

ISSN: 0215-7268



Berkala Penelitian

PASCA SARJANA

UNIVERSITAS GADJAH MADA

GADJAH MADA UNIVERSITY GRADUATE RESEARCH PUBLICATION

Seri A :
KELOMPOK ILMU PENGETAHUAN SOSIAL DAN HUMANIORA

Jilid 10, Nomer (4A), November 1997

- | | |
|---|-----|
| Suluk Wujil: Suntingan Teks dan Tinjauan Semiotik
(Sri Harti Widyastuti, Darusuprpta, dan Kuntara
Wiryamartana) | 495 |
| Perkembangan Beksan Lawung dan Berbagai Fungsinya
di Keraton Yogyakarta
(M.G. Sugiyarti dan Soedarsono) | 515 |
| Proses Demokratisasi di Jepang
(Machya Astuti Dewi dan Budi Winarno) | 529 |
| Perubahan Politik Global dan Perkembangan Demokratisasi
di Indonesia 1985-1995
(Hertanto, Ichlasul Amal, dan Budi Winarno) | 543 |
| Perambah Hutan di Kecamatan Pulau Pangung Lampung
Selatan (Suatu Tinjauan Sosiologis terhadap Suku Sumendo)
(Handi Mulyaningsih, Rahardjo, dan Loekman Soetrisno) | 559 |
| Pelatihan Aktivitas Membandingkan untuk Meningkatkan
Keterampilan Komunikasi Referensial Anak-Anak Prasekolah
(Sri Sumijati dan Siti Rahayu Haditono) | 573 |

Berkala Penelitian Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (BPPS-UGM) merupakan majalah yang diterbitkan 4 kali setahun, sebagai media komunikasi guna melaporkan hasil penelitian program S-2. Tulisan dapat berupa seluruh atau sebagian dari penelitian.

Setiap penerbitan memuat empat bidang yaitu (1) Sain dan Teknologi, (2) Ilmu-ilmu Biologi dan Kesehatan, (3) Ilmu-ilmu Pertanian, dan (4) Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora. Selain itu dimungkinkan ada nomor edisi khusus dengan tema tertentu.

Berkala Penelitian Pascasarjana dikelola oleh Badan Pengelola yang terdiri atas:

Penanggung Jawab

Direktur Program Pascasarjana

Penasehat

Asisten Direktur I Program Pascasarjana

Asisten Direktur II Program Pascasarjana

Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi

Nursamsi Pusposendjojo

Wakil Pemimpin Redaksi/Redaktur Pelaksana/Editor

Eko Sugiharto

Anggota Redaksi

M. Ismadi (Ilmu-Ilmu Kesehatan)

Ida Bagus Agra (Ilmu-ilmu Teknik)

Eko Sugiharto (Ilmu-ilmu MIPA)

Mochamad Adnan (Ilmu-ilmu Pertanian)

Nursamsi Pusposendjojo (Ilmu-ilmu Pertanian)

Masyhuri (Ilmu-ilmu Pertanian)

Slamet Hartono (Ilmu-ilmu Ekonomi)

Edhi Martono (Ilmu-ilmu Pertanian)

Subanar (Ilmu-Ilmu MIPA)

Jafendy Hasoloan Purba Sidadolog (Ilmu-ilmu Pertanian)

Emmy Pangaribuan Simanjuntak (Ilmu-ilmu Sosial)

Budi Winarno (Ilmu-ilmu Sosial)

Johana Endang Prawitasari (Ilmu-ilmu Sosial)

Siti Baroroh Baried (Ilmu-ilmu Humaniora)

Sekretaris Redaksi

Sumiyarsono

Administrasi

Kuswahyo SS Raharjo

Trijasa

Sri Partiyani

Alamat

Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

Gedung PAU UGM, Jalan Teknik Utara, Yogyakarta

Telp. (0274) 901210, 901211, 901214, 901215, 901216

Fax. (0274) 564239

Penulis yang naskahnya dimuat akan mendapat 10 eksemplar separata (reprint) tulisan. Bagi yang berminat untuk memperoleh secara kontinu dapat berhubungan dengan Bagian Administrasi Berkala Penelitian Pascasarjana UGM.

PERUBAHAN POLITIK GLOBAL DAN PERKEMBANGAN DEMOKRATISASI DI INDONESIA 1985-1995

Global Political Changes and Trends of Democratic Development in Indonesia Since 1985-1995

Hertanto¹, Ichlasul Amal² dan Budi Winarno²

*Program Studi Ilmu Politik
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

This research aims to explain the relations between the global political changes and the trend of democratic development in Indonesia. The study uses a historical perspective to investigate the trend of political development and democracy in relation with the past and present situations by collecting such facts and interpreting some events which happened in 1985-1995.

The result of this research indicated that global political changes, especially after the end of the cold war, increasing new demands toward human rights, good governance, and democracy. These new demands are required for cooperation among states on economic and political relationship; e.g. financial and military aids. These conditions brought implication on the changes of New Order's policy in political reformation. In the mean time, in domestic society level, changes of global politics, especially transition of authoritarian states in Asia toward democratic regime brings demonstration effects in increasing the quality and quantity of the prodemocratic movement in demanding for democracy.

Key words: *Global Political Changes – Indonesian Democratic Development*

PENGANTAR

Latar Belakang

Dalam satu dekade terakhir ini, perubahan-perubahan politik global telah terjadi secara dramatis. Perubahan politik ini ditandai dengan

1. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung

2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

runtuhnya rezim komunisme di Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur akibat kebijakan *glasnost* dan *perestroika* Gorbachev; serta transisi negara-negara nondemokratis ke arah sistem demokratis. Perubahan politik ini diikuti perkembangan ekonomi global yang semakin terintegrasi sebagai akibat kesepakatan-kesepakatan internasional (GATT/WTO; APEC, MEE); serta munculnya kecenderungan global akibat berakhirnya Perang Dingin, yang mengarah kepada issue promosi hak asasi manusia (HAM), demokrasi dan lingkungan hidup.

Terjadinya kecenderungan politik global tersebut diikuti oleh perubahan kebijakan negara-negara maju (Amerika Serikat dan Barat sebagai sekutunya) yang mengaitkan bantuan (hutang) yang sangat dibutuhkan oleh negara-negara Dunia Ketiga dengan kondisi pelaksanaan hak asasi dan demokrasi di negara-negara yang bersangkutan. Selanjutnya, kebijakan ini diadopsi oleh Bank Dunia, International Monetary Fund (IMF), dan lembaga-lembaga internasional lain. Kebijakan ini pun merupakan perubahan politik yang sangat mendasar dalam tata politik dunia dibandingkan pada masa Perang Dingin. Negara-negara maju menganggap bahwa kebanyakan sistem politik negara-negara Dunia Ketiga bersifat otoriter dan menindas hak-hak asasi warga negaranya sendiri. Karena itu, negara maju menuntut ditegakkannya hak asasi dan demokrasi sebagai prasyarat diberikannya bantuan.

Sebaliknya, negara-negara berkembang menentang karena menganggap bahwa penerapan demokrasi harus disesuaikan dengan konteks historis yang terikat ruang dan waktu, serta sangat tergantung pada konteks sosio-politik dan kultural masing-masing negara, yang satu dan lainnya memiliki latar belakang serta tingkat kemajuan berbeda. Oleh karena itu, demokrasi di negara maju akan berbeda dengan demokrasi di negara berkembang. Mengaitkan bantuan dengan kondisi hak asasi dan demokrasi dianggap merupakan campur tangan urusan dalam negeri. Hal inilah yang menjadi pangkal perbedaan tentang pengertian demokrasi dan hak asasi antara negara maju dan negara berkembang.¹ Namun, negara-negara maju memiliki posisi yang kuat karena mereka merupakan pihak yang memberi bantuan. Negara-negara Dunia Ketiga yang menempatkan bantuan luar negeri sebagai sumber penting dalam pembangunan nasionalnya, suka atau tidak harus melakukan penyesuaian-penyesuaian kebijakan politik domestiknya, termasuk Indonesia. Hal yang sama dilakukan oleh negara-negara di kawasan Asia.

Dalam kurun waktu yang sama, kehidupan politik di Indonesia mengalami perkembangan menarik dengan munculnya "era keterbukaan". Banyak peristiwa-peristiwa politik unik muncul ke permukaan dan perubahan-perubahan kebijakan politik pemerintah yang mengarah

kepada sikap akomodatif terhadap aspirasi yang berbeda. Sebagian pengamat menganggap fenomena "keterbukaan" politik tersebut merupakan indikator dari demokratisasi rezim Orde Baru di Indonesia. Namun, sebagian pengamat lain menganggap perubahan-perubahan yang terjadi tidak bersifat mendasar. Dalam arti, perubahan belum sepenuhnya menyentuh prinsip-prinsip utama demokrasi. Dengan kata lain, rezim Orde Baru masih belum mau beranjak dari sifat birokratik-otoritariannya.

Sementara, pengalaman negara-negara lain di Asia menunjukkan bahwa para elit penguasanya melakukan kebijakan-kebijakan penyesuaian melalui reformasi ekonomi dan politik ke arah demokratisasi sejalan dengan arus perubahan politik global; maka kajian ini mempermasalahakan bagaimana kaitan antara perubahan politik global dengan perubahan sikap rezim Orde Baru ke arah demokratisasi? Mengapa muncul fenomena "keterbukaan" di Indonesia? Perubahan-perubahan politik apa yang terjadi di Indonesia pada kurun waktu 1985-1995? Bagaimana prospek demokrasi di Indonesia? Apa relevansi pola transisi demokratis Huntington (1991) bagi prospek demokratisasi di Indonesia?

Jawaban terhadap permasalahan itu sangat penting untuk melihat perkembangan perilaku elit birokrasi dan prospek demokratisasi di Indonesia. Kajian ini juga diharapkan akan memberikan pemahaman yang lebih luas tentang kaitan antara politik global dengan perkembangan demokrasi di negara-negara lain. Dengan demikian, studi ini diharapkan bisa mencapai dua tujuan: *pertama*, memahami sistem politik Indonesia dewasa ini lebih baik, dengan mempelajari asal-usul dan variabel-variabel yang membuatnya memberi bentuk seperti saat ini. *Kedua*, memberi sumbangan kritis bagi pemahaman lebih lengkap tentang literatur "otoritarianisme-birokratis" dan transisi demokratis yang mengikutinya.

Kerangka Teoritik

Ciri khas demokrasi menurut Robert Dahl (1973) adalah sikap tanggap pemerintah secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu dapat digambarkan dalam dua dimensi teoritik: (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.²

Sedangkan demokratisasi menurut Huntington (1995) merupakan proses menuju demokrasi. Demokratisasi mengacu pada penerimaan atas hak suara universal (*universal franchise*) dan pemilihan umum yang bebas dan adil untuk memilih orang-orang yang memerintah. Pada tingkatan yang paling sederhana, demokratisasi mensyaratkan: 1) berakhirnya

rezim otoriter, 2) dibangunnya sebuah rezim demokratis, dan 3) pengkonsolidasian rezim demokratis itu.³

Karya ilmuwan yang mengkaji tentang demokrasi pada masa akhir 1950-an dan 1960-an sering dikritik terlalu utopis dan normatif, serta terlalu berorientasi pada pengalaman Eropa Barat dan Amerika Utara; sehingga dianggap tidak ilmiah. Melalui hasil-hasil penelitian yang dipublikasikan, mereka merupakan sumber inspirasi dan referensi bagi upaya demokratisasi di luar Eropa Barat dan Amerika Utara. Sejak 1970-an terjadi perubahan dalam kegiatan teorisasi demokrasi yang dikaitkan dengan perubahan dalam studi politik mengenai Dunia Ketiga.⁴ Teorisasi politik tentang demokrasi sejak 1970-an berbeda dengan sebelumnya, terutama karena sebagian besar kajian dewasa ini sebenarnya mengenai proses redemokratisasi; yaitu transisi sistem politik menuju demokrasi yang sebelumnya pernah demokratis tetapi saat ini sedang dijerat otoriterisme. Upaya memahami fenomena ini memerlukan kerangka konseptual yang berbeda dengan yang dihasilkan oleh para pemikir yang memakai pengalaman Eropa Barat sebagai sasaran analisis.

Ada tiga ciri yang menandai perbedaan teorisasi masa kini (sesudah 1970-an) dengan masa sebelumnya. Pertama, teorisasi demokrasi yang berkembang tahun 1950-an dan 1960-an umumnya didasarkan pada pengalaman empirik Eropa Barat dan Amerika Utara. Karya besar yang sering dikutip dalam perdebatan mengenai demokrasi pada masa itu antara lain: risalah pendek karya Huntington (1965; 1968) yang sangat terkenal; Lipset (1966); dan Moore (1966). Karya teoritis modernisasi ini mengasumsikan suatu model demokrasi yang didasarkan pada tiga ciri, yaitu: (1) ekonomi yang makmur dan merata; (2) struktur sosial yang modern dan mengenal diversifikasi, serta didominasi oleh kelas menengah yang otonom; (3) budaya politik nasional yang secara implisit sudah demokratis, yaitu toleran terhadap perbedaan dan cenderung akomodatif.

Konseptualisasi yang muncul dari pengalaman itu ternyata tidak banyak membantu pemahaman mengenai demokratisasi menjelang berakhirnya abad 20 ini. Sedangkan, kajian paling menarik sekarang adalah mengenai transisi dari otoriterisme ke demokrasi dalam masyarakat yang sebelumnya pernah menerapkan demokrasi. Karya-karya tentang transisi ini antara lain dihasilkan oleh O'Donnell dan Schmitter (1986); Sartori (1987); Stepan (1989); Diamond, Linz dan Lipset (1990); di Palma (*To Craft Democracy*, 1990); dan Huntington (1991).

Kedua, dalam teorisasi demokrasi masa kini, penekanan lebih besar pada variabel politik dan kurangnya perhatian pada kondisi-kondisi sosial

yang mendukung proses demokratisasi. Jadi, variabel-variabel ideologis dan kultural tidak terlalu ditekankan lagi. Perhatian lebih banyak ducurahkan pada variabel pilihan politik yang diambil oleh para elit atau pemimpin-pemimpin utama. Salah satu yang ditekankan adalah pembuatan pakta politik antar-aktor dalam sistem politik. Masyarakat yang tidak memiliki kondisi sosial, ekonomi dan kultural seperti di negara Eropa Barat dan Amerika Utara ternyata juga mampu menegakkan dan mempertahankan demokrasi agar tidak runtuh kembali menjadi otoriter; karena adanya sekelompok elit yang mengambil pilihan politik tepat bagi demokratisasi.

Ketiga, dalam model demokrasi Barat itu digambarkan bahwa proses demokratisasi berlangsung secara *gradual* dan akomodatif. Namun, pengalaman negara yang melakukan demokrasi sejak 1970-an umumnya menunjukkan proses yang berlangsung dalam suasana mobilisasi dan ketidaksabaran. Bahkan kadang-kadang penuh kekerasan.

Yang paling menarik dalam karya-karya mengenai demokratisasi tersebut, mayoritas ilmuwan menghasilkan kesimpulan yang sama bahwa variabel yang paling penting dalam menjelaskan transisi ke demokrasi sejak 1970-an adalah perilaku elit. Dalam kajian O'Donnell dan Schmitter (1986: 19, 48) di atas, ia mengajukan argumen bahwa sikap para elit, perhitungan-perhitungan dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat umumnya menentukan apakah pembukaan kesempatan bagi demokrasi akan terjadi atau tidak.⁵

Linz dan Stepan mencoba menjelaskan kejatuhan dan kebangkitan kembali demokrasi tidak dengan menelaah variabel-variabel konflik kelas atau kendala ekonomi, tetapi mencurahkan perhatian pada perilaku elit atau kepemimpinan mereka. Karya bersama Diamond, Linz, dan Lipset (1989) beranggapan bahwa kalau terdapat lingkungan struktural yang sangat tidak menguntungkan bagi demokratisasi, seringkali itu terjadi sebagian karena ketidakmampuan para politisi untuk menghasilkan reformasi ekonomi dan inovasi pelembagaan yang diperlukan bagi tumbuhnya demokrasi. Asumsi yang sama dikemukakan oleh Huntington (1995), bahwa faktor inisiatif elit politik (penguasa dan oposisi) punya peranan penting bagi transisi demokratis rezim-rezim otoriter.

Para ilmuwan sangat menekankan pentingnya komitmen para pemimpin politik yang kuat terhadap demokrasi. Pemimpin yang setia pada demokrasi menolak penerapan kekerasan dan sarana ilegal dan tidak konstitusional untuk mengejar kekuasaan, serta tidak mentolerir tindakan antidemokratis oleh partisipan lain. Gaya kepemimpinan fleksibel, akomodatif, dan konsensual dianggap paling banyak

menyumbang dalam pengembangan demokrasi di seluruh negara sedang berkembang. Menurut O'Donnell dan Schmitter (1986: 25), sikap elit tidak sepenuhnya dipengaruhi oleh kepentingan materiil mereka. Bahkan, mereka yang sedang menduduki kekuasaan dalam suatu negara otoriter pun bisa terdorong untuk merombak sistem yang mereka bangun, kalau pertimbangan mengenai reputasi mereka di masa depan memaksa mereka melakukan itu. Sebagai motif bertindak, alasan ini bisa sama kuatnya dengan kepentingan pemuasan kebutuhan jangka pendek.

Penekanan pada variabel politik di atas memungkinkan para analis untuk menelaah pengalaman demokratisasi dalam masyarakat yang tidak memiliki kualitas ekonomi, sosial, dan kultural yang digambarkan dalam model Barat. Dalam keadaan tidak ada kondisi seperti itupun masih ada harapan untuk demokratisasi. Yang sangat penting adalah faktor inisiatif dan tindakan (*human action*), bukan variabel-variabel kondisional itu. Dengan kata lain, transisi menuju demokratisasi adalah "*a matter of political crafting*" (di Palma, 1990: 8). Karena itu, persoalan strategi dan taktik menjadi relevan. Diamond, Linz, Lipset, O'Donnell, Schmitter, Huntington dan ilmuwan lain yang menekankan variabel perilaku elit sepakat untuk mengikuti strategi yang dirintis oleh Dahl (1973), yang yakin bahwa gradualisme, moderasi dan kompromi adalah kunci menuju keberhasilan transisi ke arah demokrasi. Ini dianggap tindakan politik yang bijaksana untuk mendemokratisasikan kembali pemerintahan yang otoriter.

Namun, beberapa ilmuwan lain mengajukan argumen yang berbeda. Pengalaman berbagai masyarakat yang melakukan demokratisasi dalam lingkungan otoriterisme sejak akhir tahun 1970-an menunjukkan bahwa umumnya transisi itu berlangsung dalam suasana mobilisasi dan tindak kekerasan. Berbagai bentuk transisi melalui perpecahan ini pada dasarnya serupa, yaitu berlangsung secara cepat dan nonkonsensual. Prosesnya selalu melibatkan penolakan terhadap, atau paling tidak delegitimasi, regim otoriter sebelumnya. Secara logis, hanya transisi melalui transaksi yang menjanjikan bentuk demokratisasi secara damai dan cepat. Namun, transisi model transaksi ini menuntut serangkaian syarat khusus yang mungkin sulit dipenuhi di sebagian besar rezim otoriter masa kini. Dalam model transisi ini, Huntington (1995) seperti Share, mengajukan empat pola transisi, yaitu:

- 1) pola transformasi, di mana elit penguasa memimpin prakarsa transisi demokratis (seperti di Brazil dan Spanyol);
- 2) pola *replacement*, di mana kelompok oposisi memimpin perjuangan menuju demokrasi (seperti di Argentina, Jerman Timur dan Portugal);

- 3) pola *transplacement*, di mana demokratisasi berlangsung sebagai akibat negosiasi dan *bargaining* antara pemerintah dengan kelompok oposisi (seperti di Polandia, Nicaragua, Bolivia);
- 4) Pola intervensi, di mana lembaga-lembaga demokratis dibentuk dan dipaksakan berlakunya oleh aktor dari luar (seperti di Grenada dan Panama).

Pola transformasi dan *transplacement* dalam konseptualisasi Huntington merupakan unsur dari pola transisi melalui transaksi dalam tipologi Share. Menurut Huntington, sebagian besar transisi demokratis sejak pertengahan 1970-an sampai 1990 berlangsung mengikuti dua pola ini. Dari 35 kasus demokratisasi yang berlangsung pada kurun waktu itu, enambelas negara berlangsung melalui transformasi, 11 negara melalui *transplacement*, 6 negara secara *replacement*, dan dua negara akibat intervensi. Bahkan, sepertiga negara dari kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa demokratisasi berlangsung melalui negosiasi antara elit penguasa dengan kelompok oposisi.

CARA PENELITIAN

Studi ini menggunakan perspektif historis dalam mengkaji perkembangan politik dan demokratisasi dalam kaitan masa lalu dan sekarang; dengan mengumpulkan fakta-fakta dan membuat penilaian terhadap kejadian dan peristiwa-peristiwa antara tahun 1985-1995. Data dikumpulkan dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan ekonomi politik dan pola-pola perilaku elit politik birokrasi (termasuk militer). Dengan melihat kebijakan-kebijakan dan pelaksanaannya itu, dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan mengenai kesenjangan antara tujuan yang tersurat dan hendak dicapai oleh suatu kebijakan dengan yang tersirat dan dilakukan, serta antara akibat atau dampak yang diinginkan dengan yang tidak diinginkan.

Sumber informasi utama untuk analisis data adalah berita negara Indonesia, dokumen-dokumen resmi, kebijakan-kebijakan pemerintah, indikator-indikator sosial-ekonomi-politik; penerbitan-penerbitan, jurnal, buletin, majalah, dan surat kabar. Sumber informasi lain adalah berbagai wawancara terhadap para pakar ilmu politik, ahli ekonomi, pakar hubungan internasional, tokoh-tokoh dunia akademis, anggota parlemen, tokoh politik, dan pejabat pemerintah. Wawancara ini dimaksudkan untuk memahami dan mendalami kaitan antar fenomena, serta melengkapi data dari sumber utama tersebut.

Peristiwa-peristiwa politik global disaring dan dipilih berdasarkan kriteria: bahwa kejadian-kejadian tersebut mempunyai kaitan langsung

atau tidak langsung terhadap suatu perubahan kebijakan-kebijakan pemerintah dan perilaku politik masyarakat di Indonesia. Perubahan politik global dikaji dari kurun waktu 1985-1995 di mana isu-isu demokratisasi dan hak asasi semakin menguat akibat perubahan kebijakan politik luar negeri AS mulai tahun 1984, yang mempromosikan isu-isu tersebut ke negara-negara lain melalui berbagai cara: politik, ekonomi, diplomatik, dan militer. Sedangkan, perkembangan demokratisasi di Indonesia dalam pemerintahan Orde Baru juga dikaji dalam kurun waktu yang sama. Perkembangan ini dilihat dari perubahan sifat rezim yang birokratik otoriter ke arah toleransi adanya pluralisme politik dalam proses pembuatan kebijakan, toleransi terhadap perbedaan pendapat; serta semakin menguatnya gerakan prodemokrasi di tingkat masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan-perubahan politik global yang ditandai oleh gelombang transisi demokratis di kawasan Asia; pergeseran kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat ke arah promosi hak-hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi di negara-negara lain sejak 1984, serta perubahan dramatis kebijakan Gorbachev ke arah *Perestroika* (restrukturisasi) dan *glasnost* (keterbukaan) di Uni Soviet pada akhir dasawarsa 1980-an; membawa kecenderungan global ke arah tuntutan baru penegakan HAM dan demokratisasi dalam setiap hubungan internasional pasca-Perang Dingin.

Perubahan kebijakan AS dalam mempromosikan demokratisasi dan hak-hak asasi tersebut dilakukan melalui berbagai cara: politik, ekonomi, diplomatik, dan militer; berupa: (a) pernyataan-pernyataan Presiden, menteri, dan pejabat lainnya dalam setiap pertemuan internasional; (b) tekanan dan sanksi ekonomi, termasuk pembatasan dan larangan pemberian bantuan, perdagangan, dan penanaman modal; (c) tindakan diplomatik; (d) dukungan material untuk kekuatan oposisi demokratis; (e) tindakan militer (aksi dan invasi); (f) diplomasi multilateral.⁶ Kebijakan AS ini didukung negara-negara donor lain, serta lembaga-lembaga internasional seperti PBB, Bank Dunia, IMF, Amnesti Internasional, WTO, dan lain-lain.

Tiupan angin demokrasi negara maju ini semakin kencang dalam lima tahun terakhir. Bahkan kemudian menjadi kecenderungan politik global yang harus dicamkan dan diterapkan semua bangsa, termasuk Indonesia. Bagi Indonesia, mau tidak mau, persoalan itu mendapatkan perhatian khusus. Dalam berbagai pertemuan internasional, demokratisasi selalu saja dimunculkan menjadi topik utama. Berbagai masalah mengenai pelaksanaan demokratisasi dan hak asasi manusia senantiasa

dipertanyakan ke Indonesia. Sejak pecahnya kasus demonstrasi berdarah di Santa Cruz Dili Timor Timur, 12 November 1991; hubungan Amerika Serikat dan Indonesia mengalami pasang surut, khususnya dalam konteks pelaksanaan HAM dan demokrasi di Indonesia. Kasus itu, telah mendorong AS menjatuhkan sanksi kepada Indonesia.⁷ Salah satu sanksi adalah dicabutnya bantuan militer dalam bentuk *International Military Education and Training* (IMET), Oktober 1992, karena militer dianggap bertanggung jawab dalam kerusuhan berdarah di Dili tersebut. Baru tiga tahun kemudian, bantuan IMET kembali dicairkan oleh Kongres AS yang dikuasai oleh Partai Republik.

Tekanan AS lain yang dirasakan langsung oleh Pemerintah Indonesia adalah pada saat pemerintah Amerika Serikat mengancam akan mencabut fasilitas pembebasan bea masuk komoditi Indonesia atau GSP (*Generalized System of Preference*), karena Pemerintah Indonesia didakwa tidak memperhatikan hak-hak buruh Indonesia sesuai dengan standar internasional. Kondisi perburuhan Indonesia yang dianggap oleh Amerika tidak sesuai standar perburuhan internasional, antara lain, masalah kebebasan berserikat, karena hanya dikenal SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) sebagai satu-satunya organisasi buruh. Padahal, SPSI banyak dikecam kaum buruh karena dianggap lebih memperjuangkan kepentingan pengusaha ketimbang pekerja.

Berbagai tekanan Internasional terhadap Indonesia juga tercermin dari laporan utama Majalah *Tempo*: 25 September 1993, sebagai berikut:

*"Seperti tak putus-putusnya gelombang tamu mancanegara mengunjungi negeri ini. Mereka adalah para utusan sejumlah negara yang sempat membuat repot pejabat tinggi di sini. Pekan lalu berturut-turut muncul delegasi parlemen Swedia dan Finlandia. Sebelumnya, ada sejumlah staf Kongres AS. Mereka semua ingin melihat pelaksanaan hak asasi manusia di negeri ini, antara lain meninjau Timor Timur. Pekan ini, giliran lima delegasi United States Trade Representative (USTR), yaitu lembaga yang langsung berada di bawah Gedung Putih dan bertugas mengurus GSP dan semacamnya. Mereka ingin melihat kondisi buruh di negeri ini."*⁸

Kunjungan mereka memang ada kaitan dengan ancaman pencabutan fasilitas GSP oleh pemerintah AS. Untuk mendapatkan fasilitas GSP, Pemerintah AS mensyaratkan keadaan buruh suatu negara harus memenuhi standar perburuhan internasional. Ada kekhawatiran di kalangan pemerintah Indonesia, kalau GSP dicabut, negara-negara lain akan mengikuti jejak AS. Tekanan-tekanan AS itulah yang menjadi salah satu faktor pemicu keberanian buruh untuk menuntut hak-haknya melalui mogok, juga mendorong pemerintah Orde Baru lebih memper-

hatikan masalah HAM, terutama setelah terbunuhnya aktivis buruh, Marsinah, tahun 1993, serta kunjungan tim ILO (organisasi buruh internasional) ke Indonesia tahun 1994. Emmerson (1993), menggambarkan bahwa jalannya urusan pemerintah Orde Baru dengan pemerintah Amerika tidak pernah mengalami serentetan keguncangan seperti sekarang (1993). Di samping masalah GSP tersebut, Senator Feingold juga memprakarsai pelarangan penjualan perangkat militer tertentu ke Indonesia, serta keputusan Clinton yang melarang penjualan pesawat F-5 dari Yordania ke Indonesia.⁹

Tekanan internasional juga tercermin misalnya dengan pembebasan para tahanan politik (Kasus Tanjung Priok, Kasus Lampung, Kasus pengeboman BCA) sebagai akibat tekanan Amnesty Internasional secara terus menerus; munculnya sejumlah kebijakan akomodatif di bidang hukum, terutama pada pengadilan Tata Usaha Negara; pencabutan larangan mogok bagi buruh; netralitas ABRI dalam pemilu (1992) dan pergeseran orientasi dwifungsi ABRI ke arah sikap kepemimpinan *tut wuri handayani* (di belakang memberi motivasi). Sikap toleran pemerintah terhadap perbedaan pendapat yang muncul dari arus bawah ditunjukkan oleh meningkatnya dinamika politik lembaga swadaya masyarakat (LSM); buruh industri; organisasi kemahasiswaan ekstrakampus; organisasi kemasyarakatan, dan partai politik. Bukti lain adalah diwujudkannya pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, sebagai respon atas tekanan internasional sebagai akibat peristiwa kerusuhan Dili (Timor Timur) tanggal 11 November 1991. Komisi ini bertugas sebagai pemberi masukan dan evaluasi kepada pemerintah atas pelanggaran atau pelaksanaan HAM di Indonesia. Sekalipun diragukan independensinya, dalam beberapa kasus komisi ini berani bersikap kritis terhadap pelanggaran HAM oleh pemerintah (Kasus Marsinah, Liukisa, Timika).

Pengaruh transnasional pun terjadi pada gerakan-gerakan prodemokrasi di Indonesia. Menurut hasil penelitian Uhlin (1995), gerakan prodemokrasi di Indonesia dalam kiprahnya banyak diilhami oleh berbagai gerakan prodemokrasi di luar negeri. Keterpengaruhannya transnasional ini terjadi melalui proses *diffusion*. Adapun yang menjadi obyek dalam proses difusi ini meliputi dorongan hati (*encouragement*) dan ide-ide mengenai demokrasi dari berbagai paham mulai dari yang liberal, marxis, atau islami. Dalam proses difusi ini pun ada ide-ide tertentu yang diadopsi atau ditolak. Sedangkan, tahapan proses difusi meliputi: (1) terjadinya hubungan antara gerakan prodemokrasi dalam dan luar negeri; (2) seleksi terhadap ide-ide yang diadopsi (penyesuaian dan penolakan) untuk kemudian dipraktekkan; (3) kegiatan penyebaran "virus demokrasi" ke lingkup yang lebih luas dalam masyarakat.¹⁰

Gelombang demokratisasi di kawasan Asia, yang dimulai dari jatuhnya Marcos di Filipina (1986) dan kemudian menular ke negara tetangga lain, juga memberikan *demonstration effect* (efek meniru) kepada gerakan-gerakan prodemokrasi, serta memberikan pelajaran penting bagi Pemerintah Indonesia, sehingga menjadi salah satu faktor pemicu bagi perubahan sikap rezim Orde Baru ke arah keterbukaan, sebagai tindakan preventif dan penyesuaian terhadap kecenderungan global. Efek meniru ini (termasuk proses difusi di atas) sangat ditunjang oleh semakin terbukanya media komunikasi internasional, antara lain melalui sarana satelit (antena parabola) dan internet, sebagai hasil dari kebijakan pemerintah sendiri.

Perubahan-perubahan tersebut juga diperkuat oleh krisis ekonomi Orde Baru 1982-1992, akibat merosotnya harga minyak, yang membawa transformasi struktural yang sangat signifikan. Basis material turun drastis sehingga kemampuan pemerintah untuk membiayai kesejahteraan di tingkat bawah juga turun drastis. Hal ini mendorong pemerintah melakukan reformasi ekonomi (deregulasi) menuruti rekomendasi komunitas bisnis internasional terutama Bank Dunia dan IMF. Jadi, basis awal sistem ekonomi Orde Baru yang bermula dari korporatisme (tertutup), kemudian dideregulasi lebih terbuka. Reformasi ini bertujuan untuk peningkatan ekspor (melalui strategi industrialisasi berorientasi ekspor); penyesuaian diri terhadap pasar; dan pembatasan intervensi negara terhadap pasar.

Juga, proses pengintegrasian ekonomi nasional ke dalam sistem ekonomi kapitalis global, keharusan bertumpu pada negosiasi dan perjanjian internasional, dan ketidakmampuan untuk mengisolasi diri dari serbuan arus informasi dan ideologi dari luar negeri, memaksa para elit penguasa untuk melakukan reformasi politik. Mereka terpaksa membuka diri dan menerapkan aturan main baru yang membuat mereka harus mempertanggungjawabkan perilaku mereka dan membuat proses pemerintahan jadi transparan, yaitu aturan main yang menjamin kepentingan pemilik modal serta menempatkan negara dan birokratnya di bawah peraturan perundang-undangan yang jelas. Tidak bisa tidak bahwa untuk mencapai dan mempertahankan target pertumbuhan, pemerintah tidak punya pilihan lain kecuali mengintegrasikan ekonomi Indonesia dengan ekonomi global dengan segala tuntutananya tersebut.

Mengingat bahwa legitimasi pemerintah Orde Baru lebih banyak didasarkan atas prestasi pembangunan ekonomi, maka reformasi itu menimbulkan implikasi politik yang sangat penting. Kemerosotan devisa ekspor akan langsung berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Kemerosotan pertumbuhan ekonomi yang berlarut-larut akan mengancam berkurangnya dukungan pada pemerintah, dan bahkan bisa

mendorong munculnya tuntutan pergantian pemerintahan.¹¹ Sedangkan kalau berhasil pun, pertumbuhan ekonomi akan memperbesar kelas menengah baru yang pada suatu saat akan menuntut otonomi politik lebih besar.

Apakah fenomena-fenomena yang muncul dalam bentuk keterbukaan itu merupakan transisi awal menuju demokrasi? Peluang ke arah demokratisasi cukup besar sekalipun beberapa tantangan masih ada, seperti masih kuatnya kendali kekuasaan di tangan Presiden; lemahnya peranan legislatif; kecilnya kelompok reformis dalam birokrasi; terpecah dan belum adanya kelas menengah yang mandiri; masih besarnya jumlah kelompok miskin dan belum meratanya pendapatan masyarakat, belum adanya kepastian hukum; masih besarnya korupsi dan praktik nepotisme dalam birokrasi. Namun, para ahli dan pengamat politik yang optimis beranggapan bahwa fenomena keterbukaan merupakan awal proses demokratisasi dan penguatan *civil society* di Indonesia. Gaffar (1994) mempunyai penghargaan yang kuat bahwa demokrasi dapat ditingkatkan kualitas pelaksanaannya. *Pertama*, Indonesia, menurutnya, selama dua dasawarsa terakhir telah mengalami transformasi sosial yang sangat fundamental yang membawa implikasi pada peningkatan kemampuan politik masyarakat, dan mengarah pada tuntutan ke arah kehidupan politik yang lebih demokratis. *Kedua*, di kalangan pimpinan ABRI mulai tumbuh sikap kondusif bagi proses demokratisasi dengan mengadakan evaluasi ulang terhadap doktrin sosial-politiknya sesuai dengan perubahan konteks sosial-politik yang ada.¹²

Dalam pernyataan senada, Feith (1991: 72-75) mengajukan serangkaian argumentasi mulai dari makin lemahnya daya persuasi integralisme dan developmentalisme, menipisnya celah-celah antara santri dan abangan, sampai pada penerimaan Pancasila oleh kalangan Islam. Juga disebut munculnya penguatan LSM dan gerakan mahasiswa, tetapi yang cukup diimbangi dengan dukungan terhadap keberhasilan ekonomi pemerintah, hingga tak sempat menimbulkan kekhawatiran terhadap aksi massa seperti masa-masa sebelumnya. Di samping itu, lingkungan internasional yang makin mendorong ke arah demokratisasi merupakan salah satu hal yang memberikan harapan, hingga Feith berani bertaruh bahwa tahun 1990-an ini Indonesia akan menuju kepada keadaan seperti Thailand pada tahun 1980-an, dengan parlemen yang lebih berwibawa, kekuasaan yudikatif yang lebih independen, serta kebebasan pers dan berserikat lebih besar.¹³ Hal ini didukung oleh pengalaman Indonesia di masa lalu dalam pelaksanaan Demokrasi Parlementer (1945-1959), yang menurut Feith (1962) memiliki kualitas sesuai ciri-ciri dasar demokrasi liberal: *competitive elections; rotation; open recruitment; accountability; and a*

*degre of basic human right implementations.*¹⁴

Menurut Uhlin (1995), Indonesia di bawah Orde Baru mulai menunjukkan adanya suatu gejala awal ke arah sistem politik demokratis pada sekitar tahun 1988-1989. Periode ini disebutnya sebagai tahap pra-transisi menuju demokrasi. Fase ini ditandai oleh munculnya berbagai fenomena politik yang meliputi: pertama, suatu kondisi politik di mana keterbukaan (terbatas) masih sangat tergantung oleh "kebaikan hati" para pemimpin, bukan karena adanya peraturan perundangan yang jelas; dan adanya toleransi (sampai batas tertentu) terhadap pluralisme politik. Di satu sisi, sejumlah tahanan politik dibebaskan; pada sisi lain, Undang-Undang Subversi dan Undang-Undang Pembatasan Pers masih diberlakukan. Fenomena kedua, munculnya *political cleavage* (perpecahan politik) di kalangan elit yang sedang berkuasa. Fenomena ketiga, munculnya gerakan prodemokrasi. Dengan kondisi seperti itu, Uhlin (1995) memandang bahwa demokrasi akan berkembang di Indonesia dalam waktu yang tidak terlalu lama, paling tidak sebuah demokrasi terbatas.¹⁵

Mengingat masih kuatnya kendali kekuasaan pemerintah terhadap kekuatan-kekuatan sosial-politik lain, maka pola transformasi dan *transplacement* dalam konseptualisasi transisi demokratisasi Huntington (1995) lebih relevan bagi peluang munculnya demokratisasi di Indonesia.

KESIMPULAN

Perubahan-perubahan politik global, terutama setelah berakhirnya Perang Dingin, memunculkan tuntutan-tuntutan baru ke arah penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, penerapan asas-asas pemerintahan yang bersih, dan demokratisasi. Tuntutan-tuntutan baru ini menjadi prasyarat bagi setiap hubungan dan kerjasama ekonomi-politik internasional. Kondisi ini membawa implikasi pada perubahan perilaku rezim Orde Baru dalam melakukan penyesuaian-penyesuaian kebijakan ekonomi politiknya searah dengan tuntutan perubahan-perubahan politik di tingkat global tersebut. Misal, pembebasan tahanan-tahanan politik, pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sebab bila penyesuaian ini tidak dilakukan maka bantuan-bantuan dan pinjaman negara donor tidak akan mengalir; sebaliknya, komoditi ekspor Indonesia tidak akan bisa masuk dan dibeli oleh negara-negara maju.

Sementara di tingkat masyarakat, perubahan politik global, khususnya transisi demokratis negara-negara otoriter di kawasan Asia, mem-

berikan *demonstration effect* (efek meniru) terhadap peningkatan kuantitas dan kualitas gerakan-gerakan prodemokrasi dalam memperluas tuntutanannya; seperti muncul dan menguatnya gerakan LSM, gerakan mahasiswa, dan gerakan buruh industri.

CATATAN KAKI

¹Elza Peldi Taher, (Eds.), *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, Yayasan Wakaf Paramadina, 1994, hlm. xi.

²Mohtar Mas' oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994, hlm. 9.

³Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, penerjemah Asril Marjohan, judul asli *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hlm. 45.

⁴Tinjauan ini sebagian besar dikutip dari "Teorisasi Demokrasi Masa Kini: Supremasi Schumpeterian", dalam Mohtar Mas' oed, 1994, *Op.cit.*, hlm. 2-7.

⁵Mohtar Mas' oed, 1994, *Ibid.*, hlm. 14-22.

⁶Samuel P. Huntington, *Op.cit.*, hlm. 114.

⁷Loekman Soetrisno, 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 21.

⁸*Tempo*, 25 September 1993, Laporan Utama, hlm. 21-30.

⁹Donald K. Emmerson, 1993, "Hak Asasi Manusia, Indonesia, dan AS," *Tempo*, 25 September, hlm. 35.

¹⁰Anders Uhlin, 1995, *Democracy and Diffusion: Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*, Sweden: Team Offset, hlm. 83.

¹¹William Liddle, "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia," manuscript, 1993, dalam Mohtar Mas' oed, 1994, *Op.cit.*, hlm. 81.

¹² Afan Gaffar, 1994, "Lembaga Kepresidenan dan Demokrasi Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasional di Universitas Surabaya, tanggal 9 April, hlm. 48-51.

¹³ Herbert Feith, 1991, "Democratisation in Indonesia: Misleading Rhetoric or Real Possibility?", dalam David J. Goldsworthy, *Development and Social Change in Asia: Introductory Essay* (Radio Australia and Monash Development Studies Centre), hlm. 63-82.

¹⁴ Herbert, Feith, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Cornell University Press, Ithaca)..

¹⁵ Anders Uhlin, 1995, *Op.cit.*, hlm. 98.

DAFTAR PUSTAKA

- Emmerson, Donald K., 1993, "Hak Asasi Manusia, Indonesia, dan AS," *Tempo*, 25 September, hlm. 35.
- Feith, Herbert, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Cornell University Press, Ithaca).
- _____, 1991, "Democratisation in Indonesia: Misleading Rhetoric or Real Possibility?," dalam David J. Goldsworthy, *Development and Social Change in Asia: Introductory Essay* (Radio Australia and Monash Development Studies Centre).
- Huntington, Samuel P., 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, penerjemah Asril Marjohan, judul asli *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Mas'ood, Mohtar, 1994, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetrisno, Loekman, 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius.
- Taher, Elza Peldi, (Eds.), 1994, *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina.
- Uhlin, Anders, 1995, *Democracy and Diffusion: Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*, Sweden: Team Offset.