungan internasional sendiri tidak akan pernah luput dalam pembahasan hubungan antara para aktornya yang dalam hal ini berupa negara dan sebagainya. Dalam perkembangannya, negara-negara perlu

beradaptasi dengan faktor-faktor yang terjadi agar tata kelola pada masa mendatang akan tetap disesuaikan dengan kepentingan nasional, terhubung dalam menghadapi lingkungan internasional yang kabur. Tatanan global ikut serta berperan dalam perkembangan hubungan internasional itu sendiri, oleh sebab itu dinamika pada lingkungan politik global merupakan bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara.

Refleksi ini bertujuan untuk memetakan peluang, kesempatan dan ancaman yang dihadapi agar perumusan kebijakan luar negeri ke depannya dapat berjalan dengan baik. Catatan sejarah telah membuktikan bahwa Indonesia telah mampu melewati berbagai tantangan diplomatik selama era reformasi. Dinamika kebijakan luar negeri telah membantu membentuk corak kebijakan luar negeri Indonesia karena berbagai bentuk kebijakan luar negeri yang diambil hingga saat ini terus diabdikan dalam mewujudkan kepentingan nasional. Dengan demikian dalam mencapai segala kepentingan nasional, khususnya dalam menyambut Indonesia Emas pada tahun 2045 maka harus diiringi dengan penguatan terhadap kedudukan nasional hingga kemampuan institusional dan integrasi dalam kebijakan luar negeri agar kekuatan nasional dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk pembangunan bangsa dan negara.

Tata kelola hubungan internasional yang telah memasuki era baru mendorong dimensi dan pelaksana kebijakan luar negeri dan diplomasi untuk terus berkembang seiring dengan perubahan yang telah terjadi. Berbagai bentuk orientasi dan media diplomasi telah mewarnai tata kelola hubungan internasional, di mana adaptabilitas menjadi faktor besar dalam suatu masyarakat

internasional. Indonesia juga dihadapkan dengan tantangan nasional, regional dan global, dan oleh karenanya kebijakan luar negeri yang terintegrasi dengan kebijakan dalam negeri menjadi tulang punggung pembangunan postur nasional dan luar negeri Indonesia. Beberapa kebijakan luar negeri dan aktivitas diplomasi Indonesia dalam beragam forum internasional dalam satu tahun terakhir ini, seperti: kunjungan Presiden Jokowi ke Ukraina dan Rusia di tengah tingginya intensitas perang kedua negara, keberhasilan presidensi Indonesia dalam G20, dan keketuaan Indonesia dalam ASEAN di tahun 2023, sejatinya, merupakan titik awal yang sangat potensial dalam memunculkan potensi maksimal Indonesia sebagai negara dengan kemampuan kepemimpinan di tingkat regional dan global.

Sebagaimana dikatakan oleh Mohammad Hatta bahwa *“kekuatan kedudukan kita keluar (kebijakan luar negeri) dan ke dalam (politik dalam negeri) satu sama lain bersangkutan paut. Kita tidak dapat mencapai kedudukan yang kuat keluar, apabila keadaan di dalam kucar-kacir, lemah maupun politik atau ekonomi. Sebaliknya pula kekuatan ke dalam tidak dapat dicapai, apabila kedudukan Republik Indonesia dalam lingkungan politik internasional adalah lemah”* (Kementerian Penerangan RI, 1951).

Referensi

- Anthony, M. (2005). *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Cannon, Brandon, Rossiter, Ash. (2018). The “Indo-Pacific”: Regional Dynamics in the 21st Century’s New Geopolitical Center of Gravity. *Rising Powers Quarterly*, Volume 3, Issue 2, 2018, 7-17.
- Demir, Emre. (2018). Fragmented or Integrated Asia: Competing Regional Visions of the US and China. *Rising Powers Quarterly*, Volume 3, Issue 2, 2018, 45-65.
- Dewi, N., Dewi, P. & Resen, P. (2019). Faktor – Faktor Pendorong dalam Penyelesaian Delimitasi ZEE antara Indonesia dan Filipina. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(1).
- Dharmaputra, Radityo. (2022). Kunjungan Jokowi ke Rusia dan Ukraina lebih tentang keuntungan domestik, bukan kepentingan global, *The Conversation*, 6 Juli.
- Dosch, J. (2006). The Impact of Democratization on the Making of Foreign Policy in Indonesia, Thailand and the Philippines. *Südostasien aktuell: journal of current Southeast Asian affairs*, 25(5), 42-70. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336978>
- Hagan, J.. (2001). Does Decision-Making Matter? Systemic Assumptions vs Historical Reality In International Relations Theory. *International Studies Review*. Special edition on Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policy Making. Vol.3. No.2.

- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Istania, Ratri, Darmastuti, Shanti (2022). G20 tersulit dalam sejarah, mampukah Indonesia mengakhiri konferensi internasional ini dengan sukses? *The Conversation*, 11 November.
- Kementerian Luar Negeri RI. (2021). Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri RI.
- Kementerian Luar Negeri RI. (2015). *Diplomasi Indonesia 2014*. Jakarta: Direktorat Informasi dan Media, Direktorat Jenderal Informasi dan Diplomasi Publik, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.
- Kementerian Penerangan RI. (1951). *Mendajung Antara Dua Karang*. PEPORA 2, Jakarta: Kementerian Penerangan RI.
- Koga, Kei. (2017). *Reinventing Regional Security Institutions in Asia and Africa: Power shifts, ideas, and institutional change*. London: Routledge.
- Laksmiana, Evan. (2021). *Stuck in Second Gear: Indonesia's Strategic Dilemma in the Indo-Pacific*. ISEAS Perspective. No.170.
- Laksmiana, Evan A, Alexandra, Lina (2022). *Hatta and Indonesia's Independent and Active Foreign Policy: Retrospect and Prospect*. Jakarta: CSIS.
- Leeds, Brett Ashley, Mattes, Michaela. (2022). *Domestic Interests, Democracy, and Foreign Policy Change: Elements in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009037938

- Limbong, R. (2022). *Implementasi Intermisi Tugas Perdamaian Perserikatan Bangsa Bangsa; Studi Kasus Intermisi Satgas Kompi Zeni TNI/Konga XXXII- C dari Haiti ke Afrika Tengah (2014-2015)*. Jakarta: Universitas Pertahanan Republik Indonesia.
- Madu, L. (2021). "Diary Diplomasi 5: Diplomasi B. J. Habibie di Masa Transisi." Diakses <https://www.kompasiana.com/ludiro/602393bcd541df420c331262/diary-diplomasi-5-diplomasi-b-j-habibie-di-masa-transisi> pada 27 Oktober 2022.
- Nincic, Miroslav (1992). *Democracy and Foreign Policy*. New York: Columbia University Press.
- Perwita, Anak Agung Banyu. (2007). Agenda dan Tantangan Politik Luar Negeri Bebas Aktif: Sebuah Refleksi Teoretis. *Global: Jurnal Politik Internasional*. Vol.9, No.1, DOI: 10.7454/global.v9i1.259.
- Perwita, A. & Yani, Y. (2017). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Sitepu, P. (2011). *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Skidmore, David, and Valerie M. Hudson (1993), "Establishing the Limits to State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and ForeignPolicy-Making," in David Skidmore and Valerie M. Hudson eds., *The Limits to State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder: Westview.

- Sudarsono, J. (1996). "State of the Art Hubungan Internasional: Mengkaji Ulang Teori Hubungan Internasional. Dalam Djafar, Z. (Eds.) *Perkembangan Studi Hubungan Internasional & Tantangannya*. PT. Dunia Pustaka Jaya
- The ASEAN Secretariat. (2015). *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- Wangke, H. (2001). "Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid dan Pemulihan Ekonomi Indonesia." Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (ed.). *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2000)*. Jakarta: Sekretariat DPR - RI.
- Widiatmaja, A. & Albab, U. (2019). Indonesia di Era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo: Kebijakan Luar Negeri di Tengah Dinamika Lingkungan Strategis Regional. *Jurnal Politica*, 10(1).

Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi

Sri Muryantini

Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta

Pendahuluan

Setiap negara memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai di mana kepentingan nasional suatu negara dapat dicapai di dalam negeri maupun di luar negeri suatu negara. Dalam hal pencapaian kepentingan nasional dilakukan di luar negeri, instrumen yang digunakan ialah Politik Luar Negeri.

Politik luar negeri adalah arah kebijakan suatu negara untuk mengatur hubungan dengan negara lain dengan tujuan untuk kepentingan nasional negara tersebut dalam lingkup dunia internasional. Jadi politik luar negeri merupakan bagian dari strategi politik nasional suatu negara yang berbeda dengan negara lain. Dalam mempelajari politik luar negeri, maka kita harus mengetahui pengertian dasar dari politik luar negeri (Rosa, 2022). Yanyan Mochamad Yani (2010) dalam tulisannya "Politik Luar Negeri" mengatakan bahwa salah satu cara untuk memahami konsep politik luar negeri adalah dengan jalan memisahnya ke dalam dua komponen: politik dan luar negeri. Politik (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang menjadi pedoman untuk bertindak, atau seperangkat aksi yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. *Policy* itu sendiri berakar pada konsep "pilihan (*choices*)": memilih tindakan atau membuat keputusan-keputusan untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan gagasan mengenai kedaulatan dan konsep "wilayah" akan membantu upaya memahami konsep luar negeri (*foreign*). Kedaulatan berarti kontrol atas wilayah (dalam) yang dimiliki oleh suatu negara. Jadi, politik luar negeri (*foreign policy*) berarti seperangkat pedoman untuk memilih tindakan yang ditujukan ke luar wilayah suatu Negara. Jadi dengan memahami

apa itu politik luar negeri, maka kita dapat membedakan antara politik luar negeri dan politik domestik (dalam negeri) sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa pembuatan kebijakan luar negeri selalu berkaitan dengan kondisi dalam negeri suatu negara.

Deborah Gerner mengartikan politik luar negeri sebagai niat, pernyataan dan tindakan satu aktor seringnya dilakukan oleh sebuah negara terhadap dunia luar dan terhadap respons aktor lain terhadap niat, pernyataan dan tindakannya (Neack, 2008).

Menurut K.J. Holsti, politik luar negeri merupakan gagasan dan tindakan yang disusun oleh pengambil kebijakan untuk menyelesaikan sebuah masalah atau melakukan perubahan kebijakan, sikap atau tindakan satu atau beberapa negara lain, di dalam aktor non negara, di dalam ekonomi internasional atau di dalam lingkungan internasional (K.J. Holsti. 1992:82).

Selanjutnya Holsti memberikan tiga kriteria untuk mengklasifikasikan tujuan-tujuan politik luar negeri suatu negara, yaitu:

1. Nilai (*values*) yang menjadi tujuan dari para pembuat keputusan.
2. Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain ada tujuan jangka pendek (*short-term*), jangka menengah (*middle-term*), dan jangka panjang (*long-term*).
3. Tipe tuntutan yang diajukan suatu negara kepada negara lain.

Dalam studi politik luar negeri sejumlah pakar memfokuskan kepada bagaimana negara merespons terhadap

perkembangan internasional sebagai kelanjutan perubahan di dalam negeri.

Sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, politik luar negeri Republik Indonesia berprinsip bebas-aktif. Menurut Hatta, politik “Bebas” berarti Indonesia tidak berada dalam kedua blok dan memilih jalan sendiri untuk mengatasi persoalan internasional. Istilah “Aktif” berarti upaya untuk bekerja lebih giat guna menjaga perdamaian dan meredakan ketegangan kedua blok (Hatta, 1976).

Pembatasan definisi *bebas* dalam politik bebas aktif sebagai bebas aliansi - atau bahkan bebas *alignment* akan membatasi fleksibilitas manuver diplomasi Indonesia dalam merespons dinamika lingkungan regional. Sudah banyak terjadi perubahan di Asia sejak empat puluh tahun ini. Cina yang dulu kurang diperhitungkan telah bangkit menjadi raksasa di bidang ekonomi dan militer. Jepang yang dulunya maju dan hebat, sekarang mengalami kemunduran. Korea Selatan yang dulunya Pendapatan per kapitanya sama dengan Indonesia pada tahun 1970 sekarang menjadi negara industri maju (Yani & Montratama, 2017).

Walau dikaruniai sejumlah tanda-tanda alamiah yang membuat Indonesia sebagai negara terbesar di Asia Tenggara, namun jika kekuatan ekonomi dan militernya lebih lemah dibandingkan kebanyakan negara lain di kawasan, maka status pemimpin alamiah ASEAN hanya akan menjadi status semu (Yani & Montratama, 2017).

Dan implementasi politik luar negerinya yang mengalami perkembangan dari masa ke masa. Bahkan memasuki era

Reformasi pasca lengsernya Presiden Soeharto tahun 1998, profil politik luar negeri Indonesia dipertanyakan kembali oleh para ahli. Mohtar Mas'ood menyebut politik luar negeri Indonesia tidak konsisten (*The Jakarta Post*, 26 Oktober 2000). Budiarto Shambazy menyebutkan bahwa politik luar negeri Indonesia menunjukkan profil yang tidak jelas, bahkan disebut tak berprofil (*no profile*) (*Kompas*, 1 Juli 2001, hal. 25). Sementara ahli yang lain mengatakan bahwa orientasinya pun dipertanyakan alias mengalami disorientasi (Sihbudi, 2002). Bahkan hingga tahun 2008 profil PLNRI masih dianggap tidak jelas sebagaimana pendapat berikut ini:

“Gaya politik luar negeri ‘*no profile*’ berpola acak mewarnai di semua periode kepemimpinan era Reformasi (sejak Habibie sampai dengan Susilo Bambang Yudhoyono [SBY]),” bahkan di masa presiden Abdurrahman Wahid disebut “menabrak semua karang” dan di masa SBY didoktrinasi “mengarungi semua samudera” yang sampai saat ini belum jelas konseptualisasinya, lebih-lebih implementasinya” (Wuryandari. 2008).

Hal ini karena perkembangan politik luar negeri dipengaruhi oleh pertimbangan domestik, kebijakan, perilaku negara lain, atau rencana untuk memajukan desain geopolitik tertentu. Oleh karena itu, dalam menjalankan politik luar negerinya suatu negara biasanya akan menyangkut beberapa hal yang berkaitan di bidang politik, sosial, ekonomi dan pertahanan.

Perubahan karakteristik dan gaya dalam pelaksanaan politik luar negeri lebih sering disoroti dari aspek situasi dan

kondisi dalam negeri, pada tulisan ini perubahan karakteristik politik luar negeri akan disoroti dari aspek perubahan situasi dan kondisi lingkungan internasional.

Dalam tulisan ini, yang akan khusus dibahas adalah politik luar negeri Indonesia era Reformasi. Untuk era Reformasi yang akan ditulis adalah era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan era Joko Widodo (Jokowi). Keduanya dipilih karena dari beberapa presiden yang memerintah di Indonesia di era Reformasi hanya SBY dan Jokowi inilah yang benar-benar dipilih secara langsung oleh rakyat Indonesia.

Para pemimpin negara dalam setiap era juga memiliki strategi yang berbeda dalam mengimplementasikan politik luar negeri untuk mencapai tujuannya. Politik luar negeri era SBY dan Jokowi ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Kebijakan luar negeri SBY cenderung *outward looking* dengan mengedepankan *soft power* dan bercorak *high politics* serta mencoba meningkatkan pengaruh Indonesia di forum global (Ade M Wirasenjaya 2017). Sedangkan kebijakan luar negeri Joko Widodo lebih bersifat *inward looking* (pemerintah lebih memprioritaskan penyelesaian masalah domestik, terutama krisis ekonomi beserta dampaknya) yang berfokus pada penguatan sektor domestik. Permasalahan akan muncul jika suatu negara tidak berimbang dalam menjalankan kebijakan luar negerinya. Selain itu, kedua presiden ini menjabat dua kali periode jabatan.

A. POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA ERA SUSILO BAMBANG YUDHOYONO/SBY

Susilo Bambang Yudhoyono, atau lebih dikenal dengan istilah SBY adalah Presiden Indonesia keenam yang menjabat sejak 20 Oktober 2004 sampai 2014. Beliau merupakan presiden pertama di masa Reformasi yang terpilih melalui pemilihan umum secara langsung. SBY bersama Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla (JK), terpilih dalam Pemilu Presiden 2004 (Russell Hiang-Khng Heng & Rahul Sen, 2006).

Karier SBY di bidang politik dimulai sebagai juru bicara Fraksi ABRI menjelang Sidang Umum MPR 1998 yang dilaksanakan pada 9 Maret 1998 dan Ketua Fraksi ABRI MPR dalam Sidang Istimewa MPR 1998. Pada 29 Oktober 1999, ia diangkat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi di pemerintahan pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada tanggal 26 Oktober 1999, ia dilantik menjadi Menteri Koordinator Politik, Sosial, dan Keamanan (Menko Polsoskam) sebagai konsekuensi penyusunan kembali kabinet Abdurrahman Wahid (Barton, 2002).

Dengan keluarnya Maklumat Presiden pada 28 Mei 2001 pukul 12.00 WIB, Menko Polsoskam ditugaskan untuk mengambil langkah-langkah khusus mengatasi krisis, menegakkan ketertiban, keamanan, dan hukum secepat-cepatnya lantaran situasi politik darurat yang dihadapi pimpinan pemerintahan. Saat itu, Menko Polsoskam sebagai pemegang mandat menerjemahkan situasi politik darurat tidak sama dengan keadaan darurat sebagaimana yang ada dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 1959. Belum

genap satu tahun menjabat Menko Polsoskam atau lima hari setelah memegang mandat, ia didesak mundur pada 1 Juni 2001 oleh pemberi mandat karena ketegangan politik antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR. Jabatan pengganti sebagai Menteri Dalam Negeri atau Menteri Perhubungan yang ditawarkan presiden tidak pernah diterimanya.

Kabinet Gotong Royong pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri melantiknya sebagai Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam) pada 10 Agustus 2001. Merasa tidak dipercaya lagi oleh presiden, jabatan Menko Polkam ditinggalkannya pada 11 Maret 2004. Setelah mengundurkan diri dari jabatan Menko Polkam dan sejalan dengan masa kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Indonesia 2004, SBY secara resmi berada dalam Partai Demokrat.

Berdirinya Partai Demokrat pada 9 September 2001 menguatkan namanya untuk mencapai puncak karier politik. Ketika Partai Demokrat dideklarasikan pada 17 Oktober 2002, namanya dicalonkan menjadi presiden dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia 2004. SBY sendiri baru bergabung dengan Partai Demokrat pada tahun 2003.

Pada Kongres Luar Biasa Partai Demokrat yang diadakan di Bali tanggal 30 Maret 2013, Susilo Bambang Yudhoyono ditetapkan sebagai ketua umum Partai Demokrat, menggantikan Anas Urbaningrum. Selanjutnya pada Kongres IV Partai Demokrat yang diadakan di Hotel Shangri-La, Surabaya tanggal 12 Mei 2015, Susilo Bambang Yudhoyono kembali terpilih menjadi Ketua

Umum untuk periode 2015–2020 (Rinaldy Sofwan Fakhrena. 2022).

Keberadaannya dalam Partai Demokrat menuai sukses dalam pemilu legislatif dengan meraih 7,45 % suara. Pada 10 Mei 2004, tiga partai politik yaitu Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, dan Partai Bulan Bintang secara resmi mencalonkannya sebagai presiden berpasangan dengan kandidat wakil presiden Jusuf Kalla.

Pada saat pelantikannya pertama kali sebagai presiden, SBY mengumumkan kabinet barunya, yang akan dikenal sebagai Kabinet Indonesia Bersatu yang terdiri dari 36 menteri, termasuk anggota Partai Demokrat, Golkar dan PPP, PBB, PKB, PAN, PKP, dan PKS. Kalangan profesional juga disebutkan dalam kabinet, sebagian besar dari mereka mengambil pelayanan di bidang ekonomi, militer juga disertakan, dengan 5 mantan anggota yang ditunjuk untuk kabinet. Kabinet ini dibentuk pada 21 Oktober 2004 dan masa baktinya berakhir pada 20 Oktober 2009. Pada 5 Desember 2005, Presiden SBY melakukan perombakan kabinet untuk pertama kalinya, dan setelah melakukan evaluasi lebih lanjut atas kinerja para menterinya, Presiden melakukan perombakan kedua pada 7 Mei 2007 (Keputusan Presiden RI Nomor 31/P Tahun 2007).

SBY juga mewarisi segala permasalahan Indonesia dari pemerintahan sebelumnya. Permasalahan-permasalahan tersebut berasal dari lingkungan internal dan eksternal Indonesia.

1. Ciri-ciri politik luar negeri SBY

Pemulihan citra Indonesia di mata internasional menjadi salah satu prioritas hubungan luar negeri Indonesia era SBY. Dalam memimpin Indonesia pada saat itu, terdapat beberapa ciri politik luar negeri yang diimplementasikannya, sebagai berikut (Billy Mike Setiawan. 2022):

1. Terdapat kemitraan strategis dengan berbagai negara lain, Salah satu ciri yang ada pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah keterbukaan Indonesia dalam bermitra seluas-luasnya dengan berbagai negara lain, beberapa di antaranya adalah Jepang, Cina, India, dan banyak lagi. Indonesia menjalin hubungan bilateral dengan Jepang, hubungan kerja sama tersebut saling menguntungkan kedua belah pihak.
2. Indonesia yang lebih adaptif terhadap berbagai perubahan, Dari masa ke masa, kondisi domestik dan luar negeri selalu berubah dan Indonesia mampu beradaptasi dengan berbagai perubahan tersebut.
3. Pragmatis, kreatif, oportunistis, Indonesia selalu mencoba mengambil kesempatan yang berprospek baik dengan siapa saja yang bisa menguntungkan Indonesia.
4. *Trust*, Indonesia membangun kepercayaan pada dunia Internasional dalam konsep *trust*, yang berprinsip pada *unity*, *harmony*, *security*, *leadership*, dan *prosperity*.

Kabinet Indonesia Bersatu II diumumkan pada bulan Oktober 2009 setelah SBY terpilih kembali sebagai presiden awal tahun. Wakil presiden dalam kabinet kedua SBY adalah Dr.

Boediono. Pemilihan presiden diadakan di Indonesia pada tanggal 8 Juli 2009. Presiden SBY memenangkan lebih dari 60% (60,08%) suara di putaran pertama, yang memungkinkan dia untuk mengamankan pemilihan ulang tanpa run-off. Yudhoyono secara resmi dinyatakan pemenang pemilu tanggal 23 Juli 2009, oleh Komisi Pemilihan Umum.

Sementara Kompas menyebutkan pendekatan politik luar negeri yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden SBY adalah (Monica Ayu Caesar Isabela. 2022):

1. Didorong oleh Peluang atau *Opportunity Driven*: Mendayagunakan segala kesempatan yang ada secara optimal.
2. Prinsip Saling Menguntungkan atau *Win Win Solution*: Memberikan solusi yang menguntungkan kedua belah pihak.
3. Konstruktif atau *Constructive*: Indonesia berperan dalam kegiatan-kegiatan yang mendorong terciptanya kestabilan regional.
4. Rasional dan Pragmatis: Menggunakan rasio dalam berpikir dan pertimbangan keputusan serta berpikir secara pragmatis atau melihat kebermanfaatan.
5. Menggunakan Cara Halus atau *Soft Power*: Mengandalkan dan mempelajari cara-cara halus dalam melakukan diplomasi seperti yang dilakukan di negara Kanada, Norwegia, dan Australia.
6. Personal: Pendekatan yang dilakukan terhadap pemimpin tiap-tiap negara untuk mengambil hati dan menjalin persahabatan.

2. Kebijakan luar negeri Presiden SBY (Adilla Putri Diva. 2021)
a. Kasus Spionase Australia Terhadap Indonesia dan Kebijakan Luar Negri di masa pemerintahan SBY

Spionase yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia melalui penyadapan alat komunikasi yang terungkap pada tahun 2003 merupakan salah satu tindakan yang dapat mengganggu kedaulatan negara. Tujuan spionase sendiri adalah untuk mengetahui strategi politik Luar Negri Negara lain sehingga dapat mengantisipasi dengan membuat strategi politik luar negeri Negeranya sendiri berdasarkan informasi rahasia yang diperoleh. Presiden SBY mengambil langkah tegas dengan mengeluarkan 3 kebijakan terhadap Australia yaitu, pertama melakukan penarikan Duta besar Indonesia untuk Australia Nadjib Riphath di Canberra dan memanggil duta besar Australia untuk Indonesia Greg Moriarty untuk memberikan keterangan mengenai kasus penyadapan ini. Kedua membicarakan ulang kerja sama antara Indonesia-Australia bahkan beberapa kerja sama penting dihentikan untuk sementara waktu di bidang pertahanan dan keamanan, dan yang terakhir adalah mengirimkan surat resmi kepada Australia yang berisikan protes atas kasus penyadapan yang terjadi pada saat itu. Kebijakan Presiden dalam menanggapi kasus spionase yang dilakukan Negara Australia dipengaruhi oleh pandangannya akan image Australia itu sendiri, sebelum terjadi kasus spionase, hubungan bilateral kedua Negara selalu diwarnai dengan konflik namun juga tetap menjalin hubungan

persahabatan dan kerja sama, dapat Presiden SBY menganggap Australia sebagai *Negara Degenarate image*.

Dari tiga kebijakan Presiden SBY terhadap Australia, PM Tony Abbot memberikan respons dengan membalas surat resmi dari Presiden SBY mengenai protes terhadap tindakan spionase Australia. Di surat itu dinyatakan bahwa keinginan untuk menormalisasikan kembali hubungan kedua negara dan berjanji ke depannya Australia tidak akan mengambil tindakan yang dapat merugikan Indonesia (Salehun & Sulaiman, 2019).

b. Kebijakan pemerintahan SBY terhadap Terorisme yang terjadi di Indonesia

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 disebutkan bahwa pemberantasan tindak pidana terorisme merupakan kebijakan dan langkah-langkah strategis untuk memperkuat ketertiban dan keselamatan masyarakat dengan tetap menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia, tidak bersifat diskriminatif, baik berdasarkan suku, agama, ras, maupun antar golongan. peran masyarakat menjadi penting karena titik tolak diundangkannya upaya penanggulangan terorisme akan selalu bermuara pada terjaminnya kehidupan dan keamanan masyarakat Indonesia secara menyeluruh, tanpa pengecualian (Mukhtar, 2016).

Peristiwa pengeboman oleh jaringan teroris internasional dilakukan di Hotel J.W. Marriott Jakarta tahun 2003 dan di Kedutaan Besar Australia, pada tahun 2004, serta di Bali pada tahun 2002 dan 2005 telah menimbulkan kekhawatiran dari pemerintah dan rakyat Indonesia akan persepsi buruk yang

disematkan terhadap negara ini. Beberapa pengamat dan ahli terorisme internasional mengkhawatirkan Indonesia sebagai pusat terorisme global (Wibowo, 2013).

Merespons hal tersebut, pemerintahan SBY mengupayakan diplomasi dengan negara-negara lain dengan membina hubungan yang bersifat bilateral dengan negara-negara barat yang berpengaruh dalam konstelasi politik dunia. Pemerintahan SBY memulai langkah-langkah pemulihan citra Indonesia itu dengan menjalin hubungan baik dengan AS sebagai “negara terdepan” dalam *war on terror*. Pendekatan kepada AS ini bisa dimaklumi karena apabila SBY mengambil jarak dengan AS, maka kecurigaan dunia internasional pun semakin menjadi-jadi terhadap Indonesia. Kedekatan dengan AS itu membuahkan hasil dengan dicabutnya embargo militer atas Indonesia oleh AS pada tahun 2005 (Hidayat, Desember 2017:235).

Tahun 2005 juga tercatat sebagai tahun di mana Presiden SBY meningkatkan intensitas kunjungannya ke AS dalam rangka meningkatkan hubungan bilateral Indonesia dengan AS, khususnya terkait dengan kerja sama militer. Presiden SBY dan Presiden George W. Bush juga menyepakati pembentukan *Indonesia-US Security Dialogue* dan *Bilateral Defence Dialogue* (Alami, 2011)

Selain itu, AS juga berkomitmen untuk membantu Indonesia untuk memerangi terorisme global dengan program latihan militer dan bantuan persenjataan (VOA Indonesia, 2022). Hal itu menandai normalisasi kerja sama militer Indonesia-AS yang sempat terhenti akibat desakan dari aktivis HAM di AS yang

mengancam pelanggaran HAM oleh Indonesia terhadap Timor Leste pada tahun 1999 (Holsti, 2011). Normalisasi hubungan militer kedua negara didahului oleh laporan yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri AS (*Department Of State*) bahwa Indonesia memenuhi syarat-syarat penegakan HAM yang diperlukan dalam pembukaan kembali hubungan militer (Holsti, 2011).

Normalisasi hubungan militer Indonesia dengan AS bukan hanya menguntungkan Indonesia dari segi militer dengan segala latihan dan bantuan persenjataan yang diterimanya dari AS, namun juga berimbas pada citra Indonesia yang dianggap berhasil memenuhi syarat penegakan HAM, dan menghapus rekam jejak yang buruk tentang pelanggaran HAM yang pernah dilakukan Indonesia terhadap Timor Leste (Hidayat. Desember 2017: 235). Upaya pendekatan SBY terhadap AS berhasil membuat AS mencabut *travel warning* yang ditujukan kepada Indonesia pada tanggal 23 Mei 2008 (Sinaga, 2013).

Pemerintah SBY perlu menjaga hubungan bilateral dengan Australia karena Australia adalah Negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia juga Australia merupakan representasi AS di kawasannya. Hubungan bilateral yang baik dengan Australia akhirnya berhasil diperoleh kesepakatan pembentukan *Lombok Treaty* pada 13 November 2006, yakni perjanjian kerja sama bilateral Indonesia-Australia yang meliputi 21 area kerja sama untuk 10 bidang. Di antaranya adalah kerja sama di bidang pertahanan, penegakan hukum, anti-terorisme, kerja sama intelijen, keamanan maritim, keselamatan dan keamanan penerbangan, pencegahan perluasan (non-proliferasi) senjata

pemusnah massal, kerja sama tanggap darurat, organisasi multilateral, dan peningkatan saling pengertian dan saling kontak antar masyarakat dan antar perseorangan (Sinaga, 2013).

SBY menyampaikan tiga pendekatan yang dapat digunakan untuk mengatasi aksi terorisme. Pendekatan pertama adalah "*Nation in Arms*" yang berasal dari bangsa Perancis yang prinsipnya adalah seluruh bangsa bersatu berjuang bersama. SBY menilai untuk kejahatan skala besar seperti ini tidak mungkin penyelesaiannya hanya diserahkan kepada aparat negara. SBY mencontohkan tanggung jawab dan peran masyarakat itu dapat terwujud dalam apa yang disebut sebagai *neighborhood watch* dan peran tokoh masyarakat untuk melakukan pencegahan di tingkat bawah. Pendekatan kedua adalah kesadaran seluruh elemen bangsa bahwa terorisme adalah suatu bentuk kejahatan yang luar biasa. Masyarakat harus disadarkan betul bahwa kejadian ini adalah ancaman bagi Indonesia. Pendekatan ketiga adalah menggunakan pemecah persoalan yaitu menghilangkan penyebabnya (Djibril Muhammad, 2011).

Selain dengan AS, SBY juga menjalin kerja sama bilateral dengan Australia. Australia merupakan negara di mana mayoritas warganegaranya menjadi korban dalam peristiwa Bom Bali I. selain itu, Australia juga menjadi sasaran aksi terorisme pada tahun 2004 ketika kedutaan besarnya di Jakarta diguncang dengan aksi pengeboman. Bagi para teroris, Australia merupakan representasi hegemoni AS di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik. Kebencian para teroris terhadap AS dan kebijakannya yang dinilai mencederai perasaan negara-negara kecil (mayoritas umat Islam) selanjutnya ditujukan kepada Australia sebagai sekutu terdekat AS

yang menyetujui invasi terhadap Irak dan Afganistan (Hidayat & Nizar, 2017).

SBY menyadari bahwa berbagai teror bom yang terjadi di Indonesia dapat menjadi ancaman bukan saja terhadap stabilitas tetapi juga kredibilitas Indonesia. Pemerintah Indonesia menegaskan bahwa gerakan terorisme yang berada di Indonesia bukan karena faktor agama Islam, tetapi karena terorisme hakikatnya merupakan *public enemy* yang harus disepakati bersama.

Untuk meluruskan kesalahpahaman Amerika Serikat (AS) yang mengaitkan terorisme dengan Islam, SBY berkunjung ke AS menawarkan dialog antara tokoh Islam Indonesia dengan pemerintah AS yang bertujuan untuk menjembatani ketidakpahaman pemikiran Islam di Indonesia oleh AS (Diva. 2021).

SBY juga melakukan kunjungan ke Australia, untuk membicarakan peningkatan kerja sama dalam menangani terorisme dan kejahatan International, serta menandatangani latihan gabungan militer antara dua negara ini. Kesepakatan perjanjian pertahanan keamanan yang akan dicapai kedua negara berada dalam rangka perang melawan terorisme International. Kunjungan tersebut dimanfaatkan untuk mengemukakan tentang keberatan atas *travel warning* yang sangat merusak citra Indonesia di mata dunia International. Kerja sama ini dilakukan untuk memutuskan mata rantai kelompok terorisme yang ada di Indonesia (Pratiwi, 2015).

c. Pemberantas Korupsi di Indonesia

Dunia mulai memandang korupsi sebagai isu penting, berbagai upaya memerangi korupsi dilakukan mulai dari tingkat regional hingga International. Di Indonesia, niat untuk memberantas korupsi cukup kuat. SBY menyatakan pemerintahan konsisten dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi dengan mengeluarkan Keppres mengenai percepatan penanganan pemberantas korupsi dan sejumlah langkah lainnya. Berbagai peraturan dan reformasi perundang-undangan tentang korupsi dilahirkan tetapi tidak membawa hasil yang memadai.

SBY mengatakan penegakkan hukum adalah kunci dari upaya pemberantasan korupsi. Maksud SBY adalah hukum yang adil yang penegakkannya tanpa pandang bulu. Hukum bagi SBY adalah tentang kebenaran dan keadilan. Kader, kolega, dan politik sekalipun tidak boleh mengubah itu. SBY adalah pemimpin yang memastikan hukum berjalan dan ditegakkan dengan memenuhi rasa keadilan. Tidak ada seorang koruptor pun yang diberi remisi, apa pun alasannya. Bagi SBY memberantas korupsi adalah tugas sepanjang hayat, korupsi adalah kejahatan luar biasa, yang penanganannya harus dilakukan dengan cara luar biasa pula. SBY presiden yang telah menaikkan skor Indeks persepsi korupsi Indonesia menjadi yang terbaik di dunia (Jimmy Setiawan, 2019).

d. Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

Pada masa pemerintahan SBY, pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif stabil, hanya mengalami kenaikan dan penurunan yang

kurang signifikan. Indonesia juga merupakan ekonomi terbesar di kawasan Asia Tenggara. Analisis ekonomi memasukkan Indonesia sebagai keberhasilannya dalam pertumbuhan ekonomi yang cepat. Bahkan angka pertumbuhannya melebihi Negara-negara maju. Pada tahun 2011, Indonesia merupakan ekonomi terbesar ke-10 (Rahmadian Paramita. 2019:47). SBY fokus kepada kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) dan subsidi BBM, kebijakan berfokus pada sektor riil dan keuangan untuk menjaga stabilitas pada ekonomi makro, tetapi di masa SBY memiliki kelemahan terhadap pencapaiannya, yaitu tingkat pengangguran meningkat dan distribusi pendapatan timpang (Abdul Hakim. 2012:172).

Selain itu, slogan *thousand friends zero enemy* juga mencerminkan kebijakan luar negeri Indonesia mengarah kepada *soft power* dibandingkan *hard power* pada setiap diplomasi yang dijalankannya (lihat kebijakan SBY dalam memberantas terorisme).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah berhasil mengubah citra Indonesia dan menarik investasi asing dengan menjalin berbagai kerja sama dengan banyak negara pada masa pemerintahannya, antara lain dengan Jepang. Perubahan-perubahan global pun dijadikannya sebagai peluang. Politik luar negeri Indonesia di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diumpamakan dengan istilah “mengarungi lautan bergelombang”, bahkan “menjembatani dua karang”. Hal tersebut dapat dilihat dengan berbagai inisiatif Indonesia untuk menjembatani pihak-pihak yang sedang bermasalah.

Selain itu, masa Presiden SBY pertahanan dan keamanan Indonesia cukup bagus bahkan negara-negara di kawasan Asia Tenggara bahkan dunia sangat respect dengan Indonesia setelah ditingkatkan anggaran pertahanan secara signifikan. Akibatnya politik luar negeri Indonesia di mata dunia juga ikut naik.

Pada masa SBY, Indonesia akhirnya masuk menjadi anggota G20 sejak forum tersebut dibentuk pada 1999. Tujuan G20 dibentuk adalah salah satu upaya menemukan solusi atas kondisi ekonomi global yang dilanda krisis keuangan global pada 1997-1999 dengan melibatkan negara-negara berpendapatan menengah dan memiliki pengaruh ekonomi secara sistemik. Pada saat itu, Indonesia ada dalam tahap pemulihan setelah krisis ekonomi 1997-1998 dan dinilai sebagai *emerging economy* yang mempunyai ukuran dan potensi ekonomi sangat besar di kawasan Asia. Karena itu, Indonesia hadir dalam G20 mewakili kelompok negara berkembang, kawasan Asia Tenggara, dan dunia Islam (“Indonesia Masuk G20 Sejak Kapan? Begini Sejarahnya”. 2022).

Pencapaian Indonesia setelah bergabung dengan G20 seolah menjadi jendela baru bagi Indonesia dalam menerapkan politik luar negerinya. Citra Indonesia dan akses yang lebih mudah untuk melakukan kerja sama dengan berbagai negara.

Berbagai pencapaian di masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tersebut tentunya menjadi salah satu kunci Indonesia meraih berbagai peningkatan dalam politik luar negeri saat itu dan esok hari.

B. POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA ERA JOKO WIDODO

Presiden Joko Widodo (Jokowi) lahir 21 Juni 1961, adalah presiden Indonesia yang mulai menjabat sejak tanggal 20 Oktober 2014. Jokowi menjadi presiden Indonesia pertama yang bukan berasal dari elite politik atau militer Indonesia. Karier politik Jokowi dengan menjadi wali kota Surakarta pada tahun 2005. Namanya mulai dikenal setelah dianggap berhasil mengubah wajah Surakarta menjadi kota pariwisata, kota budaya, dan kota batik yang populer (Majeed & Rushda, 2022).

Pada tanggal 20 September 2012, Jokowi berhasil memenangi Pilkada Jakarta 2012 sebagai gubernur Jakarta. Semenjak terpilih sebagai gubernur, popularitasnya terus naik dan menjadi sorotan media. Akibatnya, muncul wacana untuk menjadikannya calon presiden untuk Pemilu Presiden 2014.^[15] Ditambah lagi, hasil survei menunjukkan nama Jokowi selalu unggul. Pada tanggal 14 Maret 2014, Jokowi menerima mandat dari Megawati untuk maju sebagai calon presiden, tiga pekan sebelum pemilu legislatif dan dua hari sebelum kampanye. Akhirnya Jokowi - JK memenangkan sebagai presiden terpilih melalui pemilu pada 2014.

Jokowi menjabat Presiden Indonesia dua kali periode jabatan. Pada jabatan pertama Jokowi dengan Yusuf Kalla dan masa kedua dengan Ma'ruf Amin. Kabinetnya disebut sebagai Kabinet Bersatu. Kebijakan politik luar negeri di era Jokowi ini lebih ke *inward looking* dengan berfokus pada penguatan sektor domestik walaupun di internasional juga baik.

Program yang dilakukan Jokowi - Jusuf Kala (JK) yang pertama kali dicetuskan adalah program Nawacita yang pada akhirnya akan mempengaruhi semua kebijakan Jokowi - JK baik dalam negeri maupun luar negeri. Apa itu nawacita? Nawacita adalah istilah umum yang diserap dari bahasa Sanskerta, *nawa* (sembilan) dan *cita* (harapan, agenda, keinginan). Ini adalah visi misi yang merupakan agenda pemerintahan Jokowi - JK. Dalam visi-misi tersebut dipaparkan sembilan agenda pokok untuk melanjutkan semangat perjuangan dan cita-cita Soekarno yang dikenal dengan istilah Trisakti, yakni berdaulat secara politik, mandiri dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Adapun inti sari dari Program Nawa Cita tersebut adalah:

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.

4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat pada tahun 2019.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia.

Setelah terpilih menjadi Presiden, Jokowi menerapkan Nawa Cita ke dalam program-program pemerintahannya melalui sebuah kabinet yang disebut Kabinet Kerja. Komposisi dan struktur Kabinet Kerja dirancang untuk mengakomodir agenda-

agenda yang termuat dalam Nawa Cita (Kompas, 2014). Dia mengubah nomenklatur beberapa kementerian dan menambah jumlah menteri koordinator, yakni:

1. Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman, dibentuk untuk menggalakkan pembangunan serta menegakkan kedaulatan Indonesia di bidang kemaritiman karena dalam Nawa Cita ditegaskan bahwa Indonesia pada dasarnya adalah negara maritim. Hal ini dapat dibuktikan secara geografis dan historis. Sebagian besar wilayah Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau, terhubung oleh laut dan sejak berabad-abad yang lalu nenek moyang Indonesia telah dikenal dunia sebagai pelaut-pelaut tangguh. Selama ini, pembangunan bidang kemaritiman kurang mendapat perhatian dan kekayaan bahari Indonesia belum dieksplorasi secara maksimal, bahkan sering mengalami pencurian oleh negara lain.
2. Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dibentuk untuk mengkoordinir pembangunan karakter berlandaskan budaya bangsa sesuai dengan agenda Nawa Cita.
3. Kementerian Kebudayaan dan Pendidikan Dasar dan Menengah, dipisahkan dari Bidang Pendidikan tinggi yang sebelumnya merupakan satu kesatuan agar pembangunan karakter dan budaya bangsa melalui pendidikan dapat ditangani secara lebih serius sesuai dengan semangat Nawa Cita.

4. Kementerian Pariwisata dipisahkan dari bidang ekonomi kreatif agar kedua bidang tersebut dikelola secara lebih serius dan dapat menjadi salah satu andalan Indonesia dalam mewujudkan kemandirian ekonomi sesuai dengan amanat Nawa Cita.

Melalui Nawacita ini, Jokowi ide berkaitan dengan keamanan maritim karena wilayah laut Indonesia lebih luas daripada luas daratannya yaitu sebesar 70 persen dari luas seluruh wilayah Indonesia dengan luas garis pantai di hampir setiap pulau (± 81.000 km) (Trixie, 2022) sehingga banyak kapal-kapal asing yang mencuri ikan di Indonesia.

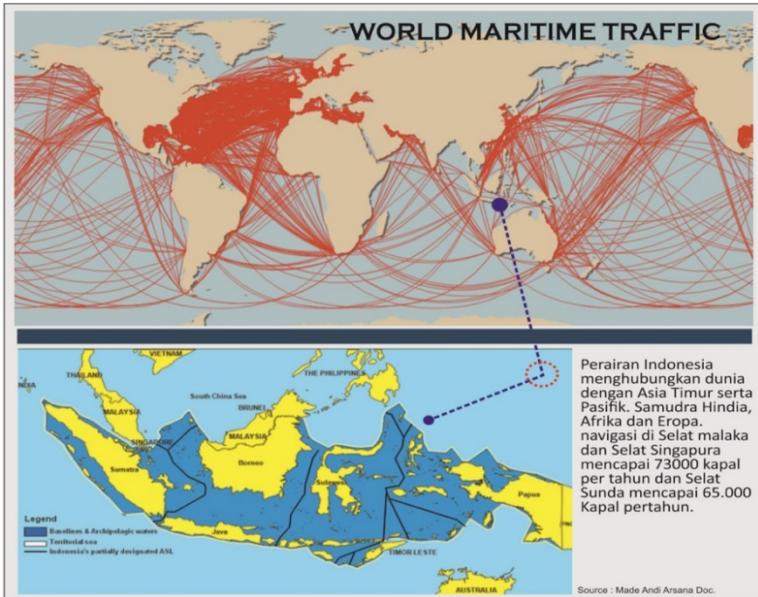
Perbatasan laut yang demikian luas menjadi ancaman dan tantangan yang besar pula untuk menunjukkan kemampuan dalam menangani kejahatan lintas batas dan ancaman berbasis perairan. Ancaman kejahatan maritim di Indonesia diperkirakan akan terus bertambah, seiring dengan meningkatnya aktivitas ekonomi di perairan Indonesia. Ancaman-ancaman ini selain berdampak pada pertumbuhan ekonomi Indonesia, juga berdampak pada citra Indonesia di dunia Internasional, sehingga keamanan merupakan hal yang mutlak. Sektor maritim sangat penting dan pemerintah harus mampu melindungi serta mengelola laut wilayahnya agar dapat menjadi negara maritim yang kuat. Oleh karena itu, kebijakan keamanan wilayah laut menjadi salah satu fokus setiap pemerintahan Indonesia (Juliawati, 2018).

Kegiatan-kegiatan Keamanan Maritim pasti akan melibatkan institusi-institusi penting seperti Kementerian

Perhubungan, Perikanan, Pertanian, Perdagangan, Penjaga Pantai, Otoritas Pelabuhan, Penjaga Perbatasan, Polisi dan Institusi Intelijen. Untuk mencapai visi Indonesia sebagai poros maritim dunia, Pemerintah Jokowi wajib menempatkan bidang kemaritiman sebagai prioritas utama. Presiden Jokowi menegaskan konsep Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia sehingga agenda pembangunan akan difokuskan pada 5 (lima) pilar utama, yaitu:

1. Membangun kembali budaya maritim Indonesia.
2. Menjaga sumber daya laut dan menciptakan kedaulatan pangan laut dengan menempatkan nelayan pada pilar utama.
3. Memberi prioritas pada pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim dengan membangun tol laut, *deep seaport*, logistik, industri perkapalan, dan pariwisata maritim.
4. Menerapkan diplomasi maritim, melalui usulan peningkatan kerja sama di bidang maritim dan upaya menangani sumber konflik.
5. Membangun kekuatan maritim sebagai bentuk tanggung jawab menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim (Kemlu, 2017).

Lihat peta berikut ini yang menunjukkan bahwa perairan Indonesia menghubungkan dunia dengan Asia Timur dan Pasifik, Samudra Hindia, Afrika dan Eropa.



Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Kematriman. 2014. *Buku Putih Kebijakan Kelautan Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kematriman.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia menetapkan 3 Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) melalui *International Maritime Organization* (IMO) yang disepakati pada tahun 1998. Dengan demikian, perairan Indonesia menjadi jalur terpendek dan tercepat yang dapat menghubungkan benua Asia dan Australia serta samudera Hindia dan Samudera Pasifik sehingga menjadi jalur

pelayaran yang paling efektif dan efisien bagi negara-negara yang melintas.

Oleh karena itu, Jokowi mengubah arah pembangunan Indonesia yang tadinya berorientasi daratan menjadi lautan dengan visi menjadikan Indonesia bagai poros maritim dunia. Poros maritim yang dimaksud Joko Widodo adalah menjadikan Indonesia sebagai negara maritim yang berdaulat, menguasai, mampu mengelola dan memanfaatkan secara berkelanjutan dan memperoleh kemakmuran dari segala sumber kekayaan yang ada di wilayah perairan, termasuk sebagai pusat jalur pelayaran dunia. Selain itu, Joko Widodo juga menjadikan poros maritim sebagai arah kebijakan luar negerinya dengan menjalin kerja sama maritim dengan negara-negara lain seperti Amerika, Belanda, India, dan Cina (Amalia, 2018).

Mulai tanggal 8 November, Jokowi mengikuti beberapa konferensi tingkat tinggi, seperti APEC, *Asian Summit*, dan G20. Jokowi menuai kontroversi setelah presentasinya di depan pengusaha di APEC. Sebagian mencerca presentasi ini sebagai upaya menjual negara kepada kepentingan asing, sementara di lain pihak pidatonya dipuji karena dianggap tepat pada sasaran, dibanding presiden negara lain yang hanya memberi ceramah yang mengambang (Kompas, 19 November 2014). Dari APEC, Jokowi berhasil membawa komitmen investasi senilai Rp300 Triliun.

Di bidang kelautan, Jokowi menginstruksikan perlakuan keras terhadap pencuri ikan ilegal. Selain meminta diadakannya razia, ia juga berharap kapal pelanggar aturan ditenggelamkan.

Keputusan Jokowi ini kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan dengan melakukan penenggelaman terhadap kapal yang melakukan pencurian ikan. Dalam rentang waktu November 2014 hingga Agustus 2018, sebanyak 488 kapal pencuri ikan ditenggelamkan. Kapal berbendera Vietnam paling banyak ditenggelamkan yaitu sebanyak 276 kapal, diikuti Filipina sebanyak 90 kapal, Thailand sebanyak 50 kapal, Malaysia sebanyak 41 kapal, Indonesia sebanyak 26 kapal, Papua Nugini sebanyak 2 kapal, Tiongkok sebanyak 1 kapal, Belize sebanyak 1 kapal, dan tanpa negara sebanyak 1 kapal. Selama dua tahun kebijakan tersebut diterapkan, stok ikan Indonesia bertambah 5,4 juta ton atau sekitar 76%. Pada tahun 2018, stok ikan mencapai 13,1 juta ton, lebih tinggi dari tahun 2015 yang hanya sebanyak 7,3 juta ton. Kebijakan tegas dalam memerangi pencurian ikan oleh Susi Pudjiastuti juga berdampak pada meningkatnya ekspor ikan Indonesia.

Di bidang infrastruktur, Jokowi telah memulai banyak proyek pembangunan untuk mengejar ketertinggalan Indonesia dalam sektor ini, di antaranya adalah Jalan Tol Trans-Sumatra, Tol Solo-Kertosono, pembangunan berbagai sarana dan prasarana dari beberapa pelabuhan di Indonesia bagian Timur sebagai bagian dari poros maritim dunia. Jokowi - JK lebih memperhatikan untuk membangun di daerah perbatasan termasuk membangun Papua.

Capaian politik luar negeri yang dicapai Jokowi masa pemerintahan pertama adalah (Kuwado, 2018) Dalam kepemimpinan dalam diplomasi internasional:

1. Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB

Indonesia terpilih menjadi Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa periode 2019-2020. Indonesia dipercaya mewakili Asia Pasifik mengalahkan Maladewa. Lebih dari 2/3 negara Anggota PBB memercayai bahwa Indonesia mampu membangun jembatan perdamaian dan memajukan perdamaian dunia dengan cara-cara yang lebih diplomatis.

2. Mewujudkan perdamaian dunia dan dialog antar-peradaban

Indonesia berperan aktif dalam upaya perdamaian Palestina, yakni dengan melakukan: Menolak status Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel, Mendesak PBB menjalankan prinsip demokrasi dari hasil voting terhadap status *quo* Israel, Menegaskan dukungan terhadap Palestina dalam pertemuan *OIC Extraordinary Summit* di Istanbul, Turki, Membebaskan biaya masuk kurma dan minyak zaitun asal Palestina ke Indonesia sejak tahun 2018 agar Palestina semakin mendapatkan keuntungan.

Selain Palestina, Indonesia juga mendorong rekonsiliasi kelompok berseteru di Afghanistan dengan cara: Presiden Jokowi mengadakan pertemuan trilateral dengan Afghanistan dan Pakistan terkait penyebaran bibit perdamaian di Afghanistan yang melakukan kegiatan ekstremisme dan kekerasan, Indonesia memberikan bantuan beasiswa pelatihan polisi, pembangunan infrastruktur, pertukaran ulama, dan pemberdayaan perempuan di Afghanistan, Penyelenggaraan pertemuan Trilateral Ulama Afghanistan-Pakistan-Indonesia di Istana Presiden Bogor, 11 Mei

2019, Menteri Luar Negeri RI Retno Marsudi menandatangani perjanjian pembangunan klinik "*Indonesia Islamic Center*."

Indonesia juga aktif mengirimkan pasukan perdamaian. Tercatat sebanyak 2.695 *peace keeper* yang merupakan personel TNI/Polri bertugas pada 9 misi perdamaian dunia. Bahkan, Indonesia menjadi negara terbesar ke-8 pengirim pasukan perdamaian di daerah konflik.

Indonesia juga aktif mengirimkan bantuan dan aktivis kemanusiaan ke daerah konflik di Asia dan Timur Tengah, misalnya Cox Bazaar dan Rakhine State, Myanmar; Jalur Gaza, Palestina-Israel dan Marawi, Filipina. Upaya mewujudkan perdamaian dunia juga dilakukan pemerintah Indonesia dengan cara: Melanjutkan dialog lintas agama secara bilateral dan multilateral dengan 30 negara dan 3 forum multilateral Mengembangkan dan membangun pemahaman Islam Wassatiyyat kepada dunia melalui *High Level Consultation of World Moslem Scholars on Wassatiyyat* di Indonesia pada Mei 2018. Pertemuan ini melahirkan *Bogor Ulama Declaration for Peace*, Mengembangkan *Bali Democracy Forum* sebagai sarana strategis pengembangan demokrasi di kawasan dan dunia.

Selain politik luar negeri yang dijalankan di atas, *inward looking* juga dilaksanakan oleh Jokowi sesuai dengan ideologi partai yang mendukungnya yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan lebih mementingkan isu dalam negeri. Pandangan lain menyebutkan bahwa politik luar negeri era Jokowi memberikan ruang yang besar terhadap antara lain dua isu penting yakni isu

poros maritim dunia (*global maritime axis*) dan diplomasi ekonomi (*economic diplomacy*) (Weatherbee, 2016).

Keduanya juga sama diabdikan untuk memperkuat kepentingan Indonesia di dalam negeri. Dalam konteks membangun poros maritim dunia misalnya disebutkan programnya memperkuat pembangunan infrastruktur dan konektivitas selain mengelola kekayaan laut Indonesia (Setiawan, 2020). Indonesia disebutkan memiliki empat prioritas politik luar negeri yakni memajukan identitas Indonesia sebagai negara kepulauan, meningkatkan peran di tingkat global dalam diplomasi negara *middle power*, meningkatkan keterlibatan di Indo Pasifik dan diplomasi ekonomi (Connely, 2014).

Pendapat lainnya bahwa politik luar negeri Jokowi berbeda dengan SBY yang lebih menekankan peran Indonesia di dunia internasional, Jokowi menempuh pendekatan baru yang disebut "*diplomasi pro rakyat*". Di sini bisa disebutkan bahwa Indonesia menempatkan kepentingan rakyat menjadi pusat diplomasinya. Dengan memperhatikan sejumlah pandangan bahwa dengan bersandar kepada konsep bahwa politik luar negeri Indonesia sangat lekat dengan kepentingan nasional menghadirkan dirinya negara baik di dalam maupun di luar negeri seperti terlihat dalam kerangka kebijakan maka keselamatan warga di luar negeri menjadi perhatian. Demikian juga karena kepentingan domestik Indonesia juga memiliki kepentingan meningkatkan kerja sama bilateral baik di tingkat regional maupun internasional.

Demikian juga manakala di Indonesia telah terjadi pandemi Covid-19, pencarian vaksin dilakukan melalui kerja

sama. Dalam konteks pencarian vaksin yang digencarkan Indonesia setelah sekitar empat bulan covid-19 ini mewabah ada kecenderungan pencarian dilakukan keluar negeri juga dengan cara menggandeng kerja sama bilateral.

Politik luar negeri ketika wabah ini berjangkit, pertama, fokus dengan penyelamatan warga Indonesia yang berada di luar negeri. Kedua, politik luar negeri diarahkan kepada kerja sama dalam menangani Covid-19 termasuk kolaborasi pencarian vaksin Covid-19 juga dalam konteks kepentingan menjaga keselamatan warga dari ancaman pandemi ini. Indonesia sendiri mengumumkan kasus positif Covid-19 pertama kalinya pada 2 Maret 2020.

Kerja sama pencarian vaksin ini dilakukan Indonesia dengan Cina dan Amerika Serikat setelah jumlah yang terkena Covid-19 sangat banyak. Vaksin Sinovac dan Astrazeneca berasal dari Cina sementara vaksin yang berasal dari Amerika Serikat adalah Moderna dan Pfizer. Menlu Retno Marsudi bertemu dengan Menlu Cina Wangyi serta melihat perusahaan farmasi, yaitu Sinovac, Sinopharm dan CanSino. Kedua pihak juga menyepakati *essential business travel corridor arrangement* bagi pelaku bisnis dan perjalanan kedinasan secara aman. Tiongkok merupakan negara ketiga, setelah sebelumnya Indonesian menjalin pengaturan ini dengan UAE dan Korea Selatan.

Kedekatan kerja sama Indonesia - Cina ini mengakibatkan dampak lain yaitu semakin dekatnya Cina - Indonesia dan menimbulkan ketidaknyamanan bagi negara-negara lain seperti Amerika Serikat. Pada akhirnya Amerika Serikat berhasil

membuat vaksin dalam jumlah besar yang diberi nama Moderna dan Pfizer. Vaksin ini oleh Amerika diberikan secara gratis melalui kerja sama bilateral. Amerika Serikat melalui kemitraan dengan COVAX dan UNICEF telah menyumbang lebih dari 32,3 juta dosis vaksin COVID-19 yang menyelamatkan jiwa untuk mendukung target vaksinasi Pemerintah Indonesia (Kedutaan Besar dan Konsulat AS di Indonesia, 2022).

Selain itu, ide poros maritim dunia atau “*global maritime axis*” adalah gagasan besar Jokowi yang sudah dikampanyekan sejak kampanye Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014. Gagasan ini muncul di tengah berbagai permasalahan bangsa seperti korupsi, kebocoran anggaran, ketidakadilan, pandemi Covid-19 dan sebagainya. Ide poros maritim menjadi harapan besar bangsa Indonesia agar kembali ke jati diri sebagai bangsa pelaut. Namun poros maritim juga menimbulkan tantangan sekaligus peluang yang apabila dapat diselesaikan bisa menjadi *driving force* agar negara semakin maju.

Yang dimaksud oleh Jokowi dengan poros maritim ini bukan memaksa rakyat Indonesia untuk bekerja menjadi pesuruh-pesuruh di kapal tapi bagaimana Indonesia harus meningkatkan infrastruktur maritim yang selama ini tidak pernah diperhatikan dan tertinggal. Dampaknya Indonesia kehilangan banyak peluang yang seharusnya menjadi sumber penghasilan bagi negara.

Di sini terlihat bahwa Jokowi ingin mengoneksikan antar pulau-pulau yang sangat lemah akibat buruknya sarana dan prasarana. Selain itu, Jokowi ingin rakyat mempunyai pendapatan yang besar di bidang perikanan dengan memberantas *illegal fishing*

dan perbaikan pelabuhan. Menteri Susi Pujiastuti, dalam mendukung kebijakan Jokowi, Saat ia menjabat sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan, ia dikenal akan kebijakannya yang tegas terhadap penangkapan ikan ilegal. Namanya bahkan dikaitkan dengan kata "tenggelamkan" yang mengacu kepada hukuman penenggelaman kapal-kapal asing ilegal di perairan Indonesia.

Selain itu, kerja sama bilateral dan multilateral juga dilakukan oleh Indonesia dengan negara-negara lain berkaitan dengan poros maritim ini. Kerja sama dengan Negara-negara ASEAN untuk menghilangkan perompak di lautan antar Negara ASEAN. Kerja sama bilateral dengan Afrika Selatan berkaitan dengan pelabuhannya dan sebagainya.

Sebagai negara kepulauan, kompetensi maritim penting bagi Indonesia, sehingga Jokowi menegaskan tujuannya untuk membangun Indonesia sebagai "Poros Maritim Dunia". Di tahun 2015 Jokowi juga ingin mengedepankan ekonomi Indonesia, adanya *ASEAN Economic Community* (AEC), yang bermaksud untuk menciptakan satu pasar di antara sepuluh negara anggota ASEAN, telah diimplementasikan pada akhir tahun 2015. Prioritas lainnya yang ingin di kedepankan Jokowi adalah meningkatkan peran Indonesia sebagai negara *middle power* di dunia. Dalam butir pertama Nawacita Jokowi, disebutkan pula bahwa "Kami akan memperkuat peran Indonesia dalam kerja sama global dan regional untuk membangun saling pengertian antar peradaban, memajukan demokrasi dan perdamaian dunia, meningkatkan kerja sama pembangunan Selatan-Selatan, dan mengatasi masalah-masalah global yang mengancam umat manusia" (Presidenri.go.id,

2016). Dalam meningkatkan perannya sebagai negara *middle power* dilakukan melalui G20 yang sudah dirintis oleh SBY.

Presiden Jokowi berharap agar negara-negara G-20 dapat memberikan asistensi untuk mengurangi kesenjangan digital antara negara maju dan berkembang serta meningkatkan kerja sama dalam pengembangan teknologi antar negara-negara anggota G-20 (Larasasati & Natasya, 2017).

Pada tanggal 25 September 1999, di Washington, D.C., para menteri keuangan dari kelompok industri terkemuka *Group of Seven* (G-7) mengumumkan pembentukan *Group of Twenty* (G-20). Tujuan dasar dari dibentuknya G-20 untuk berdiskusi, mempelajari, meninjau kembali isu-isu kebijakan di antara negara-negara industri dan pasar negara berkembang dengan tujuan untuk mempromosikan stabilitas keuangan internasional (Cindy Larasasati & Ester Desy Natasya. 2017:150). Anggota G-20 terdiri dari Argentina, Australia, Brasil, Kanada, Cina, Perancis, German, India, Indonesia, Italia, Jepang, Mexico, Rusia, Saudi Arabia, Afrika Selatan, Korea Selatan, Turki, Inggris, Amerika Serikat dan Uni Eropa. Keanggotaan G-20 yang terdiri dari negara maju dan negara berkembang terbesar di dunia, mewakili sekitar dua pertiga populasi dunia, 85 persen produk domestik bruto dan lebih dari 75 % perdagangan global (Kirton, 1999).

Para pemimpin G-20 bertemu setiap tahun dan setiap presiden dari G-20 mengundang beberapa tamu negara setiap tahunnya. Selain itu, Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral bertemu secara teratur sepanjang tahun untuk membahas cara-cara untuk memperkuat ekonomi global, mereformasi

lembaga keuangan internasional, memperbaiki peraturan keuangan dan menerapkan reformasi ekonomi utama yang dibutuhkan dalam setiap ekonomi anggota. Mendasari pertemuan ini adalah program pertemuan sepanjang tahun di antara pejabat senior dan kelompok kerja yang mengkoordinasikan kebijakan mengenai isu-isu spesifik (Kirton. 1999).

Keikutsertaan Indonesia pada G-20 juga dimanfaatkan oleh Jokowi untuk berbagi pengalaman dalam mengelola transformasi digital. Ini sejalan dengan usaha pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat melalui digital yang pada gilirannya akan mempersempit disparitas ekonomi, mendorong pemerataan, meningkatkan literasi digital dan mengakselerasi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Kerja sama yang memberi tanggapan terhadap krisis keuangan global sebagai bukti dari kerja sama G-20. G-20 memperkenalkan triliunan dolar dalam paket stimulus fiskal di seluruh dunia yang menyelamatkan dan/atau menciptakan jutaan lapangan kerja yang seharusnya dihancurkan. Forum ini juga merumuskan langkah-langkah untuk mengurangi dampak jatuhnya pasar keuangan global dan membantu menjaga kepercayaan konsumen dan, bisnis. G-20 sebagai komite krisis memiliki tanggung jawab utama untuk menangani krisis jangka pendek dan membangun struktur global yang tahan terhadap krisis di masa mendatang, baik jangka menengah maupun jangka panjang. Di dalam penanganan krisis, Indonesia dapat mengambil keuntungan dengan melihat dari mana akar krisis tersebut dan melakukan pembenahan di seluruh Indonesia. Selain itu,

Indonesia juga dapat memanfaatkan posisinya dalam G-20 untuk menangani krisis nasionalnya (Larasasati & Natasya, 2017).

Dalam G-20 Indonesia juga dapat meningkatkan investasi dan strategi investasi. Di KTT G-20, Hamburg, Jerman, misalnya Indonesia juga terlibat dalam beberapa pertemuan bilateral, di antaranya dengan Norwegia. Nilai perdagangan dan investasi yang tumbuh positif di tahun 2016 digunakan Jokowi sebagai momentum peningkatan kerja sama antara Indonesia dan Norwegia di masa yang akan datang. Nilai perdagangan 2016 mengalami peningkatan 40,5% dibanding tahun 2015. Sementara investasi mengalami peningkatan sebesar 772%, termasuk peningkatan investasi portofolio dari *Pension Global Fund* Norwegia. Perkembangan positif ini perlu terus kita pertahankan, atau bahkan ditingkatkan," kata Presiden Jokowi seperti dilansir dari siaran pers Biro Pers Sekretariat Presiden (Welle, 2017).

Bagi Joko Widodo, G-20 memiliki kepentingan strategis tersendiri. Forum ini telah memprioritaskan perdagangan, investasi, dan infrastruktur dalam agenda, yang selaras dan sejalan dengan tujuan Jokowi untuk mencatatkan angka pertumbuhan ekonomi sebesar 7 % di Indonesia (OECD, 2016). Perspektif G-20 tentang pentingnya infrastruktur untuk pertumbuhan ekonomi memberi pemerintahan Jokowi justifikasi kuat untuk mempercepat pembangunan infrastruktur nasional sebagai bagian dari agenda domestik. G-20 sendiri merupakan sarana strategis bagi Indonesia untuk mengekstrapolasi kepentingan nasional melalui diplomasi ekonomi, serta menampilkan berbagai capaian domestik yang selama ini ada. Bagi Jokowi yang lebih memfokuskan pemerintahannya pada isu-isu domestik,

keanggotaan G-20 dapat memberikan kontribusi dan saran yang cukup signifikan dalam pembenahan ekonomi domestik. Selain itu, G-20 dapat mendorong optimalisasi pendapatan negara dan memperkuat postur anggaran pemerintah.

Indonesia adalah satu-satunya negara ASEAN yang menjadi negara anggota G20 sehingga Indonesia bisa memperkuat posisinya sebagai salah satu motor penggerak ASEAN dan berperan menyampaikan suara dan kepentingan kolektif negara-negara ASEAN. Berbagai manfaat menjadi negara anggota G20 adalah (Larasasati & Natasya, 2017):

1. Indonesia dapat mempercepat proses pembangunan nasionalnya seperti pembangunan infrastruktur, keuangan inklusif, mobilisasi sumber daya domestik, ketahanan pangan dan gizi, pengembangan sumber daya manusia, dan bisnis inklusif.
2. Indonesia dapat meningkatkan pencapaian ekonomi melalui sektor investasi dan perdagangan, dengan cara meningkatkan nilai ekspor melalui kerja sama dalam G-20, mendorong kontribusi investasi dan perdagangan di dalam pertumbuhan global, memanfaatkan jaringan global, melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan perdagangan bebas, dan melakukan penguatan terhadap sistem perdagangan multilateral.
3. Dalam bidang ketenagakerjaan, Indonesia dapat melakukan pengawasan terhadap penyerapan tenaga kerja, mendorong angkatan kerja muda untuk bersikap lebih aktif, dan membantu keahlian dan ketenagakerjaan yang lebih berkualitas. Semua hal tersebut merupakan peluang yang

dapat diperoleh Indonesia melalui kerja sama dan keanggotaan di G-20.

4. Selain itu, keikutsertaan Indonesia pada G-20 juga dimanfaatkan oleh Jokowi untuk berbagi pengalaman dalam mengelola transformasi digital. Hal ini sejalan dengan usaha pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat yang pada gilirannya akan mempersempit disparitas ekonomi, mendorong pemerataan, meningkatkan liberasi digital, dan mengakselerasi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM).

Selain itu, ekspansi pembangunan infrastruktur yang membutuhkan investasi besar, mendorong Indonesia untuk melakukan kerja sama ekonomi intensif dengan Cina. Namun pada saat bersamaan, hubungan Indonesia-Cina juga diwarnai ketegangan di perairan Natuna. Beberapa kali kapal nelayan China masuk ke dalam wilayah perairan Indonesia tanpa izin. Peristiwa ini tidak lepas dari klaim Cina di Laut China Selatan yang berbatasan dengan perairan Natuna.

Sejak periode pertama pemerintahan, Jokowi mengedepankan doktrin Poros Maritim Dunia (PMD) sebagai haluan politik luar negeri dan menggunakan diplomasi ekonomi untuk memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia. Doktrin PMD tersebut merupakan upaya mengaitkan *One Belt One Road* (OBOR) yang dicetuskan Cina. Program yang kemudian berevolusi menjadi *Belt and Road Initiative* (BRI) tersebut merupakan ambisi besar menghubungkan Asia, Eropa, hingga Afrika dengan China sebagai pemimpin orkestranya.

Pada periode kedua kepemimpinannya, Presiden Jokowi konsisten meningkatkan kerja sama ekonomi dengan Cina sambil tetap membuka pintu lebar-lebar bagi negara lain. Hal itu terlihat dari kontribusi Cina yang semakin besar dan nyata. Bila dilihat dari investasi asing langsung (*foreign direct investment/ FDI*) selama 2015–triwulan III 2020, Cina menempati posisi ketiga terbesar dengan nilai 17,29 miliar dolar AS di bawah Jepang yang nilainya 24,67 miliar dolar AS dan Singapura 46,50 miliar dolar AS. Data ini didapat dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pada 2020. Selama hampir lima tahun, nilai FDI Cina di Indonesia mengalami peningkatan signifikan hingga 559 persen. Pada 2015, investasi Cina hanya sebesar 0,63 miliar dolar AS dan menjadi 3,51 miliar dolar AS pada 2020. Kemudian, bila dihitung pada triwulan III 2020 saja, posisi investasi China berada pada urutan kedua setelah Singapura (Larasasati & Natasya, 2017).

Pada saat ini, Negara Cina merupakan paling banyak orang asing terbanyak yang masuk ke Indonesia. Mereka yang datang ini tidak hanya pelajar saja namun sebagian besar mereka adalah para pencari kerja. Untuk saat ini, orang-orang Cina ini belum memberikan pengaruh yang besar namun jika posisi mereka seperti di Singapura jadi masalah tersendiri di masyarakat dan negara. Orang Cina yang datang ke Indonesia ini sudah membawa kartu tanda penduduk Indonesia yang diperoleh secara online. Bahkan di beberapa kota juga beredar uang Cina (di Sulawesi dan Sumatra) dikhawatirkan akan terjadi seperti kasus Sipadan Ligitan. Selain itu orang-orang Cina yang datang ini kebanyakan tidak bisa berbahasa Indonesia atau bahasa Inggris.

Referensi

- “Indonesia Masuk G20 Sejak Kapan? Begini Sejarahnya”.
<https://kumparan.com/berita-bisnis/indonesia-masuk-g20-sejak-kapan-begini-sejarahnya-1xhxtg9em2S/1>.
Didownload 21 Maret 2022.
- Alami, Athiqah Nur. 2011. “Profil dan Orientasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru”. *Jurnal Penelitian Politik*. Vol. 8. No. 2. Hal: 163-182.
- Amalia, Risky. 2018. “Kerja Sama Maritim Indonesia-Tiongkok Menuju Visi Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia”. *Ejournal Ilmu Hubungan Internasional*. Vol. 6. No. 3. Hal. 1271-1280.
- Barton, Greg. 2002. *Abdurrahman Wahid, Muslim democrat, Indonesian president: a view from the inside*. Semarang: UNSW Press.
- Connely, Elizabeth. 2014. *Queer, Beyond a Reasonable Doubt: Refugee Experiences of ‘Passing’ into ‘Membership of a Particular Social Group’*. Disertasi. London: University College London
- Diva, Adilla Putri. 2021. *Keadaan Indonesia pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*.
https://www.researchgate.net/publication/352559450_K_EADAAN_INDONESIA_PADA_MASA_PEMERINTAHAN_SUSILO_BAMBANG_YUDHOYONO. Didownload pada 20 November 2022.

- Fakhrana, Rinaldy Sofwan. 12 Mei 2015. "Sah, SBY Nakhodai Partai Demokrat Periode 2015-2020". CNNIndonesia.com. Didownload 20 November 2022.
- Hakim, Abdul. 2012. "Perbandingan Perekonomian dari masa Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono (1945-2019)". *Ekonomika-Bisnis*. Vol. 3. No. 2. Hal: 172.
- Hatta, Mohammad. 1976. *Mendayung Antara Dua Karang*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Hidayat, Muhammad Nizar. Desember 2017. "Analisis Kebijakan Pemulihan Citra Indonesia Pada Masa Kepemimpinan Presiden Sby". *Jurnal Administrative Reform*. Vol. 5. No. 4. Hal: 227-242.
- Holsti, K.J. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall. Hal. 82.
- Holsti, Ole R. 2011. *To See Ourselves As Others See Us How Public Abroad View The United States Ater 9/11*. Michigan: The University of Michigan Press.
- <http://www.kemlu.go.id/Pages/IIssueDisplay.aspx?IDP=29&l=i>
d. Didownload pada tanggal 15 Oktober 2017.
- <http://www.voaindonesia.com/content/a-32-2005-11-23-voa7-85405487/63433.html>. Didownload pada 19 November 2022.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Susi_Pudjiastuti. Didownload 20 November 2022.

https://id.wikipedia.org/wiki/Susilo_Bambang_Yudhoyono.
Didownload pada 20 November 2022.

Isabela, Monica Ayu Caesar. 25 Maret 2022. Ciri Politik Luar Negeri Indonesia Masa Pemerintahan SBY. <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/25/03000071/ciri-politik-luar-negeri-indonesia-masa-pemerintahan-sby>. Didownload 30 Juli 2022.

Juliawati, Tiara Mawahdah. 2018. "Upaya Indonesia Dalam Mewujudkan Keamanan Maritim Pada Masa Pemerintahan Joko Widodo". *Ejournal Ilmu Hubungan Internasional*. Vol. 6. No. 3. Hal. 1389-1404.

Kedutaan Besar dan Konsulat AS di Indonesia. 7 Maret 2022. "Amerika Serikat Sumbangkan Tambahan 3,5 Juta Vaksin COVID-19 untuk Indonesia". <https://id.usembassy.gov/id/amerika-serikat-sumbangkan-tambahan-35-juta-vaksin-covid-19-untuk-indonesia/>. Didownload 15 Juli 2022.

Keputusan Presiden RI Nomor 31/P Tahun 2007 tentang Peraturan Presiden (PERPRES) tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Perekayasa dan Teknisi Penelitian dan Perekayasaan. Didownload pada 20 November 2022)

Kirton. 1999. *China's G20 Leadership with the United Nations*. G20 Kelompok research. Toronto: Universitas Toronto.

Kompas, 1 Juli 2001, hal. 25.

Kompas. 19 November 2014. "Dipuji, Jokowi Berani Pidato Tanpa Teks di Depan 1.500 CEO Dunia". Didownload 20 November 2022.

- Kompas. 4 Agustus 2014. Bentuk Tim Transisi, Jokowi-JK Ingin Percepat Nawa Cita.
- Kuwado, Fabian Januarius. 20/10/2018. Politik Luar Negeri Jokowi-JK dalam 4 Tahun, Apa Saja Pencapaiannya?. <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/20/17563621/politik-luar-negeri-jokowi-jk-dalam-4-tahun-apa-saja-pencapaiannya>. Didownload 10 Juli 2022.
- Larasasati, Cindy. & Ester Desy Natasya. Juli - Desember 2017. Peran Indonesia di G-20: Peluang dan Tantangan. *Jurnal Hubungan Internasional*. Tahun X. No. 2. Hal: 147-159.
- Majeed, Rushda. "Defusing a Volatile City, Igniting Reforms: Joko Widodo and Surakarta, Indonesia". <https://successfulsocieties.princeton.edu/publications/defusing-volatile-city-igniting-reforms-joko-widodo-and-surakarta-indonesia-2005-2011>. Didownload pada 20 November 2022.
- Muhammad, Djibril. 2011. Tiga pendekatan ala Presiden SBY untuk menangani Terorisme. <https://m.republika.co.id/amp/lpnsu5>. Didownload pada 19 Juni 2021.
- Mukhtar, Sidratahta. 2016. "Strategi Pemerintah Indonesia menghadapi Terorisme dalam Era Demokrasi". *Reformasi*. Vol. 6. No. 2. Hal.143-153.
- Neack, Laura. 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in A Globalized Era*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Paat, Y. 2015. *Catatan Penting Kebijakan Luar Negeri SBY Selama 10 Tahun*

<https://www.beritasatu.com/nasional/242055/catatan-penting-kebijakan-luar-negerisby-selama-10-tahun-versi-csis>. Didownload 14 Januari 2022.

Paramita, Rahmadian. 2019. "Dinamika Kebijakan Keterlibatan Indonesia dalam Kerja sama Selatan Selatan(kss) Periode 2004-2018". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 2. No. 1. Hal: 47.

Pratiwi, Dyah Ayu. 2015. "Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam menghadapi Terorisme International". *Jurnal Dimensi*. Vol. 4. No. 1. Hal: 1-11.

Rosa, Nikita. 10 Maret 2022. "Mengenal Politik Luar Negeri Indonesia: Prinsip hingga Landasan". <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5976954/mengenal-politik-luar-negeri-indonesia-prinsip-hingga-landasan>. Didownload pada 31 Oktober 2022.

Russell Hiang-Khng Heng, Rahul Sen. 2006. *Regional outlook: Southeast Asia 2006-2007*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

Salehun, Lisna Wati. Yohanes Sulaiman, 2019, Kebijakan Luar Negeri Indonesia dan Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono: Studi Kasus Spionase Australia, *Jurnal Agregasi*. Vol. 7. No. 2. Hal:156-157.

Setiawan, Asep. Oktober 2020. "Politik Luar Negeri Indonesia Era Covid-19: Penyelamatan Dan Kerja sama". *Independen*. Vol. 1. No. 2. Hal. 66-86.

- Setiawan, Billy Mike. 15 January 2022. Politik Luar Negeri Indonesia DI Era Susilo Bambang Yudhoyono. Penelitian Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. <https://www.researchgate.net/publication/357839093>. Didownload 6 Agustus 2022.
- Setiawan, Jimmy. 2019. Pemberantas Korupsi di Era SBY tercatat paling agresif. <https://www.demokrat.or.id/pemberantasan-korupsi-di-era-sby-tercatat-paling-progresif-di-dunia/>. Didownload pada 20 Juni 2021.
- Sinaga, Daniel. 2013. "Upaya Pencitraan Keamanan Nasional Indonesia Untuk Meningkatkan Kunjungan wisatawan Mancanegara", *eJournal Ilmu Hubungan Internasional Fisip Unmul*. Vol. 1. No. 4.
- Situmorang. "Orientasi Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Jokowi-JK". 69.
- Sri Noviyanti. 2021. "Mengupas Kerja Sama Investasi China di Indonesia". <https://money.kompas.com/read/2021/01/13/195028326/mengupas-kerja-sama-investasi-china-di-indonesia>. Didownload 20 Agustus 2022.
- The Jakarta Post*, 26 Oktober 2000.
- Trixie, 2015. Oktober 13). "Potensi Indonesia sebagai Negara Maritim". <http://www.perumperindo.co.id>. Didownload pada 20 November 2022.

- Wirasenjaya, Ade M. 2017. "Indonesia's Foreign Policy and Multi-Track Regionalism," *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Vol. 8. Hal: 176.
- Wuryandari, Ganewati (editor). 2008. *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar & P2P LIPI.
- www.presidentri.go.id. 2016
- www.presidentri.go.id. 2016. Didownload 20 November 2022.
- Yani, Yanyan Mochamad. 2010. "Politik Luar Negeri". Hal: 1-2. https://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/06/politik_luar_negeri.pdf. Didownload pada 06 Agustus 2022.
- Yani, Yanyan Mochamad. Ian Montratama. 2017. *Quo Vadis Politik Luar Negeri Indonesia?*. Jakarta: FT. Elex Media Komputindo. Hal:xxv-xxvi.

Keamanan Nasional Pasca Orde Baru: Politik, Aktor, dan Kelembagaan

Muradi

*Guru Besar Ilmu Politik dan Keamanan
Universitas Padjadjaran, Bandung*

Pendahuluan

Pasca runtuhnya rezim oritarian Soeharto pada Mei 1998, muncul tuntutan untuk terjadinya reformasi di sektor keamanan. Desakan tersebut, dipantik oleh gelombang demokratisasi yang ketika itu sedang menggejala di Indonesia. Secara sosiologis, keinginan publik tersebut tentu tidak bisa dilepaskan dari ingatan dan pengalaman kolektif publik saat berada di bawah rezim Orde Baru.

Lebih dari tiga dekade, publik berada di bawah bayang-bayang aktor keamanan, khususnya TNI. Militer mendominasi hampir seluruh sektor kehidupan. Di era itu, seakan tidak ada ruang yang luput dari perhatian dan keterlibatan mereka. Aktor keamanan yang seharusnya berperan sebagai alat negara, berubah menjadi alat kekuasaan yang digunakan untuk mengontrol aspirasi kritis masyarakat sipil.

Dalam rangka merespons tuntutan publik tersebut, mulai dilakukan langkah-langkah perubahan yang dikenal dengan Reformasi Sektor Keamanan (RSK). RSK sendiri memiliki 4 (empat) dimensi penting, yaitu: 1) Dimensi politik: penerapan prinsip kontrol sipil atas lembaga-lembaga keamanan dan lembaga-lembaga yang terkait dengan sektor keamanan; 2) Dimensi institusional: transformasi fisik dan teknis atas lembaga-lembaga keamanan; 3) Dimensi ekonomi: terkait dengan penganggaran dan pembiayaan lembaga-lembaga keamanan; 4) Dimensi sosial: terkait dengan peran pengawasan yang dilakukan masyarakat sipil atas kebijakan-kebijakan dan program-program keamanan (oecd.org, 2004).

Tidak hanya menysasar institusi TNI, RSK juga menysasar elemen penting lainnya, yakni: 1) Reformasi pertahanan (*defence reform*); Reformasi kepolisian (*police reform*); Reformasi intelijen (*intelligence reform*); Reformasi hukum (*judicial reform*); Reformasi penjara (*prison reform*); Pengawasan sipil (*civilian oversight*); Pembiayaan yang tepat atas sektor keamanan (*right-financing*); Pengaturan atas lembaga-lembaga keamanan swasta (*Private Military Companies, PMC dan Private Security Companies, PSC*) (oecd.org, 2004).

Proses berjalan. Upaya RSK perlahan menunjukkan hasilnya. UU Pertahanan Negara (2022), UU Kepolisian (2002), UU TNI (2004), UU Intelijen Negara (2011), dan UU Industri Pertahanan (2012), adalah beberapa regulasi yang berhasil dilahirkan di era reformasi. Kendati masih menyisakan pekerjaan rumah terkait belum rampungnya pembahasan RUU Keamanan Nasional (Kamnas), namun, keberadaan beberapa UU bidang keamanan tersebut, dapat menjadi gambaran proses RSK bekerja dengan cukup baik.

Keberhasilan RSK dalam melahirkan regulasi sebagai kerangka normatif bagi tata kelola sistem keamanan nasional, tentu tidaklah cukup. RSK tidak bisa berhenti hanya di situ. Tantangan berikutnya yang juga harus dijawab adalah, bagaimana dengan implementasinya? Seperti gambaran pada umumnya, sebagai sebuah produk kebijakan, yang jauh lebih sulit dari melahirkannya, adalah memastikan produk tersebut bekerja dan terimplementasi sesuai dengan yang diharapkan.

Jawaban atas pertanyaan tersebut tentu tidak bisa hanya dijawab hanya dengan mengatakan sudah atau belum. Pertanyaan semacam ini, membutuhkan rentang waktu yang cukup panjang untuk dapat tiba pada sebuah kesimpulan yang utuh. Oleh

karenanya, kendati kita akan memasuki usia 25 tahun reformasi, namun, tulisan ini tidak berambisi untuk menjawab pertanyaan tersebut secara hitam putih. Tulisan ini hanya akan berupaya menyajikan beberapa fenomena yang terkait dengan penataan sektor keamanan nasional pasca Orde Baru, sembari, melihat beberapa hal positif yang sudah dihasilkan, dan menatap beberapa pekerjaan rumah yang masih tersisa.

Tulisan ini akan fokus untuk memaparkan perkembangan dinamika keamanan nasional pasca Orde Baru dengan berfokus pada 3 aktor keamanan utama, yakni, militer (TNI), kepolisian (Polri), dan Intelijen (BIN). Mengapa hanya ketiga aktor keamanan tersebut yang menjadi objek analisis? Alasannya, karena secara umum, ketiga aktor tersebut yang berperan dominan dalam dinamika keamanan nasional. Tanpa mengurangi peran aktor keamanan yang lain, secara politik, ketiga aktor tersebut yang dirasa cukup intens terlibat secara dalam sistem politik dan tata kelola pemerintahan di era reformasi. Oleh karenanya, menjadi relevan untuk hanya berfokus pada 3 aktor tersebut sebagai unit analisis.

Keamanan Nasional Indonesia

Keamanan nasional merupakan panduan dan kerangka kebijakan yang berlaku di suatu negara untuk menjaga, mempertahankan, serta memajukan kepentingan di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, pertahanan, dan keamanan. Kerangka kebijakan tersebut merupakan produk dari serangkaian aktivitas pemerintah dalam merumuskan seperangkat norma, infrastruktur, dan pranata untuk melindungi negara dari potensi ancaman yang bersifat jangka pendek maupun panjang (Kirshner, 2006).

Paradigma keamanan nasional, sangat terkait dengan persepsi ancaman. Dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia, disebutkan bahwa ancaman terhadap keamanan meliputi ancaman militer dan ancaman nir-militer. Ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal.

Sedangkan ancaman nirmiliter pada hakikatnya ancaman yang menggunakan faktor-faktor nir-militer yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nirmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum (Al' Araf, 2015).

Dalam konteks sistem keamanan nasional pasca Orde Baru, kita harus mendudukan sistem tersebut sebagai entitas yang hidup dalam ruang politik demokratis. Konsekuensinya, orientasi, strategi, dan implementasi kebijakan keamanan nasional, harus berjalan, dan diorientasikan pada penghormatan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi, khususnya hak asasi manusia.

Tentara Nasional Indonesia Pasca Orde Baru

Setelah terjadi reformasi politik pada tahun 1998, TNI dipaksa merespons desakan publik untuk melakukan reformasi diri. Reformasi di tubuh TNI ditandai dengan lahirnya penghapusan

Dwi Fungsi ABRI, pemutusan hubungan dengan Golkar dan partai politik, penarikan fraksi ABRI dari parlemen, diundangkannya TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR Nomor VII/MPR/ 2000 tentang penetapan peran TNI dan Polri, lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Keempat peraturan tersebut kemudian menjadi landasan hukum reformasi TNI.

Reformasi TNI pasca Orde Baru, di kerangkai oleh 7 mandat berdasar TAP MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran Polri dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia:

1. **Penghormatan terhadap HAM dan supremasi sipil**, bahwa TNI dituntut untuk menghormati hak asasi manusia termasuk memastikan prinsip supremasi sipil dalam penyelenggaraan negara tetap terjaga.
2. **Kepatuhan terhadap kebijakan dan keputusan politik negara**, bahwa TNI tidak melakukan operasi selain operasi menjaga pertahanan republik kecuali berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, yang dituangkan dalam UU maupun keputusan politik presiden sebagai Panglima tertinggi TNI.
3. **Kedisiplinan terhadap operasi militer selain perang (OMSP)**, bahwa operasi militer selain perang hanya bisa dijalankan secara terbatas pada kegiatan-kegiatan yang diatur berdasarkan UU dan keputusan politik negara.
4. **Rotasi Antarmatra Posisi Panglima TNI**, bahwa untuk menjaga soliditas korps TNI, maka posisi Panglima TNI secara reguler digilir antarmatra, Angkatan Darat (AD)-Angkatan Udara (AU)-Angkatan Laut (AL).

5. **Jaminan atas penghasilan yang layak**, bahwa pemerintah menjamin penghasilan yang layak bagi anggota TNI, bukan hanya untuk meningkatkan profesionalitas TNI tetapi juga memastikan anggota TNI tidak menjalankan bisnis, sebagaimana di masa Orde Baru.
6. **Larangan menduduki jabatan sipil**, bahwa anggota TNI dilarang menduduki jabatan sipil, sebagai bentuk pengukuhan prinsip supremasi sipil.
7. **Larangan terlibat politik praktis dan kegiatan bisnis**, sebagai alat pertahanan negara, anggota TNI dilarang terlibat dalam politik praktis dan kegiatan bisnis (Setara Institute, 2019).

Kini, setelah 25 tahun reformasi, reformasi TNI dapat dikatakan sudah banyak kemajuan dalam internal TNI. Reformasi militer yang sudah dimulai sejak 1998, idealnya sudah harus bisa berlanjut menuju transformasi pertahanan, sehingga bisa membentuk perencanaan jangka panjang menuju tercapainya kekuatan regional, yakni kekuatan pertahanan Indonesia: *Military Reform, Defense Modernization, Defense Transformation*, dan *Indonesia Defense Power* (Lemhanas, 2022).

Namun, ketika kita coba lihat kembali mandat yang menjadi kerangka reformasi TNI, masih jamak kita temukan beberapa fenomena yang masih menunjukkan reformasi TNI belum sepenuhnya selesai. Salah satu yang aktual adalah keterlibatan TNI dalam pengisian jabatan sipil, seperti fenomena penunjukan pejabat kepala daerah yang berasal dari perwira TNI aktif (Perludem, 2022). Hal semacam ini bisa terjadi karena tidak adanya aturan yang ketat dan tegas yang mengatur peran serta TNI dalam urusan-urusan publik, khususnya di pemerintahan.

Sehingga, ke depan, dalam konteks ini, setidaknya ada tiga hal yang harus dilakukan.

Pertama, perlunya sinkronisasi UU TNI dengan UU yang terkait dengan tata kelola pemerintahan, khususnya UU Pilkada. *Kedua*, harus penegasan dalam aturan yang ada terkait jabatan ganda dalam waktu bersamaan bagi semua anggota TNI-Polri yang menjabat posisi di luar organisasi induk, baik yang diperbolehkan secara undang-undang seperti BNPT, BNN, BNPB, dan seterusnya, maupun yang berbasis pada kebutuhan organisasi dari kementerian maupun badan. *Ketiga*, menguatkan politik birokrasi sipil yang dapat berimplikasi pada berkurangnya ketergantungan pada simbol-simbol yang memersepsikan politik sipil yang lemah dan pada akhirnya membuka ruang bagi kebijakan yang mengarah pada pelibatan anggota TNI-Polri (Media Indonesia, 2022).

Hal lain yang juga masih menjadi catatan adalah sentimen di antara personal TNI dan Polri terkait isu kesejahteraan. Kendati telah terjadi perbaikan dari aspek kesejahteraan terhadap prajurit TNI, dalam beberapa peristiwa, masih ditemukan fenomena bentrok personil TNI-Polri karena alasan ini. Sering kali peristiwa bentrok juga berbalut arogansi korps. Masih ditemukannya fenomena semacam ini, tentu adalah catatan yang harus diperbaiki ke depan (CNN Indonesia, 2021).

Bertolak dari dua fenomena di atas, dapat kita lihat, setelah 25 tahun reformasi, upaya reformasi TNI nyatanya belum sepenuhnya terwujud. Kendati sudah banyak kemajuan dan perubahan yang dilakukan internal TNI, namun, selama TNI belum bisa menjaga jarak dari keterlibatan dalam urusan sipil baik secara langsung maupun tidak langsung, citra TNI di mata publik masih belum bisa bergeser sepenuhnya. Oleh karenanya, ke depan,

dibutuhkan sebuah komitmen yang tegas untuk tidak terlibat sama sekali dalam urusan-urusan sipil. Terlebih, di tengah godaan politik elektoral yang setiap saat bisa menjadi gangguan.

Kepolisian Republik Indonesia Pasca Orde Baru

Pemisahan Polri dari TNI yang sebelumnya berada dalam tubuh ABRI, merupakan bagian dari tuntutan dan aspirasi masyarakat sipil yang menghendaki Indonesia pasca Orde Baru sepenuhnya berada di bawah kontrol otoritas sipil. Oleh karenanya, dalam konteks negara demokratis, lembaga penegak hukum seperti Polri, harus terpisah baik secara kelembagaan maupun garis komando dengan institusi militer seperti TNI.

Dalam sebuah negara demokratis, kepolisian harus memiliki karakteristik polisi sipil. Polisi sipil bekerja dengan berdasar pada norma keterbukaan (*openness*) dan akuntabilitas (*accountability*) (Yanuarti, 2011). Polisi yang berkarakter sipil, mengandung beberapa pengertian, antara lain: *Pertama*, Polisi Sipil menghormati hak-hak sipil; *Kedua*, Polisi Sipil mengedepankan pendekatan kemanusiaan; *Ketiga*, fungsi kepolisian ditujukan untuk menciptakan keamanan dalam negeri, ketertiban dalam masyarakat, pelayanan dan bantuan kepada masyarakat, penegakan hukum dan pemolisian masyarakat (*community policing*) (Yanuarti, 2011).

Sebagai bagian dari upaya mewujudkan polisi sipil, arah reformasi Polri dicanangkan dalam tiga aspek utama, yaitu, aspek struktural, instrumental, dan kultural. Ketiga aspek tersebut menjadi pijakan sekaligus kompas yang akan memandu proses reformasi Polri:

1. Perubahan dalam aspek struktural meliputi (a) Menjadi lembaga negara nondepartemen (setingkat menteri); (b) Menjadi mitra kerja komisi DPR RI; (c) Kepegawaian dalam manajemen tersendiri (UU No.43/1999); (d) Struktur anggaran fungsi (sektor sendiri); (e) Pembenaan polisi berseragam dan tidak berseragam; (f) Pengembangan Satuan wilayah menjadi - piramida - flat; (g) Polda sebagai kesatuan induk penuh; (b) Titik pelayanan pada pengemban diskresi (pasal 18 UU No.2/2002).
2. Perubahan dalam aspek instrumental meliputi : (a) Dikeluarkannya TAP MPR VI dan VII Tahun 2000; (b) Amandemen Pasal 30 UUD 1945; (c) UU No. 2 Tahun 2002; (d) PP dan Kepres; (e) Refisi 300 Juklak/juknis; (f) Perubahan. dokirin dan pedoman induk; (g) Menyusun *grand strategik* (Renstra POLRI 25 tahun). Jangka pendek (2005-2010) membangun *trust building*. Jangka menengah (2011-2015) membangun *partnership/networking*. Jangka panjang (2016-2025) membangun *strive for excellence*.
3. Perubahan dalam aspek kultural meliputi : (a) Tri Brata; (b) Catur Prasetia; (c) Kode etik Polri (pemuliaan profesi); (d) Filosofi pendidikan; (e) Etika staf (f) Pedoman perubahan perilaku Polri; (g) Lagu dan lambang (tradisi); (h) (Polri) Meminimalkan seremonial dan upacara; (i) Pemberdayaan Bintara dan Tamtama; (j) Makam kehormatan Polri (Pemuliaan profesi).
4. Likuidasi satuan BRIMOB dalam struktur Polri.
5. Re-definisi jati diri Polri melalui demiliterisasi, depolitisasi, desakralisasi, desentralisasi, defeodalisasi, dekorporattisasi, debirokratisasi, deotorisasi (*budged*)
6. Upaya membangun kemandirian Polri: a) Mandiri dalam sistem ketatanegaraan; (b) Mandiri sebagai kekuatan bersenjata, bukan militer; (c) Mandiri dalam sistem

penyidikan pidana; (d) Mandiri dalam otonomi daerah; (e) Mandiri dalam sistem kepegawaian; (f) Mandiri dalam sistem anggaran; dan (g) Mandiri dalam sistem politik (partai) (Umar, 2008).

Jika kita jejak pencapaian reformasi Polri pasca Orde Baru, kita akan dapati fakta jika kepolisian adalah aktor keamanan yang paling dominan saat ini. Hal ini ditandai oleh beberapa alasan. *Pertama*, secara kelembagaan, pasca berpisah dari TNI, institusi kepolisian telah bertransformasi menjadi institusi dengan postur kelembagaan dan jangkauan kewenangan yang sangat luas. *Kedua*, secara fungsi, dalam konteks sistem politik dan pemerintahan yang terdesentralisasi, kepolisian memegang peranan yang sangat sentral dalam konteks relasinya dengan pemerintah daerah. *Ketiga*, dengan rentang kewenangan dan jangkauan akses yang dimiliki, anggota Polri dilihat lebih memiliki akses pada sumber daya ekonomi dan bisnis. Sesuatu yang di era sebelumnya dikuasai oleh TNI.

Namun, kendati secara kelembagaan, di era reformasi Polri tampak menunjukkan kemajuan yang signifikan, secara faktual, citra Polri di mata publik masih belum sepenuhnya membaik. Masifnya praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dari level terbawah hingga ke level pimpinan, dinilai menjadi faktor dominan yang membuat kepercayaan publik pada Polri terpantau fluktuatif, bahkan cenderung terus menurun (Kontan, 2022).

Perjalanan reformasi Polri juga diuji oleh soliditas internal. Seperti kita ketahui, hidupnya faksi-faksi dalam tubuh Polri, khususnya di level perwira tinggi, membuat gerak langkah Polri kerap tersandung kaki sendiri. Perbaikan pada beberapa sisi, seringkali tertutup oleh keburukan di sisi yang lain. Disinilah

peran kepemimpinan Kapolri menjadi sangat penting. Sebagai pemimpin tertinggi di Korps Bhayangkara, Kapolri dihadapkan pada satu tantangan untuk dapat menertibkan faksi-faksi yang ada di tubuh Polri seraya melakukan transformasi terhadap struktur, kultur, dan profesionalisme anggota.

Kita tentu memahami, stabilitas keamanan, bagaimanapun adalah prakondisi yang harus ada bagi pembangunan demokrasi. Tidak ada demokrasi yang dapat bekerja dengan baik, dalam situasi keamanan nasional yang terancam. Oleh karenanya, demokrasi Indonesia tentu sangat memerlukan peran serta Polri di dalamnya. Namun, Polri juga diharapkan dapat terus melakukan transformasi sepenuhnya menjadi polisi sipil.

Intelijen Negara Republik Indonesia Pasca Orde Baru

Aktor keamanan lain yang cukup mendapat perhatian luas dalam konteks RSK adalah lembaga telik sandi, Badan Intelijen Negara (BIN). Sebagai institusi yang melakukan proses pengumpulan, perangkaian, evaluasi, analisis, integrasi, dan interpretasi dari seluruh informasi yang berhasil didapatkan terkait dengan isu keamanan nasional, BIN tentu adalah lembaga yang sangat strategis. BIN adalah bagian dari sistem keamanan nasional, di mana BIN berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendudukan strategis yang mengancam keamanan negara (Widjanto & Wardhani, 2008).

Namun, idealitas lembaga intelijen seperti dijelaskan di atas, tidak nampak ketika era Orde Baru. Di era itu, komunitas intelijen negara lebih berperan sebagai intelijen politik dibanding intelijen profesional. Kerja-kerja komunitas intelijen didominasi oleh pandangan konservatif yang lebih berorientasi ke dalam

(*inward looking*). Intelijen menjadi instrumen dalam menyingkirkan musuh-musuh kekuasaan. Sehingga, agen di lapangan, tidak hanya diberikan wewenang untuk melakukan identifikasi potensi ancaman keamanan dan pengumpulan informasi terkait itu, namun, dapat secara langsung mengambil tindakan terhadap pihak-pihak yang dicurigai (Haripin, 2022).

Perubahan lanskap politik yang terjadi pasca Mei 1998, akhirnya mengharuskan komunitas intelijen untuk dapat beradaptasi dengan iklim demokrasi. Di era sekarang, kerja-kerja intelijen sudah jauh lebih profesional. Persepsi terkait ancaman juga sudah mulai bergeser. Kini, seiring dengan perubahan lingkungan strategis, ancaman dipersepsi bukan hanya datang dari perspektif tradisional, namun juga datang dari aktor non-negara: organisasi kejahatan transnasional, kebencanaan (baik bencana alam atau bencana buatan manusia), terorisme, dan ancaman di dan/atau dunia siber (Haripin, 2022).

Dalam teknik operasi pun, komunitas intelijen kini sudah bertransformasi menjadi intelijen profesional dengan mulai meninggalkan praktik-praktik intelijen 'hitam' seperti dahulu (Haripin, 2022). Di masa Orde Baru (1967-1997), periode intelijen 'hitam' secara eksplisit dijalankan untuk menghadapi ancaman terhadap penguasa politik. Fokus dari kegiatan intelijen pada saat itu ditujukan untuk menghancurkan komunisme di Indonesia. Dengan justifikasi tersebut operasi dalam skala besar dijalankan. Hal ini berlanjut selama tiga puluh tahun di mana kegiatan intelijen yang menjustifikasi pelanggaran HAM tersebut lebih ditujukan untuk mengatasi ancaman yang datang dari dalam negeri. Deretan kasus yang terjadi mulai dari operasi militer di Aceh, Timor Timur, Papua, peristiwa Malari 1974, Tanjung Priok 1984, kasus Penembakan Misterius (Petrus) di tahun 1980an, diikuti dengan

kasus penghilangan aktivis sepanjang tahun 1997- 1998 menunjukkan wajah gelap intelijen yang saat itu dijadikan instrumen bagi penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya (Widjajanto & Wardhani, 2008).

Fenomena aktual yang memperlihatkan sudah bergesernya cara pandang dan persepsi tentang keamanan, tercermin dari metode operasi yang dilakukan BIN dalam program vaksinasi Covid-19. Kendati banyak pihak yang mempertanyakan dasar keterlibatan BIN dalam penanganan Covid019, namun, sebagaimana yang disampaikan oleh BIN, keterlibatan mereka adalah bagian dari kewenangan yang diberikan UU tentang Intelijen Negara. Ancaman kesehatan, dipahami BIN sebagai bagian dari ancaman terhadap keamanan manusia yang merupakan ranah kerja BIN (Detik.com, 2020).

Kritik lain pada lembaga intelijen negara di era Orde Baru adalah minimnya pengawasan. Akibatnya, intelijen bisa beroperasi dengan menyalahi prinsip-prinsip normatifnya. Oleh karenanya, di era sekarang, pengawasan terhadap intelijen menjadi sebuah keharusan yang mutlak, karena: *Pertama*, aktivitas intelijen pada dasarnya berseberangan dengan konsep keterbukaan dan transparansi yang merupakan jantung pengawasan demokratis. *Kedua*, badan keamanan dan intelijen memiliki kemampuan khusus yang dapat membatasi prinsip hak asasi manusia sehingga membutuhkan pengawasan yang ketat. *Ketiga*, pasca peristiwa serangan terorisme ke Amerika Serikat pada 11 September 2001, telah mendorong perluasan wewenang dan aktivitas intelijen di dunia, sehingga, ditubuhkan pengawasan yang ketat agar kegiatan intelijen tidak melanggar hak asasi manusia. *Keempat*, pengawasan yang baik dapat membantu komunitas intelijen dalam memberikan penilaian atas ancaman keamanan. *Kelima*,

pengawasan merupakan instrumen untuk mencegah politisasi intelijen (Haripin, 2022).

Oleh karenanya, dalam UU tentang Intelijen Negara, telah diatur terkait dengan mekanisme pengawasan terhadap intelijen negara. Seperti yang tertulis dalam Pasal 34 UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara: (1) Pengawasan internal untuk setiap penyelenggara Intelijen Negara dilakukan oleh pimpinan masing-masing. (2) Pengawasan eksternal penyelenggara Intelijen Negara dilakukan oleh komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang Intelijen. (3) Dalam melaksanakan Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), komisi membentuk tim pengawas tetap yang terdiri atas perwakilan fraksi dan pimpinan komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang Intelijen serta keanggotaannya disahkan dan disumpah dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan ketentuan wajib menjaga Rahasia Intelijen.

Jika kita lihat selama 25 tahun reformasi, intelijen negara, sebagai salah satu aktor keamanan, sudah melakukan transformasi dengan cukup baik. Keberadaan UU Intelijen Negara menunjukkan tata kelola komunitas intelijen sudah ditata dengan lebih tertib. Poin pengawasan yang selama ini menjadi kritik, juga sudah diakomodir dalam UU. Kini, tantangannya adalah pada otoritas sipil sendiri, jangan sampai segala perubahan yang sudah dilakukan oleh institusi intelijen negara, menjadi sia-sia, karena otoritas sipil menarik kembali mereka ke terjun ke politik praktis. Oleh karenanya, otoritas sipil pun harus teguh pada prinsip tidak melibatkan aktor keamanan ke dalam urusan-urusan politik praktis, kendati tentu akan sangat memudahkan dan membantu mereka.

Penutup

Tahun 2023, kita akan tiba pada peringatan 25 tahun reformasi. Sepanjang kurun waktu tersebut, berbagai perubahan telah terjadi pada banyak hal, termasuk pada tata kelola aktor keamanan nasional. TNI, Polri, dan BIN, sebagai trisula keamanan negara, sudah melakukan banyak perubahan, baik ke dalam maupun ke luar. TNI sudah secara tegas menarik diri dari politik praktis dan bisnis militer sebagai komitmen mereka untuk mereformasi diri. Polri, sebagai polisi sipil, telah tumbuh menjadi institusi penegak hukum dengan jangkauan kewenangan yang lebih luas dari sebelumnya. BIN juga demikian. BIN, sudah melakukan reposisi kembali menjadi intelijen profesional setelah sebelumnya menjalankan praktik-praktik intelijen politik.

Namun, waktu 25 tahun bagaimanapun bukanlah waktu yang cukup untuk melakukan sebuah perubahan paripurna. Hingga kini, kita masih menyaksikan beberapa fenomena penyalahgunaan wewenang oleh masing-masing aktor keamanan. Terlebih di era kebebasan seperti sekarang, sekecil apa pun kesalahan akan dengan sangat mudah di amplifikasi dengan bantuan media sosial yang begitu masif. Oleh karenanya, perubahan pada dasarnya adalah sebuah proses yang terus harus terus diupayakan. Masih banyaknya catatan tentu menjadi keniscayaan. Namun, yang paling penting adalah pilihannya tidak kembali ke belakang tabik.

Referensi

- Al'Araf, 2015, *Dinamika Keamanan Nasional*, Jurnal Keamanan Nasional Vol. I No. 1.
- Haripin, Muhammad (ed), 2022, *Intelijen dan Keamanan Nasional di Indonesia Pasca-Orde Baru*, Jakarta.
- Jonathan Kirshner (ed.), 2006, *Globalization and National Security* (New York; Routledge)
- Umar, Bambang Widodo, 2008. Reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia. (diakse dari: <https://adoc.pub/reformasi-kepolisian-republik-indonesia-bambang-widodo-umar.html>)
- Widjajanto, Andi dan Artanti Wardhani, 2008, *Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004*, Pacivis UI dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta.
- Yanuarti, Sri. (2011). "Polri di Era Demokrasi: Dinamika Pemikiran Internal" (diunduh dari: <https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/481/291>)
- OECD DAC, Security System Reform and Governance Guidelines, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf> (diakses dari: https://www.academia.edu/15797677/Reformasi_Sektor_Keamanan_Sebuah_Pengantar_Panduan_Pelatihan_Tata_Kelola_Sektor_Keamanan_untuk_Organisasi_Masyarakat_Sipil_Sebuah_Toolkit_)

Media Massa

- Buku Putih Pertahanan Indonesia, (Jakarta: Departemen Pertahanan)
- "Ringkasan Eksekutif Jalan Sunyi Reformasi TNI", Setara Institute, 8 Oktober 2019 (diunduh dari: <https://setara-institute.org/jalan-sunyi-reformasi-tni/>)
- "Empat Kata Kunci Reformasi TNI di Indonesia", Lemhanas RI, 24 Agustus 2022 (diakses dari: <https://www.lemhannas.go.id/index.php/publikasi/press-release/1686-empat-kata-kunci-reformasi-tni-di-indonesia>).
- "Perludem Kritik Penunjukan Anggota TNI Aktif Menjadi Pj Kepala Daerah", kumpara.com, 24 Mei 2022. (diakses dari: <https://kumparan.com/kumparanews/perludem-kritik-penunjukan-anggota-tni-aktif-menjadi-pj-kepala-daerah-1y8S5hFtQaS>)
- "Selesaikan Polemik Penjabat Kepala Daerah dengan Penguatan Birokrasi Sipil", Media Indonesia, 17 November 2022 (diakses dari: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/495150/selesaikan-polemik-penjabat-kepala-daerah-dengan-penguatan-birokrasi-sipil>)
- "Bentrok Berulang TNI-Polri, Antara Arogansi Korsa dan Kesejahteraan", cnnindonesia.com, 1 Desember 2021 (diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211130140709-20-727919/bentrok-berulang-tni-Polri-antara-arogansi-korsa-dan-kesejahteraan>).
- "Kenapa Intelijen Terlibat Tangani COVID-19? Ini Penjelasan BIN", detik.com, 28 September 2020, (diakses dari: <https://news.detik.com/berita/d-5191310/kenapa-intelijen-terlibat-tangani-covid-19-ini-penjelasan-bin>)

- "Kapolri Akui Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Polri Tengah Merosot", 14 Oktober 2022, (diakses dari: <https://nasional.kontan.co.id/news/kapolri-akui-tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-polri-tengah-merosot>)

Jalur Konstitusi Memperkuat
Tanggung Jawab Presiden
dalam Penegakan Hukum

AGUS RIWANTO

Pengajar Hukum Tata Negara dan

Pascasarjana Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Ketentuan ini telah meletakkan fondasi bahwa Indonesia adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara.

Artinya hukum adalah berdaulat (*supreme*) dan berkewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk taat pada hukum (*subject to the law*) dan tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*, tetapi kekuasaan yang ada di bawah hukum (*under the law*) (Sumali, 2002).

Itulah sebabnya ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 ini kemudian mengilhami lahirnya ketentuan Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman di dalamnya terdapat Pasal 24 UUD 1945 (mengatur tentang kekuasaan kehakiman pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi); 24A UUD 1945 (mengatur tentang kewenangan Mahkamah Agung); 24B UUD 1945 (mengatur tentang wewenang Komisi Yudisial); 24C UUD 1945 (mengatur tentang wewenang Mahkamah Konstitusi); dan 25 UUD 1945 (mengatur tentang syarat dan pemberhentian hakim).

Dalam praktiknya ketika rakyat (*justiabelen*) hendak berperkara melalui prosedur hukum (*litigation*) yang diperoleh bukan keadilan dan kebenaran, melainkan kekecewaan dan

kepiluan. Karena sistem hukum kita belum dapat membawa angin pengayom dan penentram publik. Aneka perilaku sogok, suap, meringankan hukuman atau memperberat hukuman bergantung pada besar kecilnya uang dan konsesi yang diraih para pelaku hukum itu. Inilah yang mendorong rakyat kian meminggirkan hukum negara sebagai cara utama menyelesaikan konflik (Riwanto, 2015).

Fakta ini menunjukkan bahwa telah terjadi praktek mafia peradilan (*judicial corruption*) dalam penegakan hukum di Indonesia. *International Commission of Justice* (ICJ) telah mengategorikan bahwa segala perbuatan, sikap dan perilaku yang menyebabkan lembaga peradilan tidak independen dan imparial, termasuk suap, janji-janji, promosi, gratifikasi, pemakaian fasilitas umum secara keliru, penyalahgunaan wewenang, kolusi antara hakim, advokat, dan seterusnya sebagai bentuk mafia peradilan (*judicial corruption*), yang kemudian diadopsi oleh *International Bar Association* (IBA) dalam *biannual meeting* di Amsterdam tahun 2000 (Winarta, 2010).

Wajar jika Abraham Lincoln presiden Amerika pernah mengingatkan rakyat Amerika dengan kalimat putus asa: "*Discourse litigation, persuade your neighbours to compromise whenever you can*" (hindari berperkara di pengadilan, sebisa mungkin berkompromi dan bernegosiasilah). Bahkan menurut Justice Hugo Black dalam *Griffin, Illinois*, 351 U.S.12, 1956 menyatakan: "*....there can be no equal justice where the kind of trial a man gets depends on the amount of money he has*" (".... tak akan

pernah keadilan dapat tercapai jika keadilan masih didasarkan pada besar kecilnya uang yang di dapat) (Ali, 2002).

Praktik demikian juga menunjukkan, bahwa negara hukum (*rule of law*) di Indonesia tidak secara serius berjalan.¹ Terutama salah satu asas dalam *rule of law*, yakni persamaan kedudukan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh Badan Peradilan (*ordinary court*), seharusnya tidak ada orang yang berada di atas hukum atau diistimewakan dalam penegakan hukum (Huda, 2005).

Dalam konteks Indonesia yang dimaksud negara hukum adalah negara yang berdasarkan pada prinsip-prinsip dasar UUD 1945 yang di dalamnya terdapat beberapa unsur pokoknya antara lain: (1) Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber hukum, di mana Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat juga memuat prinsip agama; (2) kedaulatan negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara hal ini bermakna prinsip *rule of law*; (3) Pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (*distribution of power*); (4) pemerintahan berdasarkan konstitusi; (5) independensi kekuasaan kehakiman; (6) kerja sama antara

¹. Dalam kepustakaan hukum dikenal dengan istilah *the role of law* atau *rechstaat*. Perbedaan konsep *rechstaat* dan *rule of law* adalah konsep *rechstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut dengan *civil law* atau *modern roman law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law*, karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial. Lihat antara lain: Nimatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm.1-8 dan Ridwan HR, 2000, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta hal, 4..

DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan.

Fenomena diskrepansi antara konsep konstitusi (UUD 1945) dan kenyataan sehari-hari dalam penegakan hukum ini mengharuskan terdapat institusi yang kuat dalam memimpin dan memastikan penegakan hukum. Presiden adalah melalui kepemimpinannya dapat berperan dan memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk dapat memastikan dalam penegakan hukum agar terwujud keadilan.

Kendati dalam UUD 1945 pasca amandemen yang mengadopsi sistem pemerintahan presidensial murni. Menurut kategori CF Strong, sistem presidensial memiliki ciri-ciri, pertama, pemilihan presiden secara langsung (*direct mandate*). Kedua, presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Ketiga, presiden berhak mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Keempat, masa jabatan presiden tetap (*fix term*). Kelima, presiden dapat dijatuhkan hanya karena alasan hukum, bukan alasan politik. Sistem ini menjamin adanya stabilitas pemerintahan, karena posisi presiden kuat di hadapan konstitusi.

Pemerintahan presidensial Republik Indonesia menurut UUD 1945 sesudah perubahan periode tahun 1999-2002 mirip sistem pemerintahan presidensial AS. Seperti, pertama, pemilihan langsung presiden-wakil presiden dan wakil rakyat. Kedua, presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan. Ketiga, ada mekanisme *checks and balances* dan *separation of powers* di antara lembaga negara. Keempat,

mengakui hak-hak dasar warga negara. Kelima, sistem pemilu reguler. Keenam, tanggung jawab pemerintahan negara kepada pemilih dan konstitusi. Ketujuh, mekanisme *judicial review*. Ke delapan, mekanisme impeachment. Kesembilan, *equality of branches*, yakni memilah, mengecek dan menyeimbangkan hak, tanggung jawab, kewenangan, dan kemampuan lembaga-lembaga negara (*separation of powers, checks and balances, self-regulating*s).

Berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 ini peran, wewenang dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum sangat terbatas karena dibatasi pada konsep Trias Politica yang menempatkan tiga cabang organ kekuasaan negara (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif) berfungsi untuk saling mengontrol bukan saling mengintervensi. Hal ini mirip dengan praktik peran presiden yang terbatas dalam penegakan hukum dalam sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat.

Itulah sebabnya dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat peran dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum bergantung pada kepemimpinan politiknya yakni mengharuskan presiden memiliki watak atau karakter konstitusi (*character constitutional*). Dalam hal ini sistem ketatanegaraan Amerika Serikat menempatkan konstitusi bukan hanya dokumen yang sempit dan tertulis, caranya adalah presiden dengan kepemimpinan berkarakter konstitusi ini bertanggungjawab memastikan agar semua pejabat memiliki kualitas khusus dalam penegakan hukum sesuai dengan prinsip konstitusi.

Seperti dinyatakan oleh Dennis F Thomson (2010):

“.....constitutional does not refer to the document itself, but to a broader understanding of what qualities officials should have to make the democratic process work well” (Thompson, 2010). (“.....konstitusional tidak mengacu pada dokumen itu sendiri, tetapi pada pemahaman yang lebih luas tentang kualitas apa yang harus dimiliki pejabat untuk membuat proses demokrasi berjalan dengan baik”)

Maka tulisan ini bertujuan hendak mencari jalan konstitusi bagaimanakah peran, wewenang dan tanggung jawab presiden Indonesia kian kuat dalam penegakan hukum guna mewujudkan keadilan dalam perspektif sistem pemerintahan presidensial.

Pembahasan

1. Karakter Kepimpinan Konstitusi dan Karakter Presiden

Presiden dalam tradisi ketatanegaraan di Amerika Serikat berperan, berwenang dan bertanggungjawab dalam upaya jalannya pemerintahan demokratis yang basis utamanya pada prinsip konstitusi. Prinsip utama kekuasaan presiden menurut konstitusi adalah saling kontrol (*checks and balances*). Bahkan prinsip ini merupakan prinsip filosofis isi utama konstitusi Amerika Serikat.

Presiden Amerika serikat diberi kewenangan dan tanggung jawab yang luas dalam menegakkan konstitusi

sepanjang pembatasannya dalam hubungannya dengan kongres dan pengadilan. Artinya presiden bebas melakukan apa saja sepanjang tidak menyangkut tentang intervensi terhadap kongres dan pengadilan (Jeffrey dkk, 1992).

Janda, Jeffry and Goldman (1992) menyatakan: *“the final structure of the presidency reflected the checks and balances, philosophy that shaped the entire constitution. In the minds of delegates, important limits were imposed on the presidency through the powers specifically delegated to the congress and the court”* (Kekuasaan kepresidenan mencerminkan politik saling kontrol yang merupakan dasar filosofi dari konstitusi. Para wakil rakyat di parlemen telah memberikan batasan-batasan khusus pada kekuasaan kepresidenan yang tidak akan mengintervensi kongres dan pengadilan).

Itulah sebabnya dalam ketatanegaraan Amerika Serikat presiden bukanlah sebagai pemimpin dalam penegakan hukum, namun presiden hanya memastikan agar pejabat-pejabat pelaksana kekuasaan peradilan memiliki kualifikasi dan integritas khusus dalam melaksanakan penegakan hukum.

Di sinilah presiden dilekatkan pada dirinya memiliki kepemimpinan yang berwatak atau “berkarakter konstitusional” (*constitutional character*) sebagaimana dinyatakan oleh Dennis F Thompson (2010). Di mana prinsip kepemimpinan ini mengajarkan agar tindakan presiden tidak selalu terpaku pada teks-teks konstitusi, namun memandang konstitusi dalam arti yang luas sehingga tindakan presiden dapat melampaui teks sepanjang

dimaksudkan agar prinsip-prinsip demokrasi dapat dijalankan dengan baik.

Lebih jauh dijelaskan bahwa:

“...constitutional character is the disposition to act, and to motivate others to act, according to principles that constitute the democratic process. No doubt there are many personal qualities that would help a president use the process well- for example, courage, compassion, loyalty and constancy thought even some of these virtue take different forms in public than in private life (Thompson, 2010). (“...karakter konstitusional adalah disposisi untuk bertindak, dan memotivasi orang lain untuk bertindak, menurut prinsip-prinsip konstitusi dalam proses demokrasi. Tidak diragukan lagi ada banyak kualitas pribadi yang akan membantu seorang presiden menggunakan proses dengan baik- misalnya, keberanian, kasih sayang, loyalitas dan keteguhan berpikir mengutamakan kepentingan publik dari pada kepentingan pribadi).

Paling tidak terdapat empat ciri kepemimpinan presiden yang berkarakter konstitusional: Pertama, sensitif terhadap hak-hak warga negara. (*sensitivity to the basic rights of citizenship*). Kedua, menghormati prosedur hukum sepanjang menenuhi kaedah keadilan. (*a respect for due process in the broadest sense*). Ketiga, memiliki tanggung jawab sebagai negarawan. (*the sense of responsibility*). Keempat, bersedia menerima masukan dan kritik sekalipun dari pihak oposisi. (*tolerance of opposition*). Kelima, komitmen terhadap setiap keputusan (*willingnes to justify decisions*). Keenam,

Komitmen pada keterbukaan (*bove all the commitment to candor*)(Thompson, 2010).

Dalam ketatanegaraan Amerika Serikat kebebasan peran dan tanggung jawab presiden di batasi oleh konstitusi sehingga presiden hanya berperan sebagai berikut: pelayanan administrasi dalam negara; pemimpin tertinggi dalam militer; mitra kongres, memiliki hak veto terhadap undang-undang; mengangkat pejabat dalam pemerintahan, membuat perjanjian dengan negara asing dan memberi grasi (Jeffrey dkk, 1992).

Maka presiden dalam menggunakan kekuasaan bebasnya itu berdasarkan pada dua aspek, yakni:

Pertama, *inhent power of the constitution*, yakni kekuasaan yang melekat pada diri presiden atas nama konstitusi. Dalam hal ini presiden memiliki kekuasaan luas sepanjang untuk memastikan pemerintahannya berjalan secara demokratis (Jeffre dkk, 1992).

Kedua, *completion power*, yakni presiden dapat mengambil kebijakan pemerintahan sepanjang untuk melaksanakan perintah undang-undang yang merupakan produk kongres namun tidak lengkap (Goldsmith & Manning, 2006).

2. Wewenang Presiden dalam Sistem Presidensial Pasca mandemen UUD 1945

Dalam hukum tata negara wewenang dan kewenangan merupakan aspek penting dalam menjalankan roda kepemimpinan dalam negara. Karena tanpa kewenangan

maka kekuasaan politik tak akan dapat melakukan kebijakan negara.

Wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*, (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Oleh karena itu wewenang dalam negara hukum berarti adalah kekuasaan untuk mempengaruhi subjek hukum yang harus berdasarkan asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan.

Dalam konsep negara hukum Amerika Serikat kewenangan kekuasaan presiden untuk melakukan suatu tindakan atas dasar prinsip kekuasaan presiden disebut *inherent power* (Goldsmith & Manning, 2006). Sedangkan dalam konsep negara hukum di Indonesia kewenangan presiden untuk melakukan tindakan berdasarkan prinsip kekuasaan presiden disebut hak prerogatif. Sedangkan tindakan presiden untuk bebas melaksanakan kebijakan negara jika dalam undang-undang tak lengkap di Amerika

disebut *Completion power* (Goldsmith & Manning,, 2006) dan di Indonesia disebut diskresi (Darumurti, 2016).

Adapun kewenangan presiden dalam UUD 1945 dalam sistem presidensial adalah kewenangan terbatas berdasarkan prinsip sistem pemerintahan presidensial sebagai kepala pemerintahan, yakni “presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang” dalam sistem presidensial presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Maka dalam diri presiden terdapat dua kekuasaan sekaligus yang dibedakan dalam konteks penggunaan kewenangannya. Dalam hal kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan UUD 1945 pasca amandemen telah merinci sedemikian rupa agar kewenangan presiden kuat dan memiliki kepastian hukum.

Kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam penegakan hukum antara lain: Pertama, Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 UUD 1945). Kedua, mengajukan Rancangan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945).Ketiga, mengajukan RUU APBN (Pasal 23 Ayat 2 UUD 1945). Keempat, menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945).

Adapun kewenangan presiden sebagai kepala negara dalam penegakan hukum antara lain: Pertama, memegang kekuasaan atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945). Kedua, menyatakan

perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat 1 UUD 1945). Ketiga, menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945). Keempat, memberi grasi dan rehabilitasi atas pertimbangan MA (Pasal 14 ayat 1 UUD 1945). Kelima, memberi amnesti dan abolisi dengan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat 2 UUD 1945).

Berdasarkan UUD 1945 tersebut maka peran dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum di Indonesia memiliki kesamaan dengan sistem ketatanegaraan Amerika Serikat dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial, dengan ciri utama sistem presidensial antara lain (Hague & Harrop, 2001):

1. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait dengan kekuasaan.
2. Presiden dan Dewan perwakilan rakyat memiliki masa jabatan yang tetap.
3. Tidak terdapat kewenangan yang tumpang tindih antara jabatan presiden dan dewan perwakilan daerah.
4. Presiden tidak dapat menjatuhkan parlemen demikian pula sebaliknya presiden tidak dapat menjatuhkan parlemen.

Maka prinsip utama kekuasaan presiden di Indonesia dalam penegakan hukum menurut UUD 1945 adalah saling kontrol (*checks and balances*) antara tiga cabang kekuasaan

(legislatif, yudikatif dan eksekutif). Bahkan prinsip ini merupakan prinsip filosofis isi utama UUD 1945. Dengan kata lain peran presiden dalam penegakan hukum menganut prinsip *equality of branches*, yakni memilah, mengecek dan menyeimbangkan hak, tanggung jawab, kewenangan, dan kemampuan lembaga-lembaga negara (*separation of powers, checks and balances, self-regulating*s).

3. Wewenang Presiden dalam Penegakan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945

Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia dalam penegakan hukum tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi kekuasaan lembaga-lembaga penegakan hukum. Presiden tidak boleh mencampuri pelaksanaan tugas penegakan hukum yang dilakukan oleh badan yudikatif karena kekuasaan kehakiman sebagaimana disebut oleh Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dijamin sebagai kekuasaan yang merdeka dan harus bebas dari campur tangan kekuasaan mana pun, termasuk dari presiden sekali pun.

Hal demikian merupakan prinsip dasar dari pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) di mana kekuasaan negara terbagi dalam tiga cabang kekuasaan: Eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam ajaran Montisque ketiganya merupakan kekuasaan yang terpisah sebagai bagian dari wujud tak terkonsentrasinya kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan agar terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan atau kekuasaan yang terlalu kuat. Itulah sebabnya prinsip

pemisahan kekuasaan ini dimaksudkan untuk menciptakan sistem saling kontrol atau *checks and balances*.

Di titik ini dapat juga dikatakan bahwa presiden bukanlah sebagai *not chief of law enforcement officer* (bukan panglima tertinggi dalam penegakan hukum). Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, seperti yang dianut oleh Indonesia adalah kepala pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan di bidang eksekutif yang tidak boleh mencampuri kekuasaan di bidang yudikatif yang dilaksanakan oleh badan peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) beserta badan peradilan di bawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai ketentuan Pasal 24C UUD 1945.

Selain itu, presiden tidak boleh mencampuri kekuasaan yudikatif. Karena sangat dimungkinkan presiden beserta jajaran di bawahnya menjadi pihak yang bersengketa di pengadilan melawan masyarakat atau badan hukum tertentu. Untuk itu, badan peradilan harus dijamin kemerdekaan agar dalam memberikan putusan tidak berada dalam ancaman pihak mana pun dan dapat independen dalam membuat putusan.

Anggapan Presiden Indonesia adalah penegak hukum yang tertinggi di negara berdasar UUD 1945 tidak tepat, karena walaupun Presiden membawahi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sesuai ketentuan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Kejaksaan Agung RI sesuai ketentuan UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan telah memberikan jaminan bahwa kedua lembaga tersebut

dalam menjalankan tugas penegakan hukum harus bebas dari campur tangan Presiden

4. Bentuk Penguatan Wewenang dan Tanggung jawab Presiden Dalam Penegakan Hukum Berkarakter Konstitusi

Bentuk penguatan wewenang dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum yang terbatas menurut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 adalah menempatkan presiden memiliki karakter kepemimpinan konstitusional (*chracter constitutional*), yakni (1) presiden bertanggungjawab mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk menempatkan profesi hakim sebagai pejabat negara. (2) presiden bertanggungjawab atas nama konstitusi agar menyiapkan RUU untuk membuat model seleksi calon hakim berkonsep *shared responsibility* antara Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY). (3) presiden bertanggungjawab atas nama konstitusi untuk menyiapkan RUU revisi UU KY untuk memperkuat kewenangan KY dengan penyadapan guna melakukan penyadapan terhadap perilaku hakim guna mencegah korupsi peradilan, dan (4) presiden bertanggungjawab atas nama konstitusi agar tidak melakukan dukungan khusus pada calon tertentu secara berlebihan tanpa melakukan konsultasi pada publik (*antifavoritism*) dalam pemilihan dan pengangkatan Kapolri, Jaksa Agung dan Hakim. Keempatnya akan diuraikan sebagai berikut:

a. RUU Profesi Hakim Sebagai Pejabat Negara

Presiden atas nama karakter konstitusi agar menyiapkan RUU mengubah desain ketatanegaraan profesi hakim menjadi pejabat negara. Tujuannya menempatkan hakim sebagai pejabat negara ini sebagai ikhtiar sistematis untuk menjaga independensi, profesional, meningkatkan kesejahteraan dan menjamin perlindungan hakim.

Konsekuensi yuridisnya mengeluarkan profesi hakim dari posisi eksekutif yang mana selama ini hakim bernaung dalam matra eksekutif karena hakim ditempatkan dalam desain ketatanegaraan sebagai bagian dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tunduk pada tata kerja dan tanggung jawab sebagai ASN yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tugas-tugas pemerintah. Padahal dalam hadirnya ketentuan Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 Pasca amandemen yang menegaskan, bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ketentuan Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 di atas dengan terang hendak menempatkan posisi kekuasaan peradilan yang bukan dari bagian dari tugas penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif), melainkan bertugas menyelenggarakan kekuasaan negara dalam bentuk menegakkan hukum dan keadilan.

Dengan demikian konsep ketatanegaraan Pasca amandemen UUD 1945 mempertegas perbedaan tugas ASN dan tugas hakim. ASN tunduk pada politik pemerintahan, sedangkan hakim tunduk pada politik kenegaraan.

Dengan demikian melepaskan hakim dari ASN adalah dalam rangka untuk melakukan pemurnian (*purification*) sistem pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara (*separation of power*) antara tiga cabang kekuasaan, yakni Legislatif (DPR), Eksekutif (Pemerintah) dan Yudikatif (Badan Peradilan).

Gagasan pengaturan tentang hakim sebagai pejabat negara untuk semua hakim di bawah kamar Mahkamah Agung, yakni Peradilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Peradilan Agama, Kecuali Peradilan Militer. Bahkan pada Hakim *Adhoc* di semua peradilan. Hal ini tidak bertentangan dengan Putusan MK No. 32/PUUXII/2014 tentang Pengujian UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Karena dalam amar putusannya MK RI Berpendapat, bahwa penentuan hakim *Ad Hoc* sebagai pejabat negara merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk undang-undang. Dengan menempatkan posisi profesi hakim sebagai pejabat negara ini tak mendikotomikan antara hakim karier dan non karier sebagai pejabat negara.

b. Seleksi Calon Hakim Konsep *Shared Responsibility* MA-KY

Presiden atas nama karakter konstitusi agar menyiapkan RUU perlunya reformasi seleksi calon hakim (Cakim) tingkat pertama melalui keterlibatan MA dan KY baik dalam proses penentuan syarat, seleksi, pendidikan, penempatan dan promosi menjadi pejabat negara. Perlunya seleksi calon hakim pertama dilaksanakan oleh MA bersama KY RI dengan sejumlah argumentasinya antara lain:

- 1). Imperatif dari ketentuan Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.
- 2). Tidak melanggar putusan MK Nomor 43 Tahun 2015. Hal ini mengingat *shared responsibility* tidaklah terbatas hanya pada pengangkatan atau rekrutmen hakim tingkat pertama, melainkan lebih menekankan pada manajemen pengelolaan hakim secara komprehensif mulai pengangkatan hingga pemberhentian
- 3). Putusan MK Nomor 43 Tahun 2015 tidak pernah melarang adanya pembagian peran antara MA dan KY dalam melakukan pembinaan hingga pemberhentian hakim
- 4). Hakim adalah pejabat negara sehingga rekrutmennya tidak boleh layaknya rekrutmen PNS. Padahal, untuk jabatan PNS tertentu, seleksi juga sangat ketat.

- 5). KY bukanlah lembaga eksekutif, layaknya Kementerian Kehakiman/*Minister of Justice* sehingga MA-KY tidak berada di bawah sub eksekutif sehingga KY layak untuk ikut serta dalam proses pengawasan dan seleksi hakim bersama MA.
- 6). Seleksi hakim secara bersama antara MA dengan KY dan lembaga lain lazim dilakukan di banyak Negara. Dengan model seleksi Cakim ini bersama MA-KY diharapkan akan dapat menaikkan kualitas SDM hakim karena tidak mungkin akan dapat melakukan reformasi perilaku hakim yang antikorupsi jika tidak dimulai sejak seseorang masih belum menjabat sebagai hakim. Jika menggunakan sandaran hukum alam, jika hendak memperoleh kualitas buah yang baik maka harus dimulai sejak memilih bibit unggul yang hendak ditanam. Demikianlah jika komitmen untuk melakukan reformasi perilaku korupsi dalam proses peradilan haruslah dimulai sejak seseorang menjadi Cakim.

c. **Penyadapan Aparatur Hakim Oleh KY**

Presiden atas nama karakter konstitusi agar menyiapkan RUU untuk mengubah UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No.22 tahun 2002 Tentang Komisi Yudisial dengan memperkuat fungsi pengawasannya oleh Komisi Yudisial. Selama ini medan pengawasan KY adalah etika dan perilaku hakim bukan pada putusan hakim. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 B Ayat (1) UUD 1945 hasil Amandemen Ketiga Sidang Tahunan (ST)

MPR 2001 yang mengatur tentang fungsi KY, yakni untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim agung.

Maka dalam upaya membongkar kasus suap putusan pengadilan diperlukan penguatan otoritas KY untuk melakukan penyadapan terhadap gerak-gerik hakim dan para panitera di pengadilan terutama ketika tengah menangani masalah-masalah hukum yang menjadi perhatian publik dan berpotensi melahirkan suap antara hakim dan pencari keadilan.

Kewenangan penyadapan ini perlu disematkan kepada KY, dengan berkaca pada KPK salah satu mahkota KPK dalam keberhasilannya untuk memberantas korupsi adalah diberi otoritas untuk melakukan penyadapan. Jika KY tidak diberi otoritas penyadapan maka fungsi KY hanya menjadi pelengkap dalam mengawasi perilaku hakim karena hanya mengawasi berdasarkan laporan masyarakat dan dugaan-dugaan. Berbeda jika dengan penyadapan, maka tak ada lagi ruang bagi aparat hukum di lembaga peradilan dapat melakukan alibi atas tindakan-tindakannya.

d. Anti-favoritisme dalam Pemilihan dan Pengangkatan Kapolri, Jaksa Agung dan Hakim

Presiden atas nama karakter konstitusi harus meningkatkan kualitas penegakan hukum agar

berkeadilan dan mampu memenuhi harapan masyarakat. Artinya jika pimpinan kepolisian dan kejaksaan dianggap presiden tidak cakap lagi dalam menjalankan tugas melakukan penegakan hukum yang berkeadilan sebagaimana harapan masyarakat maka sesuai mekanisme yang berlaku presiden diberikan kewenangan untuk menggantinya dengan figur yang lebih cakap.

Presiden memiliki kewenangan strategis yaitu untuk memilih pimpinan di kepolisian dan kejaksaan agar diisi figur yang berintegritas dan cakap dalam melaksanakan tugasnya. Namun presiden dilarang melakukan praktik korupsi dalam kategori favoritisme (*favoritism*), yakni perilaku culas dalam membuat keputusan dan kebijakan untuk mengarahkan dan mempromosikan seseorang dalam jabatan tertentu sesuai dengan imbalan dan jasa yang dikehendaki (Chapman, 2005).

Dalam konteks ini presiden dilarang mengarahkan dan mempromosikan jabatan Kapolri, Jaksa Agung, Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi kepada orang-orang khusus bukan melalui seleksi yang akuntabel dan transparan.

Favoritisme merupakan penyakit kronis birokrasi dalam sistem birokrasi peradilan yang menyebabkan relasi yang tak sehat, berupa relasi timpang dalam pejabat birokrasi peradilan (*principal-agent relation*): Ketua Partai Politik (Parpol) sebagai *principal* dan pejabat penegak

hukum (hakim, jaksa dan Polri) yang memiliki hubungan dekat dengan parpol sebagai *agent*.

Dalam relasi *principal-agent* ini akan menghasilkan hubungan yang sistemik dan fungsional. Dimana Kapolri, Kejagung, Hakim yang memiliki relasi kuat dengan kader Parpol tertentu diwajibkan untuk loyal kepada pimpinan Parpol yang mengutusinya menjadi pejabat penegak hukum melalui presiden. Dalam keadaan tertentu pejabat penegak hukum akan dimanfaatkan oleh ketua Parpol atas nama loyalitas pada Parpol untuk mempromosikan dan merotasi calon-calon pejabat yang bersedia membayar uang jasa jabatan kepada ketua Parpol dengan berbagai dalih untuk kepentingan organisasi Parpol guna mengapai kemenangan dalam Pemilu.

Jika Parpol berhasil menang dalam Pemilu, maka stabilitas dan kontinuitas jabatan akan terus berlangsung. Di sinilah relasi antara *principal* dan *agent* sulit untuk dibongkar karena telah berurat nadi dalam sistem yang rapi. Maka membongkar jenis korupsi favoritisme ini tak mudah (Riwanto, 2019).

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Desain sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki kesamaan dengan desain ketatanegaraan Amerika Serikat terutama dalam pilihan sistem presidensial, yakni: Pertama, pemilihan langsung presiden-wakil presiden

dan wakil rakyat. Kedua, presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan. Ketiga, ada mekanisme *checks and balances* dan *separation of powers* di antara lembaga negara. Keempat, mengakui hak-hak dasar warga negara. Kelima, sistem pemilu reguler. Keenam, tanggung jawab pemerintahan negara kepada pemilih dan konstitusi. Ketujuh, mekanisme *judicial review*. Ke delapan, mekanisme impeachment. Kesembilan, *equality of branches*, yakni memilah, mengecek dan menyeimbangkan hak, tanggung jawab, kewenangan, dan kemampuan lembaga-lembaga negara (*separation of powers, checks and balances, self-regulating*s).

2. Wewenang dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum di Amerika Serikat (USA) dan Indonesia sangat terbatas yakni dibatasi oleh prinsip dasar sistem presidensial dalam konstitusi yakni, saling kontrol (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan (Yudikatif, Legislatif dan Eksekutif). Prinsip ini merupakan prinsip filosofis isi utama konstitusi USA dan Indonesia. Presiden USA dan Indonesia diberi kewenangan dan tanggung jawab yang luas dalam menegakkan konstitusi sepanjang pembatasannya dalam hubungannya dengan kongres dan pengadilan. Artinya presiden bebas melakukan apa saja sepanjang tidak menyangkut tentang intervensi terhadap legislatif (DPR) dan yudikatif (pengadilan).
3. Desain ketatanegaraan USA dan Indonesia presiden bukanlah sebagai pemimpin dalam penegakan hukum

(*not chief of law enforcement officer*), namun presiden hanya memastikan agar pejabat-pejabat pelaksana kekuasaan peradilan memiliki kualifikasi dan integritas khusus dalam melaksanakan penegakan hukum.

4. Peran dan tanggung jawab dalam penegakan hukum ada di tangan cabang yudikatif, maka dalam sistem ketatanegaraan USA peran dan tanggung jawab presiden dalam penegakan hukum bergantung pada kepemimpinan politiknya, yakni mengharuskan presiden karakter konstitusi (*character constitutional*). Model ini dapat direplikasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia caranya adalah presiden dengan kepemimpinan berkarakter konstitusi ini bertanggungjawab memastikan agar semua pejabat hukum memiliki kualitas khusus dalam penegakan hukum sesuai dengan prinsip konstitusi, yakni presiden atas nama karakter konstitusi sesuai Pasal 20 UUD 1945 menyiapkan aneka RUU untuk penegakan hukum yang adil antara lain: (a) perlunya RUU profesi hakim sebagai pejabat negara; (b) perlunya RUU tentang share responsibility MA-KY dalam seleksi jabatan hakim; (c) perlunya menyiapkan RUU KY agar memiliki kewenangan penyadapan pada perilaku hakim dan (d) perlunya presiden tidak mempraktikkan model antifavoritisme, yakni korupsi berupa tindakan dan kebijakan yang megarahkan pada calon tertentu dalam memilih dan mengakat hakim, Jaksa Agung dan Kapolri.

Referensi

- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pegganti Undang-Undang*, UMM press, Malang, 2002, hlm. 11
- Agus Riwanto, 2015, *Hukum Tanpa Rasa Keadilan*, Koran Jakarta, 24 Maret 2015
- Agus Riwanto, *Korupsi Favoritisme, Kedaulatan Rakyat*, 29 Maret 2019
- Frans H Winarta, *Kiat Memberantas Mafia Peradilan* dalam Frans H Winarta,
<http://www.suarapembaruan.com/News/2010/01/12/index.html>, diakses 20 Jan 2010
- Achmad Ali. 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Nimatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2005.
- Ridwan HR, 2000, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta hal,
- Kennet h Janda, Jeffrey M. Berry and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy Government in America*, 1992, Houghton Mifflin Company, Boston, USA.
- Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum Dengan Postscript dan Apindeks*, Genta Publishing, Yogjakarta.
- Dennis F Thompson. 2010 Dalam *Constitutional Character: Virtues And Vices In Presidential Leadership* (Presidential Studies Quarterly Vol.40.No.1 Marc 2010)
- Jack Goldsmith and John F.Manning, *The President's Completion Power*, Yale Law Journal. Vol.115, 2006

- Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 5 Ed, New York: Palgrave, 2001
- D. W. Chapman. 2005. "Education". In Spector, Bertram I (Ed), 2005. *Fighting Corruption in Developing Countries, Strategies and Analysis*, Kumarian Press, Inc. Blomfield, Connecticut, hal 65-78.

6

Sekali Lagi Tentang “Menyelamatkan Ruang Publik”

Yuseptia Angretnowati

Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta

Public Sphere sebagai Penentu Demokrasi

Tulisan singkat ini terinspirasi oleh karya yang disumbangkan oleh Alm. Romo B. Herry Prijono, seorang cendekiawan dan filsuf Indonesia yang berjudul “Menyelamatkan Ruang Publik” dan telah dipublikasikan pada tahun 2010 silam. Tulisan tersebut termuat dalam buku yang secara khusus menyoal ruang publik dengan Ruang Publik: Melacak “Partisipasi Demokratis” dari Polis sampai *Cyberspace* yang dieditori oleh F. Budi Hardiman. Buku tersebut memuat berbagai tulisan yang sangat reflektif dalam memotret situasi ruang publik kita melalui spektrum pemikiran filsafat. Menyentuh berbagai dimensi dan tema, mulai dari ke-publikan, *civil society*, kapitalisme dan pluralisme, kebudayaan hingga mengenai berbagai tantangan dalam menatap ruang publik yang salah satunya ditulis oleh Romo Herry. Gagasan dalam tulisan tersebut dilatarbelakangi oleh kegelisahan dari pengetahuan yang didapatkannya bahwa saat itu media *mainstream* di Indonesia yakni utamanya televisi telah terperangkap dalam imperatif kepentingan pasar bebas. Kendali media tidak lagi pada pemirsanya atau arah kebangsaan akan tetapi logika pasar-industri. Salah satu dari sekian kejernihan yang disumbangkan dalam tulisannya tersebut adalah kecermatan dalam menjelaskan konsepsi kekuasaan yang sama sekali tidak monolitik dalam mempengaruhi ruang publik kita. Selama ini kerancuan terjadi dimulai dengan menganggap bahwa kekuasaan (*power*) bersumber dari dan berada pada sosok kekuasaan tunggal dalam masyarakat, dan itu direpresentasikan hanya terletak dan

berpusat pada negara. Romo Herry memabarkan bahwa ada berbagai varian kinerja kekuasaan yang sejatinya saling mempengaruhi konfigurasi ruang publik kita selain negara, pemerintah atau militer, yakni bisnis, agama, sains/teknologi, partai politik, media, tren global, *Non-State Organizations* (NGOs), dsb.

Selang dua belas tahun berlalu, untuk menggambarkan 25 tahun reformasi politik di Indonesia penulis bermaksud mengembangkan tulisan yang telah diprakarsai oleh Romo Herry dengan mengeksplorasi salah satu sosok yang berkuasa dalam ruang publik yakni *Information and Communications Technology* (ICT) yang saat ini berkembang dengan begitu pesatnya. Tulisan ini akan dimulai dengan memaparkan situasi politik post-reformasi di Indonesia dengan menunjukkan ulasan-ulasan mutakhir tentang perkembangan demokrasi. Selanjutnya paparan mengenai *framework* dan histori untuk memahami konteks relasional antara ruang publik, politik, masyarakat, dan media yang menjadikan diskusi ini perlu didekati dengan perspektif multidisipliner. Kemudian disusul ulasan mengenai transformasi digital yang menyebabkan konvergensi media, konvergensi budaya dan gambaran mengenai lanskap media digital di Indonesia. Dua bagian terakhir sebelum pandangan reflektif dan sampai epilog adalah catatan empiris mengenai digital aktivisme yang menjadi bukti konkret peluang dan tantangan ruang publik digital serta diikuti dengan ulasan dialektis mengenai aspek *techno-material* yang merisaukan demokrasi bahkan dari perspektif yang subversif.

Demokrasi Indonesia di Era-Post Reformasi

Reformasi merupakan perubahan sosial, perwujudan dari upaya mengubah sebuah organisasi dan sistem sosial untuk menjadi lebih baik. Setelah bangsa Indonesia mengalami berbagai krisis nasional, reformasi politik terjadi menjelang akhir tiga dekade pemerintahan dengan rezim otoriter menjadikan perjalanan politik yang tidak dapat lagi dibendung. Semenjak reformasi politik bergulir, berikutnya diikuti dengan penataan kelembagaan dari berbagai sub sektor seperti reformasi institusi pemerintahan, penataan reformasi militer, hukum dan peradilan, juga politik desentralisasi dan otonomi daerah. Atas reformasi institusi politik yang dilakukan secara besar-besaran ini, publik dan juga akademisi mempunyai keyakinan dan optimisme bahwa perubahan tata kelola kelembagaan mampu memperbaiki kapasitas berdemokrasi kita. Namun, kesangsian terhadap upaya melokalisir kekuasaan melalui metode penataan kelembagaan ini tak dapat dibendung oleh Hadiz (2022), sebagai intelektual ia menyodorkan perspektif ekonomi politik untuk memberikan peringatan tentang *euphoria* politik desentralisasi. Menurutnya kekuatan predatorial politik lama telah memanfaatkan dan membajak perubahan tata kelola kelembagaan yang baru untuk memuluskan kepentingan-kepentingan politiknya.

Keraguan reformasi dapat memberikan harapan bagi terciptanya tatanan yang demokratis bahkan juga berlangsung pada dimensi keterbukaan publik, salah satu tuntutan reformasi

yang sebenarnya paling menjanjikan untuk selaras. Namun peran media informasi dan komunikasi yang juga menjadi kunci bagi setiap perkembangan sosial dan sejarah di Indonesia pun terdistorsi dengan arus hebat komodifikasi ruang publik. Kajian Ross Tapsell yang memberikan gambaran mengenai konfigurasi kekuatan media di Indonesia telah berkelindan dengan perusahaan raksasa dunia yang berkecimpung pada bidang ICT yang telah mengamplifikasi komodifikasi ruang publik digital. Tak dapat disangkal kekuatan modal sungguh sangat adaptif terhadap kekuatan transformatif teknologi baru yang idealnya menjanjikan terciptanya *public sphere*, sebuah pra-kondisi untuk bersemainya praksis yang demokratis. Siapa sangka reformasi politik berbarengan dengan berbagai disrupsi teknologi. Tapsell (2017) dalam bukunya yang berjudul "*Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizen, and The Digital Revolutions*" dengan komprehensif menjelaskan lanskap media di Indonesia dan bayangan kekuatan oligarki yang mengooptasi ruang publik dengan menjalankan praktik kapitalistik dengan mengakuisisi sejumlah media yang lebih kecil yang tak mampu bertahan akibat disrupsi teknologi yang ada. Akibatnya disrupsi teknologi tidak mampu menciptakan ruang publik dan konvergensi media-budaya yang terdesentralisasi untuk bersemainya wacana publik yang beragam, justru sebaliknya yang terjadi adalah media dan *public sphere* kita ter-subordinasi oleh elite politik-saudagar, para pebisnis media.

Berikutnya pada satu dekade terakhir ini perhatian terhadap reformasi politik tertuju pada kualitas demokrasi di

Indonesia. Setidaknya terdapat konsensus yang berkembang di antara para akademisi yang menyatakan bahwa demokrasi Indonesia tengah mengalami kemunduran, walaupun demikian fenomena ini bukan spesifik terjadi pada Indonesia saja, banyak juga negara demokrasi baru dan bahkan mapan mengalami hal yang sama (Bayuni, 2020). Konsensus terhadap kemunduran demokrasi ini sepertinya linear dengan faktor non-politik seperti ekonomi, sosial, budaya, dan sistem global yang sedang berlangsung. Dari sekian ulasan mengenai kemunduran demokrasi nampaknya belum ada yang jeli dalam melihat peran revolusi digital dan hadirnya berbagai platform digital dalam memberdayakan demokrasi, sampai akhirnya Ambardi (2022) memunculkan variabel tentang peran komunikasi. Ambardi menengarai terdapat *missing link* atau lubang yang cukup besar antara demokrasi dengan revolusi digital yang tengah berlangsung, ia menyebutnya sebagai ironi. Materi itu disampaikan oleh Ambardi dalam seminar dengan tajuk “Untuk Apa Reformasi: Tantangan Demokrasi di Era Disrupsi” yang merupakan salah satu rangkaian acara Dies Natalis FISIPOL UGM Tahun 2022 di bulan September lalu. Dari ulasan Ambardi, sekali lagi kajian media dan komunikasi adalah “variabel moderator” yang penting dan inti dalam mendiskusikan dikursus demokrasi.

Bahwa ketika demokrasi dianggap sebagai diskusi publik yang intens untuk mengambil keputusan bersama, maka segala sesuatu yang dianggap penting sebagai milik bersama bergantung pada kualitas dialog, diskusi, kesepakatan, pengakuan, dan pada adanya platform untuk berbicara, untuk didengar, untuk mencapai

konsensus berdasarkan perbedaan (Utman, 2020). Dari ulasan singkat maka tantangan bagi demokrasi di Indonesia post-reformasi masih mengenai kepingan oligarki yang predatoris yang bisa beradaptasi dengan format baru. Berikutnya penulis bertujuan untuk menjelaskan bahwa nasib keterbukaan publik di era (*post*)reformasi adalah pertautan antara menguatnya eksistensi para oligarki predatoris di tengah era konvergensi media yang sangat menentukan transformasi arah media di masa depan dengan kuasa algoritma yang diam-diam dimanfaatkan oleh rezim maupun kepentingan pasar. Alhasil, ruang publik-digital menemui berbagai kerentanan mulai dari politik pengawasan-represi, tidak juga mendapatkan pengecualian bebas terhadap imperatif kepentingan pasar, dan bahkan muncul berbagai siasat yang lebih sophisticated untuk men(de)politisasi ruang publik. Bila dirunut reformasi yang akan menjelang per-empat abad ini telah memasuki masa post-reformasi. Tentunya terdapat perkembangan terhadap dinamika ruang publik. Setidaknya ada dua persoalan besar dalam aktualisasi ruang publik di Indonesia saat ini, yakni konvergensi media yang mengarah pada semakin kuatnya ekspansi oleh para oligarki media dan politik penampilan di era *platformed society* sebagai konsekuensi atas menguatnya transformasi teknologi dan kebudayaan yang mengarah pada bertumbuh dan berkembangnya berbagai platform digital. Dari dua perkembangan dinamika ruang publik tersebut kemudian disampaikan pertimbangan kritis dari berbagai dimensi pemikiran yang akan memberikan alternatif mengenai ruang publik di era *post*-reformasi.

Framework dan Histori

Melalui paparan di atas, setidaknya ada dua babak besar yang mempengaruhi ruang publik yang harusnya bebas dari imperatif-imperatif pasar dan negara sebagai syarat terpenting bagi demokrasi yakni ruang publik yang utuh dan otonom (Hadirman, 2010). Menjelang milenium dua adalah sebuah momentum penting bagi bangsa Indonesia, tidak hanya mengalami reformasi politik tetapi juga reformasi teknologi digital. Politik demokrasi adalah sistem politik yang menekankan pemberdayaan individu, oleh karena itu aspek komunikasi memiliki peran yang sangat vital bagi berlangsungnya sebuah sistem. Niklas Luhmann adalah sosiolog yang memiliki tradisi pemikiran kritis dalam memandang masyarakat sebagai teks yang bisa diubah dengan kapasitas kebebasan dari manusia sebagai agensi (Wattimena, 2010), ia memberikan bobot pada aspek komunikasi untuk menggambarkan masyarakat.

Niklas Luhmann dalam hal ini berdiri dengan teori sistemnya bahwa masyarakat modern merupakan sistem-sistem komunikasi yang kompleks yang telah mendiferensiasi dirinya sendiri ke dalam subsistem-subsistem yang saling terhubung. Untuk itu sekali lagi proses komunikasi juga akan membentuk sistem atau tatanan yang lebih besar dan salah satunya demokrasi di era digital.

Di sisi yang lain Ross Tapsell memaparkan kondisi ruang publik digital, dalam kesimpulannya alih-alih transformasi teknologi digital dapat menciptakan digital *commons* atau *public*

sphere, justru yang terjadi adalah terbentuknya konvergensi media yang berpasangan dengan kekuasaan yang divergen. Dari ulasan tersebut memiliki kesamaan bahwa reformasi politik dan reformasi teknologi digital sekalipun menghindari “tidak”, “belum mampu” keluar dari stagnasi demokrasi. Baik kekuatan multi-oligarki maupun otokrat yang lebih tahu cara menggunakan teknologi (Carothers, 2015) dan kemudian mempunyai tujuan untuk mengakumulasi kekuasaan melalui bekerjanya logika kapitalisme (Fuchs, 2021), maka secara teoritis sekali lagi berhasil menunjukkan cela dari demokrasi modern, bentuk demokrasi dominan yang hari ini disepakati.

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang memberi ruang bagi setiap keputusan yang dihasilkan secara bersama untuk hidup bersama tersebut diambil melalui kebebasan berpikir, berbicara dan berkomunikasi tanpa diskriminasi, manipulasi, dan juga represi (Hadirman, 2010). Kenyataan atas ketiga tantangan tersebut membuat Hadirman (2010) menegaskan bahwa sejatinya ruang publik adalah realpolitik, sehingga kecenderungan cara pandang normatif perlu diganti walau tentu tidak menolak harapan yang dikandungnya. Menurut Hadirman ruang publik yang ideal bagi syarat terpenting demokrasi adalah yang utuh dan otonom dari imperatif-imperatif pasar dan negara. Dalam tulisannya yang berjudul “Komersialisasi Ruang Publik menurut Hannah Arendt dan Jürgen Habermas” pada tahun 2010, kurang lebih dua tahun selepas reformasi politik di Indonesia, Hadirman telah mewanti-wanti, bersamaan dengan berkembangnya ruang publik politis juga semakin kepentingan pasar mengekspansi ke

dalam ruang publik itu. Lanskap gagasan pemikiran Hannah Arendt dan Jürgen Habermas yang diulas oleh Hadirman dapat membaca bahwa kehadiran sisi patologis dari demokrasi akibat hegemoni pasar dan birokrasi telah membawa reformasi ke dalam arena pertukaran komoditas yang politis.

Sebagaimana pemikiran kritis mengenai ruang publik dan demokrasi sudah banyak digaungkan oleh berbagai pemikiran mulai dari Jürgen Habermas dan Hannah Arendt, terdapat dua penulis dengan karya mutakhirnya yakni Jorge Saavedra Utman (2020) dan Fuchs (2021) yang menaruh perhatian pada hegemoni neo-liberal dan memosisikan komunikasi sebagai tindakan subversif. Namun, ruang publik sebagai proses interaksi dan komunikasi adalah bagian yang penting bagi demokrasi tidak mampu mengingkari dari “ketetapan lahiriahnya” yaitu ruang bersama yang tidak bisa terlepas dari kecacatan untuk partisipasi masyarakat serta sebagai pendorong legitimasi kekuasaan hegemonik. *Public space* adalah jantung bagi bertemunya politik bersama, mempunyai berbagai definisi konseptual, mulai dari ruang publik (Habermas 1989; Fraser 1997) dan kontra publik (Warner 2002), undercommons (Moten dan Harney 2013), atau bidang antagonistik (Mouffe 2016)—yang dapat menampung pluralitas dan ketidaksepakatan, membiarkan subjek bertindak tidak selaras, atau mempertahankan pengalaman hidup di dunia yang sama dengan taruhan yang sama. Dalam tulisannya mengenai “Menyelamatkan Ruang Publik”, Priyono SJ (2010) mengelaborasi ruang publik dari berbagai labirin definisi, seperti:

1. *Social capital* jaringan *trust* dan aspirasi
2. *Public service*, keamanan, Pendidikan, kesehatan, jalan, taman, lingkungan hidup, dll
3. *Public goods*, kebutuhan umum (*market failure*)
4. *Public space*, ruang, tempat bertemu untuk debat dan diskusi
5. *Public culture*, bahasa, sikap, selera dan cara pikir, rasa kolektif, *civilitias*
6. Interaksi antara ranah pasar, keluarga, pemerintah, kelompok independen yang membentuk *the social* suatu masyarakat.

Oleh karenanya dengan struktur media yang baru maka terdapat pergeseran cara ruang publik mampu menampilkan yang politis juga tentang cara ruang publik dimediasi bahkan dikuratori oleh berbagai kekuasaan. Bagi Utman (2020), suara adalah hak milik bersama yang mendasar dan menghadapi risiko besar karena masa ini sedang berhadapan dengan sergapan *neo-liberalism*. Selanjutnya (Fuchs, 2021) juga memberikan rambu-rambu bahwa kapitalisme digital telah merongrong demokrasi, ruang publik, dan kebaikan bersama. Kajian mengenai ruang publik semakin terasa multidisipliner dengan analisis Kalinka (2022) yang memberikan perhatian pada berperannya dimensi teknologi sebagai ranah kekuasaan baru yakni mengenai rezim penampilan publik di platform digital dengan menganalisis pemikiran Jacques Rancière mengenai demokrasi radikalnya.

Lanskap Media Digital di Indonesia

Dalam buku yang berjudul “Digital Indonesia: *Connectivity and Divergency*” yang diterbitkan oleh ISEAS Yusof Ishak Institute pada tahun 2017 menunjukkan lanskap media baru di Indonesia. Temuannya adalah era reformasi merupakan titik melesatnya perkembangan bisnis media dan kini oligopoli adalah wajah dari hasil kemenangan perusahaan media *mainstream* terhadap proses digitalisasi teknologi yang tidak mampu ditolak oleh perkembangan zaman. Kenyataannya dengan adanya teknologi digital media *mainstream* menjadi yang paling siap menghadapi sebagai tantangan dan justru menjadikannya sebagai peluang. Digitalisasi adalah situasi yang justru mudah diakrabi oleh mereka yang siap dengan modal kapital yang lebih besar. Hasil kemudian tentu adalah pelipatan kapital yang lebih besar menjadikan mereka sebagai oligarki media yang selanjutnya dengan mudah merembes pada kekuatan politik tertentu dan berikutnya turut mempengaruhinya. Yang terjadi kemudian adalah sentralisasi dan jalan kekuasaan semakin ramah pada elite dan sebaliknya media kecil semakin berguguran dan harapan terciptanya divergensi media semakin memudar.

Era media baru sebagai anak kandung transformasi teknologi digital akhirnya membawa berbagai konsekuensi, dalam ranah perkembangan masyarakat fenomena seperti ini dapat dilihat sebagai “*trajectory of obsolescing*” (McLuhan, 1964) di mana medium baru meluas dan menggeser medium sebelumnya. Media baru adalah juga tombak baru bagi terbentuknya masyarakat jaringan sepertinya dimaksudkan oleh Manuel Castels, yakni

masyarakat yang struktur sosialnya terdiri dari jaringan yang didukung oleh teknologi informasi dan komunikasi berbasis mikro-elektronik. Dengan demikian, kehadiran medium baru ini sendiri mempengaruhi bagaimana masyarakat berperilaku terhadap informasi. Sedangkan dalam konteks politik kehadiran teknologi media baru ini telah memunculkan bentuk baru dari demokrasi (atau meniadakan demokrasi). Menurut Jeffrey Winters (2011) Perusahaan media mempunyai tempat yang sangat penting dalam politik Indonesia. Perusahaan media yang oligarki memiliki kekuatan dalam politik Indonesia dan lebih kuat daripada tahun-tahun pertama awal reformasi politik-demokrasi kelembagaan. Perilaku politik yang sering ditemui adalah peran media sebagai medium bagi pertempuran intra-oligarki. Selain itu mempunyai persoalan yang besar dalam segi imparialitas, media yang dimiliki para oligarki menjadi ajang saling serang ketika dalam posisi politik yang berbeda, namun seragam ketika mempunyai kepentingan yang sama.

Kehadiran para oligarki media telah mengubah struktur komunikasi yang dampaknya semakin meminggirkan institusi komunikasi lainnya yang berdiri di sektor publik, dalam konteks Indonesia personifikasi oleh kehadiran TVRI dan RRI, selain itu juga sektor komunitas dan bahkan kalangan media profesional. Walaupun demikian, masih ada kekuatan di atas oligarki media di Indonesia yang akan diulas pada bagian selanjutnya yakni perusahaan-perusahaan platform digital dalam global. Tatanan baru di atas pada akhirnya adalah struktur komunikasi yang akan memberikan konsekuensi pada kualitas informasi. Kondisi ini

tidak sedikit menyebabkan persoalan, terkonsentrasinya media *mainstream* kemudian memunculkan pertanyaan mengenai independensi jurnalistik dalam mengawal prinsip dan menegakkan nilai-nilai keselamatan publik. Berikutnya ketika para oligarki media saling bersaing untuk kepentingan politik, sirkulasi informasi telah melembagakan polarisasi dan audiensi yang partisan, akibatnya imparsialitas dalam mengawal isu terabaikan. Puncaknya tentu adalah peran media seperti di atas akan memberikan risiko bagi demokrasi karena asupan tentang pemikiran sosial dan politiknya dipertanyakan kredibilitasnya.

Level berikutnya, bentuk evolusi baru dari masyarakat jaringan adalah masyarakat platform. Platform sebagai arsitektur yang dapat diprogram yang dirancang untuk mengatur interaksi antar pengguna. Banyak orang menganggap platform hanya sebagai alat teknologi yang memungkinkan mereka melakukan berbagai hal secara *online*: mengobrol, berbagi, berkomentar, berkencan, mencari, membeli barang, mendengarkan musik, menonton video, memanggil taksi, dan sebagainya. Sebuah platform didorong oleh data, otomatis dan diatur melalui algoritma dan antarmuka, diformalkan melalui hubungan kepemilikan yang didorong oleh model bisnis, dan diatur melalui perjanjian pengguna. Secara bersama-sama, elemen teknologi, ekonomi, dan sosio-legal dari arsitektur platform ini menginformasikan dinamika sosialitas berbasis platform. Platformisasi kemudian mengacu pada cara di mana seluruh sektor masyarakat berubah sebagai hasil dari saling membentuk, menghubungkan, dan melengkapi secara *online*. Mengatur

masyarakat platform tidak bisa begitu saja diserahkan kepada pasar, jika hanya karena infrastrukturnya telah menembus semua sektor, swasta dan publik. Pemerintah selalu memainkan peran khusus dalam pengaturan sektor pasar, secara lokal dan nasional; mereka juga mengizinkan pengaturan mandiri, penegakan *outsourcing* ke organisasi profesional. Namun demikian ada nilai-nilai lain, seperti kebaikan publik, keadilan, tanggung jawab sosial dan kontrol, demokratis, yang menjadi lebih sulit untuk dilindungi dalam masyarakat platform, karena nilai-nilai tersebut tidak integral dengan nilai ekonomi yang tidak memberikan keuntungan bagi aktor-aktor secara berkeadilan. *Platform society* merupakan gagasan dari Dijck et al., (2018) untuk melihat masyarakat modern hari ini yang hampir seluruh aktivitasnya bergantung pada bantuan kinerja platform-platform digital. Dalam bukunya yang berjudul *The Platform Society: Public Values In A Connective World*, Dijck et al., (2018) mencoba memberikan pandangan kritis atas logika bekerjanya platform digital tersebut dan membangun sinyal kewaspadaan agar berbagai aktor mengambil peran dan memberikan intervensi progresif untuk bekerjanya perusahaan platform digital tersebut.

Dijck et al., (2018) mengamati cara bekerjanya platform digital tersebut melalui tiga mekanisme, yang pertama adalah datafikasi mengacu pada setiap aktivitas yang diterjemahkan ke dalam data dan yang dapat diproses oleh algoritma menjadi jenis nilai sosial dan ekonomi baru. Berikutnya adalah komodifikasi, merujuk pada kemampuan platform untuk mengubah “objek, aktivitas, emosi, dan ide *online* dan *offline* menjadi komoditas yang

dapat diperdagangkan. Ini adalah kunci model bisnis *platform*. Dan terakhir adalah mekanisme seleksi, kemampuan *platform* untuk memicu dan memfilter aktivitas pengguna melalui antarmuka dan algoritma. Sementara pengguna, melalui interaksi mereka dengan lingkungan “berkode” ini, memengaruhi visibilitas *online* dan ketersediaan konten, layanan, dan orang tertentu. Melalui tiga logika yang bekerja pada platform digital tersebut tersingkap bahwa komunikasi di media digital tidak terelakkan dari imperatif kepentingan pasar seperti yang telah dijelaskan di atas. Mekanisme datafikasi, modifikasi, dan seleksi ketiganya merujuk pada logika algoritma yang menurut (Christiano, 2022) komunikasi berdasarkan algoritma sangat bertentangan demokrasi. Tiga fenomena penyaringan, *hypernudging*, dan *microtargeting* dapat memiliki efek polarisasi pemilih dan dengan demikian merusak potensi deliberatif dari masyarakat demokratis.

Era konvergensi media tidak hanya menyoal saluran media menyatu antara yang konvensional dengan digital, namun lebih jauh juga mengenai konvergensi budaya yang berikutnya dapat dibaca melalui relasi yang kompleks antara manusia dan teknologi (digital). Paparan di atas menunjukkan meningkatnya instruksi media pada sendi kehidupan manusia, termasuk dengan arena politik. Banyak kritikus khawatir tentang pendekatan “republik yang digerakkan oleh media”, di mana media massa akan merebut fungsi institusi politik di negara liberal. Situasi demikian oleh (Mazzoleni & Schulz, 1999) disebut sebagai “mediatisasi”, yakni di mana lembaga-lembaga politik semakin bergantung dan dibentuk

oleh media massa, namun tetap mengendalikan proses dan fungsi politik.

Tulisan ini menetapkan ruang publik di Indonesia *post-reformasi* sebagai unit analisis, namun ada beberapa variabel penting yang mempengaruhi kualitas ruang publik tersebut, di antaranya tatanan politik (nasional), media, dan masyarakat. Agar lebih konkret, berikut adalah operasionalisasi dari daftar variabel tersebut.

- Tatanan Politik : Pada era *post-reformasi* yang dimulai setelah pemilu 2004 kondisi perpolitikan di Indonesia menuju bentuk yang stabil (Nugroho & Syarief (2012) & Hadiz,2022))
- Media : Pada waktu yang bersamaan dengan reformasi politik, transformasi digital menyebabkan konvergensi media dan semakin kokohnya posisi elite/ oligarki media. Di satu sisi perkembangan internet begitu pesat, sehingga logika media massa tidak cukup untuk dijadikan pijakan untuk memahami mekanisme media bekerja. Oleh karena itu diperlukan juga pemahaman tentang logika media baru; programabilitas, popularitas, konektivitas, dan datafikasi yang kini dijalankan oleh algoritma digital (Dijck & Poell, 2013)

Masyarakat : Peran masyarakat sipil di Indonesia mulai dari memberikan bantuan kemanusiaan, pengembangan masyarakat perkotaan dan pedesaan, hingga melakukan pelatihan dan pembangunan kapasitas dan untuk bertindak sebagai organisasi pengawas (Nugroho & Syarief, 2012)

Ketiga aspek di atas adalah variabel penting dalam menentukan kualitas demokrasi, masyarakat politik, infrastruktur sistem media, dan juga *civil society*. Demokrasi sangat bergantung dengan diskusi dan sirkulasi dikursus yang dilembagakan melalui komunikasi politik, sedangkan komunikasi politik juga amat bergantung dengan struktur media yang ada. Media dan komunikasi yang dimediasi memiliki peran sentral bagi masyarakat kontemporer karena pengaruhnya yang menentukan, dan berkonsekuensi bagi, institusi politik, aktor politik, dan warga negara individu (Esser, 2013). Pergeseran media dan budaya yang mengarah pada konvergensi dan masifnya peran teknologi internet mengarahkan kita untuk kembali ke pertanyaan dasar mengenai *public space*.

Akan tetapi ruang publik yang sekarang bertahan di tengah *neo-liberalism* semakin dirundung oleh kekuatan ekonomi, politik, dan budaya yang asimetris. Ruang publik digital-media sosial sebagai *locus publicus* yang nampaknya tidak terlepas dari berbagai kekuasaan seperti halnya ruang publik nyata-media *mainstream*. Menurut Fuchs (2021) Logika akumulasi, periklanan,

monopolisasi, komersialisasi, komodifikasi, percepatan, individualisme, fragmentasi, otomatisasi aktivitas manusia, pengawasan, dan ideologisasi mengubah ruang publik digital menjadi ruang terjajah dan feodal, ruang publik pseudo-digital yang publik dalam penampilan saja. Dalam kapitalisme digital, budaya komersial mendominasi Internet dan media sosial. Platform sebagian besar dimiliki oleh perusahaan yang berorientasi pada keuntungan. Media layanan publik beroperasi atas dasar logika yang berbeda. Namun, gagasan internet publik belum dapat memantapkan dirinya dan terdengar asing bagi sebagian besar telinga, karena hampir tidak ada alternatif selain Internet komersial saat ini.

Cerita dari Lapangan: Digital Aktivisme di Indonesia

Bertumbuhnya media sosial berkat perkembangan teknologi tidak hanya memunculkan optimisme namun juga pesimisme. Teknologi yang digerakkan oleh kapitalisme baru ini menyeret berbagai kontradiksi sehingga memerlukan dialektika dan pemikiran yang kritis dalam memahami perubahan dan konflik masyarakat kontemporer. Merlyna Lim (2013) dalam risetnya mengenai digital *activism* di Indonesia begitu detail dalam mengidentifikasi variabel mana saja dan kondisi di mana partisipasi dalam media sosial dapat mengarah pada baik keberhasilan dan maupun kegagalan dalam aktivisme politik. Analisis dilakukan melalui studi kasus dua aktivisme media sosial yang sukses di Indonesia: kasus tokek vs buaya (atau kasus KPK) dan kasus Prita Mulyasarilibel (kasus Prita). Disisi yang lain juga meneliti dua isu lainnya yang secara kontras mendapat liputan yang minim yakni

mengenai Lapindo dan Ahmadiyah. Sementara kasus Lapindo dan Ahmadiyah merupakan tantangan penting bagi Indonesia dan melibatkan jauh lebih banyak korban daripada kasus Prita, justru penggunaan media sosial untuk memobilisasi opini publik menghasilkan partisipasi yang sangat terbatas. Terlepas dari kecenderungan media sosial untuk mempromosikan transparansi radikal dan menyebarkan isu di berbagai jaringan, aktivisme seputar kasus ini gagal mencapai massa kritis. Berbeda dengan KPK atau Prita, baik Lapindo maupun Ahmadiyah tidak mudah disederhanakan. Sementara keduanya dapat dibingkai sebagai Kisah David vs. Goliath, kasus-kasus ini rumit dan tidak mudah cocok dengan budaya populer arus utama (Lim, 2013).

Dengan mempelajari aktivisme media sosial di Indonesia, kita mengetahui bahwa sifat partisipatif media sosial tentunya paling cocok untuk menyebarkan konten terkait budaya populer. Meskipun budaya partisipatif ini dapat dipinjam untuk keterlibatan sipil dan mobilisasi politik, kapasitasnya terbatas untuk memobilisasi isu-isu politik yang kompleks. Keterbatasan tersebut berasal dari, setidaknya, tiga keadaan. Pertama, di media sosial, jaringannya luas dan produksi serta sirkulasi informasi terus dipercepat. Lingkungan ini lebih cocok untuk narasi sederhana dan/atau disederhanakan daripada yang kompleks/rumit. Kedua, media sosial tidak terlepas dari sistem media besar. Oleh karena itu, aktivisme media sosial perlu diselaraskan dengan “suara penyusutan yang luar biasa gigit” budaya media arus utama. Ketiga, media sosial tidak terlepas dari aspek tekno materialnya, yakni distribusi dan perangkat

pengaksesannya. Dengan konsentrasi akses media sosial yang tinggi di perkotaan, narasi aktivisme selalu bersaing konten hiburan yang disesuaikan untuk konsumen kelas menengah perkotaan. Selain itu, sebagian besar pengguna mengakses media sosial dari perangkat seluler yang disesuaikan untuk pengalaman gigitan cepat (Lim, 2013).

Kasus empiris di yang diulas di atas memberikan penjelasan bahwa ruang publik digital tidak terlepas dari ruang publik nyata dan peran media *mainstream*. Dan ini sekaligus mempertegas bahwa di era konvergensi media justru mendorong untuk bisa mengarahkan untuk satu hal. Dalam memahami logika media van Dijck & Poell (2013) bekerjanya sebuah media konvensional maupun baru sama-sama dipengaruhi oleh progambalitas, popularitas, konektivitas, dan datafikasi. Namun, ada elemen yang begitu menonjol hari ini yakni mengenai algoritma yang sangat berkorelasi dengan logika datafikasi. Dulu, pada media konvensional datafikasi hanyalah produk sampingan untuk memprediksi (riset) kesesuaian konten/ program dengan audiens. Namun saat platform digital menjadikan data sebagai produk utama yang tidak hanya bisa memprediksi popularitas sebuah program tetapi melalui algoritma, data bisa juga mengubah atau memanipulasi sebuah keterhubungan.

Demokrasi Radikal dan *Politics of Appearance* di Ruang Publik Digital

Refleksi teoritis dalam kajian media digital dan politik yang sangat cemerlang ini dicetuskan oleh (Kalinka, 2022). Dengan

menggunakan kerangka pikir demokrasi radikal dari Jacques Rancière Kalinka mencetuskan politik penampilan "*politics of appearance*" untuk mengkerangkai bekerjanya penyensoran dan yang paling mutakhir adalah personalisasi yang bekerja pada ruang platform digital. Melalui konsep yang diusung Jacques Rancière mengenai "*partition the sensible*" Kalinka menggunakannya dalam realm media digital dengan menyelidiki kebangkitan kontemporer platform digital sebagai jenis ruang baru untuk kehidupan publik dan rezim yang dibentuknya. Kalinka menyebutnya sebagai rezim penampilan publik yang sesak dengan fenomena kontemporer seperti '*fake news*', '*filter bubbles*' to '*networked protests*' telah mengonfigurasi ulang pemahaman umum tentang peran media digital. Setidaknya dari tiga fenomena tersebut menunjukkan kemampuan media digital dalam membentuk dan mentransmisikan, serta memperkuat atau melarang konten di seluruh komunitas, dan dengan demikian, berpotensi mendorong konten tertentu, jenis imajinasi politik umum dan kehidupan publik. Untuk memahami platform digital sebagai ruang publik maka ada dua istilah yang menonjol yakni penyensoran dan personalisasi seperti yang telah disebutkan di atas. Keduanya memberikan kita informasi mengenai siapa menghadapi apa, kapan, dan bagaimana di realm media digital. Baik penyensoran maupun personalisasi adalah dua ide yang saling bertolak belakang namun sama-sama dalam menyoal tentang bagaimana konten publik dan interaksi dalam pengaturan online harus atau tidak harus dikuratori.

Baik penyensoran dan personalisasi dipahami sebagai cara untuk mengkurasi informasi, tetapi keduanya berbeda dalam men(de)politisasi (Kalinka, 2022):

1. Model penyensoran dibangun di atas metafora visual gelap dan terang, di mana pernyataan kebenaran sengaja ditekan, yaitu dijauhkan dari pengawasan publik. Ini terkait dengan aktor negara atau korporasi yang kuat yang secara aktif berusaha memengaruhi opini publik secara *online* dan *offline*.
2. Model personalisasi mengacu pada pemfilteran informasi *online* individual dan dikaitkan dengan pengoptimalan algoritma dan biasanya dipahami sebagai kurasi yang tidak menarik untuk relevansi pribadi. Ini terkait dengan metafora spasial pembentukan ketertiban dari kekacauan, serta kedekatan. Relevansi ditentukan oleh bagaimana seharusnya informasi yang berlaku bagi individu, dalam menghadapi ketersediaan informasi yang masif

Konsep demokrasi radikal yang diusung oleh Rancière telah mampu membuka dikursus mengenai kesetaraan yang buntu oleh anasir-anasir penjelasan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan atau tatanan sosial (Indiyastutik, 2016). Rancière memaknai demokrasi sebagai tindakan politik yang dilakukan *demos* untuk memverifikasi atau menemukan kesetaraan dirinya di dalam tatanan sosial dominan. Oleh karenanya, gagasan demokrasi yang dikemukakan Rancière ini memberikan optimisme bagi penstudi atau pemerhati demokrasi di tengah berbagai analisis kontemporer hari ini mengenai demokrasi yang mengalami kemunduran dari berbagai dimensi dan berbagai

belahan dunia, seperti: “*democratic setbacks*” (Hadiz, 2017); “*neo-authoritarianism*” (Wiratraman, 2018); “*authoritarian turn*” (Power, 2018); “*democratic regression*” (Aspinal & Warbuton, 2019), dll.

Politik demokrasi terjadi ketika unsur-unsur tertentu dalam masyarakat yang dianggap tidak masuk akal menantang tatanan politik yang mengatur. Oleh karena itu, tugas tindakan politik bersifat estetis karena memerlukan konfigurasi ulang kondisi persepsi indra sehingga konfigurasi yang berkuasa antara persepsi dan makna dikacaukan oleh unsur-unsur, kelompok atau individu dalam masyarakat yang menuntut tidak hanya untuk eksis tetapi memang. untuk dirasakan. *A partage du sense* dengan demikian merupakan garis pemisah yang rentan yang menciptakan kondisi perseptual untuk komunitas politik dan disensusnya (Panagia, 2010). Menurut Rancière, kemunculan ‘yang salah’ dapat diproses melalui mekanisme subyektivasi. Proses ini berkaitan dengan apa yang disebut politik.

“Politik adalah tentang subyek atau, lebih tepatnya, cara-cara subyektivikasi. Melalui subyektivikasi, maksud saya adalah sebuah produksi melalui serangkaian tindakan oleh kesatuan dan kemampuan untuk menyatakan yang sebelumnya tidak teridentifikasi di antara tatanan yang terberi, di mana identifikasi tersebut merupakan kerja bagian dari rekonfigurasi tatanan tersebut. Pernyataan Descartes *ego sum, ego existo* adalah gambaran kecil tentang keberadaan subyek-subyek yang terus terjadi yang berdampak pada pembentukan tatanan-tatanan baru. Segala bentuk subyektivasi politik berpegang pada formula ini, yaitu sebuah *nos sumus, nos existimus* (Jacques Rancière,

Disagreement: Politics and Philosophy, p. 35 dalam Indiyastutik (2016)).”

Penjelasan demokrasi radikal yang diusung oleh Jacques Rancière dengan konsep spesifiknya mengenai “*the power of the police*” sebagai pisau analisis untuk mencermati pengaruh algoritma dalam realm media digital yang kini menjadi ruang publik. Bekerjanya algoritma dibalik personalisasi berpotensi menjadikan kita (*demos*) menjadi tidak terlihat. Konsekuensi dari tidak “terlihat” adalah maka tidak akan bisa mempengaruhi apa yang dimaksud Rancière sebagai *le partage du sensible* (atau dalam Bahasa Inggris: *the distribution of the sensible*, atau kadang *the partition of the sensible*) atau yang kemudian dalam Bahasa Indonesia disebut dengan tatanan sosial dominan (Indiyastutik, 2016). Digambarkan apabila berhasil mempengaruhi tatanan sosial dominan tersebut maka menurut Rancière, akan terjadi tindakan politik terjadi di dalam *police*. Politik terjadi di dalam hubungan-hubungan dengan bagian-bagian dari tatanan *police*. Kita hidup di dalam *police*. Kita hidup di dalam apa yang disebut oligarki, “tidak ada kehidupan politis, melainkan sebuah panggung politis.” Politik, tindakan yang dilakukan oleh *demos* memutuskan dan menyambung hubungan-hubungan di antara bagian-bagian dalam tatanan sosial dominan yang dilihat seperti tersekat-sekat oleh tempat dan peran-peran para penghuninya. Politik merupakan simpul (*nexus/node*) yang menghubungkan bagian-bagian tersebut. Ketika *demos* memunculkan dirinya sebagai suplemen di antara tatanan sosial dominan, maka tatanan tersebut bertransformasi menjadi tatanan baru dan politik pun berakhir. Situasi ini oleh Rancière disebut pasca demokrasi (Indiyastutik, 2016).

Refleksi: Demokrasi Digital di Tengah Pusaran berbagai Sosok Kekuasaan

Tulisan pendek mungkin hanya sekedar upaya meneruskan evolusi nasib ruang publik yang sebelumnya telah diulas dengan jernih oleh Romo Herry. Ruang publik di tengah hamparan definisi adalah arena untuk membentuk *public civility* (keadaan publik). Di setiap masanya ruang publik menghadapi perangkapnya, ketika rezim otoriter berkuasa ruang publik tidak dapat lepas dari jerat penyensoran yang dilakukan oleh kekuasaan badan negara (*state-based powers*). Selanjutnya sejalan dengan pergerakan zaman reformasi politik tahun 1998 yang menjanjikan kebebasan, mendapatkan ujian baru dan harus bergumul dengan neoliberalisme (pasar-bebas/*market/money-based powers*). Romo Herry pun mensinyalir dua pembedaan kekuatan tersebut tidak bersifat eksklusif bahkan secara faktual bisa berkombinasi dan berkolusi. Rute kombinasi dan kolusi tersebut adalah realitas bahwa pemerintah (*state-based power*) adalah bentuk institusi model tata negara modern yang masih tetap bertahan yang kemudian perannya sebagai badan hukum selalu dibutuhkan oleh *market/money-based powers* untuk mendapatkan legalitas bagi kinerjanya.

Berikutnya, teknologi yang berkembang pesat dengan digitalisasi yang diusungnya hadir menjadi kekuasaan baru yang turut mempengaruhi nasib ruang publik yang kini bisa dimaterikan sebagai ruang publik digital. Namun demikian ruang publik digital memiliki karakteristik bawaan yang justru bisa menenggelamkan kepublikan dari ruang digital itu sendiri, yang

sebenarnya merupakan produk dari kekuasaan asimetris dari ekonomi, politik, dan budaya. Artinya teknologi digital juga tidak lepas dari intervensi dari kekuasaan *state-based powers* dan *market/money based powers*. Bahkan dalam kajian Dijck et al., (2018) memaparkan ruang publik digital adalah arena yang diisi oleh berbagai platform digital dan dibalik itu sebagian besar diusung oleh lima perusahaan global yang berasal dari Amerika Serikat yakni Google (Alphabet), Apple, Facebook (Meta), Amazon, dan Microsoft atau kemudian dikenal dengan akronim GAFAM yang kemudian sebagai besar platform digital tersebut bekerja dan berorientasi pada pasar. Perusahaan tersebut kemudian menjalankan platform digital berdasarkan logika akumulasi, periklanan, monopolisasi, komersialisasi, komodifikasi, akselerasi, individualisme, fragmentasi, otomatisasi aktivitas manusia, pengawasan, dan ideologisasi mengubah ruang publik digital menjadi ruang terjajah dan feodal, ruang publik *pseudo-digital* yang publik dalam penampilan saja seperti yang telah dijelaskan oleh Fuch seperti di atas.

Bekerjanya logika *platform* digital tersebut justru memberikan kekuasaan baru bagi perusahaan (*market/money-based power*) maupun badan negara (*state-based powers*) untuk melakukan politik pengawasan. Salah satu bentuk politik pengawasan ini dijelaskan oleh Zuboff (2019) dalam teorinya mengenai kapitalisme pengawasan atau *surveillance capitalism* yakni bentuk pasar baru dan logika spesifik akumulasi kapitalis. Perusahaan digital tersebut bekerja dengan memanfaatkan data yang dipasok oleh pengguna dan melakukan monetisasi data pengguna untuk

kepentingan bisnis dan ekonomi, sebaliknya pengguna juga dijadikan sebagai objek periklanan online (Deswari, 2019). Sedangkan badan negara (*state-based powers*) juga tidak luput dari melakukan politik pengawasan, karakter dan tujuan pengawasan berbeda dengan yang dilakukan oleh perusahaan-kapitalisme, mereka melakukannya dengan mempolitisasi "*fake news*" dengan mendefinisikannya sebagai "berita bohong" yang dibumbui dengan kengerian akibat, namun tanpa penjelasan yang memadai tentang apa yang dianggap benar dan salah (Erichkaunang, 2022).

Politisasi terhadap "*fake news*" diulas dengan seksama oleh Sombatpoonsiri & Luong (2022) dalam laporan penelitiannya yang berjudul "*Justifying Digital Repression Via "Fighting Fake News": A Study Of Four Southeast Asian Autocracies*" dengan mengambil studi kasus di empat negara di Asia Tenggara yakni Cambodia, Myanmar, Thailand, dan Vietnam. Hasil temuannya adalah pemerintah di empat negara tersebut menggunakan *fake news* sebagai senjata untuk memperketat posisinya dengan 1) secara subyektif mengidentifikasi informasi yang tidak sesuai dengan agendanya sebagai informasi yang tidak benar, dan 2) mengriminalisasi pengguna internet yang dituduh menyebarkan berita bohong. Di tingkat mikro, politisasi dan persenjataan berita palsu memanasifasikan dirinya dalam empat mekanisme represif yang meliputi 1) penganiayaan hukum terhadap pengguna dan *platform*, 2) pembatasan konten, 3) pengawasan, dan 4) penutupan internet. Pada model pertama, berita palsu sering digunakan dalam persidangan untuk mengkriminalkan pengguna internet dengan dalih berita palsu. Tren ini ditemukan di empat otokrasi

yang mengincar warga negara, jurnalis, aktivis, bahkan politisi dengan tuduhan menyebarkan disinformasi karena bertentangan dengan narasi pemerintah. Otoritarianisme digital adalah kemampuan pihak otoriter dalam membuat inovasi teknologi yang mencegah kelompok oposisi untuk bergerak. Otoritarianisme teknologi adalah analisis Dragu & Lupu (2021) yang menunjukkan pengaturan sedemikian rupa atas kemajuan teknologi digital untuk memantau dan mengekang kebebasan berekspresi dan kebebasan sipil lainnya (Suwana & Wijayanto, 2021).

Walaupun Indonesia tidak termasuk dalam negara di Asia Tenggara yang masuk sebagai objek kajian Sombatpoonsiri & Luong (2022), gerak-gerik praktek otoritarianisme digital di era pertumbuhan inovasi di Indonesia ditunjukkan oleh analisis Suwana & Wijayanto (2021) terutama saat Pandemi Covid-19 berlangsung. Selama pandemi pemerintah Indonesia memprakarsai untuk mengendalikan arus informasi, melalui Kepolisian mengadakan kegiatan patroli siber dan kemudian berikutnya dibentuklah unit baru, yaitu “polisi virtual” atau polisi siber. Pemerintah mengklaim ini adalah upaya untuk melindungi masyarakat ditengah kemajuan teknologi digital. Aturan hukum yang menjadi pijakan pemerintah adalah Undang-Undang (UU) Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang digunakan untuk memantau media sosial. Namun dalam perjalanannya semenjak UU ITE ini disahkan dan diimplementasikan, aturan hukum ini justru problematik melampaui tujuan awalnya yakni untuk melindungi masyarakat/ konsumen dalam transaksi elektronik via internet seiring bertumbuhnya kegiatan ekonomi daring. Sebaliknya dalam

praktik yang terjadi adalah distorsi, perintah dan aparat penegak hukum justru menyalahgunakan UU ini untuk membungkam para pengkritik.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah seperti yang diungkap di atas adalah wujud represi terhadap kebebasan berpendapat selain itu juga upaya men(de)politikasi ruang publik. Pada konsep rezim politik penampilan, tindakan represif ini masuk dalam kategori penyensoran yang secara eksplisit dilakukan oleh badan negara atau korporasi dengan mengaktualisasikan kekuasaan yang dimiliki. Namun masih ada upaya men(de)politikasi ruang publik ada juga yang tidak kasat mata yakni dengan menggunakan algoritma. Algoritma melakukan kurasi terhadap informasi publik melalui jalur penggunaan *Artificial Intelligence* (AI) telah menata ulang hubungan antara pemerintahan-badan negara dengan individu, hubungan market based dengan individu, yang kemudian muncul dan mengorkestrasi ruang publik. Algoritma “merekayasa” ruang publik melalui sekumpulan instruksi kode, mendorong sebuah pertanyaan tentang pengorganisasian platform dan kumpulan rasionalitas bekerjanya algoritma komersial, yakni bagaimana mereka mengendalikan aturan atau teknik terkait dengan pengumpulan, penyimpanan, dan peruntukan data (Park, 2021).

Dengan demikian logika struktural pengawasan AI adalah bentuk kuasa instrumental yang dimiliki oleh platform digital untuk menormalisasi di ruang publik (Park, 2021), apabila merujuk pada pemikiran Jacques Rancière maka AI dengan mekanisme

algoritmanya adalah perwujudan dari konsepnya mengenai “*the power of police*” lawan dari yang politik. *The power of police* yang bertujuan untuk melindungi rezim yang ada, yang diterima begitu saja dari yang terlihat dan yang dapat dikatakan. Demokrasi radikal yang diusung Jacques Rancière adalah kesetaraan kontingen dalam tatanan sosial, menjadikan demokrasi dapat terjadi kapan saja dan di mana saja, tidak dapat diprediksi. Ia mengajak kita untuk terbuka pada gangguan-gangguan *demos* dan kemunculan subyek-subyek baru di masa datang sebagai dinamika dalam tatanan sosial yang tidak perlu ditumpas atau dihambat. Demokrasi adalah subyektivasi politik yang mengganggu tatanan sosial dominan yang dilakukan oleh *demos* untuk memverifikasi kesetaraan. Kemunculan *demos* mentransformasi tatanan sosial menjadi bentuk yang berbeda, yang mengakomodasi keberadaan mereka yang tidak terhitung (*the wrong*, yang salah) (Indiyastutik, 2016). Dari gambaran tersebut, untuk terjadinya demokrasi, prasyarat utama adalah kemampuan untuk mampu merobohkan partisi yang menyekat untuk apa dan siapa muncul, didengar, dan dilihat sebagai penggugat yang sah. Oleh karenanya, bekerjanya platform digital dengan algoritma sebagai mediasi digital dari penampilan publik telah sedari awal menghalangi bagaimana seseorang dapat “merasakan” dunia secara luas secara politis, sehingga bahkan sejak dari kemungkinan untuk melahirkan “embrio” bagi demokrasi radikal telah dirintangi dengan cara yang sophisticated.

Sekali lagi, ruang publik yang “politis” adalah investasi terbesar bagi bertumbuhnya kesetaraan yang kontingen,

bersemainya bibit-bibit demokrasi. “*The power of police*” tidak hanya merepresi ucapan, seperti yang umumnya dipahami sebagai penyensoran. Sebaliknya, juga kekuatan untuk "mendefinisikan bentuk-bentuk partisipasi", misalnya, tindakan perjuangan politik. Dengan kata lain, itu juga merupakan kekuatan produktif (Foucault 1980). Format seperti personalisasi merupakan kekuatan atas partisi, memberikan penghitungan komunitas tertentu, siapa yang muncul, didengar, dan dilihat sebagai penggugat yang sah. Mereka menggunakan “*the power of police*” semacam itu di atas susunan simbol sosial.

Penutup

Melalui tulisannya yang jernih dan mengajak berdialektika mengenai “Menyalamat Ruang Publik”, Romo Herry memungkasi dengan penutup yang kontemplatif. Apakah perlu ada agenda yang pasti untuk merevitalisasi ruang publik, ketika hendak melakukannya setiap garis agenda tidak satu pun yang luput dari bertemunya dinding tebal yang merintang. Ketika merevitalisasi ruang publik dengan rute kebijakan publik, maka membutuhkan badan publik (*public agency*), seketika itu juga kita disadarkan pada kesulitan menemukan badan publik yang paling representatif untuk menjadi penjaga (*the guardian*) ruang publik. Begitu pula dengan re-edukasi selera pasar yang memerlukan waktu jangka panjang dan re-edukasi agency yang semakin hari tidak mudah. Ketiganya adalah agenda penyelamatan ruang publik dari imperatif badan negara dan juga marketisasi. Namun satu hal yang gemakan oleh Romo Herry bahwa bila keputusannya adalah tidak

melakukan revitalisasi “ruang publik” maka sama dengan sebuah “keinginan mati” (*death wish*).

Bagaimana pun evolusi ruang publik berlangsung, terkini adalah kehadiran ruang publik digital sebagai tren mutakhir. Algoritma adalah keniscayaan, telah berlangsung, dan akan terus berkembang, digitalisasi, datafikasi, *platformisasi*, dll dan juga semakin terakselerasi karena pandemi dan kemampuan algoritma semakin kuat, dan tidak ada jalan pulang kembali (Lim, 2022). Romo Herry juga memperingatkan bahwa dari setiap evolusi “sosok kekuasaan”, ruang publik berevolusi hanya sekedar sebagai hasil sampingan (*unintended consequence*) dari kinerja apa saja yang dianggap trendi. Hari ini perjuangan merevitalisasi ruang publik tidak hanya dari imperatif badan negara dan pasar bebas yang saling berkelindan, namun ditambah juga dengan perkembangan ICT sebagai sosok kekuasaan yang sedang menguat, hasilnya algoritma, dan rezim politik penampilan sebagai residu dari “era keterbukaan”. Namun, tentu asa masih ada dan harus diupayakan, ada jalan memupuk “sisi baik” algoritma, bagaimana pun masih tersisa pilihan dan keberanian bahwa manusia itu memanfaatkan teknologi dan justru bukan terdominasi oleh teknologi.

Referensi

- Ambardi, K. (2022, September 19). *Untuk Apa Reformasi? Tantangan Demokrasi Di Era Disrupsi*. Fisipol UGM.
- Christiano, T. (2022). Algorithms, Manipulation, and Democracy. *Canadian Journal of Philosophy*, 52(1), 109–124. <https://doi.org/10.1017/can.2021.29>
- Deswari, Z. A. (2019, December 30). *Surveillance Capitalism: Dari Penjajahan Data Pribadi hingga Komodifikasi*. UNAIR News.
- Dijck, J. van, & Poell, T. (2013). Understanding social media logic. *Media and Communication*, 1(1), 2–14. <https://doi.org/10.12924/mac2013.01010002>
- Dijck, J. van, Poell, T., & Waal, M. de. (2018). *The Platform Society: Public Values In A Connective World*. Oxford University Press.
- Dragu, T., & Lupu, Y. (2021). Digital Authoritarianism and the Future of Human Rights. *International Organization*, 75(4), 991–1017. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000624>
- Erichkaunang. (2022, November 1). [RISOS #9] *Digital Repression with the Pretext of Fighting Fake News: The Experience of Four ASEAN Countries*. ICRS UGM.
- Esser, F. (2013). Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic. In H. Kriesi (Ed.), *Democracy in The Age of Globalization and Mediatization: Challenges to Democracy in The 21st Century* (pp. 155–176). Palgrave Macmillan.
- Fuchs, C. (2021). The digital commons and the digital public sphere: How to advance digital democracy today. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 16(1), 9–26. <https://doi.org/10.16997/WPCC.917>
- Hadirman, F. B. (2010). Komersialisasi Ruang Publik menurut Hannah Arendt dan Jürgen Habermas. In F. B. Hadirman (Ed.), *Ruang Publik: Melacak "Partisipasi Demokratis" dari Polis sampai Cyberspace* (pp. 183–200). Kanisius.

- Hadiz, V. (2022). *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pascaotoritarianisme*. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Indiyastutik, S. (2016). Demokrasi Radikal Menurut Jacques Ranciere. *Diskursus*, 15(2), 130–166.
- Kalinka, I. (2022). The politics of appearance on digital platforms: Personalization and censorship. *Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 32(2), 531–549. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00307-x>
- Lim, M. (2013). Many Clicks but Little Sticks: Social Media Activism in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 43(4), 636–657. <https://doi.org/10.1080/00472336.2013.769386>
- Mazzoleni, G., & Schulz, W. (1999). “Mediatization” of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication*, 16(3), 247–261. <https://doi.org/10.1080/105846099198613>
- Nugroho, Y., & Syarief, S. S. (2012). *Beyond click-activism? : new media and political processes in contemporary Indonesia*.
- Panagia, D. (2010). “Portage du sensible”: the distribution of the sensible. In J.-P. Deranty (Ed.), *Jacques Ranciere: Key Concepts* (pp. 95–103). Acumen Publishing Limited.
- Park, Y. J. (2021). Structural Logic of AI Surveillance and Its Normalisation in the Public Sphere. *Javnost*, 28(4), 341–357. <https://doi.org/10.1080/13183222.2021.1955323>
- Saavedra Utman, J. (2020). Subversive communication against neoliberalism. *Popular Communication*, 18(3), 155–169. <https://doi.org/10.1080/15405702.2020.1781858>
- Sombatpoonsiri, J., & Luong, D. N. A. (2022). *Justifying digital repression via “fighting fake news”: a study of four Southeast Asian autocracies* (No. 11).
- Suwana, F., & Wijayanto, W. (2021, September 8). *Dua sisi inovasi digital: represi pemerintah menggerus tapi perlawanan jalan terus*. <https://Theconversation.Com/Dua-Sisi-Inovasi-Digital->

Represi-Pemerintah-Menggerus-Tapi-Perlawanan-Jalan-
Terus-167188.

Tapsell, R. (2017). *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizen, and The Digital Revolutions*. Rowman & Littlefield Publishing Group.

Utman, J. S. (2020). Subversive communication against neoliberalism. *Popular Communication*, 18(3), 155–169. <https://doi.org/10.1080/15405702.2020.1781858>

Wattimena, R. A. A. (2010). *Teori Sistem Masyarakat Niklas Luhmann*. <https://Rumahfilsafat.Com/2010/01/03/Teori-Sistem-Masyarakat-Niklas-Luhmann/>.

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. www.publicaffairsbooks.com



25 Tahun Demokrasi
INDONESIA

Bagian Kedua

Demokrasi Subnasional Indonesia

Desentralisasi Era Reformasi: Refleksi 25 tahun Demokrasi di Indonesia

Leo Agustino

Dosen FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Pendahuluan

Dua puluh lima tahun yang lalu, Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya di Istana Negara pada 21 Mei 1998. Pengunduran diri tersebut, tentunya, membuka jalan bagi proses pendemokrasian di Indonesia karena sebelumnya demonstrasi besar yang terjadi dan berlangsung terus menerus sejak tahun 1996 dilakukan untuk kepentingan perubahan mendasar tersebut. Perubahan ke arah demokrasi di Indonesia dinilai sangat baik oleh lembaga kajian nirlaba, petinggi negara, bahkan beberapa *scholars* baik dari dalam maupun luar negeri. Diamond (2008) misalnya, menjelaskan bahwa Indonesia adalah sedikit dari beberapa negara yang melakukan demokratisasi dan mampu melangkah ke rejim demokrasi yang kuat walau di tengah gelombang masalah dan tantangan yang besar, “*Some new democracies are holding their own (like Mali) and even making progress (like Brazil and Indonesia) in the face of enormous accumulated problems and challenges.*” Dua tahun setelah itu, Freedom House (House, 2010) mempublikasi laporan survei yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah satu-satunya negara di Asia Tenggara yang terkategori “*free.*” Bahkan Presiden AS, Barack Obama (House, O. of the P. S. T. W., 2010), pada saat berkunjung ke Indonesia menyatakan bahwa:

Indonesia has charted its own course through an extraordinary democratic transformation -- from the rule of an iron fist to the rule of the people. In recent years, the world has watched with hope and admiration as Indonesians embraced the peaceful transfer of power and

the direct election of leaders. And just as your democracy is symbolized by your elected President and legislature, your democracy is sustained and fortified by its checks and balances: a dynamic civil society; political parties and unions; a vibrant media and engaged citizens who have ensured that -- in Indonesia -- there will be no turning back from democracy.

Apresiasi tersebut bukan tanpa alasan. Hingga tahun 2010, Indonesia telah menyelenggarakan tiga pemilihan legislatif (pada tahun 1999, 2004, dan 2009), dua pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (pada tahun 2004 dan 2009), serta ratusan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang dianggap demokratis. Tidak hanya itu. Reformasi di tubuh tentara dan kepolisian berlangsung lancar, pers menjadi semakin terbuka, masyarakat dimudahkan untuk mendirikan organisasi ataupun partai politik, hingga tumbuhnya partisipasi politik warga yang otonom.

Namun malangnya, selepas bulan madu puja-puji “masyarakat dunia” untuk demokrasi Indonesia, justru pendemokrasian itu mengalami stagnasi bahkan regresi (Aspinall & Berenschot, 2019; Aspinall & Klinken, 2011; Aspinall *et al.*, 2015; Liddle, 2014; Power & Warburton, 2021; Tomsa, 2010). Stagnasi dan regresi ini tentu tidak disebabkan oleh faktor tunggal tapi dikarenakan multifaktor; mulai dari problem korupsi, polarisasi politik yang destruktif, kartelisasi partai politik, peminggiran kelompok minoritas, perilaku intoleran, hingga menguatnya ujaran kebencian (*hate-speech*) serta berita bohong (*hoax*) (*inter alia*

Aspinall & Berenschot, 2019; Aspinall *et al.*, 2015; Power & Warburton, 2021).

Stagnasi dan regresi di level pusat ternyata merembes juga ke tingkat daerah. Sejatinya proses pendemokrasian membawa konsolidasi di tingkat daerah, namun kenyataannya justru melahirkan arah yang berbeda. Kendati di awal-awal Pemerintah B.J. Habibie telah memformulasi dua undang-undang untuk menggerakkan desentralisasi yang lebih nyata di level daerah, akan tetapi hasilnya kurang memuaskan. Hal ini karena kebijakan tersebut dibuat lebih untuk mengakomodasi sentimen-sentimen anti-Jakarta di banyak daerah, terlebih dari luar Jawa. Akibatnya, desentralisasi yang bertujuan, antara lain, untuk menyejahterakan warga, memberikan pelayanan yang lebih dekat dengan masyarakat, memberikan tanggung-jawab kepada pemerintah daerah; justru mengobarkan sentimen kedaerahan yang tinggi dan berbahaya. Di sisi lain, elit politik lokal dan pejabat daerah tidak jarang mendukung desentralisasi dengan alasan-alasan yang mencederai proses pendemokrasian di level lokal itu sendiri.

Selain itu, pemilihan lokal dan implementasi desentralisasi juga mengalami regresi yang mengarah pada elite-elite baru dalam regime local (Berenschot *et al.*, 2021). Tidak hanya terjadi di level provinsi maupun kabupaten/kota, lebih mengejutkan lagi pun terjadi pada level desa. Pada level ini rejim lokal dan *elite capture* lahir dan berkembang dalam era desentralisasi era Reformasi. Hal lain yang dilahirkan desentralisasi pasca Reformasi di Indonesia adalah semakin menguatkan fragmentasi kuasa lokal yang mampu

memproduksi *social and economic gap*, identitas yang superior (dinasti politik), kekerasan, ketakutan, yang semuanya bergumul pada sebuah arena kuasa guna akumulasi modal (Lucas, 2016; Ito, 2016; Tadjoeeddin *et al.*, 2016; Klinken, 2007; Diprose *et al.*, 2019).

Dengan menggunakan cara pandang seperti tersebut di atas, artikel ini turut memotret jalannya desentralisasi di Indonesia dalam proses pendemokrasian pasca-Orde Baru. Tanpa berpretensi menjelaskan semua hal, riset ini akan mendiskusikan bagaimana desentralisasi menghasilkan arena kuasa lokal yang klientalistik, di mana setiap daerah memiliki model patron-client yang berbasis pada monopoli terhadap kekuasaan sumber daya dan *de-democratization* di Indonesia di mulai dari aktifitas *elite capture* yang terjadi di berbagai daerah dan membangun *local regime* yang berkuasa atas teritori kuasanya melalui desentralisasi pasca Reformasi (Berenschot, 2018; Lucas, 2016).

Artikel ini akan diawali dengan perbincangan konseptual mengenai desentralisasi yang (ternyata memiliki dua wajahnya); disusul dengan pembahasan mengenai desentralisasi pada era Reformasi; dan diakhiri dengan analisis mengenai desentralisasi dan regresi demokrasi di tingkat lokal. Dalam artikel ini, Penulis pun turut menyentuh persoalan Pilkada dan pembentukan daerah otonom baru (DOB) yang menjadi bagian tak terpisahkan dari “proyek desentralisasi” di Indonesia.

Desentralisasi: Perbincangan Singkat Konseptual

Desentralisasi sebagai praktik politik begitu diminati oleh bangsa yang telah lama terjerat sentralisasi kekuasaan yang menakutkan, baik otoritarian maupun diktatorial. Bukan hanya dalam konteks praktik, secara konseptual pun desentralisasi dianggap sebagai jalan keluar bagi negara yang secara geografik luas untuk meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas pemerintah dalam melayani publik. Namun pun desentralisasi dianggap sebagai upaya, “... *increased participation by ethnic minorities and social groups excluded under semidemocratic and authoritarian rule*” (Willis et al., 1999: 7). Setarikan nafas dengan hal tersebut, White & Smoke (2005) pun menyatakan perihal yang kurang lebih sama – dengan mencuplik kasus di Kawasan Asia Timur – desentralisasi telah memberikan ruang bagi sebagian besar pembangunan di Kawasan Asia Timur. Sebagaimana diungkapkan White & Smoke (2005: 1):

“Before 1990 most East Asian countries were highly centralized; today subnational governments have emerged as the fulcrum for much of the region’s development ... though East Asia’s decentralization has come later than in some other parts of the world, it is now here to stay.”

Secara ringkas, sebenarnya, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi berpengaruh terhadap keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi yang lebih luas, hingga pembangunan (dalam skala yang besar); yang mana hal ini berujung pada pendemokrasian di tingkat lokal. Sebagaimana dikatakan oleh Cheema & Rondinelli (2007: 1), bahwa desentralisasi sebagai “... *the transfer of authority, responsibility, and resources – through deconcentration, delegation, or*

devolution – from the center to lower levels of administration. Perspektif Cheema & Rondinelli tersebut disepakati juga oleh (Selee, 2011: 13) bahwa desentralisasi sebagai, “... *the increase in subnational governments’ authority over functions, powers, and resources and in their autonomy in decision making relative to the national government.*”

Oleh karena itu, tidak heran sejak awal Reformasi, Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi yang secara konseptual penuh keunggulan. Implementasi ini bahkan diapresiasi oleh USAID (2000: 17) yang menjelaskan bahwa, “*Indonesia is moving rapidly from years of tight central control to a far more decentralized and autonomous system of local government.*” Dan menurut laporan tersebut, desentralisasi telah mendorong terciptanya dasar bagi pemerintahan pusat maupun lokal menjadi lebih demokratis; akuntabel, terpercaya, dan efektif. Desentralisasi Indonesia dinilai positif juga oleh World Bank, melalui lembaga kajiannya *Consultative Group on Indonesia* (CGI) (dalam Hadiz, 2010: 20) yang menyatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi itu merupakan hal, “... *crucial for Indonesia as a nation,*” sebuah langkah penting bagi proses pendemokrasian di Indonesia.

Intisari dari pelebagaan desentralisasi di Indonesia berorientasi pada upaya untuk memudahkan pemusatan kekuasaan yang otoritarian (seperti yang terjadi pada era Orde Baru) menjadi pendelegasian kewenangan pada (pemerintah) daerah agar tercipta pemerintahan yang demokratik. Langkah ini sekaligus juga sebagai jawaban atas kondisi geografis Indonesia yang berkomposisi kepulauan luas serta jawaban atas kondisi

etnolinguistik yang sangat beragam. Namun malangnya, impian ke arah yang lebih demokratik justru memudar secara perlahan. Ini karena desentralisasi justru mendorong lahirnya kebangkitan tradisi dan adat lokal (Henley *et al.*, 2007) hingga kemunculan serta konsolidasi jaringan patronase daerah yang tak jarang menebar rente dan sangat predatorial (Hadiz, 2010; Agustino, 2010; Aspinall & Berenschot, 2019; Nordholt & Klinken, 2007) – sebagaimana yang kerap terjadi di negara-negara yang baru keluar dari otoritarianisme terpusat (Arghiros, 2001; Rocamora *et al.*, 1995; Satha-Anand *et al.*, 2007). Atau dalam bahasa lain, desentralisasi di Indonesia turut menghasilkan “masalah yang tak terduga” atau “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya” – yang dibincangkan dalam artikel ini.

Konsekuensi-konsekuensi dari keterbukaan era desentralisasi di Indonesia itu malangnya di monopoli oleh model kekuasaan lokal rejim. Politik pasca Orde Baru pada awalnya ditunjukkan untuk membuka akses terhadap kebebasan dengan idealisme demokrasi; dan demokrasi elektoral merupakan alat dalam menciptakan cita-cita tersebut. Sebenarnya memberikan gambaran bahwasannya ada semacam pengambilalihan terhadap ide dalam pendemokrasian di tingkat daerah di Indonesia (Mas’oed & Savirani, 2011; Muhtadi, 2019; Tadjoeuddin *et al.*, 2016). Kegagalan dalam mengkonsolidasikan kembali apa yang hendak menjadi tujuan dalam berdemokrasi dan menguatnya ide-ide liberalisasi ekonomi, berdampak langsung pada aktifitas demokrasi elektoral yang memberikan otonomi penuh terhadap setiap daerah di Indonesia.

Desentralisasi Era Reformasi

Ketika Pemerintahan Presiden B.J. Habibie, dirumuskan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) oleh Kementerian Dalam Negeri bersama parlemen dengan bertujuan untuk mencapai devolusi kekuasaan yang substansial untuk membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan untuk menyodorkan transparansi lebih besar - sesuai jargon World Bank, "*Good Governance.*" Seturut dengan itu, gubernur, bupati, dan wali kota tidak lagi ditunjuk oleh "skenario" pusat, tetapi dipilih secara otonom oleh parlemen daerah.

Melalui undang-undang tersebut peran pemerintah pusat hanya seperti pengawas saja (*watch dog*). Pemerintah pusat hanya bertanggung-jawab pada enam kewenangan, yakni: politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional (Pasal 7 ayat (1) dan (2)). Adapun Pemerintah Daerah mempunyai tugas dalam hubungan dengan pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, investasi, lingkungan, koperasi, tenaga kerja, dan tanah (lihat Pasal 10 dan 11).

Selain UU Pemda, disusun pula Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dirumuskan oleh Kementerian Keuangan yang mempunyai sifat (tetap) memusat/sentralistik - berbeda dengan UU Pemda. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat berusaha untuk tetap mempertahankan kuasanya pada sumber-sumber utama pendapatan di daerah. Hal ini tampak dari 70-85% penerimaan negara dari sumber daya alam (SDA) sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah dikuasai Pusat (Pasal 6 ayat (6)). Selain itu, penguasaan atas pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), pungutan impor dan pajak ekspor, serta bantuan asing; masih dikuasai Pusat. Atau dalam hitungan akumulasi, Pemerintah Pusat masih tetap menguasai 75% dari semua pendapatan negara. Hanya 25% dari pendapatan tersebut yang dibagikan ke daerah, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) - 90% disalurkan ke daerah otonom di tingkat kabupaten dan kota (dulu diistilahkan Daerah Tingkat II) sedangkan provinsi (Daerah Tingkat I) hanya menerima 10% saja (Pasal 7). Kriteria distribusi dana tersebut ditentukan oleh besarnya populasi, tingkat kemiskinan, kondisi geografis, dan indeks harga-harga. Meskipun demikian, Presiden Habibie telah meletakkan fondasi perbaikan bagi pemerintahan daerah di Indonesia di awal era Reformasi.

Pada saat Megawati Soekarnoputri menjabat sebagai Presiden Indonesia menggantikan Abdurahman Wahid (dikenal dengan sebutan Gus Dur) pada tahun 2001, desentralisasi di Indonesia mulai memperlihatkan watak negatifnya. Sebagai

contoh, para anggota parlemen di daerah sebagian besarnya dikendalikan oleh elit-elit partai di tingkat nasional, terutama mereka-mereka yang berusaha melindungi kepentingan-kepentingan partai atau kepentingan pribadinya di daerah (Rashid, 2003). Selain itu, anggaran pembangunan dan proyek-proyek pembangunan diwarnai dengan *mark-up* antara 50% hingga 70% (World Bank, 2003). Yang juga sangat menyedihkan, para anggota DPRD lebih memprioritas kenaikan gaji dan anggaran perjalanan dinasnyanya daripada memperjuangkan biaya pendidikan dan kesehatan bagi warga masyarakat yang diwakilinya (Nordholt & Klinken, 2007). Tidak hanya itu. Untuk mendapatkan “uang lebih” tidak jarang anggota legislatif dan birokrat daerah memformulasi peraturan daerah (Perda) tentang pajak dan redistribusi yang sangat membebankan (Agustino, 2017). Lebih dari itu, pergantian kepala daerah yang terlalu cepat pun menjadi dinamika negatif pada awal implementasi desentralisasi. Pergantian kepala daerah yang demikian disebabkan oleh kuasa anggota parlemen yang terlampau besar (*legislative heavy*) sehingga dapat mengganti kepala daerah terlalu sering. Selain itu, *symptom* bupati dan wali kota yang enggak berkonsultasi dengan gubernur menjadi hal biasa pada awal Desentralisasi era Reformasi.

Oleh sebab-sebab tersebut di atas, maka pada masa kepemimpinan Megawati, Undang-undang No. 22 tahun No. 25 tahun 1999 diubah menjadi Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Secara umum, undang-undang yang

disebutkan terakhir tidak banyak mengalami perubahan (UU No. 33 Tahun 2014). Sebaliknya dengan UU Pemda. Titik kunci substansial adalah menetralsir *legislative heavy* yang dianggap mencederai demokratisasi di tingkat lokal. Ini karena setelah UU Pemda yang baru, DPRD tidak bisa lagi mengganti kepala daerah (terutama bupati dan wali kota) secara “semena-mena.” Selain itu juga, pada pertengahan taghun 2015, para kepala daerah tidak lagi dipilih oleh anggota DPRD karena melalui undang-undang tersebut kepala daerah (baik gubernur, bupati, dan wali kota) dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini sehaluan dengan pemilihan presiden beserta wakil yang diperkenalkan pada tahun 2004, di mana presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih oleh pemilih secara langsung. Sehingga, pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut menyempurnakan rajutan sistem pemilihan dalam politik Indonesia yang seirama, yaitu pemilihan secara langsung tidak hanya dilakukan di tingkat nasional tetapi berjenjang dari tingkat desa (pemilihan kepala desa atau Pilkades yang sudah berlangsung puluhan tahun sebelumnya), ke tingkat selanjutnya (pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota beserta wakil-wakilnya), hingga di tingkat nasional (pemilihan presiden dan wakilnya).

Merujuk dinamika tersebut, maka anggota DPRD yang sejak tahun 1999 dianggap memiliki kuasa yang berlebihan berhasil dikendalikan melalui kebijakan baru ini. Malah dapat Peneliti simpulkan bahwa melalui kebijakan baru tersebut parlemen telah dilucuti kuasanya dari “arena kuasa” di daerah. Ini

karena mereka tidak bisa lagi memilih dan mengangkat kepala daerah sesuka hati - padahal dari sanalah kekuasaan sesungguhnya berasal; sementara pemerintah pusat bisa menonaktifkan mereka secara sepihak dengan alasan korupsi atau alasan lain seperti membahayakan keamanan negara.

Walau begitu, bukan berarti elit daerah (yang tak jarang berkelindan dengan elit pusat) tidak dapat memainkan “peran berlebihannya” dalam konteks desentralisasi Indonesia era Reformasi - karena terlempar ke luar arena ataupun tergeser oleh kekuasaan yang lebih besar. Terdapat dua arena lain yang kerap digunakan oleh elit daerah untuk yang terlempar dari arena politik lokal; pertama, dengan cara membentuk Daerah Otonom Baru (DOB), yang secara langsung akan memberi “ruang kuasa baru” bagi elit daerah untuk berkiprah setelah kuasanya diambil-alih oleh aktor lain. Dan kedua, berjuang mati-matian pada saat pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Pertama, DOB atau kerap disebut juga dengan istilah pemekaran daerah adalah “arena kuasa” baru yang sering diperjuangkan oleh elit politik daerah untuk mendapatkan pengaruh dan penguasaannya (lagi) atas sumber daya ekonomi-politik dan sumber daya alam di daerah. Argumen yang sering dibangun oleh elit daerah pada saat mendorong lahirnya DOB adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat, (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, (iv) percepatan pengelolaan

potensi daerah, (v) peningkatan keamanan dan ketertiban, dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Hal ini sesuai amanat awal dalam Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, kemudian direvisi oleh Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Untuk mencapai kepentingannya tersebut, elit daerah akan menggunakan berbagai jalur. Terdapat tiga jalur yang biasanya digunakan untuk mengajukan DOB, yakni jalur: Kemendagri, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan/atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tidak sedikit konsesi, kesepakatan, dan/atau *lobby* yang dilakukan oleh elit daerah pada aktor-aktor di ketiga jalur tersebut agar daerah yang diperjuangkannya menjadi DOB. Sebenarnya alasan efektivitas pemerintah yang menjadi argumen pembentukan DOB, tidak begitu tepat karena alasan ekonomi-politik elit daerah jauh lebih tepat. Karena itulah, setelah terbentuk daerah otonom baru, tujuan “suci” pembentukan DOB justru tak tampak. Yang pasti, di daerah otonom baru akan banyak jabatan baru (birokrasi dan politik) yang harus diisi hingga akan banyak kontrak infrastruktur baru untuk membangun jalan, jembatan, dan gedung-gedung perkantoran (baik bagi pemerintah daerah (sipil) maupun gedung perkantoran bagi tentara serta polisi). Tidak sedikit pula izin-izin menjadi bonanza di DOB; termasuk izin perambahan hutan, tetapi juga izin pertambangan hingga izin alih fungsi lahan yang menjadi incaran para elit politik dan pengusaha lokal maupun pusat. Belum lagi problematik etnisitas tak jarang

dijadikan argumen bagi terbentuknya DOB (Henley *et al.*, 2007). Ini misalnya terjadi untuk kasus di Provinsi Banten, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka-Belitung, dan Provinsi Gorontalo (hanya untuk menyebutkan beberapa contoh saja). Padahal apabila rekomendasi dari para profesor dan peneliti Universitas Harvard (2013) dijalankan, maka DOB di beberapa daerah tidak perlu terlaksana.

Kombinasi dari beberapa faktor itulah, setidaknya, yang menjadi “amunisi” bagi elit daerah untuk membentuk daerah otonom baru sekaligus berkuasa kembali. Sehingga tidak mengherankan apabila pembentukan DOB menjadi medan perjuangan mereka – dengan menempatkan “rakyat” sebagai alasan penting bagi terbentuknya daerah otonom baru. Perjuangan ini secara negatif mengarah pada dua hal: (i) *job-seeker* dan (ii) *rent-seeking*; di mana hal yang disebutkan di pertama mengarah pada pencarian jabatan-jabatan baru, sementara hal yang disebutkan terakhir, mengarah pada upaya memindahkan uang-uang pemerintah (dari pendapatan daerah) ke kantong-kantong pribadi. Ini setidaknya sejalan dengan argument Penulis bahwa desentralisasi tak jarang memberikan “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya.”

Selain itu, DOB juga menghadirkan eksploitasi alam yang brutal – khususnya SDA yang tidak dapat diperbaharui – yang terjadi secara kasat mata (Agustino, 2014). Di Sumatera dan Kalimantan, misalnya, pembalakan pasca Orde Baru semakin menjadi-jadi (McCarthy, 2006; 2007). Merujuk McCarthy (2007),

pengiriman kayu hasil pembalakan dilakukan secara terang-terangan dengan menggunakan transportasi air yang sangat terbuka (Sungai Barito). Walaupun begitu, tetap saja tidak ada satu aparat pun yang mengambil tindakan atas pembalakan kayu tersebut. Pembalakan ini dilakukan bukan hanya oleh elit lokal, tetapi juga oleh elit pusat (yang bekerja sama dengan elit maupun pengusaha daerah). Kemampuan mereka membalak secara brutal dikarenakan “akses” yang dimiliki dari posisi atau jabatan yang mereka sandang selepas pembentukan DOB.

Kedua, arena yang kerap digunakan oleh elit daerah (maupun pusat) untuk membangun dan mempertahankan kepentingannya di era desentralisasi Reformasi adalah pada saat pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pilkada yang dimaksud tentu berbeda dengan pemilihan pada era Orde Baru ataupun awal Reformasi (setidaknya hingga medio tahun 2005), di mana calon kepala daerah dipilih oleh sebagian besar anggota parlemen daerah. Pilkada model UU Pemda merupakan sebuah sistem “kontrak politik baru” antara *voters* dan para calon “secara langsung.” Mekanisme ini menggeser pola lama *vote buying* dari “dalam ruangan” ke “luar ruangan.” Situasi ini berakibat pada biaya politik menjadi jauh lebih besar dibandingkan dengan pemilihan tidak langsung (Agustino, 2019). Banyak dana dikeluarkan selama persiapan pemilihan, kampanye politik dan masa pemilihan itu sendiri, yang berimpak pada upaya pengembalian modal kompetisi tersebut. Eksploitasi sumber daya alam, seperti pembalakan hutan, penambangan pasir dengan jumlah yang tidak masuk akal, penambangan batubara yang tanpa

kendali, jual-beli jabatan, *mark-up* proyek, manipulasi perjalanan dinas, dan lain sebagainya menjadi metode yang kerap digunakan para kepala daerah (yang memenangkan kontestasi) untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkannya. Sekali lagi, hal ini mempertegas atas “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya” mengenai desentralisasi di Indonesia era Reformasi.

Desentralisasi dan Regresi Demokrasi di Aras Lokal

Tidak dapat dipungkiri bahwa proses desentralisasi di era Reformasi pada awal pelaksanaannya amat diapresiasi banyak lembaga asing. Apresiasi tersebut misalnya datang dari *World Bank*, *Asian Development Bank* (ADB), *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), hingga *Ford Foundation* (Turner & Podger, 2003). Bukan hanya awal sebenarnya, desentralisasi Indonesia patut diapresiasi karena melahirkan para pejabat daerah yang berkinerja sangat baik. Misalnya seperti Joko Widodo (mantan Wali Kota Solo dan Gubernur DKI Jakarta, yang kini menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia), Tri Rismaharini (mantan Wali Kota Surabaya; kini Menteri Sosial), Ridwan Kamil (mantan Wali Kota Bandung; kini Gubernur Jawa Barat), Yoyok Riyo Sudibyo (mantan Bupati Batang), Abdullah Azwar Anas (mantan Bupati Banyuwangi), dan beberapa nama lainnya. Meski begitu, jumlah para *champions* di daerah sangatlah minim jika dibandingkan dengan kepala-kepala daerah dengan watak sebaliknya (korup) – yang menjadi salah satu akar regresi demokrasi di era desentralisasi Reformasi.

Kendati demikian, perlu dicatat, bahwa analisis serta pembahasan tentang desentralisasi memerlukan penelitian empirik yang lebih hati-hati dan cermat. Ini karena, Penulis dapat simpulkan di awal, desentralisasi di Indonesia bukan hanya berkenaan dengan perkara kemampuan kepala daerah atau pemerintah daerah untuk memformulasi kebijakan yang sesuai dengan keinginan publik ataupun seirama dengan kebutuhan warga, tetapi juga bersinggungan dengan konstelasi kekuasaan dan kepentingan elit daerah maupun pusat. Sehingga terkadang kebijakan yang diformulasi merupakan jalan keluar dari relasi kuasa serta gabungan kepentingan yang saling berkelindan satu dengan lainnya.

Merujuk pada argumen di atas, walau desentralisasi merupakan anak kandung dari demokratisasi era Reformasi, tetapi pada kenyataannya demokrasi di aras lokal itu tidak berjalan mulus. Hal ini terjadi karena demokratisasi ternyata tidak dengan serta merta melenyapkan perilaku lama yang otoritarian dan predatoris, tetapi justru berhasil mereorganisasi diri sebagai aktor yang (seolah-olah dan dianggap) reformis dan demokratis - yang kemudian dipilih publik pada saat pemilihan kepala daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa desentralisasi telah ditawan oleh kepentingan elit lokal (yang tak jarang bekerja sama dengan elit pusat). Kajian Agustino (2010) dan Kenawas (2013) tentang dinasti politik; kajian Aspinall (2010) tentang bertahannya struktur primordial di daerah; kajian Warburton & Aspinall (2019) dan Mietzner (2020) tentang mobilisasi populis, berkembangnya intoleransi, serta semakin menguatnya sektarianisme; kajian Marta

et al. (2019) tentang memburuknya kebebasan-kebebasan sipil; dan juga kajian Hadiz (2010) tentang kuasa eksekutif yang membungkam kritik dan menekan oposisi dengan cara-cara yang otoriter menunjukkan bahwa desentralisasi era Reformasi dijalankan dengan menggunakan cara dan logika lama yang tidak demokratis. Kondisi ini, sekali lagi, memberikan penanda bahwa “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya” merupakan realita dalam desentralisasi era Reformasi di Indonesia.

Di luar itu, proses pendemokrasian yang dirancang sejak tahun 1998 dengan memberikan pendelegasian kekuasaan pada daerah justru menciptakan regresi demokrasi di aras lokal. Hal ini ditandai oleh beberapa faktor seperti menjamurnya dinasti politik yang berimplikasi pada hadirnya calon-calon tunggal (dukungan dinasti) dan pemerintah bayangan (*shadow state*) di daerah, melemahnya masyarakat sipil yang disebabkan meluasnya polarisasi dan perilaku intoleran, hingga pelayanan publik yang masih saja buruk. Pertama, menjamurnya dinasti politik; yang bertujuan untuk mengekalkan kekuasaannya di daerah. Kuasa politik menjadi penting karena dengan penguasaan mereka dalam ranah politik, secara langsung maupun tidak turut beririsan dengan penguasaan mereka pada ranah ekonomi, sosial, budaya, dan juga hukum. Oleh karena itu, banyak petahana yang sudah menjabat dua periode berusaha untuk mendorong sanak-keluarganya untuk maju dalam kontestasi Pilkada (sebagai contoh, lihat Tabel 1 yang menjelaskan secara eksplisit bagaimana beberapa dinasti politik - dalam skop tertentu - menempatkan

“orang dekat” mereka pada Pilkada Serentak tahun 2020. Tabel 1 hanya kembali memperjelas geliat dinasti politik di daerah dalam mengekalkan kekuasaannya, suatu kondisi yang sebenarnya tidak hanya terjadi pada Pilkada Serentak tahun berkenaan, tetapi sudah berlaku jauh sebelum itu) dan juga telah menempatkan keluarga-keluarganya di jabatan-jabatan strategis di pemerintah daerah (kepala dinas, kepala badan, ataupun kepala kantor). Selain itu, tidak jarang para petahana menempatkan jaringan keluarga besarnya di posisi politik dan ekonomi kunci di daerah seperti duduk di parlemen daerah, menjadi ketua dewan pimpinan daerah/wilayah di partai-partai politik tertentu, Ketua Kamar Daging dan Industri (Kadin), atau asosiasi kunci lainnya.

Akibat lanjutan dari menguatnya dinasti politik tentu beragam konsekuensi, salah satu di antaranya adalah muncul calon-calon tunggal pada saat Pilkada. Data yang Penulis himpun menunjukkan bahwa pada Pilkada Serentak tahun 2015, hanya ada 3 daerah yang menggelar Pilkada dengan calon tunggal yakni di: Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah. Namun tahun-tahun berikutnya jumlah calon tunggal terus meningkat. Pada Pilkada Serentak tahun 2017 misalnya, calon tunggal menjadi 9 pasangan; pada Pilkada tahun 2018, jumlah calon tunggal meningkat menjadi 16 calon. Dan pada Pilkada Serentak tahun 2020, jumlah calon tunggal kembali meningkat menjadi 25 pasangan calon -Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Grobogan, Kabupaten

Kebumen, Kabupaten Sragen, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Kediri, kabupaten Ngawi, Kabupaten Badung, Kabupaten Sumbawa Barat, Kabupaten Kutai Kertanegara, Kabupaten Gowa, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Mamuju Tengah, Kabupaten Manokwari Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Arfak, Kota Gunungsitoli, Kota Pematangsiantar, Kota Semarang, dan Kota Balikpapan.

Kondisi ini setidaknya menjelaskan tiga hal. Pertama, menguatnya konsolidasi dinasti politik di daerah sehingga calon-calon di luar dinasti tidak “berani” muncul ke permukaan untuk bersaing dalam kontestasi Pilkada. Kedua, terjadi “pembelian” partai oleh dinasti politik daerah dengan tujuan agar partai-partai politik tidak mencalonkan nama-nama di luar nama yang diajukan oleh dinasti politik. Ketiga, lemahnya kaderisasi partai politik sehingga tidak ada nama-nama potensial yang diajukan oleh partai politik untuk turut serta dalam kontestasi Pilkada. Apabila hal ini tidak diantisipasi secara serius, maka ke depannya boleh jadi akan melemahkan demokrasi lokal dan memperkuat dinasti politik ataupun politik keluarga.

Tabel 1
Beberapa Nama Dinasti pada Pilkada Serentak
Tahun 2020²

² Data yang ditampilkan hanyalah sebagian dari nama-nama kepala daerah terpilih yang memiliki hubungan kekeluargaan dengan penguasa sebelumnya (petahana). Jika nama yang ditampilkan memperlihatkan nama-nama calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bersaing pada Pilkada

No	Nama (Jabatan Kada / WaKada)	Periode	Hubungan Kekeluargaan
1	Marlin Agustina (Wakil Gubernur Kepulauan Riau)	2021-2026	Istri Wali Kota Batam (2016-2021 & 2021-2026): Muhammad Rudi
2	Rahmad Mas'ud (Wali Kota Balikpapan)	2021-2026	Saudara Bupati Penajam (2018-2023): Abdul Gafur Mas'ud
3	Saifullah Yusuf / Gus Ipul (Wali Kota Pasuruan)	2021-2026	Kakak Bupati Pasuruan (2013-2018 & 2019-2024): Irsyad Yusuf
4	Aditya Mufti Ariffin (Wali Kota Banjarbaru)	2021-2026	Putra mantan Gubernur Kalimantan Selatan (2005-2010 & 2010-2015): Rudy Ariffin
5	Kusnidar Untung Yuni Sukowati (Bupati Sragen)	2016-2021 & 2021-2026	Putri mantan Bupati Sragen (2001-2005 & 2006-2011): Untung Wiyono
6	Adnan Purichta Ichsan (Bupati Gowa)	2016-2021 & 2021-2026	Putra mantan Bupati Gowa (2005-2010 & 2010-2015): Ichsan Yasin Limpo
7	Irna Narulita (Bupati Pandeglang)	2016-2021 & 2021-2026	Istri mantan Bupati Pandeglang (200-2005 & 2005-2009): Rd. Achmad Dimiyati Natakusumah
8	Ratu Tatu Chasanah (Bupati Serang)	2016-2021 & 2021-2026	Adik mantan Gubernur Banten (2007-2011 & 2011-2015): Ratu Atut Chosiyah

Serentak tahun 2020, maka nama-nama tersebut akan bertambah banyak. Para kandidat yang bersaing tersebut terlihat mempunyai hubungan erat dengan elit-elit politik di daerah maupun di tingkat pusat.

No	Nama (Jabatan Kada / WaKada)	Periode	Hubungan Kekeluargaan
9	Kustini Sri Purnomo (Bupati Sleman)	2021-2026	Istri mantan Bupati Sleman (2010-2015 & 2016-2021): Sri Purnomo
10	Etik Suryani (Bupati Sukoharjo)	2021-2026	Istri mantan Bupati Sukoharjo (2010-2015 & 2016-2021): Wardoyo Wijaya
11	Sri Hartini (Bupati Klaten)	2017-2021 & 2021-2026	Istri mantan Bupati Klaten (2005-2010 & 2010-2015): Sunarna
12	Mukti Agung Wibowo (Bupati Pemalang)	2021-2026	Adik Bupati Brebes (2012-2017 & 2017-2022): Idza Priyanti
13	Ipuk Fiestiandani (Bupati Banyuwangi)	2021-2026	Istri mantan Bupati Banyuwangi (2010-2015 & 2016-2021): Abdullah Azwar Anas
14	Sri Juniarsih Mas (Bupati Berau)	2021-2026	Istri mantan Bupati Berau (2016-2021): Muharram
15	Asmin Laura Hafid (Bupati Nunukan)	2021-2026	Putri mantan Bupati Nunukan (2001-2006 & 2006-2011): Abdul Hafid Achmad (Bapak) Putri Ketua DPRD Nunukan (2019-2024): Rahma Leppa (Ibu)
16	Safitri Malik Soulisa (Bupati Buru Selatan)	2021-2026	Istri mantan Bupati Sulu Selatan (2011-2016 & 2016-2021): Tagop Sudarsono Soulisa
17	Hasan Ali Bassam Kasuba (Bupati Halmahera Selatan)	2021-2026	Putra mantan Bupati Halmahera Selatan (2005-2010 & 2010-2015): Muhammad Kasuba

No	Nama (Jabatan Kada / WaKada)	Periode	Hubungan Kekeluargaan
			Keponakan Gubernur Maluku Utara (2014-2019 & 2019-2024): Abdul Ghani Kasuba
18	Lanosin Hamzah (Bupati Ogan Komering Ulu Timur)	2021-2026	Adik Gubernur Sumatera Selatan (2018-2023): Herman Deru
			Herman Deru pun mantan Bupati Ogan Komering Ulu Timur (2005-2010 & 2010-2015)
19	Pilar Saga Ichsan (Wakil Wali Kota Tangerang Selatan)	2021-2026	Putra Bupati Serang (2016-2021 & 2021-2026): Ratu Tatu Chasanah
20	Herry Erfian (Wakil Bupati Bangka Tengah)	2021-2026	Adik Gubenur Kepulauan Bangka Belitung (2017-2022): Erzaldi Rosman
			Erzaldi Rosman pun mantan Bupati Bangka Tengah (2010-2015 & 2015-2017)

Sumber: diolah dari pelbagai sumber

Setarikan nafas dengan dinasti politik dan calon tunggal, yang membuat desentralisasi mengalami regresi adalah lahirnya “pemerintahan bayangan” atau *shadow state*. Pemerintahan bayangan, sebagai contoh di Provinsi Banten pada masa Ratu Atut berkuasa, jauh lebih punya kuasa berbanding pemerintah formal itu sendiri (Masaaki & Hamid, 2008; Agustino, 2010). Untuk menentukan siapa yang menjadi kepala dinas, menetapkan

perusahaan mana yang mendapatkan tender, lembaga mana yang “layak” mendapat hibah atau bantuan sosial (Bansos), dan seterusnya sangat ditentukan oleh “kehendak” pemerintahan bayangan tersebut. Akibatnya, perputaran ekonomi-politik di daerah tidak bergerak jauh – ia berputar di dinasti itu sendiri atau pada elit-elit yang dianggap loyal kepada mereka. Ini dilakukan sebagai bentuk “pengawalan loyalitas” kepada para birokrat ataupun elit di daerah agar tetap bekerja demi kepentingan dinasti. Pemerintah bayangan di Provinsi Bengkulu tidak jauh berbeda. *Shadow state* di sana berasal dari Tim Pakar (sekaligus juga Tim Sukses) Agusrin Maryono dan H.M. Syamlan (Gubernur dan Wakil Gubernur Periode 2005-2010) serta para staf dari masing-masing partai pendukung (Santoso *et al.*, 2018). Tim ini kemudian dikenal dengan nama lain sebagai “Staf Khusus Gubernur” yang mempunyai peran untuk: (i) membahas birokrat yang “pantas” dipromosi atau “harus” didemosi (sehingga peran mereka dalam rotasi dan mutasi jabatan jauh lebih kuat dibandingkan dengan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat)); (ii) mendistribusikan proyek-proyek yang berasal dari APBD; dan (iii) menjadi penghubung antara gubernur dengan Ormas, partai politik hingga para jurnalis (Hidayat, 2006). Konteks yang serupa terjadi pula di Kabupaten Kutai Kertanegara pada saat Rita Widyasari memimpin (2010-2017) di mana Tim 11 menjadi *shadow state* yang signifikan (Santoso *et al.*, 2018).

Ketiga, melemahnya masyarakat sipil. Padahal secara tekstual masyarakat sipil adalah pembela demokrasi yang sangat penting dalam melawan ketidakdemokratikan rejim ataupun

melawan komprador elit yang anti-demokratisasi. Bisa dikatakan bahwa masyarakat sipil adalah benteng bagi pembaharuan politik ke arah demokrasi. Sebaliknya di desentralisasi Indonesia, melemahnya masyarakat sipil (harus) dipahami dalam dua perspektif. Perspektif pertama, kooptasi dinasti politik pada kelompok masyarakat sipil (yang bergantung hidup pada mereka) sehingga membuat masyarakat sipil “mandul” dalam merespons pelbagai kebijakan pemerintah – yang boleh jadi merugikan warga. Mereka seolah bungkam manakala kebijakan tersebut adalah inisiatif dinasti, dan akan berteriak lantang apabila kebijakan yang dihasilkan (oleh parlemen) tidak sehaluan jalan dengan kepentingan dinasti. Perspektif kedua, melemahnya masyarakat sipil karena wujudnya perilaku intoleran di daerah yang berujung pada polarisasi yang konfliktual. Ini nyata terjadi sepanjang tahun-tahun politik antara tahun 2014 hingga saat ini,³ di mana organisasi masyarakat sipil tampak kesulitan melanjutkan peran sebagai garda terdepan dalam proses pendemokrasian di Indonesia. Berita bohong (*hoax*) dibungkus ujaran kebencian (*hate-speech*) “berhasil” memecah belah kekuatan masyarakat sipil sehingga sikap hingga perilaku intoleran mewujud pada beberapa kasus di daerah. Salah satu yang besar adalah saat Pilkada DKI Jakarta tahun 2017, di mana gubernur pertahana yang beretnis Tionghoa dan beragama Kristen Protestan, Basuki Tjahaja

³ Perilaku intoleran muncul kuat pada saat pemilihan presiden tahun 2014 maupun tahun 2019, juga pada saat pemilihan gubernur DKI Jakarta pada tahun 2017. Bara intoleran ini terus dijaga oleh kelompok-kelompok tertentu agar posisi tawar mereka dalam kompetisi politik pusat dan daerah turut diperhitungkan. Perbincangan lebih lanjut mengenai intoleransi di Indonesia, *inter alia* rujuk Aspinall & Mietzner (2014), Mietzner (2018), dan Mudhoffir (2020).

Purnama (kerap dipanggil Ahok) diumumkan dalam kontestasi Pilkada oleh aksi massa yang dipimpin oleh kelompok intoleran (Afrimadona, 2021). Kejadian ini menjelaskan bagaimana masyarakat sipil yang melemah (dan tidak lagi mau membela nilai-nilai demokrasi), dan di sisi lain, kelompok-kelompok intoleran yang menguat telah mendorong pola regresi demokrasi di aras lokal.

Terakhir, keempat, regresi desentralisasi era Reformasi disebabkan juga oleh masih banyaknya pelayanan publik yang buruk. Tidak salah apabila beberapa *scholars* yang menyatakan bahwa demokratisasi di aras lokal telah menciptakan ruang yang luas bagi para aktor politik untuk unjuk gigi pada saat kampanye bahwa sebagian besar masalah di daerah bisa mereka selesaikan. Dan para aktor tersebut turut menawarkan pelbagai kebijakan dan jalan keluar kepada warga agar terpikat dan memilihnya pada saat Pilkada. Namun sangat naif apabila kita dengan serta-merta menganggap bahwa perubahan tersebut akan terwujud dalam bentuk pelayanan publik apabila aktor tersebut terpilih. Sebab pada kenyataannya yang sering didapat oleh warga adalah masih wujudnya pungutan liar yang terus merebak atau untuk kasus pelayanan yang seharusnya “gratis” tak jarang ditemukan biaya-biaya tambahan bagi penerima manfaat, dan macam sebagainya yang masih menjadi keluhan masyarakat (Rosser, 2012). Persoalannya, mengapa hal itu bisa terjadi? Harus dipahami bahwa munculnya kebijakan yang bernuansa populis merupakan hasil dari logika politik elektoral (Pilkada). Di mana logika yang bergerak di dalamnya menjelaskan bahwa Pilkada telah menjadi

arena “perang janji” - tempat para aktor saling bersaing menawarkan pelbagai program untuk memikat hati pemilih. Walau pada akhirnya belum tentu janji tersebut ditunaikan. Pendek kata, populisme-semu (seperti tergambar di atas) telah menjadi kasus nyata pada desentralisasi Indonesia dan ini turut menurunkan kadar demokrasi di tingkat lokal sehingga melemahkan proses desentralisasi di Indonesia era Reformasi.

Kesimpulan

Desentralisasi adalah mantra besar yang ditawarkan oleh “rejim Reformasi.” Pelbagai harapan diletakkan pada pundak mantra tersebut mulai dari terbentuknya pemerintahan yang efektif dan akuntabel, pemerintah yang melayani, hingga terbangunnya masyarakat sipil yang demokratis. Pada awalnya, sepertimana yang disampaikan oleh World Bank, USAID, GTZ, dan lembaga nirlaba lainnya, proses desentralisasi di Indonesia layak diacungi jempol - karena perubahan drastik yang dirasakan. Namun artikel ini menunjukkan arah yang tak sehaluan. Desentralisasi tidak membuahkan hasil (untuk tidak mengatakan gagal) sebagaimana yang dijanjikan oleh sebagian besar *scholars* pendukungnya. Ini karena perubahan rejim di Jakarta justru berhasil dimanfaatkan oleh elit lokal (yang tak jarang bekerja sama dengan elit pusat) untuk memanfaatkan sebanyak mungkin kekuasaan yang didelegasikan kepada daerah melalui Undang-undang Pemerintahan Daerah serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Elit lokal berhasil mereorganisasi dan berkonsolidasi membangun dinasti politiknya di daerah.

Apabila mereka tidak berhasil membangun dinastinya, maka pembentukan DOB menjadi sasaran bagi perwujudan hasrat ekonomi-politik elit lokal. Impaknya, desentralisasi justru melahirkan dinasti politik yang predatoris, menyuburkan korupsi, melemahkan masyarakat sipil, hingga menegakkan perilaku intoleran. Kondisi tersebut pantas diistilahkan “konsekuensi yang tak pernah terpikirkan sebelumnya” yang akan terus terjadi hingga periode-periode ke depan.

Referensi

- Agustino, L. (2010). Dinasti Politik Pasca-Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten. *Prisma*, 29(3), 102–116.
- Agustino, L. (2014). *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Agustino, L. (2017). Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 14–35.
<https://doi.org/https://doi.org/10.24198/cosmogov.v3i1.12405>
- Agustino, L. (2019). The Roots and Actors of Corruption in Political Realm. Dalam *After Reformation: Changes in Political and Ideological Contestation* (hlm. 171–194). Singapore: ISEAS.
- Angeles, L. C. (1999). The rich, the poor, and the hungry: Gender discourses on development and the distribution of power, property, and privilege in Asia. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 31(4), 59–66.
<https://doi.org/10.1080/14672715.1999.10415768>
- Arghiros, D. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. London: Routledge.
- Aspinall, E. (2010). The Irony of Success. *Journal of Democracy*, 21(2), 20–34. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0157>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Aspinall, E., & Klinken, G. Van. (2011). The State and Illegality in Indonesia. Dalam E. Aspinall & G. van Klinken (Ed.), *The state and illegality in Indonesia* (hlm. 1–30). Leiden: KITLV Press.
- Aspinall, E., Mietzner, M., & Tomsa, D. (2015). The Moderating President: Yudhoyono's Decade in Power. Dalam E. Aspinall, M. Mietzner, & D. Tomsa (Ed.), *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation* (hlm. 1–22). Singapore: ISEAS.
- Berenschot, W. (2018). The Political Economy of Clientelism : A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy. *Comparative Political Studies*, 51(12), 1563–1593. <https://doi.org/10.1177/0010414018758756>
- Berenschot, W., Capri, W., & Dhian, D. (2021). A quiet revolution? Village head elections and the democratization of rural Indonesia. *Critical Asian Studies*. <https://doi.org/10.1080/14672715.2021.1871852>
- Berenschot, W., Nordholt, H. S., & Bakker, L. (2002). *Citizenship and Democratization in Southeast Asia*. (W. Berenschot, H. S. Nordholt, & L. Bakker, Ed.). BRILL.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). From Government Decentralization to Decentralized Governance. Dalam G. S. Cheema & D. A. Rondinelli (Ed.), *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices* (1st ed., hlm. 1–20). Washington DC: Brookings Institution Press.
- Cruz, C. (2019). Social Networks and the Targeting of Vote Buying. *Comparative Political Studies*, 52(3), 382–411. <https://doi.org/10.1177/0010414018784062>

- Diamond, L. (2008, September 22). Stemming the Democratic Recession. Diambil 27 Juli 2022, dari https://cddrl.fsi.stanford.edu/news/stemming_the_democratic_recession_20080922
- Diprose, R., Mcrae, D., & Hadiz, V. R. (2019). Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn. *Journal of Contemporary Asia*, 49(5), 691–712. <https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1637922>
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Henley, D., Davidson, J. S., Fasseur, C., Burns, P., Bourchier, D., Fitzpatrick, D., & Klinken, G. Van. (2007). *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*. (J. S. Davidson & D. Henley, Ed.). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203965498>
- Hidayat, S. (2006). *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*. Jakarta: LIPI Press.
- House, F. (2010). *Freedom in the World 2010: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. (A. Puddington, Ed.). New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- House, O. of the P. S. T. W. (2010, November 10). Remarks by the President at the University of Indonesia in Jakarta, Indonesia. Diambil 27 Juli 2022, dari <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press->

office/2010/11/10/remarks-president-university-indonesia-jakarta-indonesia

- Ito, T. (2016). Historicizing the power of civil society: A perspective from decentralization in Indonesia This article was downloaded by : [Ito , Takeshi] Journal of Peasant Studies Historicizing the power of civil society: a perspective from decentralization in Ind. *Journal of Peasant Studies*, 38(2), 413-433. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559015>
- Kenawas, Y. C. (2013). *The Rise of Political Dynasties in Decentralized Indonesia*. S. Rajaratnam School of International Studies Nanyang Technological University.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6), 845-879. <https://doi.org/10.1177/001041400003300607>
- Kitschelt, H., Freeze, K., Kolev, K., & Wang, Y. T. (2009). Measuring Democratic Accountability: An Initial Report on an Emerging Data Set. *Revista de Ciencia Politica*, 29(3), 741-773. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300004>
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2006). Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability. Dalam H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (Ed.). Cambridge University Press.
- Klinken, G. Van. (2007). *Communal violence and democratization in Indonesia: Small town wars. Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*. Routledge Contemporary Southeast Asia Series. <https://doi.org/10.4324/9780203965115>

- Liddle, R. W. (2014). Improving the Quality of Democracy in Indonesia: Toward a Theory of Action. Dalam M. Ford & T. B. Pepinsky (Ed.), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics* (hlm. 57–78). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lucas, A. (2016). Elite Capture and Corruption in two Villages in Bengkulu Province , Sumatra. *Human Ecology*, 44, 287–300. <https://doi.org/10.1007/s10745-016-9837-6>
- Mahpudin, M., Indriyany, I. A., & Hikmawan, M. D. (2021). Between Elites and Society: The Politics of Territorial Splits in a Decentralizing Era, Case of Lebak District, Indonesia. *Journal of Governance*, 6(1). <https://doi.org/10.31506/jog.v6i1.11019>
- Marta, A., Agustino, L., & Wicaksono, B. (2019). Democracy in Crisis : Civic Freedom in Contemporary Indonesia. Dalam *Proceedings of the International Conference of Democratisation in Southeast Asia (ICDeSA 2019)* (Vol. 367, hlm. 255–257). Atlantis Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.2991/icdesa-19.2019.52>
- Masaaki, O., & Hamid, A. (2008). Jawara in Pow er , 1999-2007.
- McCarthy, J. F. (2006). *The Fourth Circle; A Political Ecology of Sumatra's Rainforest Frontier*. Stanford: Stanford University Press.
- McCarthy, J. F. (2007). Sold Down the River: Renegotiating Public Power Over nature in Cantral Kalimantan. Dalam H. S. Nordholt & G. van Klinken (Ed.), *Renegotiating*

- Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia* (hlm. 151–176). Leiden: KITLV.
- Mietzner, M. (2020). Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism. *Democratization*, 27(6), 1021–1036. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>
- Muhtadi, B. (2019). *Vote Buying in Indonesia The Mechanics of Electoral Bribery*. palgrave macmillan.
- Nordholt, H. S., & Klinken, G. van. (2007). Introduction. Dalam H. S. Nordholt & G. van Klinken (Ed.), *Renegotiating Boundaries: Local politics in post-Soeharto Indonesia* (hlm. 1–29). Leiden: KITLV. https://doi.org/10.1163/9789004260436_002
- Power, T., & Warburton, E. (2021). *Demokrasi di Indonesia: Dari Stagnasi ke Regresi?* (T. Power & E. Warburton, Ed.). Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Public Virtue, & Kurawal Foundation.
- Rashid, M. R. (2003). Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia. Dalam E. Aspinall & G. Feally (Ed.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation* (hlm. 63–71). Singapore: ISEAS.
- Rocamora, J., Coronel, S. S., Vitug, M. N., Gloria, G. M., Florentino-Hofilena, C., & Gutierrez, E. (1995). *Boss: 5 case studies of local politics in the Philippines*. (J. F. Lacaba, Ed.). Manila: Philippine Center for Investigative and Journalism Institute for Popular Democracy.
- Rosser, A. (2012). Realising Free Health Care for the Poor in Indonesia: The Politics of Illegal Fees. *Journal of*

- Contemporary Asia*, 42(2), 255–275.
<https://doi.org/10.1080/00472336.2012.668351>
- Santoso, P., Bayo, L. N., Lopo, Y. H., & Sudirman. (2018). Kecerdikan Rezim Lokal Menyikapi Konsentrasi Uang: Transformasi Paternalisme Menjadi Oligarki. Dalam L. N. Bayo, P. Santoso, & W. P. Samadhi (Ed.), *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita* (hlm. 121–155). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Polgav Fisipol UGM, University of Oslo.
- Satha-Anand, C., McCargo, D., Pathmanand, U., & Sugunnasil, W. (2007). *Rethinking Thailand's Southern Violence*. (D. McCargo, Ed.). Singapore: NUS Press.
- Selee, A. (2011). *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Stokke, K. (2017). Politics of citizenship: Towards an analytical framework. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 71(4), 193–207.
<https://doi.org/10.1080/00291951.2017.1369454>
- Tadjoeddin, M. Z., Yumna, A., Gultom, S. E., Rakhmadi, M. F., Hidayat, M. F., & Suryahadi, A. (2016). *Inequality and Stability in Democratic and Decentralized Indonesia*. The SMERU Research Institute.
- Tomsa, D. (2010). Indonesian Politics in 2010: the Perils of Stagnation. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46(3), 309–328. <https://doi.org/10.1080/00074918.2010.522501>
- Turner, M., & Podger, O. (2003). *Desentralisation in Indonesia: Redesigning the State*. Canberra: Asia Pasific Press.

- USAID. (2000). *Transition to a Prospering and Democratic Indonesia*. Jakarta.
- Warburton, E., & Aspinall, E. (2019). Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 255–285. <https://doi.org/10.1355/cs41-2k>
- White, R., & Smoke, P. (2005). East Asia Decentralizes. Dalam *The International Bank for Reconstruction and Development* (hlm. 1–24). Washington DC: The World Bank.
- Willis, E., Garman, C. da C. B., & Haggard, S. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7–56.
- WorldBank. (2003). *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report (Report No. 26191-IND)*. Washington DC.

25 Tahun Kemudian: Politik Dinasti dan Dominasi Elit di Tingkat Subnasional

Yoes C. Kenawas

Northwestern University (Evanston, IL)

Pendahuluan

Ketika Suharto *lengser keprabon* 25 tahun yang lalu, tidak terbayangkan bahwa pola penguasaan politik oleh sekelompok elit yang memiliki hubungan kekerabatan akan menyebar ke hampir seluruh pelosok Indonesia. Masyarakat dan aktivis berharap sistem demokrasi yang baru dapat memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang identik dengan rezim Orde Baru. Namun, kenyataan berkata lain. 25 tahun setelah tumbanganya Suharto, Indonesia menyaksikan praktik politik dinasti yang makin menjamur, baik pada tingkat nasional maupun subnasional (provinsi dan kabupaten/kota). Data hasil pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 menunjukkan ada sekitar 135 politisi dinasti yang keluar sebagai pemenang dan kemudian berkuasa di daerah mereka masing-masing. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila ada pernyataan bahwa politik dinasti telah menjadi sebuah kenormalan baru (*new normal*) dalam lanskap politik Indonesia hari ini (Kenawas 2020).

Hadiz (2010) pernah mengatakan bahwa demokratisasi dan desentralisasi yang terjadi pasca-Orde Baru sejatinya tidak serta merta mengancam oligarki dan orang kuat (*strongmen*) di tingkat lokal. Sebaliknya, berbagai aktor predatori tersebut dapat menyesuaikan diri dengan aturan main yang baru dalam alam demokrasi; mereka mampu membajak agenda reformasi untuk terus mempertahankan kuasa mereka (Hadiz 2010, 3). Membangun organisasi politik berbasis keluarga guna memonopoli kekuasaan formal (baca: politik dinasti) menjadi salah satu strategi alternatif

yang dapat ditempuh oleh politisi yang ingin terus melanggengkan kekuasaan mereka.

Fenomena kemunculan politik dinasti ini telah menarik perhatian para sarjana ilmu sosial dan politik di Indonesia dan mancanegara. Namun, hingga saat ini belum ada studi yang konklusif mengenai gambaran besar praktik dinasti politik di Indonesia. Kebanyakan studi yang ada saat ini hanya memotret beberapa kasus politik dinasti di berbagai daerah, seperti Banten (Okamoto 2004; Okamoto and Hamid 2008; Agustino 2010), Sulawesi Selatan (Buehler 2007, 2013), dan Pekalongan (Savirani 2016). Kecuali studi yang dilakukan oleh Aspinall dan As'ad (2016) dan Buehler (2018), berbagai studi mengenai politik dinasti hanya fokus pada keluarga yang mampu memenangkan pertarungan politik di satu daerah tanpa perbandingan yang sistematis, misalnya dengan membandingkan kemunculan politik dinasti di daerah lain atau membahas mengenai kegagalan politisi dalam membangun dinasti politik mereka. Akibatnya, ada kesan bahwa dinasti politik adalah sebuah organisasi politik yang maha kuat. Nyatanya, banyak politisi mengalami kegagalan dalam membentuk dinasti politik mereka.

Tulisan ini bertujuan memberikan gambaran awal mengenai praktik politik dinasti di Indonesia, khususnya pada tingkat subnasional. Argumen utama dari tulisan ini adalah praktik politik dinasti telah menjadi sebuah fitur yang tak terpisahkan dalam wajah demokrasi Indonesia hari ini. Maraknya praktik politik dinasti merupakan dampak dari institusi yang ramah terhadap politisi yang ingin membangun dinasti politiknya.

Selain itu, dari sisi pemilih, praktik politik dinasti marak karena pemilih tidak serta merta menolak kehadiran politisi dinasti dalam perhelatan pilkada. Lebih lanjut, kehadiran politik dinasti pada tingkat subnasional mendistorsi hal-hal yang seharusnya dirayakan dalam sebuah demokrasi, misalnya keterwakilan perempuan dan regenerasi politik.

Tulisan ini terbagi atas tiga bagian. Bagian pertama akan membahas secara ringkas beberapa studi terdahulu mengenai fenomena munculnya dinasti politik di Indonesia pasca-Orde Baru. Bagian kedua dari tulisan ini akan memaparkan beberapa temuan terkait kemunculan dinasti politik di tingkat lokal. Kesimpulan dan arah penelitian selanjutnya terkait maraknya dinasti politik di Indonesia akan menjadi penutup tulisan ini.

Studi Terdahulu

Maraknya praktik politik dinasti setelah jatuhnya rezim otoriter Orde Baru telah menarik minat ahli politik Indonesia untuk mengkaji fenomena ini. Ada beberapa ahli yang mendekati fenomena politik dinasti ini melalui kacamata analisis institusionalisasi partai. Harjanto (2011), misalnya, berargumen bahwa kemunculan dinasti politik tidak lepas dari lemahnya institusionalisasi partai politik (parpol) di Indonesia. Ikatan yang lemah antara parpol, kandidat, dan pemilih, sistem pilkada dan pemilihan umum (pemilu) yang mengutamakan figur individu dibandingkan partai, dan besarnya biaya untuk operasional partai dan kampanye kompetisi elektoral--termasuk kebutuhan untuk melakukan politik uang (*money politics*)--mendorong parpol untuk

semakin bersikap pragmatis dan permisif terhadap praktik politik dinasti. Politisi dinasti dinilai memiliki sumberdaya—baik material maupun non-material—untuk memenangkan pilkada dan pemilu, apalagi jika keluarga mereka masih menjabat sebagai petahana (*incumbent*). Argumen Harjanto (2011) mendukung temuan berbagai studi serupa di negara lain seperti India (Chhibber 2011), Bangladesh (Amundsen 2013), Filipina (Teehankee 2018), dan Thailand (Nishizaki 2018) yang menyatakan bahwa maraknya praktik dinasti politik tidak lepas dari lemahnya institusionalisasi parpol yang harus bertahan dalam lingkungan kompetisi elektoral yang sengit.

Sebaliknya, Mietzner (2016) dalam studinya mengenai dinasti politik Sukarno yang menguasai Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) berargumen langgengnya dinasti politik dalam sebuah partai tidak serta merta bisa disimpulkan bahwa partai tersebut memiliki tingkat institusionalisasi partai yang rendah. Dominasi trah Sukarno atas PDIP justru tercipta karena keluarga tersebut mampu membangun basis institusi yang solid, menciptakan keberpihakan ideologis yang jelas, dan memelihara rasa keterwakilan para pendukung utama mereka (Mietzner 2016, 356). Menariknya, analisis Mietzner menunjukkan bahwa, sampai batas tertentu, pola dominasi politisi dinasti pada sebuah sistem pemilu yang berorientasi pada kandidat (*candidate-centered*) ternyata memiliki kemiripan politik dinasti di negara-

negara yang sistem kepemiluannya lebih berorientasi pada partai (*party-centered*).⁴

Perdebatan tersebut menunjukkan bahwa politik dinasti bukan monopoli sistem politik tertentu. Politik dinasti dapat muncul dalam sebuah sistem politik yang berfokus pada partai politik maupun dalam sebuah sistem elektoral yang kandidat-sentris. Politik dinasti dapat muncul pada negara yang dengan institusionalisasi partai politik yang tinggi—misalnya Amerika Serikat, Jepang, Norwegia, dan Inggris—dan di negara yang institusionalisasi partainya buruk, antara lain Indonesia, Thailand, Filipina, dan Bangladesh. Memang, pada negara dengan institusionalisasi partai yang buruk, prevalensi kemunculan politik dinasti memang nampak lebih tinggi. Namun, hal tersebut bukan berarti tingkat institusionalisasi partai yang buruk adalah satu-satunya biang kerok kemunculan politik dinasti.

Memang, hingga saat ini sebab utama maraknya praktik politik dinasti belum bisa disimpulkan secara pasti. Para peneliti politik dinasti sangat berhati-hati ketika menyimpulkan temuan mereka mengenai maraknya politik dinasti di Indonesia. Buehler (2013) menyatakan bahwa maraknya praktik politik dinasti adalah satu pertanda atas berbagai permasalahan struktural dalam demokrasi di Indonesia. Praktik jual-beli suara (Muhtadi 2020), patronase atas birokrasi oleh petahana (Pierskalla dan Sacks 2019),

⁴ Lihat misalnya Fiva dan Smith (2016)

dan mobilisasi birokrasi oleh politisi pada masa pemilu (Berenschot 2017) adalah praktik yang jamak dijumpai dalam setiap gelaran pemilu dan pemilu kada di seluruh Indonesia. Namun, kenyataannya tidak semua politisi (khususnya petahana) di Indonesia yang mencoba peruntungan mereka membentuk dinasti politik mampu untuk mewujudkan cita-cita mereka, meskipun mereka beroperasi dalam situasi struktural dan institusional yang seragam. Lebih lanjut, beberapa faktor lain yang telah ditemukan oleh peneliti sebelumnya—misalnya teori popularitas nama keluarga sebagai sebuah merek (Feinstein 2010)—juga tidak sepenuhnya menjelaskan mengapa ada variasi kesuksesan pembentukan dinasti politik. Ini menunjukkan bahwa pewarisan kekuasaan bukanlah sebuah keniscayaan atau sesuatu yang mudah untuk dilakukan oleh setiap politisi. Dinasti politik bukan sebuah entitas yang maha kuasa. Kehatian-hatian dalam menyimpulkan bahwa dinasti politik adalah sebuah entitas yang sangat berkuasa sehingga dapat dengan mudah mereplikasi kekuasaan mereka juga telah diingatkan oleh Aspinall dan As'ad (2016) dan Savirani (2016).

Penulis berpendapat, guna mendapatkan penjelasan yang utuh mengenai sebab musabab munculnya dinasti politik, salah satu cara yang harus ditempuh adalah dengan melihat semesta kasus kemunculan dinasti politik. Sayangnya, data komparasi pada tingkat nasional masih sangat terbatas. Hanya beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Jepang (Smith 2018), Thailand (Nishizaki 2022), dan Filipina, yang memiliki data lengkap mengenai politik dinasti. Membangun set data sembari

menganalisis kemunculan dinasti politik di negara seperti Indonesia dapat ditempuh guna menambal celah tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut, peneliti dapat menggunakan strategi “*scalling down*,” yakni dengan memetakan berbagai upaya pembentukan politik dinasti pada tingkat subnasional dan mengontrol variabel yang ada pada tingkat nasional, seperti institusi pemilihan, kondisi umum kepartaian, durasi demokratisasi, dan lain sebagainya.⁵ Hasil analisis tersebut nantinya dapat digunakan sebagai basis untuk membangun hipotesis dan mengujinya dengan data perbandingan antar negara.

Langkah pertama untuk melakukan strategi “*scalling down*” adalah dengan membuat daftar mengenai upaya pembentukan dinasti dan membaca mana kasus yang berhasil dan gagal di suatu negara. Bagian selanjutnya dari tulisan ini akan mencoba untuk memaparkan temuan awal dalam penyusunan set data upaya pembentukan dinasti politik pada tingkat subnasional dan apa yang bisa ia ceritakan mengenai lanskap politik Indonesia 25 tahun setelah tumbangannya rezim Orde Baru.

⁵ *Scalling down* adalah strategi riset dalam perbandingan politik yang dipopulerkan oleh ilmuwan ilmu politik Richard Snyder (2001).

Dinasti Politik Pada Tingkat Subnasional

Dinasti politik pada tingkat subnasional yang kita lihat hari ini adalah sebuah fenomena kontemporer dalam politik Indonesia. Benar bahwa pewarisan kekuasaan secara turun temurun dapat dijumpai dalam berbagai periode kesejarahan di Nusantara, baik sebelum maupun setelah terbentuknya Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa modern. Sebagai contoh, pewarisan kekuasaan oleh para aristokrat di Jawa, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Timur pada masa kolonialisme Belanda dan awal kemerdekaan telah dibahas secara panjang lebar oleh berbagai ahli, seperti Sutherland (1979) dan Reid (2014). Namun, fenomena politik dinasti yang muncul hari ini benar-benar berbeda dibandingkan periode sebelumnya.

Ada dua alasan yang menjadi dasar argumen mengapa fenomena politik dinasti yang ada hari ini berbeda dibandingkan periode sebelumnya. Pertama, pewarisan kekuasaan politik yang terjadi pada hari ini tidak berlangsung secara otomatis. Setiap kerabat politisi yang ingin menduduki jabatan politik publik harus berkompetisi dalam pemilu atau pilkada. Akibatnya, akan selalu ada peluang bagi kerabat politisi kalah dalam pemilu dan gagal melanjutkan tongkat estafet kepemimpinan atau memperluas basis kekuasaan politik keluarga. Beberapa jabatan—seperti jabatan struktural dalam partai politik atau jabatan birokrasi negara—memang dapat diisi oleh anggota keluarga politisi yang sedang atau pernah berkuasa sebelumnya tanpa mereka perlu bersusah payah mendapatkan posisi tersebut. Namun, untuk posisi yang terbuka untuk publik—misalnya kepala atau wakil kepala daerah

dan anggota DPR atau DPRD—kerabat politisi harus berjibaku merebut dukungan pemilih, meski mereka tentu diuntungkan dengan status mereka sebagai kerabat politisi. Kondisi ini jelas berbeda dengan pengisian jabatan publik pada masa kolonial Belanda. Pada masa tersebut, seorang bupati memiliki hak untuk mewarisi jabatannya secara langsung pada anggota keluarganya, meski terkadang hak tersebut dapat saja sewaktu-waktu dicabut oleh pemerintah kolonial yang berkuasa saat itu, tergantung kepentingan politik mereka.

Alasan kedua adalah latar belakang politisi dinasti hari ini kebanyakan bukan berasal dari kalangan aristokrat seperti pada masa kolonial. Ahli seperti van Klinken (2007) dan Istania (2022) telah mencatat bahwa kalangan bangsawan dan aristokrat lokal mengalami kesulitan dalam memenangkan kompetisi elektoral, meski mereka memiliki modal kultural yang selaras dengan budaya masyarakat setempat. Birokrat dan pengusaha adalah dua jenis profesi yang digeluti oleh para politisi dinasti sebelum mereka terjun dalam kompetisi elektoral. Namun, perlu dicatat bahwa birokrat hari ini bukanlah priayi berdarah biru seperti yang dikemukakan oleh Sutherland (1979) dalam studinya yang fenomenal mengenai priayi di Jawa. Lebih lanjut, meski di beberapa daerah ada keluarga aristokrat yang juga mampu membentuk dinasti politik, namun nyatanya status aristokrat atau bangsawan tidak serta merta berkontribusi pada kemenangan

elektoral mereka.⁶ Beberapa keluarga aristokrat memang berhasil membangun politik dinasti dalam era demokratisasi. Mereka, antara lain, keluarga almarhum Sultan Bima Ferry Zulkarnain dan keluarga Bantilan yang merupakan keturunan raja di Tolitoli. Kedua keluarga ningrat ini merupakan contoh anomali ketimbang sebuah kenormalan dalam praktik politik dinasti di Indonesia. Selebihnya, kaum bangsawan yang mencoba kembali membangkitkan kuasa mereka dengan hanya mengandalkan legitimasi kultural semata, akan berujung pada kegagalan dalam upaya mereka membangkitkan kekuasaan tradisional dalam era demokratisasi (van Klinken 2010).

Lalu, seperti apa wajah dinasti politik di Indonesia hari ini? Ada empat hal yang harus diperhatikan saat kita berupaya memahami wajah dinasti politik di Indonesia saat ini. Pertama, jumlah dinasti politik di Indonesia terus bertumbuh secara pesat dalam 10 tahun terakhir. Studi identifikasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2013 memperkirakan ada sekitar 40 politisi dinasti yang mewakili 29 keluarga berpengaruh (Kemendagri 2013). Jumlah ini belum termasuk politisi dinasti yang mencalonkan diri namun kalah dalam pilkada antara tahun 2005 hingga 2013. Jumlah politisi dinasti yang kemudian menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah meningkat pesat dalam periode 2015 hingga

⁶ Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebuah pengecualian. Sultan Yogyakarta secara otomatis menjabat sebagai gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

2018. Menurut catatan penulis, ada sekitar 135 politisi dinasti yang menduduki kursi kepala daerah atau wakil kepala daerah hasil pemilu serentak tahun 2015, 2017, dan 2018.⁷ Artinya, ada kenaikan lebih dari 3 kali lipat jumlah politisi dinasti yang menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah berdasarkan data Kemendagri tahun 2013. Lebih lanjut, jumlah ini belum termasuk politisi dinasti yang mencalonkan diri, namun kalah dalam pilkada serentak tahun 2015, 2017, dan 2018, misalnya: Novirzah Djazuli (anak mantan Wali Kota Pagaram alm. Djazuli Kuris) dalam pilkada Kota Pagaram tahun 2018; Sultan B. Najamudin (adik mantan Gubernur Bengkulu alm. Agusrin Najamudin) dalam pilkada Provinsi Bengkulu tahun 2015; atau Ivan Sarundajang (anak mantan Gubernur Sulawesi Utara alm. Sinyo Harry Sarundajang) dalam pilkada Kabupaten Minahasa tahun 2018.

Ada tiga hal yang berkontribusi pada melonjaknya jumlah politisi dinasti, baik yang berhasil maupun gagal, per akhir 2018. Pertama, kenaikan jumlah politisi dinasti yang berlaga di pilkada seiring dengan habisnya masa jabatan (*term limit*) petahana yang telah menjabat selama dua antara periode 2005 hingga 2015. Mereka yang termasuk dalam kategori suksesi langsung (*direct succession*) ini, antara lain: Wali Kota Cianjur terpilih hasil pilkada 2015 Irvan Rivano Muchtar yang menggantikan ayahnya, Tjetjep

⁷ Dalam tulisan sebelumnya, penulis mengemukakan ada 117 politisi dinasti yang menduduki kursi kepala daerah atau wakil kepala daerah hasil pemilu serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 (Kenawas 2020). Jumlah ini bertambah menjadi 135 setelah penelitian lebih lanjut.

Muchtar Soleh; Anne Ratna Mustika yang menggantikan suaminya, Dedi Mulyadi, sebagai Bupati Purwakarta pada tahun 2018; dan Puput Tantriana Sari yang menggantikan suaminya, Hassan Aminuddin sebagai Bupati Probolinggo. Kedua, ada pula di antara mereka yang melanjutkan kepemimpinan di daerah masing-masing setelah ada jeda minimal satu periode (*indirect succession*). Mereka yang termasuk dalam kategori ini, antara lain: Kusdinar Untung Yuni Sukowati, putri dari mantan Bupati Sragen periode 2001-2011 Untung Wiyono; Afridawati, istri dari mantan Bupati Simeulue periode 2002-2012; dan Iswanti, putri dari mantan Bupati Seruyan periode 2003-2013 Darwan Ali. Terakhir, ada ambisi perluasan kekuasaan politisi-baik lintas kamar (legislatif - eksekutif, atau *cross-chamber expansion*)), lintas daerah (*lateral expansion*), atau lintas tingkat pemerintahan (provinsi - kabupaten/kota, atau *vertical expansion*)--juga berkontribusi pada naiknya jumlah politisi dinasti yang berlaga antara tahun 2015 hingga 2018. Mereka yang termasuk dalam kategori ini, antara lain: Ika Puspitasari (adik dari Bupati Mojokerto periode 2010-2018 Mustofa Kamal Pasa) yang keluar sebagai pemenang pilkada Kota Mojokerto tahun 2018; Umi Mastikah (istri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kalimantan Tengah Sriosako) yang keluar sebagai Wakil Wali Kota Palangkaraya; Hendri Septa (anak dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Partai Amanat Nasional Muhammad Asli Chaidir) yang menang sebagai Wakil Wali Kota Padang.

Dalam pilkada tahun 2020, tren politik dinasti ini terus berlanjut. Dalam pilkada tahun 2020, ada sekitar 164 kandidat yang

dapat dikategorikan sebagai politisi dinasti. Dari jumlah tersebut, 81 kandidat dinasti mampu keluar sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah terpilih, dan 83 lainnya gagal memenangkan pilkada tahun 2020. Satu hal yang perlu digarisbawahi mengenai partisipasi politisi dinasti dalam pilkada tahun 2020 adalah ikut berlagnya anggota keluarga politisi nasional dalam perhelatan akbar tersebut. Tidak tanggung-tanggung, dua anggota keluarga Presiden Joko Widodo, putri Wakil Presiden K.H. Ma'ruf Amin, keponakan Menteri Pertahanan Prabowo Subianto, adik Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo, dan adik Menteri Tenaga Kerja Ida Fauziyah turut ambil bagian dalam pilkada tahun 2020. Putra pertama Presiden Joko Widodo, Gibran Rakabuming Raka, memenangkan pilkada dengan calon tunggal di Kota Surakarta. Sedangkan, menantu Presiden Joko Widodo, Bobby Arifin Nasution, mampu mengalahkan petahana dalam pilkada di Kota Medan. Namun, nasib berkata lain untuk Rahayu Saraswati (keponakan Prabowo Subianto), Siti Nur Azizah (putri K.H. Ma'ruf Amin), Irman Yasin Limpo (adik Syahrul Yasin Limpo), dan Titik Masudah (adik Ida Fauziyah) yang harus gigit jari karena kalah dalam pilkada di Tangerang Selatan dan Kabupaten Mojokerto.

Pertumbuhan dinasti yang pesat dalam kurun waktu kurang lebih 10 tahun terakhir, dan pola suksesi dan perluasan kekuasaan dari satu politisi ke anggota keluarganya, menunjukkan bahwa kemunculan politik dinasti didorong oleh lingkungan institusional yang "bersahabat" terhadap praktik politik kekeluargaan. Pertanyaannya, lingkungan institusional seperti apa yang "bersahabat" terhadap praktik politik dinasti? Pertama,

lingkungan institusional yang memaksa pemilu bertumpu pada daya tarik individu politisi (*candidate-centered*), bukan ideologi dan *platform* partai (Ufen 2008). Dalam situasi demikian, memiliki nama besar keluarga adalah sebuah awalan yang baik bagi kerabat politisi untuk selangkah lebih maju dibandingkan calon non-dinasti (Feinstein 2010). Namun, harus dicatat bahwa nama besar keluarga bukan jaminan bagi kerabat politisi dapat dengan mudah memenangkan kompetisi elektoral. Kekalahan Nur Azizah dan Rahayu Saraswati di Tangerang Selatan, Irman Yasin Limpo di Makassar, dan Titik Masudah di Kabupaten Mojokerto merupakan bukti bahwa nama besar keluarga tidaklah cukup bagi politisi dinasti untuk memenangkan pilkada.

Kedua, lingkungan institusional yang mengizinkan keputusan pencalonan partai politik (*parpol*) dibuat di balik ruang tertutup (*black box*), tidak didasari pedoman yang jelas dan transparan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, sebuah situasi dimana institusionalisasi partai sangat rendah (Harjanto 2011). Dalam lingkungan institusional yang demikian, proses pengambilan keputusan terkait pencalonan akan bergantung pada preferensi pejabat teras *parpol* (khususnya ketua umum), mahar politik, popularitas kandidat, dan/atau kemampuan kandidat untuk membiayai kampanye mereka (Buehler dan Tan 2007). Politisi dinasti memiliki modal untuk memenuhi seluruh prasyarat tak tertulis tersebut. Terakhir, lingkungan institusional yang “bersahabat” terhadap praktik politik dinasti adalah sebuah lingkungan dimana tidak ada larangan hukum atas praktik politik dinasti yang dilakukan oleh

politisi dan kerabatnya. Diskusi mengenai larangan politik dinasti atau pembatasan politik dinasti melalui masa jeda satu periode praktis sudah selesai setelah Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa praktik politik dinasti tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. Terlepas dari etis atau tidaknya politik dinasti, satu hal yang pasti adalah konstitusi sudah menjamin kebebasan politisi untuk berpartisipasi dalam pemilu dan pilkada, terlepas latar belakang kekerabatan mereka.

Terkait dengan jumlah seluruh dinasti politik di atas, hal kedua yang harus diperhatikan sehubungan dengan upaya kita memahami wajah dinasti politik di Indonesia saat ini adalah masih banyaknya dinasti politik dan anggotanya yang belum secara utuh mampu direkam oleh peneliti manapun saat ini. Jumlah politisi dinasti yang diungkapkan di atas hanyalah mereka yang mampu dideteksi karena ada anggota keluarga mereka pernah bersaing merebut posisi kepala daerah. Penulis meyakini bahwa jumlah tersebut akan jauh lebih besar ketika peneliti juga mengikutsertakan dinasti politik atau politisi dinasti yang duduk di kursi legislatif, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Sayangnya, tidak seperti Filipina yang memiliki catatan kependudukan sipil yang dapat diakses secara terbuka, Indonesia tidak memiliki data yang dapat diakses secara terbuka dan mudah oleh peneliti. Dengan adanya data kependudukan sipil yang dapat diakses secara terbuka, peneliti dapat memetakan jaringan kekerabatan politisi secara lebih utuh. Oleh karena itu, jumlah dinasti politik dan politisi dinasti yang diungkapkan di atas

adalah jumlah konservatif. Jumlah sesungguhnya akan jauh lebih besar dibandingkan data di atas.

Ketiga, praktik politik dinasti hari ini mampu “membajak” narasi-narasi yang diasosiasikan dengan kemajuan dalam demokrasi. Misalnya, narasi mengenai meningkatnya jumlah kandidat dan kepala daerah perempuan adalah sebuah kemajuan dalam demokrasi yang sudah sepatutnya diselebrasi. Namun, jika ditilik lebih dalam, ternyata banyak kandidat dan kepala daerah perempuan yang merupakan bagian dari dinasti politik. Hal ini tentu menghadirkan sebuah tanda tanya besar mengenai kualitas keterwakilan perempuan dalam politik. Kecurigaan bahwa kepala daerah perempuan hanyalah “pion” dari kerabat laki-laki mereka seringkali menjadi beralasan. Ini terjadi ketika, misalnya, mereka terlibat dalam kasus korupsi yang juga melibatkan suami atau kerabat laki-laki mereka. Ditangkapnya Wali Kota Cimahi Atty Suharty dan suami yang mantan Wali Kota Cimahi Itoch Tohija pada tahun 2016, atau kasus korupsi yang melibatkan Bupati Probolinggo Puput Tantriana Sari dan suami yang juga mantan Bupati Probolinggo Hasan Aminuddin pada tahun 2021, adalah dua contoh kasus yang menegaskan kecurigaan bahwa kepala daerah perempuan anggota dinasti politik hanyalah pion dari kerabat laki-laki mereka. Penelitian Dewi (2017) juga menemukan kecenderungan bahwa patron politik laki-laki membatasi ruang gerak untuk mengambil terobosan inisiatif dan kebijakan kepala daerah perempuan yang berlatar belakang dinasti politik.

Demikian halnya dengan narasi politisi muda atau politisi milenial yang selalu digaungkan dalam setiap perhelatan pemilu dan pilkada. Keterlibatan politisi muda dalam kompetisi elektoral adalah sesuatu yang diharapkan dalam demokrasi karena hal tersebut menjadi sebuah pertanda atas berjalannya regenerasi politik. Idealnya, politisi muda yang masuk dalam kompetisi elektoral adalah mereka yang sudah membangun kredibilitas dan rekam jeaknya dalam partai politik, organisasi yang terafiliasi dengan partai politik, atau organisasi lainnya. Namun, kenyataannya banyak politisi muda yang ternyata lahir dari rahim dinasti politik. Menurut catatan penulis, ada sekitar 47 politisi dinasti berusia 40 tahun atau kurang yang berkompetisi dalam pilkada 2020. Mereka adalah anak, menantu, istri, atau adik dari politisi yang pernah menduduki jabatan publik. 31 dari 47 politisi dinasti tersebut keluar sebagai pemenang pilkada, baik sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, diantaranya Pilar Saga Ichsan (keponakan mantan Gubernur Banten Ratu Atut Choisyah dan putra dari Bupati Serang Ratu Tatu Chasanah) di Tangerang Selatan, Rezita Meylani Yopi (istri mantan Bupati Indagiri Hulu Yopi Arianto) di Indragiri Hulu, Gibran Rakabuming Raka di Surakarta, Bobby Arifin Nasution di Medan. Banyaknya politisi muda yang merupakan bagian dari dinasti politik tentu menimbulkan kekhawatiran bahwa regenerasi bukan terjadi pada sistem politik secara keseluruhan, melainkan regenerasi kekuasaan dinasti. Apalagi jika regenerasi dinasti tersebut dilakukan secara “karbitan”, yakni situasi ketika politisi muda anggota dinasti politik dipaksakan untuk dinominasikan padahal yang bersangkutan tidak memiliki rekam jejak yang mumpuni dalam

bidang apapun. Akibatnya, seperti dikemukakan oleh Nurhasim (2021), yang kemudian muncul adalah kandidat 4L atau *“lu lagi, lu lagi.”*

Lebih lanjut, sama seperti kecurigaan atas kualitas politisi perempuan anggota dinasti politik, kecurigaan bahwa politisi muda hanya merupakan pion dari orang tua mereka juga cukup beralasan. Kecurigaan ini muncul ketika ada beberapa politisi muda yang juga terjerat kasus korupsi. Kasus korupsi yang melibatkan Wali Kota Kendari Adriatma Dwi Putra dan ayahnya, Asrun, yang saat itu berstatus sebagai calon gubernur Sulawesi Tenggara merupakan sebuah bukti yang memperkuat kecurigaan tersebut.

Hal terakhir yang harus diperhatikan terkait dengan maraknya praktik politik dinasti di Indonesia adalah fakta bahwa pemilih tidak serta merta menolak keberadaan politisi dinasti. Survei tahun 2014 yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan IFES menyatakan bahwa 46 persen responden menyatakan bahwa mereka tidak setuju atas praktik politik dinasti dan menyatakan bahwa politik dinasti berdampak buruk bagi Indonesia (Kompas 2014). Hanya 9 persen responden survei tersebut yang menyatakan bahwa mereka setuju atas praktik politik dinasti. Kenyataannya, politisi dinasti mampu untuk terus mendulang dukungan dari pemilih. Fakta ini mengindikasikan bahwa politisi dinasti masih dapat memenangkan dukungan pemilih. Meski ada kecurigaan bahwa terpilihnya anggota dinasti politik dalam pilkada disebabkan karena kemampuan mereka untuk mengubah lapangan permainan menjadi tidak seimbang,

namun penting untuk diingat bahwa ada banyak politisi dinasti yang juga kalah dalam pilkada. Terlepas dari dugaan kecurangan tersebut, banyaknya politisi dinasti yang gagal memenangkan dukungan pemilih mengindikasikan bahwa pemilih-pun tidak serta merta mendukung anggota dinasti politik.

Singkatnya, sikap pemilih terhadap politik dinasti sebenarnya ambivalen. Meski secara normatif mereka menolak praktik politik dinasti, namun pada kenyataannya pemilih akan terlebih dulu melihat sosok yang bertarung dalam pilkada. Survei yang dilakukan oleh penulis sebelum pilkada serentak tahun 2020 menunjukkan 53,2% responden berada di posisi netral dan cenderung mungkin mendukung kandidat yang memiliki hubungan keluarga dengan kepala daerah yang sedang menjabat. Angka ini harus dipahami sebagai sebuah pernyataan bahwa sikap responden sebenarnya ambivalen, tidak serta merta mendukung atau menolak kandidat dinasti. Mereka yang cenderung mendukung kandidat dinasti menyatakan bahwa mereka mempertimbangkan berbagai faktor—seperti kinerja kerabat si kandidat saat menjabat, reputasi keluarga kandidat, kenal dengan anggota keluarga besar kandidat dinasti, dan kesamaan asal daerah—sebagai hal yang memengaruhi pandangan mereka terhadap keikutsertaan politisi dinasti dalam pilkada. Temuan ini mengoreksi temuan LSI dan IFES tahun 2014.

Kesimpulan dan Penutup: Dinasti Politik dan 25 Tahun Demokrasi Indonesia

Dalam studinya mengenai dominasi dinasti politik di Banten, Agustino (2010) berargumen bahwa proses demokrasi di Banten gagal mencapai tujuan mendirikan sebuah institusi demokrasi modern di provinsi yang terletak di ujung Barat Pulau Jawa tersebut. Alih-alih menghasilkan sistem politik demokrasi modern, logika politik kekeluargaan telah membajak demokrasi elektoral di Banten dan berujung pada mengakarnya dinasti politik di Banten. Lebih lanjut, politisi dinasti yang menjabat dengan mudah menggunakan kekuasaannya memobilisasi birokrasi dan memanfaatkan berbagai sumber daya negara untuk membangun jaringan patronase politik (Agustino 2014). Patronase politik tersebut ujung-ujungnya dimanfaatkan untuk membantu anggota keluarga sang politisi dinasti yang bertarung dalam kancah pemilu dan/atau pilkada seperti hasil pengamatan Agustino (2014) di Provinsi Jambi atau Buehler (2013) di Sulawesi Selatan.

Penulis pernah berargumen bahwa politik dinasti telah menjadi sebuah kenormalan baru (*new normal*) dalam lanskap politik Indonesia hari ini (Kenawas 2020). Buehler (2013) juga pernah mengemukakan, "Sekali lagi, nampaknya dinasti mungkin adalah sebuah produk turunan yang tak terhindarkan dari ada demokrasi di tingkat lokal." Tulisan ini memperkuat argumen tersebut: politik dinasti masih akan menjadi salah satu fitur utama politik Indonesia selain karakteristik utama lainnya, seperti pengaruh Islam dalam demokratisasi di Indonesia (Hefner 2000), keberlanjutan pengaruh militer dalam politik Indonesia (Sambhi

2021), dan politik sebagai arena pertarungan pertahanan kekayaan (Winters 2013). Bahwa monopoli dinasti di Indonesia hari ini masih bersifat sementara seperti apa yang dikemukakan Buehler (2018) tidak serta merta menafikan fakta bahwa praktik dinasti politik telah dan akan terus menjamur di Indonesia.

Dalam sebuah diskusi sesaat setelah pelantikan Ferdinand “Bongbong” Marcos Jr. sebagai Presiden Filipina yang diselenggarakan oleh Djokosoetono Research Center Fakultas Hukum Universitas Indonesia (DRC FHUI) pada tanggal 25 Juli 2022, beberapa aktivis demokrasi di Filipina menyatakan bahwa bagi mereka politik dinasti adalah sebuah fakta politik yang tak dapat lagi dihindarkan. Ambisi untuk sepenuhnya menghilangkan praktik politik dinasti hanya akan menghabiskan waktu, sumber daya, dan energi, yang akhirnya berujung pada kekecewaan. Politik dinasti dan dinasti politik akan selalu ada selama tidak ada aturan mendasar yang secara eksplisit melarang adanya praktik politik dinasti—sebuah langkah yang pernah ditempuh pemerintah pusat dan DPR namun kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Lebih lanjut, alih-alih fokus pada menghilangkan dinasti politik, yang seharusnya dilakukan adalah menemukan cara bagaimana mengubah insentif politisi dinasti untuk tidak lagi fokus pada kepentingan jangka pendek.

Penulis sepakat dengan penilaian tersebut. Penulis berpendapat bahwa politik dinasti hanyalah puncak dari gunung es permasalahan struktural dan institusional yang lebih besar di Indonesia. Berbagai masalah struktural dan institusional dalam sistem demokrasi Indonesia hari ini—seperti beratnya persyaratan

bagi kandidat independen untuk berkompetisi dalam pilkada, keterbatasan sumber daya dan wewenang Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menindak berbagai pelanggaran pemilu, kebebasan berpendapat yang semakin terkekang melalui berbagai instrumen hukum pidana-perlu diselesaikan lebih dulu jika kita ingin memitigasi dampak negatif yang dihasilkan oleh praktik politik dinasti.

Penting untuk dicatat bahwa argumen di atas tidak berarti bahwa praktik politik dinasti yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) harus dinormalisasi dan dianggap tidak problematik secara etika. Politik dinasti dalam bentuknya saat ini sangat problematik bagi demokrasi yang dicita-citakan ketika Indonesia melakukan transisi demokrasi pada tahun 1998. Politik dinasti, seperti telah dipaparkan di atas, adalah representasi sempurna dari KKN. Prinsip transparansi, meritokrasi, akuntabel, dan demokratis hampir tidak ada dalam kebanyakan praktik politik dinasti di Indonesia.

Menjamurnya dinasti politik merupakan sebuah pengingat penting bahwa 25 tahun setelah berakhirnya rezim Orde Baru tumbang, warisannya masih lestari dan bahkan ikut terdesentralisasi ke tingkat lokal dan menyebar ke seluruh wilayah Indonesia. Upaya untuk meminimalisir dampak negatif politik dinasti hanya dapat dilakukan jika kita bisa memahami struktur insentif politisi dinasti. Dengan mengubah struktur insentif politisi dinasti, kita mungkin bisa menemukan keseimbangan baru dimana dinasti politik akan lebih mementingkan aspirasi konstituennya dan memiliki horizon waktu yang lebih panjang.

Dengan horizon waktu yang lebih panjang, diharapkan politisi dinasti akan lebih tertarik untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan dibandingkan mengejar kepentingan predatoris sesaat. Namun, untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan reformasi yang lebih menyeluruh atas berbagai aspek kehidupan politik.

Referensi

- Agustino, L. (2010). Dinasti Politik Pasca-Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten. *Prisma*, 29, 102-116.
- Agustino, L. (2014). Patronase Politik Era Reformasi: Analisis Pilkada Di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), 69-83.
- Amundsen, I. (2013). Democratic Dynasties? Internal party Democracy in Bangladesh. *Party Politics*, 1-10. <https://doi.org/10.1177/1354068813511378>
- Aspinall, E., & As'ad, M. U. (2016). Understanding Family Politics: Successes and Failures of Political Dynasties in Regional Indonesia. *South East Asia Research*, 24(3), 420-435. <https://doi.org/10.1177/0967828X16659571>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press.
- Berenschot, W. (2018). Incumbent Bureaucrats: Why Elections Undermine Civil Service Reform in Indonesia. *Public Administration and Development*, 38(4), 135-143. <https://doi.org/10.1002/pad.1838>
- Buehler, M. (2007a). Local Elite Reconfiguration in Post-New Order Indonesia: The 2005 Election of District Government Heads in South Sulawesi. *RIMA: Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, 41(1), 119.

- Buehler, M. (2007b, December 22). Rise of the Clans. Inside Indonesia. <https://www.insideindonesia.org/rise-of-the-clans>
- Buehler, M. (2013, April). Married with the Children.
- Buehler, M. (2018). The Ephemeral Nature of Local Political Monopolies. 106-117. <https://doi.org/10.4324/9781315628837-8>
- Buehler, M., & Tan, P. (2007). Party-candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province. Indonesia, 41-69.
- Chhibber, P. (2013). Dynastic Parties: Organization, Finance, and Impact. Party Politics, 19(2), 277-295. <https://doi.org/10.1177/1354068811406995>
- Dewi, K. H. (2017). Posisi dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Keckerabatan Yang Kuat: Sebuah Komparasi. In Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki Lokal (pp. 201-222). LIPI Press.
- Directorate General of Regional Autonomy. (2013, October 22). Kemendagri: Dinasti Politik Semakin Meluas.
- Feinstein, B. D. (2010). The Dynasty Advantage: Family Ties in Congressional Elections. Legislative Studies Quarterly, 35(4), 571-598.
- Fiva, J. H., & Smith, D. M. (2016). Political Dynasties and the Incumbency Advantage in Party-Centered Environments. CESIFO Working Papers, 5757, 1-45.

- Hadiz, V. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford University Press.
- Harjanto, N. (2011). Familial Politics and Institutionalization of Political Party in Indonesia (Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia). *Analisis CSIS*, 40(2), 138–159.
- Hefner, R. W. (2000). *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton University Press.
- Kenawas, Y. C. (2020, September 29). *Dynastic Politics: Indonesia's New Normal*. Indonesia at Melbourne. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/dynastic-politics-indonesias-new-normal/>
- Kompas. (2014, February 11). *Survei: Mayoritas Masyarakat Nilai Politik Dinasti Berdampak Buruk*. Kompas. <https://nasional.kompas.com/read/2014/02/11/2005546/Survei.Mayoritas.Masyarakat.Nilai.Politik.Dinasti.Berdampak.Buruk>
- Mietzner, M. (2012). *Ideology, Money, and Dynastic Leadership: The Indonesian Democratic Party of Struggle, 1998-2012*. *South East Asia Research*, 20(4), 511–531.
- Muhtadi, B. (2020). *Kuasa Uang: Politik Uang Dalam Pemilu Pasca-Orde Baru*. KPG.
- Nishizaki, Y. (2018). *New Wine in an Old Bottle: Female Politicians, Family Rule, and Democratization in Thailand*. *The Journal of Asian Studies*, 77(2), 375–403. <https://doi.org/10.1017/s002191181700136x>

- Nishizaki, Y. (2022). *Dynastic Democracy: Political Families in Thailand*. University of Wisconsin Press.
- Nurhasim, Moch. (2021, March 29). *Regenerasi Kepemimpinan Politik*. Kompas.
- Okamoto, M. (2004, July). *Local Politics in Decentralized Indonesia: The Governor General of Banten Province*. *IIAS Newsletter*, 34, 23.
- Okamoto, M., & Hamid, A. (2008). *Jawara in Power, 1999-2007. Indonesia*, 86, 109-138.
- Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2020). *Personnel Politics: Elections, Clientelistic Competition and Teacher Hiring in Indonesia*. *British Journal of Political Science*, 50(4), 1283-1305. <https://doi.org/10.1017/s0007123418000601>
- Ratri, I. (2022). *The Struggling Aristocrats? Noble Families' Diminishing Roles after the Splitting of Tana Toraja Region*. *Southeast Asian Studies*, 11(2), 195-218. https://doi.org/10.20495/seas.11.2_195
- Reid, A. (2014). *The Blood of the People: Revolution & the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*. NUS Press.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*.
- Sambhi, N. (2021, January 22). *Generals Gaining Ground: Civil-Military Relations and Democracy in Indonesia*. Brookings: Democracy in Asia. <https://www.brookings.edu/articles/generals-gaining->

ground-civil-military-relations-and-democracy-in-indonesia/

- Savirani, A. (2016). Survival Against the Odds: The Djunaid Family of Pekalongan, Central Java. *South East Asia Research*, 24(3), 407–419.
- Smith, D. M. (2018). *Dynasties and Democracy: The Inherited Incumbency Advantage in Japan*. Stanford University Press.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93–110.
- Sutherland, H. (1979). *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Asian Studies Association of Australia.
- Teehankee, J. C. (2018). House of Clans: Political Dynasties in the Legislature. In *Routledge Handbook of the Contemporary Philippines* (pp. 85–96). Routledge.
- van Klinken, G. (2010). Kembalinya Para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat Dalam Politik Indonesia* (pp. 165–186). KITLV Jakarta and Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Winters, J. A. (2013). Oligarchy and Democracy in Indonesia. *Indonesia*, 96, 11–33.
<https://doi.org/10.1353/ind.2013.0017>

9

Upaya Pemerintahan Bekerja dalam Skema Demokrasi Deliberatif melalui Pendekatan Voice di Indonesia

Wasisto Raharjo Jati

Pusat Kajian Politik - Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)

Pendahuluan

Pentingnya partisipasi dari bawah sangat menonjol dalam masalah pembuatan kebijakan. Partisipasi perkotaan memastikan bahwa warga dapat menjadi pengawas pemerintah - memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah. Bahkan, mekanisme ini sudah diatur dalam prosedur formal seperti Musrenbangkot - pertemuan tingkat kecamatan yang menyediakan forum bagi warga, pejabat kota dan anggota dewan untuk membahas masalah perkotaan terkini dan membuat beberapa rekomendasi kebijakan. Mekanisme tersebut sudah berjalan sejak 2010-an, namun tampaknya belum bisa menangkap permasalahan perkotaan yang sebenarnya. Salah satu poin kritis utama dari Musrebangkot adalah penyelenggara sudah mengambil isu-isu perkotaan terpilih yang mungkin menguntungkan bagi pejabat kota untuk dipecahkan. Selain itu, Musrebangkot tidak menjamin aspirasi masyarakat akan menjadi pilihan utama dalam mengeluarkan kebijakan. Prosedur ini tidak akan memuaskan bagi warga kota karena masalah perkotaan baru selalu harus segera ditanggapi. Dari argumen-argumen di atas, poin kunci untuk menyikapi partisipasi perkotaan adalah prosedur elitis. Hal ini mengakibatkan partisipasi perkotaan yang tidak seimbang untuk mengungkapkan masalahnya kepada pejabat kota karena hanya memungkinkan aspirasi segelintir warga menjadi acuan utama pembuatan kebijakan. Masalah lain dari Musrebangkot yang ada adalah persaingan antar warga kota itu sendiri karena favoritisme politik terkadang mempengaruhi cara warga menilai pelaksanaan Musrebangkot . Hal ini membuat

mereka merasa iri dengan sesama warga yang menikmati pelayanan dari pemerintah kota. Salah satu poin di balik masalah ini adalah hubungan antara anggota dewan atau Walikota terpilih dan konstituennya. Ini berakhir dengan pejabat kota akan selalu memprioritaskan kebutuhan dari pemilih mereka daripada semua warga negara. Akibatnya, ada kesenjangan yang lebar di antara warga negara itu sendiri. Bagi warga yang memilih pemenang pemilu akan mendapatkan prioritas kebijakan, tetapi warga yang memiliki pilihan berbeda akan menjadi prioritas paling rendah bagi pejabat kota. Adanya “winner-losers gap” dalam proses pembuatan kebijakan tentunya membuat partisipasi perkotaan menjadi tidak berarti untuk membuat proses kebijakan deliberatif.

Satu hal untuk memecahkan masalah yang disebutkan sebelumnya adalah rasa memiliki yang tidak memadai di dalam warga negara itu sendiri. Penting untuk dicatat bahwa semakin padat penduduk perkotaan, semakin kecil kemungkinan orang untuk terlibat dalam kegiatan sosial. Dalam hal partisipasi publik, terkadang tidak memenuhi syarat minimal untuk mencapai konsensus. Sebaliknya, warga kota tampaknya mengejar agenda mereka sendiri daripada membuat aspirasi publik. Berkaitan dengan situasi ini, nilai ruang publik yang bersumber dari demokrasi deliberatif harus menjadi nilai utama agar tata kelola dapat berjalan di tingkat ruang publik. Yang terpenting, proses pembuatan kebijakan bisa menjadi proses yang inklusif, dimana warga kota menyikapi permasalahan sehari-harinya menjadi isu kebijakan. Ini membutuhkan partisipasi perkotaan yang kuat untuk membuat inisiatif bersama dari tingkat akar rumput.

Tulisan ini ingin meninjau kembali bagaimana sistem pemerintahan saat ini bekerja dan kemudian mengusulkan ruang publik sebagai nilai-nilai alternatif dalam proses pembuatan kebijakan. Mengikuti tujuan ini, pertanyaan penelitian adalah bagaimana ruang publik dapat berkontribusi dalam pembuatan kebijakan untuk membuat pemerintahan bekerja? Secara empiris, tulisan ingin menyoroti peran radio dalam membentuk partisipasi publik. Ini akan menjadi kasus empiris dalam makalah ini. Struktur makalah ini adalah sebagai berikut: 1) menguraikan konsep demokrasi deliberatif, 2) membahas peran ruang publik dalam sistem pemerintahan, dan 3) kesimpulan.

Metode

Tulisan ini menggunakan analisis wacana kritis untuk memahami makna dibalik teks atau informasi. Analisis wacana kritis berarti penggunaan pemikiran kritis untuk mengelaborasi konsep secara ketat. Lebih penting lagi, saya ingin menyelidiki lebih lanjut hubungan dan kecocokan antara literatur tersebut dalam memahami bagaimana tata kelola bekerja melalui suara perkotaan. Metode ini juga memungkinkan saya untuk membuat konsep mikro yang diturunkan dari konsep makro seperti pemerintahan, demokrasi deliberatif, dan suara. Ini menghasilkan konsep yang lebih mudah dipahami bagi pembaca untuk ditindaklanjuti.

Selain itu, tulisan ini juga menggunakan analisis kebijakan publik untuk mengkaji peraturan-peraturan yang berlaku saat ini dan yang sudah ada terutama sejauh mana pemerintah dapat melindungi kebebasan berekspresi dan bagaimana pemerintah

dapat menerima suara sebagai sumber alternatif untuk proses pembuatan kebijakan.

Temuan dan Pembahasan

Hubungan antara Demokrasi Deliberatif dan Voice

Istilah “demokrasi deliberatif” telah menjadi cara alternatif untuk memahami demokrasi. Karena kualitas demokrasi telah menurun di beberapa negara akhir-akhir ini, seruan untuk representasi masyarakat yang sejati menjadi menonjol (Levitsky dan Ziblatt 2018). Demokrasi deliberatif secara umum berarti mendorong partisipasi dan keterlibatan publik yang lebih dalam proses pembuatan kebijakan. Sementara lembaga-lembaga demokrasi yang mapan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif masih penting, suara dari ruang publik telah tumbuh secara intensif. Untuk menyikapi demokrasi deliberatif itu sendiri, dua sarjana Jurgen Habermas dan Iris Marion Young memiliki pemikiran tentang istilah tersebut. Kedua cendekiawan ini berfokus pada cara orang menyampaikan aspirasi keprihatinan sehari-hari kepada pembuat kebijakan. Namun demikian, kedua sarjana memiliki pandangan yang berbeda tentang bagaimana orang mencapai kesimpulan dalam demokrasi deliberatif. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan saya: bagaimana kita membandingkan dan kemudian menilai pandangan Habermas dan Young secara kritis terutama implementasinya dalam sistem pemerintahan. Tampak bagi kita bahwa demokrasi deliberatif versi Habermas mengandalkan ruang publik, sedangkan demokrasi deliberatif

versi Young mengandalkan partisipasi inklusif dan komunikasi yang membawa orang masuk. Intinya dari demokrasi deliberatif itu sendiri adalah komunikasi sebagai permusyawaratan.

Teori demokrasi deliberatif Habermas bisa dibilang berasal dari kebebasan komunikatif dan gagasan *self-legislation* oleh warga negara. Menurut Habermas, kebebasan komunikatif berarti hubungan in tersubjektif antara orang-orang untuk mencapai pemahaman satu sama lain (Habermas 1996, 119). Selain itu, masyarakat juga mewajibkan pentingnya undang-undang yang mendorong mereka untuk menghormati kebebasan sipil lainnya secara timbal balik. Jenis kebebasan ini kemudian menyebabkan orang membuat konsensus tentang keprihatinan mereka. Ide *self-legislation* oleh warga berarti hukum harus mewakili karakteristik umum orang dengan memberikan pilihan daripada menjatuhkan hukuman menilai diri sendiri (Habermas 1996, 120-21). Undang-undang itu sendiri mencerminkan pembangunan saling percaya antara orang-orang dan otonomi pribadi. Pengakuan posisi otonomi individu dan peran timbal baliknya dalam masyarakat merupakan salah satu pemikiran demokrasi deliberatif Habermas. Ini membawa kita ke pemikiran lain “majelis konstitusional”. Ketika kebebasan komunikatif dan gagasan legislasi sendiri oleh warga negara membawa orang masuk, majelis ini memungkinkan warga negara “menciptakan hak-hak yang memberikan bentuk hukum prinsip wacana sebagai demokrasi utama” (Habermas 1996, 127). Warga negara kemudian memiliki norma-norma mereka secara terpisah dengan negara. Hubungan prinsipal-agen dalam demokrasi saat ini mungkin sama sekali tidak memuaskan

karena sekelompok orang tertentu dapat terabaikan. Dalam praktik demokrasi perwakilan kita saat ini, persoalan negara sebagai agen terkadang mendominasi warga negara sebagai prinsipal. Kondisi ini menyebabkan warga negara membangun norma-norma sendiri untuk menyeimbangkan antara otonomi publik dan privat itu sendiri.

Habermas mendefinisikan hubungan yang seimbang antara otonomi publik dan privat sebagai ruang publik. Istilah ini bisa dibilang mencerminkan pandangan praktis dari pandangan demokrasi deliberatifnya. Menurut Habermas, ruang publik berarti “ruang mediasi antara negara dan masyarakat, ruang di mana publik sebagai wahana opini publik terbentuk” (Habermas 2018, 667). Warga secara informal dapat membujuk preferensi pembuatan kebijakan negara melalui aktivisme sipil. Aktivisme ini membangun diskusi kritis tentang isu-isu tertentu, yang menjadi perhatian publik. Dan surat kabar adalah salah satu formula opini publik ketimbang partai politik (Habermas 2018, 670). Dengan mengadvokasi demokrasi deliberatif dalam bentuk ruang publik, Habermas gemar mengunggulkan nilai-nilai republik Yunani. Dia kemudian berdebat dengan para ahli teori klasik mengenai doktrin politik klasik. Misalnya, Habermas sependapat dengan Aristoteles dan Hobbes bahwa politik adalah masalah kebajikan warga negara dan demi kehidupan yang baik (Habermas 1974, 47). Tapi dia tidak setuju dengan Machiavelli yang berfokus pada pemeliharaan kekuasaan atas masyarakat (Habermas 1974, 51-52). Terinspirasi oleh model Yunani, Habermas juga mendefinisikan ruang publik sebagai ikatan sosial. Ini berarti warga negara memelihara rasa

kebebasan dan kebebasan sesuai dengan hukum. Singkatnya, demokrasi deliberatif versi Habermas mempromosikan ruang publik sebagai ruang independen yang menempatkan kesempatan yang sama dan memiliki keterlibatan kritis yang aktif dengan negara.

Teori Habermas tampaknya meragukan di benak saya ketika menyangkut cara orang mencapai konsensus dan legitimasinya. Menyampaikan pendapat yang beragam di ruang publik bukanlah pekerjaan yang mudah untuk dilakukan. Bahkan jika warga negara bisa mencapai konsensus, itu mungkin asumsi utama. Salah satu kritikus Habermas Margaret Canovan berpendapat pluralitas pikiran individu tidak mengarah pada wacana publik universal karena sulit untuk mempersempit banyak aspirasi menjadi satu narasi tunggal (Canovan 1983, 109). Lebih jauh lagi, warga negara mungkin akhirnya mencapai konsensus ideologi yang salah (Canovan 1983, 111). Mengikuti pemikirannya, salah satu tantangan terbesar dalam ruang publik adalah bagaimana kita menyelesaikan debat publik dengan membatasi ide. Ruang publik harus berisi pandangan-pandangan rasional, bukan hanya sejumlah pemikiran subjektif. Ini membawa kita untuk membahas beragam mode ekspresi lain seperti pertunjukan artistik, debat, dan pembenaran/manifestasi (Martínez- Bascuñán 2016, 206–9). Hal ini berkaitan dengan legitimasi dari ruang publik itu sendiri. Lebih penting lagi, ruang publik harus menjadi subjek hukum yang hanya mengizinkan warga negara berpartisipasi. Ini harus memungkinkan secara inklusif semua orang termasuk minoritas masuk ke dalam lingkup.

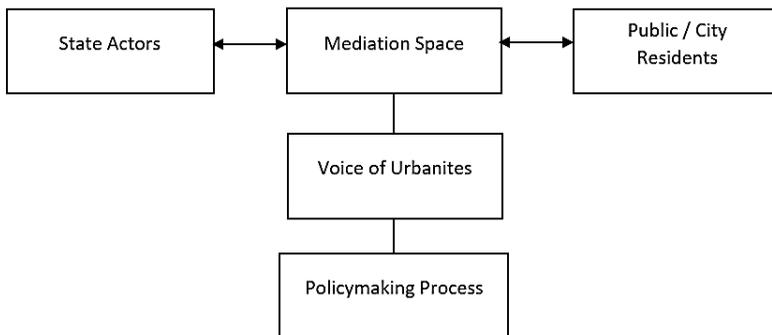
Ruang publik itu sendiri harus terlibat dengan situasi modern daripada meromantisasi ide-ide kuno. Kritikus Habermas lainnya Gerald Mara mengkritik cara Habermas memunculkan teori ruang publiknya yang menyerupai "polis" pada periode Yunani kuno. Mara berpendapat Habermas gagal meyakinkan kita bahwa ruang publik tidak akan menjadi polis Yunani yang rekonstruktif di zaman modern (Mara 1985, 1038). Kita hidup dalam situasi kehidupan yang kompleks yang kemungkinan besar berbeda dari polis Yunani. Situasi terakhir mungkin dengan mudah mencapai konsensus karena lebih sedikit orang dengan lebih sedikit masalah. Habermas mencoba mempertahankan pemikirannya dengan mengatakan satu preferensi yang lebih disukai untuk menyelesaikan semua masalah. Namun pandangannya tidak terbukti secara empiris di masyarakat. Hubungan yang salah antara konteks masa lalu dan masa kini dalam teori Habermas karena ia menurunkan cakrawala filsafat politik dari substansi ke prosedur" (Mara 1985, 1044). Habermas sendiri bukanlah seorang filsuf politik. Dia ingin mencari emansipasi melawan dominasi melalui teori versinya tentang demokrasi deliberatif. Niat ini membawanya untuk membudayakan filsafat Yunani kuno menjawab persoalan emansipasi dalam sistem demokrasi saat ini. Ini semua tentang masalah komunikasi katanya. Salah satu metode praktis yang ia usulkan adalah melakukan komunikasi timbal balik untuk mencapai wacana alternatif terhadap pandangan dominan melalui pendekatan bottom-up (Hammond 2019, 789). Namun dia tidak memberikan penjelasan yang masuk akal untuk mencapai wacana alternatif itu. Singkatnya, komentar kritis Habermas terletak pada

bagaimana mendefinisikan publik sebagai peserta ruang publik yang tidak hanya warga negara. Dan juga, akun yang tidak jelas tentang cara orang mencapai wacana alternatif. Banyak ide terdengar terlalu banyak dalam menjalankan ruang publik.

Dari teori Habermas, kritik utama terhadap pemerintahan yang ada adalah kurangnya kepercayaan publik dari masyarakat. Hal ini mengakibatkan keluaran kebijakan tidak mendapatkan banyak dukungan dari warga kota. Dengan kata lain, ada kesenjangan antara negara dan masyarakat dalam membentuk isu-isu kebijakan. Salah satu kunci penting dari Habermas untuk membenahi sistem pemerintahan yang ada adalah memediasi hubungan antara negara dan masyarakat melalui "suara". "Suara" itu sendiri berbeda dengan "suara". Mengikuti Habermas, suara adalah ekspresi keinginan publik untuk diwakili tanpa preferensi politik. Penting untuk dicatat bahwa sistem pemerintahan saat ini tampaknya mengklaim "suara" yang secara keliru berasal dari "suara". Suara itu sendiri hanyalah preferensi politik pribadi bagi kandidat atau partai untuk membentuk pemerintahan. Namun bukan berarti mewakili aspirasi publik melalui mekanisme elitis dan prosedural. Seperti musrenbangkot yang telah disebutkan sebelumnya, yang dirancang sebagai prosedur formal tanpa aspirasi nyata, hal ini menunjukkan perlunya ruang mediasi antara negara dan masyarakat. Di sini, suara warga kota masih tersisa untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan. Ruang itu sendiri sebaiknya tidak terlalu formal untuk menampung seluruh aspirasi publik. Alangkah baiknya jika pemerintah menempatkan ruang mediasi sebagai cara pejabat publik untuk menjangkau

sejalan dengan teori Habermas, pentingnya suara dalam ruang mediasi penting untuk meningkatkan tata kelola yang jauh lebih baik dari sebelumnya. Gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana prinsip-prinsip teori Habermas dapat mempengaruhi sistem pemerintahan khususnya proses pembuatan kebijakan.

Gambar 1: Pentingnya Ruang Mediasi Dalam Sistem Pemerintahan



Berdasarkan gambar 1 tersebut, ruang mediasi menjadi kunci utama untuk meningkatkan kualitas pemerintahan, khususnya pada warga kota. Ini memperlakukan kedua entitas dalam posisi yang seimbang dan setara untuk negara dan masyarakat. Ini berarti jenis baru tempat pertemuan antara dua aktor yang merevisi Musrenbangkot gaya lama. Seperti yang saya sebutkan sebelumnya, forum harus bersifat informal untuk memastikan semua peserta dapat mengungkapkan keprihatinan mereka. Dari mekanisme ini, secara luas diyakini bahwa suara-suara urban yang asli berasal dari partisipasi urban. Partisipasi perkotaan yang mengakar mampu menghasilkan kebijakan publik yang inklusif yang memuaskan aktor negara dan masyarakat.

Mengingat bahwa ruang mediasi dapat menjadi proses pembuatan kebijakan yang inklusif, beberapa aturan harus didiskusikan terlebih dahulu. Yang terpenting, keterwakilan inklusif dari berbagai latar belakang harus menjadi aturan. Ini bertujuan untuk menghindari aspirasi berulang dari mayoritas daripada semua orang. Dan juga, pejabat perkotaan berkomitmen untuk membawa isu-isu kebijakan yang dipimpin oleh akar rumput ke dalam proses pembuatan kebijakan.

Kedua aturan ini penting untuk memastikan keterwakilan perkotaan yang inklusif akan menghasilkan kebijakan publik yang inklusif.

Berbeda dengan Habermas, demokrasi deliberatif versi Young tampaknya menyoroti diskusi yang bermanfaat. Cara dia memahami demokrasi deliberatif adalah proses keterlibatan yang setara untuk mencapai diskusi bersama. Jika orang dapat mencapai argumen rasional terbaik dan mereka semua setuju. Itulah demokrasi deliberatif dalam masyarakat. Argumennya sebagian menentang Habermas mengenai model deliberatif dalam bentuk ruang publik. Itu, yang terinspirasi oleh polis Yunani kuno, tidak berfungsi sebagai forum publik alternatif. Demokrasi deliberatif itu sendiri tidak akan menjadi agen antara negara dan masyarakat, melainkan harus mengandung nilai-nilai bersama dan kepercayaan mendorong partisipasi publik. Lebih tepatnya, membawa orang masuk dan berbicara adalah inti dari teori Young. Menurutnya, masalah sebenarnya dalam sistem demokrasi saat ini adalah "ketidaksetaraan sosial dan ekonomi dan ketidaksetaraan politik yang memungkinkan yang kuat untuk menggunakan

proses demokrasi formal untuk melanggengkan ketidakadilan atau mempertahankan hak istimewa" (Young 2002, 17). Young menghimbau inklusi untuk membenahi kondisi demokrasi yang kurang berkembang dan tidak sempurna itu. Dalam babnya "Demokrasi dan Keadilan", Dia tidak setuju dengan model demokrasi agregatif karena mayoritas membentuk preferensi. Sebaliknya, ia mengusulkan model deliberatif, yaitu dalam bentuk diskusi bersama (Young 2002, 22). Model yang dia pertimbangkan terdiri dari inklusi, kesetaraan, kewajaran, dan juga publisitas (Young 2002, 23-25). Ini berarti orang harus mendengarkan satu sama lain untuk mencapai argumen terbaik yang disetujui semua orang. Dengan melakukan diskusi, hasilnya adalah penilaian tertentu tentang kebijakan apa yang harus dijalankan. Kondisi ini kemudian membawa kita untuk mengetahui kebaikan bersama adalah hasil dari demokrasi deliberatif (Young 2002, 29 & 40).

Young merancang model demokrasi deliberatif sebagai resep bagi proses politik. Ini berarti kebaikan bersama harus juga merupakan kesepakatan yang sah secara moral. Untuk melakukannya, diskusi pembuatan kebijakan membutuhkan pandangan pihak luar untuk menghasilkan tindakan dan kebijakan yang sah secara demokratis (Young 2001, 678). Refleksi ini bisa dibilang adalah tanggapannya terhadap ketimpangan dan dominasi dalam proses demokrasi kita saat ini. Dari pandangan feminisnnya, demokrasi terkadang mengabaikan sudut pandang dari pengalaman subjek yang dikonstitusi (Young 2005, 8). Dengan kata lain, pengabaian semacam ini mencerminkan hubungan yang tidak seimbang antara negara dan warga negara itu sendiri. Ini

mungkin berakhir dalam serangkaian penindasan dan pengucilan sistem demokrasi (Weir 2008, 8). Dan itu bukanlah tipe demokrasi ideal yang kita harapkan. Young mengusulkan penyertaan untuk memastikan semua orang dapat mengikuti sistem, tidak peduli latar belakang yang mereka miliki. Skema yang memungkinkan mungkin seperti referendum warga, gugatan perdata, dan plebisit. Ketiga konsep ini terutama memberikan kedaulatan kepada warga negara untuk membuat penilaian atau evaluasi atas kebijakan dan tindakan. Singkatnya, demokrasi deliberatif Young mempromosikan pemberian suara kepada rakyat di dalam pemerintahan.

Salah satu tantangan untuk menerapkan demokrasi deliberatif versi Young adalah masyarakat pluralis. Kita hidup di lingkungan sosial yang lebih beragam daripada dulu. Kondisi ini tidak hanya membutuhkan pemahaman sosial tetapi juga budaya. Ini berarti mencapai diskusi bersama terkadang sulit bagi mereka yang berlatar belakang multikultural. Dia mengakui masalah ini yang menarik pemahaman bersama mungkin meminggirkan beberapa orang atau kelompok (Young 2002, 41). Masalah ini adalah jenis sifat manusia untuk mengidentifikasi rasa memiliki dengan mengecualikan yang berbeda. Masalah lainnya adalah bagaimana mencegah kepentingan pribadi dalam model demokrasi berbasis diskusi (Young 2002, 42). Mencapai kepentingan bersama bukanlah pekerjaan mudah karena subjektivisme mengesampingkan forum debat publik. Pada titik ini, Young tidak memberikan penjelasan yang jelas untuk memperbaiki masalah itu. Hal ini kemudian memunculkan

beberapa pandangan muram dari para pengkritiknya tentang bagaimana kesengajaan masyarakat dalam forum-forum diskusi. Salah satu kritikusnya adalah Andrew Murphy. Dia tidak mengkritik Demokrasi dan Keadilan Young, tetapi "Keadilan dan Politik Perbedaan". Ini adalah buku yang berbeda tetapi masih berhubungan dengan Demokrasi Permusyawaratan Muda karena dia membahas keadilan sebagai alat melawan dominasi. Dalam pandangannya, Murphy berpendapat bahwa Young tampaknya menjadi posisi yang bodoh dalam hal sifat kontroversial dari kelompok sosial yang berbeda (Murphy 1992, 912). Lebih tepatnya, kritiknya berfokus pada gagasan Young tentang kelompok veto yang benar-benar penting mengenai kebijakan tertentu (Murphy 1992, 913). Gagasan veto tentu bertentangan dengan prinsip demokrasi deliberatif. Hal ini tampaknya merusak kesetaraan dan diskusi timbal balik dalam teori demokrasi deliberatif Young. Meskipun Young menjawab kritik tersebut dengan mengatakan "bekerja melalui perbedaan, perbedaan itu sendiri adalah sesuatu yang harus dilampaui, karena itu parsial dan memecah belah", itu tidak memberikan pemecahan masalah yang jelas untuk mengatasinya (Young 2002, 42). Dengan kata lain, Young tidak bisa mengejar metode praktis untuk mengatasi perbedaan.

Pola Adopsi Voice menjadi Proses Pembuatan Kebijakan Mengikuti pandangan kritis teori Young sebelumnya, akar kebaikan bersama adalah pendalaman demokrasi itu sendiri. Ini mendorong orang untuk berbicara secara kolektif dalam proses pengambilan keputusan (Hendriks 2009, 175). Namun, konteks sosial sangat penting untuk memperdalam demokrasi di

masyarakat (Hendriks 2009, 180). Ini mirip dengan konteks pluralis, tetapi ini berkaitan dengan hubungan antara mayoritas dan minoritas. Ini membuka pertanyaan tentang teori Young. Kritikus muda lainnya Drexler dan Garcia terutama mengkritik model deliberatif Young tentang demokrasi yang dalam. Istilah ini berpendapat memberikan suara kepada mereka yang tidak bersuara di masyarakat. Penjelasan lainnya adalah Young ingin mencari argumen terbaik yang masuk akal. Menurut mereka, Young tidak memberikan penjelasan rinci dengan cara orang bereaksi pada yang terbaik sementara juga memberikan minoritas untuk berbicara (Drexler dan Garcia 2004, 58). Selanjutnya, cara warga negara dapat menyimpulkan argumen terbaik melalui persuasi, kontrak, kompromi, kontrak, dan tekanan (Drexler dan Garcia 2004, 58). Cara-cara tersebut bisa dibilang kontradiktif dengan cara ideal yang diajukan Young. Dan tekanan itu sendiri menunjukkan dominasi atas minoritas itu sendiri. Kondisi ini membawa kita implementasi demokrasi deliberatif dalam masyarakat pluralis menghadapi banyak tantangan. Masyarakat yang heterogen dengan gaya hidup modern tentunya memiliki banyak kompleksitas di dalam masyarakat. Prasangka dan ujaran kebencian terkadang bergema secara tidak sengaja oleh kelompok dominan. Kedua kritikus Young menunjukkan lemahnya model demokrasi Young dalam situasi nyata.

Membuat Pemerintah Bekerja melalui Suara Dari demokrasi deliberatif versi dua cendekiawan di atas, versi Habermas tampaknya membebaskan suara asli seluruh warga negara melalui ruang publik. Sementara saya sebagian setuju

dengan ide-idenya, proposal Habermas pasti memiliki beberapa batasan. Saya lebih khawatir bahwa ruang publik akan berangkat untuk membuat gerakan populis. Lebih penting lagi, kami mendengar banyak ketidakpuasan publik dengan sistem demokrasi saat ini. Populisme sering kali menjadi kunci untuk menggulingkan penguasa demokrasi terpilih melalui proses pemilu yang dilewati. Dengan demikian, terkadang para pemimpin populis pada dasarnya bukanlah seorang demokrat. Ruang publik seharusnya tidak terlihat sebagai tempat berkembang biaknya populisme. Poin penting lainnya yang saya bahas adalah legitimasi. Memang benar bahwa ruang publik lebih cenderung mewakili suara asli rakyat, tetapi cara peserta mengelola terlalu banyak aspirasi masih kabur. Ini berarti ruang publik mewakili cara praktis ideal demokrasi berjalan.

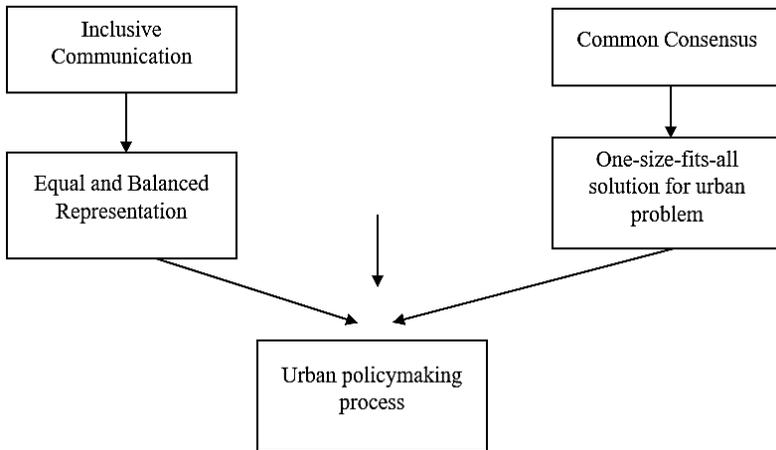
Pindah ke teori Young, ia tampaknya mengkritik teori demokrasi sebelumnya dan Habermas sendiri melalui komunikasi inklusif. Teori Young baik untuk mengatasi suara tak bersuara dari perempuan dan minoritas dengan berdiskusi bersama. Dengan alasan itu, Young ingin membawa kita memahami prinsip-prinsip demokrasi substantif seperti kesetaraan dan keadilan. Saya juga setuju dengan argumennya untuk mengembalikan nilai-nilai substantif ke dalam sistem demokrasi saat ini. Itulah pandangan kritis yang dia imbau untuk membenahi sistem demokrasi. Namun, cara dia mengusulkan untuk menggabungkan perspektif pihak luar dalam proses pembuatan kebijakan masih belum jelas. Bahkan jika warga negara membuat partai baru seperti partai hijau di beberapa negara demokrasi mapan, mereka akan berakhir

sebagai backbencher di kursi parlemen. Singkatnya, saya akan mengatakan menjadi warga negara yang kritis di luar parlemen tidak membawa hasil yang sama ketika memasuki arena politik yang sebenarnya. Muda tidak mempertimbangkan proses di balik tembok.

Dari teori Young, dua poin kunci utama darinya adalah komunikasi inklusif dan konsensus bersama. Kedua hal ini menonjol dalam membenahi kualitas pemerintahan kota. Komunikasi yang inklusif menuntut pejabat kota terutama birokrat untuk lebih mendengarkan apa yang sebenarnya dibutuhkan warga kota. Beberapa pemerintah kota di Indonesia telah menerapkan program kota pintar untuk mengejar setiap masalah dari warga kota. Ini adalah langkah besar untuk mewujudkan pemerintahan yang inklusif melalui platform online. Namun, karena tingkat penerapan kota pintar yang berbeda antar pemerintah kota, hal ini tidak dapat menghasilkan komunikasi yang inklusif yang telah berlangsung di sebagian besar pemerintah kota di Indonesia. Berkaitan dengan situasi tersebut, platform alternatif untuk melakukan komunikasi inklusif harus menjadi pilihan. Untuk membuat komunikasi yang inklusif, representasi publik yang seimbang harus di tempat pertama. Sejalan dengan ruang mediasi di atas, warga kota harus membuat aturan kolektif sendiri untuk menciptakan komunikasi yang inklusif dan inklusif. Yang terpenting, minoritas harus memiliki kebijakan afirmatif untuk berbicara. Hal ini akan memastikan bahwa semua elemen warga dapat memiliki keterwakilan yang setara dan seimbang.

Setelah memiliki mekanisme inklusif untuk menyatukan warga kota, langkah selanjutnya adalah membuat konsensus bersama. Memiliki masyarakat urban yang pluralis berarti lebih banyak tuntutan yang harus diakomodasi. Tantangan baru ini juga merupakan tantangan bagi sistem pemerintahan. Entah bagaimana, pemerintah saat ini tidak mampu mengelola semua tuntutan dari warga kota. Satu hal yang perlu diperhatikan di sini adalah kompleksitas permasalahan perkotaan di luar perhitungan. Hal ini tentunya membutuhkan konsensus yang menyatukan tuntutan tersebut dari warga perkotaan. Lebih penting lagi, konsensus ini harus mencakup semua kebutuhan publik. Mengenai konsensus tersebut, juga diperlukan tangan pemerintah dalam membantu warga kota untuk membuat satu konsensus tunggal. Ini bisa menjadi skala prioritas masalah untuk ditingkatkan untuk membuat konsensus bersama yang inklusif di antara penduduk kota. Itu juga cara untuk menyederhanakan masalah yang kompleks menjadi satu konsensus. Mengikuti teori Young, gambar 2 di bawah ini akan menunjukkan bagaimana komunikasi inklusif dan konsensus bersama dapat meningkatkan kualitas sistem tata kelola.

Gambar 2: Kontribusi Komunikasi Inklusif dan Konsensus Bersama dalam Sistem Tata Kelola



Mengikuti gambar di atas, poin kunci untuk membenahi sistem tata kelola perkotaan adalah menggabungkan komunikasi inklusif dan konsensus bersama ke dalam proses pembuatan kebijakan. Yang inklusif memastikan inisiatif pro-publik dapat terdengar di antara pembuat kebijakan, sementara konsensus bersama menawarkan wawasan kebijakan alternatif bagi pembuat kebijakan. Perlu dicatat bahwa konsensus bersama dapat

Singkatnya, demokrasi deliberatif adalah salah satu cara alternatif untuk memperbaiki praktik demokrasi kita saat ini. Perempuan minoritas dan kelompok masyarakat tertentu lainnya seringkali kurang terwakili dalam sistem demokrasi elektoral. Kondisi ini mendorong kita untuk mencari metode ideal yang mencakup semua aspirasi. Ruang Publik Habermas seolah-olah

menempatkan seluruh warga negara dalam satu forum besar. Ini adalah ide yang bagus, tetapi masalah kewarganegaraan adalah masalahnya. Sementara itu, Komunikasi Inklusif Young tampaknya merangkul semua kalangan tanpa mempertimbangkan latar belakang dalam sebuah diskusi bersama. Proposal ini tampaknya berhasil, tetapi lebih banyak perdebatan akan menjadi kenyataan. Setelah itu, tidak ada hasil konsensus.

Menyusul perdebatan konseptual tersebut di atas, nilai-nilai prinsip demokrasi deliberatif adalah kesetaraan dan keterwakilan yang adil di antara warga kota menjadi alternatif utama. Dalam sistem pemerintahan, keterwakilan yang setara dan adil terkadang terabaikan karena dominasi aktor negara dalam proses pembuatan kebijakan. Isu yang paling penting untuk diangkat dalam sistem tata kelola dan isu pembuatan kebijakan adalah kurangnya partisipasi aktif dari tingkat akar rumput. Satu-satunya hal yang ada saat ini adalah dengar pendapat publik. Kegiatan ini mungkin sudah diatur sebelumnya dan masyarakat dapat menerimanya begitu saja tanpa mengeluh. Konsekuensinya, implementasi kebijakan publik tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Yang terpenting, kebijakan itu sendiri mungkin menekankan cara-cara inkremental: menyalin dan menempel kebijakan sebelumnya tanpa inovasi. Hal ini membuat hasil kebijakan dan proses pemerintahan dapat mengejar sasaran daripada meningkatkan kualitas kebijakan.

Dari teori Young, komunikasi inklusif sangat luar biasa untuk membenahi sistem pemerintahan. Seperti yang saya sebutkan sebelumnya, operasi sistem pemerintahan saat ini

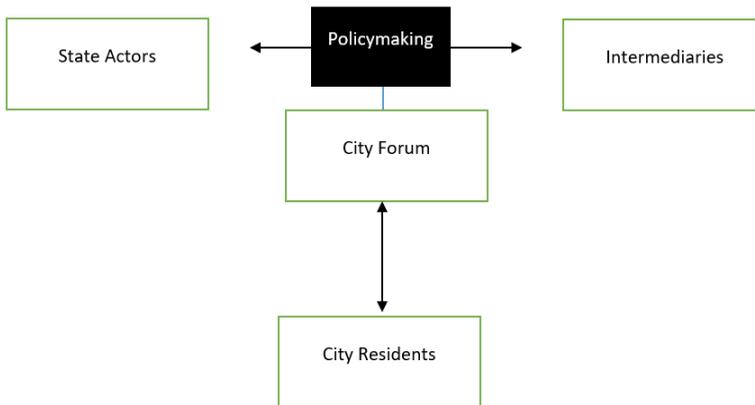
berfokus pada bagaimana negara dan pasar bekerja sama. Kerja sama antara dua entitas ini terkait dengan akuntabilitas dan transparansi harus diikuti dalam proses pembuatan kebijakan. Sementara faktor *market-driven* mendominasi sistem pemerintahan, kerja sama ini membuat proses pembuatan kebijakan eksklusif bagi warga kota. Kurangnya komunikasi terbuka dengan publik ini membuat substansi kebijakan hanya berkisar pada kalangan elit. Warga kota tidak mampu menyuarakan keprihatinan mereka ke dalam proses pembuatan kebijakan. Komunikasi inklusif harus menjadi nilai utama untuk memastikan kebijakan tersebut memenuhi persyaratan semua aktor, terutama warga kota.

Dari Habermas, ruang publik sangat penting untuk menjembatani kepentingan negara, perantara, dan juga masyarakat sipil itu sendiri. Yang terpenting, semua aktor harus setara dan memiliki kesempatan luas untuk mengakses proses pembuatan kebijakan. Bagi warga kota sendiri, mereka bisa menjadi mitra setara pemerintah kota yang memastikan suara dari tingkat akar rumput bisa tersampaikan dengan baik. Hal lain dari ruang publik adalah tujuan kebijakan harus bermanfaat bagi semua. Memperhatikan politik sehari-hari seperti kemacetan, permukiman kumuh, bahkan kemiskinan perkotaan akan membuat warga kota dapat menjadi mitra pembuat kebijakan bersama.

Sementara sistem pemerintahan yang ada memastikan partisipasi publik dapat diakomodasi, tidak ada jaminan tegas bahwa partisipasi publik akan terlibat dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Mungkin benar bahwa ada beberapa isu

kebijakan yang mungkin diklasifikasikan untuk publik. Keterlibatan publik masih relevan untuk mendapatkan kepercayaan publik. Hal ini akan berdampak pada peninjauan kembali nilai-nilai tata kelola yang ada menjadi lebih inklusif. Setelah diskusi ini, nilai-nilai baru dari sistem pemerintahan saat ini akan menjadi seperti di sini:

Gambar 3: Nilai Tata Kelola Baru Berdasarkan Komunikasi Inklusif dan Ruang Publik



Dari gambar di atas, forum kota akan dirancang sebagai ruang publik bagi warga untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan antara negara dan perantara. Penting untuk dicatat bahwa forum kota dapat dilembagakan atau tidak dilembagakan tergantung pada kemauan politik. Untuk bentuk kelembagaannya, forum itu sendiri bisa seperti pertemuan-pertemuan yang bisa mempertemukan pejabat kota dan warga kota. Praktek ini biasa digunakan di negara-negara yang mempraktikkan sistem

Westminster. Ada sesi pertemuan berulang yang mendorong perwakilan kota untuk mengadakan pertemuan konsultasi dengan warga. Sesi pertemuan ini memungkinkan para perwakilan untuk menjangkau publik dan mendengar keprihatinan mereka sehari-hari. Sesi pertemuan ini juga memungkinkan pejabat kota untuk meningkatkan kepercayaan publik di ruang publik dengan memberikan konsultasi langsung kepada publik di jam kantor.

Meskipun praktik ini umum digunakan dalam konteks barat, praktik ini juga layak untuk diterapkan di lingkungan perkotaan Indonesia. Lebih penting lagi, sesi pertemuan lebih efektif dan efisien daripada audiensi publik dan musrenbangkot karena masing-masing pihak bisa mengutarakan apa yang menjadi keprihatinan mereka tanpa aturan formal. Akibatnya, hasil ini akan memuaskan tidak hanya publik tetapi juga pejabat kota. Patut dicatat bahwa, keinginan jajak pendapat para pemimpin untuk menempatkan forum kota dalam proses pembuatan kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan inisiatif top down yang memungkinkan forum kota dapat berbaur dengan proses pembuatan kebijakan formal. Sebagai pilihan alternatif, forum kota ini harus diadvokasi oleh warga kota itu sendiri dan pejabat kota.

Platform lain yang mungkin dilakukan adalah memperkuat peran radio komunitas untuk menyediakan sesi-sesi pembicaraan informal. Praktik ini sudah umum dilakukan di beberapa kota besar di Indonesia, yang memiliki radio yang mengakar di masyarakat. Ini menyediakan forum informal untuk mendorong publik terlibat berbicara tentang masalah sehari-hari mereka. Walaupun forum informal berbasis radio ini tidak menjamin

bahwa aspirasi akan menjadi sumber utama proses pembuatan kebijakan, radio telah memberdayakan warga kota untuk menjadi tangguh dan kritis dengan isu-isu sehari-hari.

Kesimpulan

Studi ini menunjukkan bagaimana demokrasi deliberatif bekerja melalui suara ke dalam proses pembuatan kebijakan. Nilai utama demokrasi permusyawaratan yang menekankan konsensus publik penting untuk menjadi isu alternatif pembuatan kebijakan. Konsensus itu sendiri bisa mewakili aspirasi nyata dari tingkat akar rumput ke tingkat pemerintahan. Sangat dibutuhkan kemauan moral dan politik dari pemerintah untuk lebih terbuka dan inklusif terhadap publik.

Kebutuhan dari sebuah partisipasi perkotaan alternatif adalah sangat dibutuhkan di lingkungan perkotaan saat ini. Ketika itu yang ada Musrenbangkot bisa sanggup ke memberikan partisipasi perkotaan , itu tampaknya forum ini telah sebagian kesuksesan ke mengantarkan Apa itu publik ingin . Budidaya itu dua konsultatif teori dari Habermas dan Muda, ini kertas alamat beberapa poin kunci seperti inklusif komunikasi dan setara representasi untuk membuat publik bola. Ini yang terakhir pilihan kemudian menjadi itu forum kota mengikuti itu membutuhkan dari rakyat ke mengumpulkan dan menyusun milik mereka masalah sehari-hari . Ini forum alternatif bisa menyediakan lebih baik memahami di antara kota penduduk dan kota pejabat untuk membuat pemerintahan bekerja keluar . politik _ akan dan rumput akar prakarsa akan menentukan itu hasil ini kebijakan.

Ucapan Terima Kasih

Saya berterima kasih kepada rekan-rekan saya seperti Tri Rainny Syafarani, Nyimas Letty Latifah Aziz, Syafuan Rozi, Agus Rubianto Rahman, dan Eristya Puspitadewi Irawanto atas kerja sama yang luar biasa di bawah Perspektif Ekonomi-Politik pada tim peneliti Kajian Perkotaan. Penelitian ini didanai oleh LPDP melalui Hibah Prioritas Riset Nasional selama 2020-2021. Saya juga berterima kasih kepada Profesor John Uhr (Sekolah Politik dan Hubungan Internasional ANU) atas komentar dan umpan baliknya pada draf sebelumnya.

Referensi

- Canovan , Margaret. 1983. 'Kasus Komunikasi yang Terdistorsi: Catatan tentang Habermas dan Arendt'. *Teori Politik* 11(1): 105-16.
- Drexler, Jane, dan Michael Garcia. 2004. 'Gangguan dan Demokrasi: Tantangan terhadap Konsensus dan Komunikasi'. *Masyarakat yang Baik* 13(2): 56-60.
- Habermas, Juergen. 1974. 'Teori dan Praktek'. Dalam *The Classical Doctrine of Politics in Relation to Social Philosophy* , Heinemann: London, 41-81. 1996. *Antara Fakta dan Norma: Antara Fakta dan Norma* . Massachusetts: MIT Press.
- _____. 2018. 'Ruang Publik'. Dalam *Bacaan Pemikiran Politik* , ed. Mitchell Cohen. Princeton: Princeton University Press, 667-71.
- Hammond, Marit . 2019. 'Demokrasi Permusyawaratan sebagai Teori Kritis'. *Tinjauan Kritis Filsafat Sosial dan Politik Internasional* 22(7): 787-808.
- Hendriks, Carolyn M. 2009. 'Deliberative Governance dalam Konteks Kekuasaan'. *Kebijakan dan Masyarakat* 28(3): 173-84.
- Levitsky , Steven, dan Daniel Ziblatt . 2018. *Bagaimana Demokrasi Mati* . New York: Grup Penerbitan Crown.
- Mara, Gerald M. 1985. 'Setelah Kebajikan, Otonomi: Jurgen Habermas dan Teori Politik Yunani'. *Jurnal Politik* 47(4): 1036-61.
- Martínez- Bascuñán , Máriam . 2016. 'Kekhawatiran tentang Demokrasi Deliberatif: Meninjau Kembali Kerangka Kerja Deliberatif'. *Ilmu Politik Dunia* 12(2).

<https://www.degruyter.com/view/journals/wps/12/2/article-p195.xml>.

- Murphy, Andrew. 1992. 'Keadilan dan Politik Perbedaan. Iris Marion Young'. *Jurnal Politik* 54(3): 911-14.
- Weir, Allison. 2008. 'Rumah dan Identitas: Mengenang Iris Marion Young'. *Hipatia* 23(3): 4-21.
- Muda, Iris Marion. 2001. 'Tantangan Aktivis terhadap Demokrasi Deliberatif'. *Teori Politik* 29(5): 670-90.
- Muda, Iris Marion. 2002. 'Inklusi dan Demokrasi'. Dalam *Democracy and Justice* , New York: Oxford University Press, 16-51.
- _____.2005. 'Pengantar'. Dalam *On Female Body Experience: "Throwing Like a Girl" and Other Essays* , Oxford: Oxford University Press.

10

Transformasi dan Pembaharuan Desa

Gregorius Sahdan & Muhtar

Pendahuluan

Tahun 2022, Indonesia memasuki tahun ketujuh setelah terbitnya UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Kehadiran undang-undang desa diharapkan membawa transformasi dan pembaharuan desa, baik dari aspek penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, maupun dari aspek penyelenggaraan urusan kemasyarakatan desa. Hal ini terjadi karena, sebelum undang-undang desa, penyelenggaraan pemerintahan desa digerakkan oleh negara atau *state led government*. Penyelenggaraan pemerintahan desa yang digerakkan oleh negara, menimbulkan persoalan yang sangat serius terkait dengan matinya kewenangan desa, termasuk di dalamnya adalah rendahnya inisiatif dan prakarsa masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah desa memosisikan diri sebagai representasi negara di desa yang kehadirannya diwujudkan melalui berbagai kebijakan restriksi dan pemaksaan terhadap desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa bersifat *top down*, menunggu instruksi dan perintah yang berasal dari supradesa. Dalam bidang pembangunan, pembangunan desa merupakan model pembangunan yang dijalankan dan digerakkan oleh negara atau sering disebut dengan istilah *state led development*. Pembangunan yang digerakkan oleh negara, menimbulkan berbagai dampak serius terhadap desa, di antaranya adalah munculnya pembangunan yang tidak dikehendaki oleh masyarakat desa, seperti pembangunan sekolah, puskesmas dan jalan raya yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Dalam kaitannya dengan pemberdayaan

masyarakat, masyarakat desa sebelum UU Desa No.6 Tahun 2014, berada dalam kondisi tidak berdaya atau *powerless* yang disebabkan oleh berbagai restriksi dan kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap desa, seperti kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap petani, pengambilalihan tanah-tanah masyarakat oleh negara dan sebagainya. Demikian pun halnya dengan demokrasi desa. Desa berada di bawah tekanan politik pemerintah yang sangat besar dan cukup lama di bawah pemerintahan Orde Baru, desa mengalami politik *floating mass* atau massa mengambang yang menyebabkan desa tidak memahami hak-hak politik dan ekonomi mereka sebagai bagian dari negara.

Setelah munculnya UU Desa, masyarakat memiliki harapan yang sangat besar terjadinya transformasi desa dalam hal perubahan dari *state led government* ke *society led government*, dari *state led development* ke *society led development*, dari masyarakat *powerless* ke masyarakat *powerfull* dan dari *state led democracy* atau demokrasi yang dipimpin oleh negara ke demokrasi yang digerakkan oleh masyarakat. Namun sayangnya, harapan transformasi dan pembaharuan desa, belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat desa. Desa sampai dengan saat ini masih dijadikan sebagai obyek, diperlakukan secara tidak adil dan masih dijadikan sebagai anak tiri republik. Hal ini bisa dilihat dari menguatnya korporatisme negara terhadap desa, melemahnya tradisi konstitusionalisme desa dan involusi demokrasi yang terjadi di desa. Tabel berikut menggambarkan tiga masalah krusial yang sedang terjadi di desa saat ini. Lihat tabel.

Tabel 1.
Masalah Krusial Desa Saat ini

Masalah	Implikasi	Solusi
Korporatisme negara	Pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat dikendalikan negara.	Negara perlu mengembalikan kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
Melemahnya tradisi konstitusionalisme desa	Matinya inisiatif dan prakarsa desa dalam membangun desa.	Perencanaan desa dikembalikan kepada kewenangan desa.
Involusi demokrasi desa	Tanggung jawab masyarakat dalam mengurus desa kurang Nampak.	Musyawarah desa dikembalikan untuk memperkuat tradisi konstitusionalisme desa.

Sumber: Gregorius Sahdan (2021).

Ketiga masalah tersebut, di samping dipicu oleh intervensi negara yang terlalu besar, juga disebabkan oleh munculnya berbagai predator yang melihat bahwa dana desa yang dialirkan ke desa saat ini harus direbut dan diambil alih untuk kepentingan politik segelintir orang. Sutoro Eko (2016) menyajikan bahwa ada empat kelompok predator yang mencoba mengambil keuntungan dari kebijakan dana desa, di antaranya adalah; (1) perguruan tinggi anti desa; (2) intelektual anti desa; (3) birokrat anti desa; dan (4) Lembaga swadaya masyarakat (LSM) anti desa. Mereka melakukan berbagai upaya untuk menggiring wacana publik yang

menempatkan desa sebagai “penikmat” dana desa bukan sebagai bagian dari rekognisi atau pengakuan negara terhadap desa. Berikut ini, uraian singkat terkait dengan bagaimana tiga persoalan tersebut di atas, menyebabkan desa tidak mengalami perkembangan yang signifikan di bawah UU No.6 Tahun 2014 tentang desa, selain perubahan infrastruktur yang sempat menjadi marak di desa.

Korporatiseme ke Neokorporatisme terhadap Desa

Semenjak terbitnya UU No.6 Tahun 2014 tentang desa, korporatisme negara terhadap desa dipandang oleh kalangan ilmuwan telah mengalami perubahan dan bahkan dianggap tidak kompatibel dengan kewenangan desa. Kewenangan desa dianggap sebagai pintu masuk yang paling tepat dalam mengatur dan mengurus desa berdasarkan prakarsanya sendiri. Namun kajian yang dilakukan oleh Sahdan, Firdaus dan Minardi (2022) menunjukkan bahwa telah terjadi neokorporatisme dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama dalam perencanaan pembangunan desa yang berimplikasi terhadap matinya inisiatif, prakarsa dan kewenangan desa dalam mengatur dan mengurus desa.

Neokorporatisme atau lebih tepat disebut dengan istilah korporatisme baru adalah model korporatisme nagara yang oleh Lucio Baccaro disebut sebagai “*democratic corporatism*” atau korporatisme demokrasi (Baccaro 2002). Baccaro mendefinisikan korporatisme sebagai “pola pembentukan kebijakan yang dilembagakan”. Korporatisme juga didefinisikan sebagai sistem

organisasi sosial yang memiliki dasar pengelompokan manusia menurut komunitas kepentingan alami dan fungsi sosialnya serta sebagai organ sejati dan utama negara yang mengarahkan buruh, masyarakat dan modal demi kepentingan bersama. Tripartisme merupakan salah satu wujud dari korporatisme yang melibatkan negosiasi antara kelompok kepentingan bisnis, buruh dan negara untuk menetapkan kebijakan ekonomi. Dalam kajian Sahdan (dkk), korporatisme didefinisikan sebagai pola pembentukan kebijakan negara yang mengarahkan dan menggerakkan desa agar sejalan dengan “kepentingan negara”. Dalam korporatisme lama, ada dua strategi korporatisme negara terhadap desa yaitu dengan cara segmenter dan dengan cara bifrontal.

Cara segmenter adalah cara dimana negara memasukkan desa ke dalam lembaga formal bentukan negara seperti melalui lembaga-lembaga di desa yang dibentuk oleh negara dengan tujuan untuk menciptakan kesetiaan dan kepatuhan masyarakat terhadap negara. Sementara cara bifrontal dilakukan dengan memasukkan desa ke dalam program-program negara yang dapat menghalangi masyarakat desa untuk melakukan protes terhadap kebijakan pemerintah. Dalam model neokorporatisme, sebagaimana dikatakan oleh Baccaro, negara tidak lagi melakukan strategi segmenter dan bifrontal, tetapi negara menjalankan strategi agregasi dan deliberasi. Strategi agregasi adalah strategi dimana negara melakukan segmentasi terhadap masyarakat desa melalui berbagai kebijakan sektoral yang dibuat oleh negara seperti melalui kebijakan BLT Dana Desa, Stunting, SDG's dan sebagainya dengan tujuan untuk menciptakan loyalitas dan kesetiaan masyarakat desa terhadap pemerintah.

Strategi deliberasi dilakukan dengan cara dimana negara membuka ruang diskusi, pertemuan dan rapat-rapat yang membahas perencanaan desa seperti yang terjadi dalam MUSDES, tetapi yang terjadi adalah proses deliberasi yang dilakukan negara terhadap desa tersebut hanya bersifat formalistik dan akal-akalan, karena toh yang terjadi dalam praktiknya, bukan perencanaan desa yang dijadikan sebagai patokan dalam penggunaan anggaran desa, tetapi masih didasarkan pada petunjuk teknis dan instruksi yang dibuat oleh pemerintah supradesa (Sahdan, Firdaus dan Minardi, 2022). Hal ini kemudian berimplikasi kepada dua hal yaitu; (1) otoritas politik atau kewenangan desa yang dikendalikan oleh negara; dan (2) demokrasi desa yang digerakkan oleh negara. Otoritas politik yang dikendalikan oleh negara disamping kontradiksi dengan UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, juga melucuti kehendak negara agar desa dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri berdasarkan inisiatif, prakarsa dan kemampuannya sendiri, tanpa adanya intervensi pemerintah supradesa. Sementara demokrasi yang digerakkan oleh negara atau *state led democracy* berimplikasi terhadap rendahnya akuntabilitas dan tanggung jawab masyarakat desa dalam pembangunan desa. Hal ini tentu saja bertentangan dengan spirit UU Desa yang di satu sisi negara mendorong penguatan kewenangan desa dalam mengelola dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan desa dan di sisi lain, negara membuka ruang terhadap pengembangan dan peningkatan tanggung jawab masyarakat dalam mengurus pemerintahan desa.

Kisah sukses tentang aliran dana desa yang membawa perubahan wajah infrastruktur desa, akhirnya tenggelam oleh

maraknya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Tidak heran jika, banyak kepala desa dan perangkat desa yang terlibat dalam praktik korupsi, karena negara memberikan ruang bagi mereka untuk melakukan itu. Dalam berbagai kasus korupsi yang terjadi di desa, negara merupakan aktor yang menyediakan arena bagi berkembangnya praktik korupsi dalam masyarakat desa atau yang kita sebut dengan istilah *state led corruption* atau korupsi yang dipimpin oleh negara. Dengan kata lain, desa saat ini sedang mempraktikkan model korupsi yang dipimpin oleh negara. Peningkatan korupsi ini, di samping di sebabkan oleh melemahnya tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, juga disebabkan oleh meningkatnya intervensi yang dilakukan oleh pemerintah supradesa. Padahal kita tahu bahwa negara menggelar dan meningkatkan instrumen pengawasan terhadap penggunaan dana desa, tidak hanya melalui inspektorat daerah, kejaksaan, kepolisian dan bahkan melalui KPK masuk desa (Ridho 2022). Hal ini terjadi karena neokorporatisme negara atas desa melemahkan tanggung jawab dan kontrol masyarakat terhadap penggunaan dan desa. Bagan berikut menggambarkan dengan jelas, perbedaan antara *old corporatism* dengan *new corporatism* yang terjadi di desa. Lihat bagan berikut.

Bagan 1

Perbedaan *Old Corporatism* dengan *New Corporatism* atas Desa

Tipe	<i>Old Corporatism</i>	<i>New Corporatism</i>
Otoritas Politik	Negara tidak mengakui desa dan menganggap desa tidak memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri.	Negara mengakui otoritas politik desa dan memberikan kewenangan terhadap desa, tetapi negara tetap melakukan kontrol terhadap desa melalui pola kebijakan negara yang <i>top down</i> dan teknokratis yang menjerat desa.
Inklusi Demokrasi	Negara tidak memberikan ruang terhadap demokrasi desa dengan memberlakukan politik <i>floating mass</i> atau massa mengambang, karena ketakutan negara terhadap protes dan gejolak politik di desa yang dapat menghambat pembangunan nasional.	Negara memberikan ruang terhadap demokrasi desa melalui lembaga resmi bentukan negara seperti MUSDES, tetapi hanya bersifat semu dan formalistik, karena negara berkeinginan agar desa dapat menjalankan berbagai program sektoral yang dibuat oleh

Tipe	<i>Old Corporatism</i>	<i>New Corporatism</i>
		pemerintah supra desa.

Sumber: Baccaro (2002) dan Sahdan (2022).

Tradisi Konstitusionalisme Desa

Di samping negara melakukan *new corporatism* terhadap desa, negara juga mempunyai peran yang sangat besar dalam memetakan tradisi konstitusionalisme desa. Tradisi konstitusionalisme adalah tradisi desa yang berkaitan dengan kebiasaan, adat-istiadat, dan perjuangan masyarakat desa berhubungan dengan hak-hak politik mereka, seperti tentang kedaulatan rakyat, pembatasan kekuasaan, pembagian tugas dan fungsi, pembangunan dan demokrasi desa, dimana tradisi konstitusionalisme ini melampaui konstitusi dan dihasilkan melalui proses dialektika dan konfrontasi ide, gagasan, program dan kebijakan pemerintah dalam mengatur dan mengurus desa.

Menurut Maru Bazezew, tradisi konstitusionalisme sangat penting untuk membangun dan mengembangkan *good governance* atau tata kelola pemerintahan desa yang lebih baik (Maru Bazezew 2009). Tradisi konstitusionalisme juga memunculkan budaya kritis atas legitimasi dan kewenangan pemerintah dalam menjalankan kekuasaan dan tradisi konstitusionalisme yang kuat akan membangun peradaban demokrasi dan pemerintahan yang berbasis pada kepentingan warga negara (Sahdan 2022). Tanpa tradisi konstitusionalisme yang kuat dan mengakar di desa, desa akan sulit untuk berkembang sesuai dengan kewenangannya.

Tradisi konstitusionalisme juga mendorong desa untuk lebih inovatif dalam mengelola dan mengembangkan potensi mereka. Kajian yang dilakukan oleh Muhtar Haboddin menunjukkan bahwa desa dengan tradisi konstitusionalisme yang kuat cenderung lebih inovatif dibandingkan dengan desa dengan tradisi konstitusionalisme yang lemah (Haboddin 2019). Muhtar mengatakan bahwa tradisi konstitusionalisme di Maluku berakar kuat dalam adat-istiadat dan nilai-nilai tradisi yang dianut masyarakatnya. Nilai-nilai ini, menggerakkan mereka dalam mengembangkan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dan dalam mengatur dan mengurus desa. Hanya memang, perlu juga untuk didiskusikan tentang bagaimana tradisi konstitusionalisme ini juga dapat mengatur tentang pembagian kekuasaan yang dalam masyarakat adat masih bersifat parokial dengan tingkat partisipasi politik yang rendah (Muhtar 2019). Bagan berikut menggambarkan dengan jelas, ruang lingkup tradisi konstitusionalisme desa antara lain, lihat bagan.

Bagan 2 Tradisi Konstitusionalisme Desa



Sumber: Sahdan dalam makalah: “Tradisi Konstitusionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa” (2022).

Penelitian Sahdan (2022) di beberapa desa di Jawa, Kalimantan dan Sulawesi, menunjukkan bahwa tradisi konstitusionalisme masih belum menjamin menguatnya dukungan terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada *good governance*. Pertama, terkait dengan kedaulatan desa, desa belum sepenuhnya menyelenggarakan pemerintahan yang berbasis pada kedaulatan desa. Hal ini disebabkan karena; (1) masih menguatnya intrusi dan intervensi negara terhadap desa melalui berbagai kebijakan sektoral seperti BLT Dana Desa, SDG’s, dan Stunting yang membebani anggaran desa; (2) munculnya

rezim neokorporatisme terhadap desa yang mengebiri kewenangan desa; (3) munculnya berbagai agensi predator yang mematikan prakarsa dan inisiatif desa seperti dalam program *food estate* yang mematikan kedaulatan desa dalam membuat perencanaan pembangunan desa berbasis pada potensi dan kebutuhan masyarakat desa. Kedua, pembagian kekuasaan dan kewenangan di desa seharusnya berdasarkan legitimasi dan otoritas kepala desa untuk memerintah. Temuan Sahdan (2022) di beberapa desa menunjukkan bahwa; (1) legitimasi dan otoritas kepala desa dalam menentukan perangkat desa kerap diintervensi oleh pemerintah daerah melalui Perda yang mengharuskan seleksi terhadap perangkat desa, bukan diangkat dan ditentukan oleh kepala desa sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa; (2) selalu terdapat kontradiksi terkait dengan kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahan desa berdasarkan hak asal-usul desa sebagaimana dimandatkan oleh UU Desa. Temuan Sahdan (2022) menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah desa berdasarkan hak asal-usul desa, dikebiri oleh negara melalui produk kebijakan yang sentralistik, seperti peraturan terkait dengan penggunaan dana desa yang harus mengikuti apa yang dikehendaki oleh pemerintah supradesa. Ketiga, terkait dengan tanggung jawab pemerintah desa dalam memenuhi kebutuhan masyarakat desa dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pemerintah supradesa membuat pemerintahan desa menjadi tidak bertanggungjawab terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat desa yang disebabkan oleh beberapa faktor; (1) dana desa sudah diploting oleh pemerintah supradesa untuk berbagai kebijakan sektoral seperti SDG, Stunting, BLT Dana Desa

yang diambil dari APBDes; (2) perencanaan pembangunan desa melalui MUSDES tidak mengakomodasi usulan masyarakat, tetapi ditetapkan berdasarkan kepentingan pemerintah supradesa; (3) pemerintah desa Kembali sibuk melayani kepentingan pemerintah supradesa, bukan melayani kepentingan masyarakat desa. Keempat, terkait dengan pemenuhan ha-hak individu dalam hal *voice*, *access* dan *control* terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Suara masyarakat masih dikebiri melalui berbagai kebijakan bantuan keuangan desa. Warga yang kritis dalam menyuarakan penyimpangan dan penyelewengan pemerintah desa, kerap diancam bakal tidak mendapat layanan pemerintah, seperti BLT Dana Desa.

Akses masyarakat terhadap layanan pemerintah, masih dikunci pemerintah desa dengan bahasa: “kami hanya menjalankan apa yang sudah menjadi kebijakan pemerintah”. Kontrol masyarakat terhadap pemerintahan desa, kerap berhadapan dengan kriminalisasi, seperti bukti yang harus kuat, laporan ke polisi dan sebagainya. Kelima, terkait dengan penegakan hukum. Hukum masih tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Di desa sawit, tambang dan desa industri yang lain, hukum diterapkan tergantung kepada yang membayar. Dalam banyak kasus *reclaiming* tanah untuk kepentingan industri, hukum berpihak kepada yang mampu membayar kepada “penegak hukum” dan masih banyak kasus tanah masyarakat diambil dengan cara memanfaatkan kelompok *informal state* untuk mengancam masyarakat pemilik tanah.

Involusi Demokrasi Desa

Undang-undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, seharusnya menjadi motor penggerak demokrasi desa, karena desa diberikan rekognisi untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Tetapi yang terjadi malah sebaliknya. Temuan Muhtar (2022) di Maluku bahwa desa-desa justru tidak berkembang ke arah yang makin demokratis, yang disebabkan karena desa sangat sibuk menjalankan berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Salah satu kebijakan yang menyebabkan involusi demokrasi desa adalah banyaknya program lintas sektoral yang masuk ke desa seperti stunting, BLT Dana Desa, SDG's dan sebagainya. Program-program lintas sektoral ini, disamping membebani anggaran desa, juga menyebabkan macetnya perencanaan desa yang berbasis pada potensi dan kebutuhan masyarakat desa. Di Maluku misalnya, sejak masuknya program lintas sektoral yang mulai marak sejak tahun 2019, banyak potensi desa yang tidak tergapai, karena anggaran dana desa sudah habis untuk membiayai berbagai program lintas sektoral yang masuk ke desa. Implikasinya, desa kembali menjadi sibuk melayani pekerjaan pemerintah supradesa dan kurang memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal.

Di sisi yang lain, involusi demokrasi desa juga disebabkan karena kurang konsistennya pemerintah dalam menjalankan UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Ada banyak variabel yang menunjukkan bahwa dari aspek legitimasi, sebenarnya pemerintah desa yang dipilih oleh masyarakat secara langsung dapat menjalankan tugas sesuai dengan peraturan perundangan yang ada, tetapi kadang-kadang berbagai peraturan perundangan

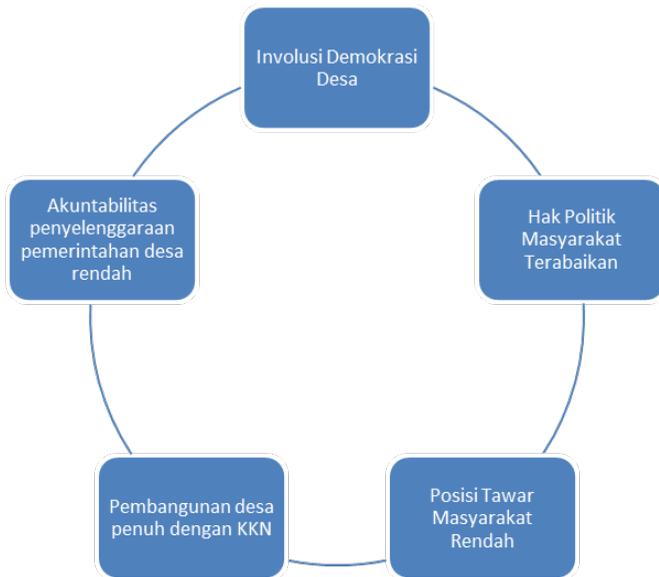
tersebut juga kontradiktif antara yang satu dengan yang lain. Salah satu contoh adalah peraturan terkait dengan perangkat desa. Di Undang-undang desa, perangkat desa diangkat oleh kepala desa. Tetapi praktiknya, di beberapa daerah, pemerintah daerah tidak menghendaki adanya pengangkatan perangkat desa oleh kepala desa terpilih, karena dianggap dapat menimbulkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Karena itu, mereka mengeluarkan Perda yang secara khusus mengatur tentang seleksi perangkat desa.

Jika dilihat dari legitimasi untuk memerintah, pemerintah desa sebenarnya cukup representatif untuk menggerakkan demokrasi desa yang berbasis pada akomodasi terhadap suara dan kepentingan warga desa. Namun, dilihat dari otoritas politik, pemerintah desa tidak cukup kuat dalam menggerakkan demokrasi desa, karena masih terpasung oleh berbagai regulasi yang ditetapkan pemerintah supradesa. Karena itu, involusi demokrasi desa yang terjadi saat ini, lebih banyak disumbangkan oleh otoritas politik negara yang berlebihan yang mengambil alih apa yang seharusnya menjadi kewenangan desa. Muhtar (2022) menyebutnya dengan istilah demokrasi yang dikendalikan oleh negara atau *state led democracy* yang menyebabkan masyarakat terjebak pada perencanaan pembangunan yang seakan-akan partisipatif, tetapi sebenarnya masyarakat digiring untuk masuk ke dalam persetujuan terhadap agenda negara.

Involusi demokrasi juga terjadi karena mekanisme-mekanisme formal yang disediakan oleh negara seperti MUSDES dan dalam berbagai forum resmi desa, hanya dijadikan sebagai tempat untuk melakukan sosialisasi terhadap kebijakan negara, tidak dijadikan sebagai tempat yang paling tepat untuk menjaring,

mendengarkan dan menyalurkan pendapat, kritik dan masukkan masyarakat terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Sahdan melihat bahwa involusi demokrasi desa membuat kedaulatan desa menjadi tidak berdaya terhadap kebijakan pemerintah (Sahan 2019). Sutoro Eko menyebutnya dengan istilah kolonisasi terhadap desa oleh negara menyebabkan demokrasi desa tidak berkembang dan tidak menjadi pijakan dalam melakukan transformasi terhadap desa (Sutoro Eko 2019). Berikut ini merupakan dampak yang disebabkan oleh involusi demokrasi desa. Lihat bagan.

Bagan
Dampak involusi demokrasi desa



Kajian yang dilakukan oleh Sahdan dan Muhtar menunjukkan adanya siklus yang akan terus terjadi yang disebabkan oleh involusi demokrasi desa antara lain; (1) hak politik dan ekonomi masyarakat banyak yang terabaikan dalam pembangunan desa; (2) posisi tawar masyarakat berhadapan dengan pemerintah sangat rendah; (3) pembangunan desa penuh dengan KKN; (4) akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi rendah (Sahdan dan Muhtar 2019). Berkaca pada hasil kajian tersebut, transformasi dan pembaharuan desa tentu saja berhadapan dengan dua hal yang sangat kuat yaitu neokorporatisme negara di satu sisi dan tradisi konstitusionalisme yang lemah di sisi yang lain yang menyebabkan terjadinya involusi demokrasi desa. Demokrasi desa yang maju dan berintegritas, sebenarnya menjadi kata kunci untuk mengontrol dan mengendalikan perilaku aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu MUSDES yang sudah dilembagakan dan sudah menjadi mandat UU Desa, tetapi dalam praktiknya, masih hanya bersifat formalistik dan belum menjadi kunci untuk membangun tradisi konstitusionalisme desa yang kuat.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah memberikan arahan dan peta yang jelas terkait dengan transformasi dan pembaharuan desa, baik dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan maupun dalam bidang kemasyarakatan. UU No. 6 Tahun 2014 mengharapkan agar

pemerintahan desa bertransformasi menjadi pemerintahan yang mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa, terselenggaranya pembangunan desa yang dipimpin oleh masyarakat atau dikendalikan oleh masyarakat (*society led development*), menguatnya kemampuan dan kapasitas masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dari *powerless* ke *powerfull*, tidak dianggap remeh dan disepelekan, dan masyarakat desa diberikan tempat yang terhormat dalam perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun yang terjadi adalah; (1) negara telah mentransformasikan desa dari *old corporatism* yang penuh dengan instruksi dan pengendalian ke *new corporatism* yang penuh dengan akal-akalan yang formalistik dan prosedural; (2) negara sengaja melakukan pelemahan terhadap tradisi konstitusionalisme terhadap desa dengan tujuan agar desa tetap tunduk dan patuh terhadap negara dan tidak kritis terhadap berbagai kebijakan negara yang melemahkan desa.

Karena itu, kita melihat bahwa transformasi dan pembaharuan desa saat ini berada dalam model transformasi dan pembaharuan yang tetap dikendalikan dan dikuasai oleh negara yang nampak dari; (a) Negara telah berubah menjadi organisasi yang demokratis, tetapi pada saat yang sama melakukan korporatisme terhadap desa; (b) Negara belum sepenuhnya mengakui kewenangan desa yang berbasis pada "*self governing community*". Negara melalui berbagai kebijakan dan program mengendalikan kewenangan desa. Prakarsa dan inisiatif desa untuk berkembang dikebiri negara; (c) Negara telah melakukan jebakan terhadap desa dalam bentuk agregasi "*society in government*" dan dalam bentuk deliberasi "*government in society*"

yang menjadikan semua mode dan kebijakan formasi negara di desa menjadi “semu” atau hanya sedap di kata, pahit di hati masyarakat; (d) Tradisi konstitusionalisme di desa berhadapan dengan tiga kepentingan besar yang beroperasi di desa: *state*, *market* dan *informal state* yang mengendalikan dan mengkooptasi desa; (e) Perubahan desa dari *state development* atau negara membangun desa ke *society development* (desa membangun negara), tidak berjalan ketika tradisi konstitusionalisme tidak dianggap penting, baik oleh negara maupun oleh desa dan bahkan dianggap dapat mengancam “kekuasaan”; (f) Demokrasi deliberatif dikebiri melalui kelembagaan formal yang membangun tradisi konstitusionalisme semu, akal-akalan dan penuh dengan intrik kepentingan negara.

Rekomendasi yang diharapkan dari tulisan ini adalah; (1) negara perlu mengembalikan kewenangan desa dan mengurangi intervensi terhadap perencanaan desa terutama intervensi yang dilakukan melalui berbagai kebijakan sektoral; (2) negara perlu terus mendorong penguatan tradisi konstitusionalisme di desa agar desa dapat terus berkembang menjadi lebih matang dalam menyelenggarakan pembangunan, pemerintahan, pemberdayaan dan urusan sosial kemasyarakatan desa.

Referensi

- Baccaro, Lucio. (2002). *The Konstruktion of Democratic Corporatism in Italia*. Max Planck Institute for the Study and Societies.
- Eko, Sutoro. (2019). *Desa Membentuk Negara, Negara Memperalat dan Melemahkan Desa-Desa Kuat Negara Berdaulat*. IPD Press, Yogyakarta.
- Eko, Sutoro. (2015). *Regulasi Baru Desa Baru*. Kementerian Desa, Jakarta.
- Fasensfest, David. (2010). "Government, Governing and Governance" dalam *Jurnal Sagepub*, 2010 halaman, 771-774.
- Fukuyama, Francis. (2013). "What is Governance?" Working Paper 313 Center for Global Development", halaman 1-22.
- Gerring, John and Strom C. Thacker. (2015). *A Centripetal Theori of Democratic Governance*, Cambridge, 2015, halaman 17.
- Moleong, Lexy J. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Muhtar. (2019). *Pengembangan Ekonomi Desa Melalui Badan Usaha Milik Desa*. *Desa Kuat Negara Berdaulat*. IPD Press, Yogyakarta.
- Ridho, Rasyid. (2022). *Korupsi Dana Desa Untuk Bayar Utang Kades Di Serang Dituntut 6,5 Tahun Penjara*. Kompas, Jakarta.
- Sahdan, Gregorius, Firdaus Mohammad dan Minardi. (2022). *Korporatisme Negara Dalam Perencanaan Pembangunan Desa*. APMD, Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius. (2022). *Tradisi Konstitusionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Makalah Webinar *The Indonesian Power for Democracy* (IPD): "Mengembangkan

Tradisi Konstitusionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa”, IPD, Yogyakarta.
Sahdan, Gregorius. (2019). Perubahan Paradigma Pembangunan: Involusi dan Distorsi Demokrasi Dalam Pembangunan Desa-Desa Kuat Negara Berdaulat. IPD Press, Yogyakarta.



25 Tahun Demokrasi
INDONESIA

Perubahan lanskap politik yang terjadi pasca Mei 1998, akhirnya mengharuskan komunitas intelijen untuk dapat beradaptasi dengan iklim demokrasi. Di era sekarang, kerja-kerja intelijen sudah jauh lebih profesional. Kini, tantangan Keamanan Nasional pasca Orde Baru adalah pada otoritas sipil sendiri, jangan sampai segala perubahan yang sudah dilakukan oleh institusi intelijen negara, menjadi sia-sia, karena otoritas sipil menarik kembali mereka ke terjun ke politik praktis

Muradi

Politik dinasti dalam bentuknya saat ini sangat problematik bagi demokrasi yang dicita-citakan ketika Indonesia melakukan transisi demokrasi pada tahun 1998. Politik dinasti, seperti telah dipaparkan di atas, adalah representasi sempurna dari KKN. Prinsip transparansi, meritokrasi, akuntabel, dan demokratis hampir tidak ada dalam kebanyakan praktik politik dinasti di Indonesia.

Yoes C. Kenawas

Nilai utama demokrasi permusyawaratan yang menekankan konsensus publik penting untuk menjadi isu alternatif pembuatan kebijakan. Konsensus itu sendiri bisa mewakili aspirasi nyata dari tingkat akar rumput ke tingkat pemerintahan. Sangat dibutuhkan kemauan moral dan politik dari pemerintah untuk lebih terbuka dan inklusif terhadap publik.

Wasisto Raharjo Jati

Kontestasi politik yang dibumbui antagonisme politik disertai hoaks akan melahirkan fenomena partisanship yang makin menguat. Setidaknya gejala partisan ini terlihat dari sikap seseorang yang menilai segala sesuatunya selalu dikaitkan dengan pilihan politiknya di pemilihan presiden. Segala penilaian terhadap isu selalu dibayangi oleh sikap yang partisan.

Yohan Wahyu



Diterbitkan oleh :
PT. Tubagus Lima Korporat
Jl. Tubagus Ismail VIII No.5,
Bandung

ISBN 978-623-99459-2-3 (PDF)

