

# DEMOKRATISASI DI INDONESIA<sup>1</sup>

Asran Jalal

## Abstrak

Tulisan ini membahas mengenai demokratisasi di Indonesia pasca-Orde Baru. Pertanyaan pokok yaitu pertama, apa alasan dan faktor yang menopang pandangan ilmuwan politik yang menyatakan demokratisasi yang terjadi di Indonesia termasuk katagori yang gagal? Kedua, apa penjelasan yang dikemukakan oleh kalangan ilmuwan yang menolaknya? Kesimpulan tulisan adalah terdapat dua pandangan mengenai demokratisasi yang terjadi di Indonesia. Pertama menyatakan bahwa Indonesia bukan negara demokrasi. Alasan yang dikemukakan adalah muncul cara kekerasan dan ancaman kekerasan, penggunaan kelompok-kelompok kekerasan, dan politik uang dalam memperoleh posisi-posisi politik dalam pemerintahan nasional dan lokal. Faktornya adalah negara tidak bisa mencegah aktifitas kelompok kekerasan dan bahkan negara membutuhkannya. Media massa ikut mendukung intensitas konflik di kalangan masyarakat melalui pemberitaannya yang bebas. Kedua, memberikan gambaran bahwa demokratisasi yang berlangsung di Indonesia semenjak tahun 1998, termasuk katagori negara yang demokrasi. Indonesia berhasil melaksanakan Pemilu secara damai, memperkokoh integrasi dari ancaman separatisme GAM dengan menggunakan cara-cara persuasif dan damai. Keberhasilan ini ditopang oleh faktor kemampuan pemerintah untuk mengatur konsensus dengan elite-elite DPR dan elite partai merumuskan kebijakan dan dukungan internasional.

Kata kunci: demokratisasi, kekerasan, perdamaian.

## Pendahuluan

Berhentinya Presiden Soeharto dari jabatan Presiden pada tahun 1998, Indonesia memasuki era baru. Di kalangan kelompok pro-reformasi yang terdiri kalangan akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), era ini disebut dengan istilah era reformasi atau era demokrasi, karena sejumlah perubahan telah terjadi dalam kehidupan politik Indonesia. Beberapa perubahan yang dimaksud antara lain adalah adanya kebebasan masyarakat dan rakyat Indonesia disegala bidang untuk ikut berpartisipasi dalam proses politik Indonesia, berupa kebebasan menyuarakan pandangan dan pendapat, kebebasan berorganisasi dan mendirikan

---

<sup>1</sup> Tulisan yang disampaikan dalam International Confrence “ Democratization of Asia: Experiences of Indonesia, Malaysia, and India as Models of Asian Democracy” yang diselenggarakan Universitas Nasional, Sekolah Pascasarjana, Program Studi Ilmu Politik. Di Gedung Menara Unas Ragunan Jakarta Selatan pada tanggal 13 Mei 2017.

partai politik. Untuk yang terakhir ini sebanyak 48 partai politik bersaing mengikuti Pemilihan Umum (Pemilu) pada tahun 1999.

Di kalangan ilmuwan politik perubahan yang berlangsung di Indonesia merupakan perwujudan demokrasi, namun ada juga kalangan ilmuwan yang berpandangan bahwa perubahan yang terjadi di Indonesia pasca-Orde Baru bukanlah sistem yang demokrasi. Dwight Y. King yang termasuk berpandangan bahwa Indonesia termasuk sebagai bangsa yang demokratis. Argumen yang dikemukakannya adalah pelaksanaan Pemilu 1999 berupa pemungutan suara dan perhitungan suara dilaksanakan sesuai dengan standar internasional dengan berpegang pada prinsip-prinsip transparansi, keakuratan, dan keadilan atau Pemilu jujur dan adil.<sup>2</sup> Donald K. Emmerson, merupakan salah satu ilmuwan yang berpandangan bahwa perubahan politik yang terjadi di Indonesia pasca-orde Baru bukan contoh Negara demokrasi. Alasan yang dikemukakannya adalah karena kelembagaan yang ada di Indonesia tidak mampu mencegah konflik-konflik yang muncul dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Pada bahagian pertama tulisan ini akan membahas bagaimana penjelasan pandang kelompok ilmuwan yang menganggap demokratisasi di Indonesia semenjak tahun 1998 mengalami kegagalan, dengan pertanyaan apa faktor utama yang menopangnya? Apakah Indonesia termasuk bangsa bukan demokrasi, apa argumen mereka yang menolaknya?

### **Reformasi Non-Demokrasi**

Menurut Donald K. Emmerson, Indonesia bukan contoh negara demokrasi, karena kelembagaan yang ada tidak mampu mencegah konflik-konflik yang muncul dalam masyarakat.<sup>4</sup> Demokratisasi di Indonesia telah membuka ruang menyalurkan kebencian dan tindakan kekerasan di dalam masyarakat. Kekerasan ini berupa kasus bentrok antara kelompok masyarakat dengan menggunakan kekerasan fisik terhadap manusia dan benda. Akibatnya menimbulkan korban jiwa dan harta benda.

---

<sup>2</sup> Dwight Y. King, *Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Keserupaan dan kesinambungan*, dalam A. Makmur Makka, *Demokrasi Tak Boleh Berhenti*, Jakarta: The Habibie Center, 2000.

<sup>3</sup> Donald K. Emmerson, "Demokrasi dan kekerasan di Indonesia", dalam A. Makmur Makka, *Demokrasi Tak Boleh Berhenti*, Jakarta: The Habibie Center, 2002.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 76

Salah satu contoh adalah konflik kelompok masyarakat yang berlatang belakang agama yang terjadi di Ambon pada tahun 2000. Dengan mengutip The Jakarta Post 22 Mei 2000, menurut Emmerson aksi kekerasan di Ambon yang terjadi pada tanggal 22 Mei 2000 menelan korban meninggal sebanyak 38 orang, 100 orang mengalami cedera, dan 45 bangun yang dibakar massa.

Di kalangan masyarakat juga terjadi aksi main hakim sendiri berupa memburu, memukuli bahkan membunuh orang-orang yang dicurigai sebagai pencuri. Pada tahun 1999 terdapat sebanyak 20 korban, dan pada tahun 2000 terdapat 22 korban yang mengalami aksi seperti tersebut. Demokratisasi Indonesia membuka peluang bagi para pesaing menggunakan kekerasan dalam memperoleh kekuasaan politik. Konflik yang terjadi antara pendukung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) di Ambon pada Pemilu tahun 1999, merupakan salah satu bukti kecenderungan tersebut.<sup>5</sup>

Mengapa demokratisasi yang terjadi di Indonesia mengarah kepada aksi kekerasan politik? Argumen yang dikemukakan Emmerson adalah demokratisasi yang berlangsung di Indonesia dibimbing bukan oleh pembaruan kelembagaan dan konstitusional. Demokratisasi Indonesia digerakkan oleh kebebasan pers. Berita sensasional, desas-desus yang dijadikan *headline* ikut memudahkan penyebaran dan intensitas kekerasan.

Okamoto Masakidan Abdur Rozaki, demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia yang dimulai semenjak keruntuhan rezim Soeharto tahun 1998, ditandai dengan maraknya kelompok-kelompok kekerasan berbasis identitas masyarakat. Kehadiran mereka melakukan tindakan kekerasan dan ancaman kekerasan dalam mencapai tujuan dan kepentingan mereka.<sup>6</sup> Tindakan kelompok kekerasan ini dilakukan secara berkelompok dengan memanfaatkan instrument kekerasan atau menebar ancaman kekerasan terhadap kelompok lain yang dianggap berseberangan ideology atau kepentingan. Dengan modal politik kondisi penegakkan hukum yang masih lemah, merupakan peluang pada kelompok kekerasan untuk merebut kekuasaan di tingkat pusat khususnya ditingkat lokal.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 87-88.

<sup>6</sup> Okamoto Masaki dan Abdur Rozaki, *kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*, Center for Southeast Asian Studies (CSES) Universitas Koyoto Jepang dan IRE Press Yogyakarta, 2006.

Setiap daerah memiliki tingkat kekerasan dan tingkat pengorganisasian kelompok kekerasan yang berbeda. Perbedaan tersebut mencerminkan perbedaan kondisi *social capital* yang setiap daerah miliki. Kelompok kekerasan dimaksud di DKI ada Forum Betawi Rumpung (FBR), Forum Komunikasi Anak Betawi (Forkabi), Badan Pembina Potensi Keluarga Besar Banten (BPPKB), Front Pembela Islam (FPI). Di Provinsi Banten, Persatuan Pendekar Pesilatan Seni dan Budaya Indonesia (PPPSBI). Di Jawa Barat Angkatan Muda Siliwangi (AMS), Gabungan Inisiatif Anak Siliwangi (GIBAS). Di Jawa Timur, khusus di Surabaya ada kelompok etnis Madura yakni Ikatan Keluarga Madura Indonesia (IKMI), Ikatan Keluarga Anak Brawijaya (IKABARA). Di Kalimantan ada Pasukan Khusus (Pasus) Dayak. Di Bali Ada Front Peduli Bali (FPB), Laskar Bali, dan Garuda Buleleng. Di Sumatera Utara, Pemuda Pancasila (PP) dan Ikatan Pemuda Karya (IKP).

Mengapa kelompok kekerasan tumbuh subur dalam demokratisasi di Indonesia? Argumen yang diajukan adalah pertama, praktek negara modern (*modern state*) di Indonesia, baik negara kolonial (*colonial state*) maupun negara bangsa (*nation-state*) selalu memberi ruang gerak yang luas bagi kekerasan non-negara (*non-state violence*). Negara Indonesia selalu membiarkannya kekerasan non-negara walau terkadang mencoba mengendalikan kekerasan tersebut. Jago, Warok, Blater, Jawara, dan preman tidak pernah hilang dari kancah sejarah Indonesia, kadangkala mereka menjadi pemain politik. Menurut mereka, Negara Indonesia tidak pernah menuntut monopoli kekerasan fisik. Keberadaan kekerasan non-state terjadi karena bukan Negara yang mengizinkannya tapi Negara tidak bisa menolak kehadirannya, dan negara membutuhkannya. Kedua, demokrasi dan desentralisasi tanpa penegak hukum, seakan membolehkan segala pendekatan untuk mewujudkan tujuan politik ekonomi tertentu. Ketiga, profesionalisme tentara yang dimulai dari tahun 1980-an mengubah pola hubungan antara sector kekerasan formal dan sector kekerasan informal. Sebelum profesional diutamakan, pihak Kodam dan Kodim wajib mengamankan wilayahnya, mereka dapat menjalin dengan sector kekerasan informal yang subur di *underground world*. Generasi muda sekarang tidak memahami cara-cara tersebut akibatnya sector kekerasan informal atau kelompok kekerasan gampang mengembangkan diri. Keempat, runtuhnya Pancasila sebagai perekat dan pengikat bangsa Indonesia. Akibatnya terjadi *Struggles of god*, atau yang paling menjadi tuhan di bidang keamanan.

Vedi R Hadiz Indonesia pasca-Orde baru bukanlah dalam transisi politik, karena format demokrasi Indonesia yang sekarang ditegakkan adalah sebuah sistem yang ditandai oleh praktek-praktek politik uang dan kriminalitas politik. Dalam kerangka seperti itu, sulit mengharapkan munculnya sebuah reformasi murni yaitu reformasi yang mampu memberikan dampak luas terhadap munculnya aturan hukum, pemerintahan yang akuntabel, transparansi, dan keadilan sosial. Indonesia akan tetap rawan terhadap kelompok-kelompok predator Orde Baru <sup>7</sup>

Praktek politik uang kelihatan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terjadinya perseteruan berbagai unsur kabinet untuk memperebutkan antas lembaga strategis antara lain Badan Pemulihan Perbankan Nasional (BPPN) sebuah lembaga institusi yang memegang kendali aset-set swasta yang diambil alih negara dengan nilai sekitar 600 triliun rupiah. Selain itu, terjadi persaingan semacam ini juga terjadi dalam memperebutkan kontrol atas sejumlah perusahaan negara. Praktek politik uang ini dalam praktek demokrasi di Indonesia juga kelihatan ketika diungkap keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam kasus mobilisasi dana politik melalui penggunaan dana pensiun pegawai badan logistik negara dan serta penggunaan dana hibah dari Sultan Brunei Darussalam, kedua kasus tersebut dikenal dengan istilah Buloggate dan Brunaigate.<sup>8</sup> Kriminalitas politik yang dimaksud adalah munculnya para *hooligan* dan kriminal yang terorganisasi dalam bentuk milisi partai, kekuatan paramiliter, berbagai lasykar Islam, dimana banyak dari mereka mengambil fungsi tertentu militer misalnya dalam mengintimidasi buruh dan para aktivis. Kelompok ini sebelumnya berada pada kelompok lapisan bawah dalam sistem patronase Orde Baru. Pasca-Orde Baru penggunaan politik uang dan politik kekerasan menggantikan politik otoritarian.

Format demokrasi Indonesia yang demikian itu, disebabkan kepentingan dominan yang terdapat didalam berbagai lapisan sistem patronase Orde Baru yang luas masih bercokol. Munculnya kerangka politik baru dengan sebutan reformasi, memungkinkan kekuatan politik tersebut ikut bertarung memperebutkan kekuasaan. Ironinya, kelompok-kelompok ini menggunakan lembaga-lembaga demokratik yaitu

---

<sup>7</sup> Vedi R Hadiz, *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta:LP3ES,2005, hlm.270-271.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 268-270.

partai politik dan parlemen sebagai kendraan untuk melindungi dan memperluas kepentingan mereka.

Terkait dengan kekerasan politik ini, Muryanto Amin hasil studinya menyatakan bahwa Pemuda Pancasila melakukan cara-cara kekerasan dalam bentuk intimidasi dan ancaman kekerasan dalam mendukung pasangan calon Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi Sumatera Utara untuk periode 2008-2013.<sup>9</sup>

Intimidasi yang dilakukan oleh anggota Pemuda Pancasila Sumatera Utara terlihat dalam setiap tahap pemilihan. Hal ini dilakukan berdasarkan kepentingan ekonomi mereka. Pada saat tahap memberikan dukungan kepada pasangan calon gubernur, bentuk intimidasi yang dilakukan adalah mengancam Ketua Tim Pemenangan Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho (Syampurno) agar memberikan sejumlah uang kepada Pemuda Pancasila untuk kegiatan pemenangan yang dilakukan organisasi ini. Pada tahap kampanye bentuk intimidasi yang diberikan kepada anggota berupa ancaman pemecatan dan pemukulan fisik bagi kader Pemuda Pancasila yang tidak mendukung calon gubernur yang dikehendaki.<sup>10</sup>

Anggota Pemuda Pancasila di lingkungan masing-masing mengawasi para pemilih untuk memilih pasangan Syampurno, dan member ancaman fisik apabila tidak memilih pasangan ini. Pada masa tenang, membagikan pake sembako berupa beras, minyak goreng, dan uang kepada para pemilih yang membutuhkannya dan diharuskan memilih pasangannya Syampurno. Mereka yang mendapat paket sembako diancam akan menerima pukulan fisik jika tidak memilih pasangan Syampurno. Pada tahap pemungutan suara dan perhitungan suara anggota Pemuda Pancasila diperintahkan untuk menjaga Tempat pemungutan Suara (TPS) di wilayah masing-masing agar para pemilih memilih pasangan Syampurno. Bentuk penjagaan tersebut adalah memaksa para pemilih untuk memilih Syampurno. Selain bertugas sebagai pengawas, anggota Pemuda Pancasila diberi tugas sebagai saksi di TPS, untuk menjaga dan bila perlu menambah perolehan suara pasangan Syampurno.

---

<sup>10</sup> Muryanto Amin, *Kekuasaan dan Politik Lokal (Studi tentang Peran Pemuda Pancasila dalam Mendukung Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Utara Periode 2008-2013)*. Ringkasan Disertasi Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, Program Pascasarjana Ilmu Politik, 2013.

Dukungan Pemuda Pancasila kepada Syamsul Arifin sebagai calon gubernur dilakukan dengan kepentingan Pemuda Pancasila. Kepentingan individu elite Pemuda Pancasila akan mewarnai kebijakan pemerintah provinsi Sumatera utara menyangkut kepentingan ekonomi.. Bagi Syamsul Arifin , akan memperoleh sponsor politik seperti dukungan keamanan, jaringan kelompok masyarakat, dan bantuan dana.

Model mobilisasi organisasi yang dilakukan Pemuda Pancasila untuk menggerakkan potensi organisasi dalam mendukung kandidat gubernur dibagi atas dua lapisan. Pertama, mobilisasi untuk lapisan bawah atau anggota Pemuda Pancasila. Setiap anggota Pemuda Pancasila diwajibkan mengikuti perintah dari pimpinan organisasi tanpa alasan apapun dan system komando, layaknya seperti organisasi militer Perintah atasan kepada bawahan untuk menggerakkan massa yang dilakukan atas dasar perhitungan uang, menjadi cirri hubungan patron-klien antara pimpinan yang disegani dengan anggotanya. Kedua, mobilisasi yang dilakukan pada level elite Pemuda Pancasila dengan menggunakan pola hubungan patron-klien piramida. Seorang tokoh Pemuda Pancasila memiliki kekuatannya sendiri untuk menggerakkan anggota. Perintah Ketua kepada elite pengurus lainnya untuk memobilisasi anggota, karena elite pengurus memiliki pengikutnya masing-masing. Hubungan Ketua, pengurus, dan anggotanya didasarkan kepentingan ekonomi.

Strategi lainnya yang digunakan Pemuda Pancasila adalah memanfaatkan lembaga birokrasi, pengusaha, dan media cetak lokal. Jaringan relasi yang dibangun bersifat saling menguntungkan. Pemuda Pancasila membutuhkan jaringan dengan lembaga-lembaga dimaksud untuk tetap memiliki akses pada sumber daya yang dikuasai negara di tingkat lokal. Sementara birokrasi, pengusaha dan media cetak membutuhkan Pemuda Pancasila untuk mempertahankan kekuasaan serta menghindari usaha mereka dari ancaman, dan menjaga keamanan di lokasi-lokasi usaha mereka. Keberhasilan Pemuda Pancasila menjadi aktor politik lokal di Sumatera Utara, disebabkan kemampuannya untuk mendekati diri kepada tokoh-tokoh atau kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang kuat.

Penjelasan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa Indonesia pasca-Orde Baru bukan negara demokrasi. Alasan yang dikemukakan adalah muncul cara kekerasan dan ancaman kekerasan, penggunaan kelompok-kelompok kekerasan, dan

politik uang dalam memperoleh posisi-posisi politik dalam pemerintahan nasional dan lokal. Faktor munculnya format demokrasi Indonesia yang demikian itu adalah faktor negara sebagai faktor pertama. Negara tidak bisa mencegah aktifitas kelompok kekerasan dan bahkan negara membutuhkan kehadirannya. Fator kedua adalah masih bercokolnya elite-elite Orde Baru yang memanfaatkan sarana kebebasan beraktifitas dan berpartai politik untuk memperoleh ambisi politik mereka mengontorl dan menguasai posisi-posisi politik. Media massa dengan pemberitaannya yang bebas ikut mendukung intensitas konflik di kalangan masyarakat.

### **Reformasi Demokrasi**

Apakah transisi politik Indonesia semenjak tahun 1998 tidak termasuk katagori negara yang demokrasi? Dwight Y. King berpandangan bahwa Indonesia termasuk sebagai bangsa yang demokratis. Argumen yang diajukannya adalah pelaksanaan Pemilu 1999 berupa pemungutan suara dan perhitungan suara dilaksanakan sesuai dengan standar internasional dengan prinsip transparansi, keakuratan, dan keadilan. Pemilu 1999 berhasil dilaksanakan secara bebas dan bersaing secara fair. Demokrasi bagi Dwight Y. King adalah adanya Pemilu yang bebas dan kompeitif dipandang sebagai ciri yang menetapkan suatu bangsa sebagai bangsa yang demokratis.<sup>11</sup>

Pemilu 1999 berhasil dilaksanakan secara damai, pelaksanaan kampanye pada Pemilu 1999 pada awalnya dihantui oleh ketakutan dan kekhawatiran akan timbulnya aksi kekerasan dan ketidakstabilan politik, namun tidak terjadi. Netralitas pemerintah pada Pemilu 1999 cukup tinggi. Diantarnya memberikan peranan yang besar kepada panilitia pemilihan yang beranggotakan banyak partai diseluruh lapisan pemilihan. Pemilu tahun 1999 diikuti 48 partai politik yang bersaing sebagai kontestan Pemilu. Pemilu 1999 ini ada keserupaan dengan Pemilu tahun 1955, diikuti 25 partai politik yang bersaing. Persaingan yang terjadi antar partai belangsung secara damai. Keberhasilan bangsa Indonesia dalam membangun

---

<sup>11</sup> Dwight Y. King, Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Keserupaan dan Kesenambungan, dalam A. Makmur Makka, *Op.Cit*, hlm. 109-112.

demokrasi tidak terlepas dari peran pemerintah memberikan peluang kepada partai politik sebagai kontestan dan penyelenggara Pemilu.

Indonesia pasca- Orde Baru termasuk katagori bangsa yang demokrasi, karena Indonesia mampu memelihara integrasi nasional dari ancaman separatisme melalui cara-cara perdamaian. Kecenderungan ini terlihat dalam penanganan pemerintah Indonesia menyelesaikan kasus Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

GAM lahir pada tanggal 4 Desember 1976, pemimpinnya adalah Teungku Hasan M. Di Tiro (Hasan Tiro). GAM menghendaki Aceh sebagai suatu daerah yang merdeka atau terpisah dari Indonesia. Munculnya GAM ini didasari ketidakpuasan terhadap perlakuan pemerintah pusat terhadap pembangunan di Aceh. Pemerintah pusat dianggap tidak memiliki kesungguhan dalam pembangunan Aceh, pada hal Aceh memiliki sumber daya alam yang cukup yang salah satunya adalah *Liquified Natural Gas* (LNG) di Aceh Utara.<sup>12</sup>

Menghadapi GAM, pemerintahan Orde Baru menjalankan pendekatan militer dan represif, dengan menjadikan wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, GAM dianggap sebagai Gerakan Pengacau keamanan (GPK), separatisme, kaum pemberontak dan sebutan lainnya yang harus ditumpas. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintahan Orde Baru adalah menggunakan pendekatan keamanan dengan cara mengerahkan kekuatan militer. Hanya dengan cara ini GAM dapat dilucuti dan pengaruhnya pada masyarakat dapat dihindari.

Pendekatan keamanan yang dijalankan pemerintahan pusat pada masa Orde Baru dalam menangani masalah Aceh, menimbulkan korban dikalangan masyarakat Aceh. Berbagai jenis kasus yang terjadi selama masa DOM berupa meninggal dunia, hilang tidak ditemukan, penyiksaan, dan korban pemerkosaan. Mengenai data-data jenis kasus yang terjadi akibat DOM masa Orde Baru dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

---

<sup>12</sup> Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 119.

### Jumlah Korban Selama Masa DOM Di Aceh

No	Jenis kasus	Jumlah
1	Tewas	781 orang
2	Hilang	163 orang
3	Penyiksaan	298 orang
4	Pemeriksaan	102 perempuan

Sumber: Tim Pencari Fakta, Komnas HAM, 1999

Dengan adanya reformasi yang berlangsung di Indonesia pada tahun 1998 yang ditandai tumbangannya rezim Presiden Soeharto, tuntutan masyarakat untuk memperbesar desentralisasi semakin menguat. Sejalan dengan hal tersebut, terjadi perubahan pendekatan untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah pusat dengan Aceh. Perubahan pendekatan dimaksud adalah dari pendekatan keamanan ke pendekatan perdamaian.

Pada pemerintahan transisi Presiden B.J. Habibie, upaya yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah Aceh adalah mencabut DOM di Aceh. Pencabutan DOM di Aceh ini dilakukan pemerintah melalui Panglima ABRI Jenderal Wiranto pada tanggal 7 Agustus 1998. Selain itu, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 14/G/1999 tentang Pemberian Amnesti kepada 39 narapidana politik GAM. Pemerintah pusat kemudian menyikapinya dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Aceh, melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (UU No.44 Tahun 1999). Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, pendekatan yang dilakukan adalah berdialog dengan tokoh-tokoh GAM. Pada tanggal 12 Mei 2000, pemerintah dan GAM melalui mediasi *Henry Dunant Center* (HDC), menandatangani kesepakatan penghentian permusuhan yang disebut Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Dalam kesepakatan ini, pihak GAM dan pihak pemerintah Indonesia bersepakat untuk menghentikan kekerasan dan kemudian memulai upaya dialog.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, pendekatan yang dilakukan adalah membuat UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang ini ditandatangani dan diundangkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 9 Agustus 2001. Undang-Undang ini pada dasarnya mengatur kewenangan khusus kepada Aceh, yaitu aspek budaya, aspek agama, aspek politik, dan aspek pemerintahan. Upaya lainnya yang dilakukan Presiden Megawati Soekarnoputri adalah berdialog dengan tokoh-tokoh GAM dengan melibatkan HDC. Pada tanggal 9 Desember 2002, pemerintah dan GAM menandatangani kesepakatan yang disebut *Cessation of Hostilities Framework Agreement (CoHA)* di Jenewa. CoHA merupakan kesepakatan pemerintah dengan GAM, dengan tujuan untuk menghentikan konflik bersenjata di Aceh.<sup>13</sup>

Kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyelesaikan masalah Aceh dengan pendekatan perdamaian, dengan mengajak GAM bersama-sama membangun Aceh, ajakan Presiden ini disampaikan pada tanggal 30 Desember 2004. Ajakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah terjadi bencana tsunami di Aceh, tepatnya pada tanggal 26 Desember 2004 dengan korban sekitar 200.000 jiwa. Peristiwa ini membuka kembali pintu dialog antara pemerintah dengan GAM. Ajakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini disambut baik oleh pimpinan GAM di Swedia. Perdana GAM, Menteri Malik Mahmud menyatakan pihaknya berkeinginan duduk bersama dengan pemerintah Indonesia untuk menghapus ketakutan para tenaga kerja kemanusiaan Asing yang beroperasi di Aceh. Pemerintah dan GAM akhirnya mau berdialog secara tatap muka langsung dengan mediasi lembaga internasional.

Dialog pemerintah dengan GAM ini mendapat dukungan dari dunia internasional, karena untuk memudahkan bantuan untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Sekretaris Jenderal Kofi Annan dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Collin Powell, usai bertemu di Markas Besar PBB, New York, meminta pemerintah Indonesia dan GAM untuk tidak saling berperang sehingga dapat berkonsentrasi membantu korban tsunami.<sup>14</sup>

Masyarakat Aceh melalui Ketua DPRD Provinsi Aceh Darussalam (NAD), Sayed Fuad Zakaria, berharap agar pemerintah Indonesia dan GAM kembali ke meja perundingan untuk berdialog guna melahirkan solusi bagi penyelesaian Aceh secara

---

<sup>13</sup>Ikrar Nusa Bhakti (Ed), *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 91.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm 172.

lebih bermartabat, DPRD NAD mendukung upaya perdamaian Aceh dalam bingkai NKRI dan Otonomi khusus. Perundingan antara pemerintah dan GAM benar-benar mampu menyelesaikan konflik Aceh secara menyeluruh.

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla berupaya menyelesaikan konflik dengan GAM melalui dialog dengan tokoh-tokohnya, dengan melibatkan *Crisis Management Initiative* (CMI). Pada tanggal 15 Agustus 2005 tercapai kesepakatan antara pemerintah dengan GAM, yang diwujudkan dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* bertempat di Helsinki Finlandia. Perjanjian ini dikenal dengan istilah MoU Helsinki. Dalam MoU Helsinki pihak pemerintah Republik Indonesia (RI) diwakili Hamid Awaludin Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sedangkan pihak GAM diwakili Malik Mahmud.<sup>15</sup>

Beberapa prinsip MoU Helsinki adalah pemerintah RI dan GAM bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia. Selain itu, pemerintah RI dan GAM memiliki keyakinan bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang memungkinkan pembangunan Aceh pasca tsunami. MoU Helsinki mengharuskan pemerintah RI membuat Undang-Undang baru tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, dan mulai berlaku selambat-lambatnya pada tanggal 31 Maret 2006.

Beberapa kewenangan yang diberikan pada Aceh sebagaimana tercantum dalam MoU Helsinki antara lain adalah, pertama Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan agama. Kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan ketentuan perundangan. Kedua, pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional, dalam tempo satu tahun. Ketiga, keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh

---

<sup>15</sup> Lihat Naskah MoU Helsinki.

akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. Keempat, persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan badan legislatif Aceh. Kelima, Aceh berhak menguasai 70 % hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya.<sup>16</sup>

Pengaturan Keamanan, pembentukan *Aceh Monitoring Mission* (AMM), dan penyelesaian perselisihan. Mengenai pembentukan AMM, MoU Helsinki menyebutkan AMM akan dibentuk oleh Uni Eropa dan Negara-negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam MoU Helsinki. Tugas AMM adalah memantau demobilisasi GAM dan *decommissioning* persenjataannya, memantau relokasi tentara dan polisi non-organik.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Januari 2006, mengajukan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) ke DPR. RUU PA ini merupakan tindak lanjut dari MoU Helsinki. RUU PA yang diajukan pemerintah ke DPR terdiri dari atas 40 bab dan 206 pasal. RUU PA pada dasarnya memberikan sejumlah kewenangan khusus kepada Aceh bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, dan bidang adat istiadat. Bidang politik, masyarakat Aceh diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal. Bidang ekonomi, pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di Aceh. Sumber daya alam dimaksud adalah pertambangan mineral, batu bara, dan panas bumi. Pemerintah Aceh menerima hasil pembagian hasil gas alam sebesar 70 %. Sementara pemerintah pusat menerima 30 %. Pemerintah Aceh menerima dana tambahan sebesar 1 % dari Dana Alokasi Umum (DAU).<sup>17</sup>

Di DPR, pembahasan RUU PA menimbulkan perdebatan karena perbedaan sikap fraksi-fraksi yang terlibat antara lain mengenai isu partai politik lokal. Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai isu partai politik lokal dipengaruhi ideologi partai berupa nilai demokrasi, konstitusi, dan agama. F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR menekankan nilai demokrasi. Fraksi-fraksi ini mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

partai politik lokal. Alasannya partai politik lokal sebagai sarana membangun demokrasi Indonesia. F-PDIP dan F-PDS menekankan nilai konstitusi, menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasannya partai politik lokal belum diatur dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan aspirasi masyarakat Aceh daerah dapat disalurkan melalui partai politik nasional.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai isu partai politik lokal diwarnai pengaruh nilai agama. F-PKS yang berideologi Islam mendukung adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan M. Nasir Jamil yang menyatakan bicara masyarakat dan negara berarti berbicara agama. F-PD ideologi partainya nasionalisme menolak adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan Benny Kabur Harman menyatakan memperjuangkan kepentingan agama tidak termasuk dalam fungsi partai politik.

Konsensus mengenai partai politik lokal dilakukan dengan cara musyawarah disertai upaya lobi dan *bargaining* antara fraksi-fraksi. F-PDS berideologi nasionalis religius menerima partai politik lokal setelah F-PBR berideologi Islam melalui mengusulkan frasa 'kepentingan agama' diganti dengan 'kepentingan anggota' dalam pengertian partai politik lokal. Usulan ini disetujui fraksi, F-PKS dan F-PAN. F-PDIP menerima partai politik lokal setelah syarat yang diajukan fraksi ini diterima semua fraksi-fraksi. Persyaratan dimaksud adalah anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal, partai politik lokal diberlakukan untuk semua daerah, dan pengaturan partai politik lokal diatur melalui Undang-Undang partai politik.

DPR akhirnya melalui Sidang Paripurna yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 2006, secara aklamasi menyetujui RUU PA menjadi Undang-Undang. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Agustus 2006 menandatangani Undang-Undang ini dan menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No.11 Tahun 2006). Pertimbangan pemerintah dan elite fraksi pada memberikan sejumlah kewenangan kepada masyarakat Aceh melalui Undang-

Undang ini antara lain dilandasi kepentingan pemerintah pusat untuk memperkokoh integrasi dari ancaman kelompok separatisme.

Keberhasilan pemerintah Indonesia menyelesaikan masalah GAM melalui cara perdamaian (*soft power*), didukung oleh kemampuan pemerintah untuk menyepakati suatu kebijakan dengan elite DPR dan elite partai politik. Selain itu juga didukung oleh aktor-aktor internasional yaitu dukungan negara-negara Uni Eropa, negara-negara ASEAN, CMI sebagai lembaga non-pemerintah internasional, dan masyarakat sipil di Indonesia.

## **Penutup**

Penjelasan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa terdapat dua penjelasan mengenai format demokratisasi Indonesia pasca-Orde Baru. Penjelasan pertama menyatakan bahwa Indonesia bukan negara demokrasi. Alasan yang dikemukakan adalah munculnya kekerasan dan ancaman kekerasan, penggunaan kelompok-kelompok kekerasan, dan politik uang dalam memperoleh posisi-posisi politik dalam pemerintahan nasional dan lokal. Faktor munculnya format demokrasi Indonesia yang demikian itu adalah faktor negara sebagai faktor pertama. Negara tidak bisa mencegah aktifitas kelompok kekerasan dan bahkan negara membutuhkan kehadirannya. Faktor kedua adalah masih bercokolnya elite-elite Orde Baru yang memanfaatkan sarana kebebasan beraktifitas dan berpartai politik untuk memperoleh ambisi politik mereka mengontrol dan menguasai posisi-posisi politik. Media massa dengan pemberitaannya yang bebas ikut mendukung intensitas konflik di kalangan masyarakat.

Penjelasan kedua memberikan gambaran bahwa proses demokratisasi yang berlangsung di Indonesia semenjak tahun 1998, memasukkan Indonesia dalam kategori negara yang demokrasi. Indonesia berhasil melaksanakan Pemilu secara damai meskipun diikuti oleh banyak partai politik dengan ideologi yang berbeda-beda. Selain itu, Indonesia dapat memperkokoh integrasi dari ancaman separatisme GAM dengan menggunakan cara-cara persuasif dan damai. Keberhasilan ini ditopang oleh faktor kemampuan pemerintah untuk mengatur konsensus dengan elite-elite DPR dan elite partai untuk merumuskan kebijakan yang strategis faktor

utama. Hal ini didukung oleh aktor-aktor internasional yaitu negara-negara Uni Eropa, negara-negara ASEAN, masyarakat sipil internasional dan nasional.

### **Daftar Pustaka**

Amin, Muryanto, *Kekuasaan dan Politik Lokal (Studi tentang Peran Pemuda Pancasila dalam Mendukung Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Utara Periode 2008-2013)*. Ringkasan Disertasi Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, Program Pascasarjana Ilmu Politik, 2013.

DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

Emmerson, Donald K., "Demokrasi dan kekerasan di Indonesia", dalam A. Makmur Makka, *Demokrasi Tak Boleh Berhenti*, Jakarta: The Habibie Center, 2002.

King, Dwight Y., Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Kesenambungan dan kesinambungan, dalam A. Makmur Makka, *Demokrasi Tak Boleh Berhenti*, Jakarta: The Habibie Center, 2000.

Masaki, Okamoto dan Abdur Rozaki, *kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*, Center for Southeast Asian Studies (CSES) Universitas Koyoto Jepang dan IRE Press Yogyakarta, 2006.

Nusa Bhakti, Ikrar, (Ed), *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008,

R Hadiz, Vedi, *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta:LP3ES,2005.

Sjamsuddin, Nazaruddin, *Integrasi Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989.