

Esai

# Menyemai Demokrasi, Menuai Otoritarianisme

**Zainal Arifin Mochtar**

Universitas Gadjah Mada

Email: [zainalarifinmochtar@ugm.ac.id](mailto:zainalarifinmochtar@ugm.ac.id)

Sekitar dua puluh lima abad lamanya –kata Robert A. Dahl– demokrasi mengalami permenungan, tapi tampaknya kita tidak kunjung menghasilkan kesepakatan perihal beberapa hal yang paling mendasar mengenai demokrasi (Robert A. Dahl, 1998). Pada titik ini, mungkin kita akan bertanya-tanya, sebenarnya apa yang dimaksud dengan demokrasi? Tentu dalam berbagai literatur terdapat ratusan definisi. Namun, dalam kasus Indonesia, –dan juga beberapa negara lain– pertanyaan bukan sekedar itu, tetapi juga perihal mengapa negara mengaku demokrasi dapat berujung ke arah sebaliknya?

Tahun 2014, Francis Fukuyama dalam *the Wall Street Journal*, menulis sebuah artikel berjudul “*At the ‘End of History’ Still Stands Democracy*”, di mana Fukuyama menegaskan kalau demokrasi, hingga saat ini, belum memiliki kompetitor. Hematnya, belum ada alternatif lain yang bisa menggantikan demokrasi, terutama demokrasi liberal. Dalam konteks demokrasi –utamanya demokrasi liberal–, frasa *the end of history* tidak merujuk kepada gagasan bahwasannya manusia sudah mencapai tahap akhir dalam peradaban hanya dengan sebatas menggunakan demokrasi liberal dalam pondasi suatu negara. Melainkan Fukuyama berbicara bahwa ketika negara mengklaim dirinya sebagai suatu negara demokratis –terlepas dari bagaimanapun kekurangan dan konflik di dalam demokrasi itu–, serta sejauh mana negara tersebut bisa demokratis, ide mengenai demokrasi merupakan ide yang tak tertandingi, *the last man standing*. Kita semua paham bahwa itu semacam “perpanjangan” dari ide orisinalnya di tahun 1989, Fukuyama berargumen mengenai suatu konsensus luar

biasa tentang legitimasi demokrasi yang telah menaklukkan berbagai ideologi saingannya yang lain seperti monarki, fasisme, dan komunisme. Sehingga, ia berpendapat bahwa demokrasi (liberal), “mungkin” merupakan “titik akhir evolusi ideologis umat manusia” dan “bentuk akhir pemerintahan manusia”, dengan begitu ia menyebutnya sebagai *the end of history* (Fukuyama, 2014).

Gagasan Fukuyama mengundang banyak sekali komentar, dan juga terkesan kontroversial, namun apa yang disampaikan, setidaknya sampai saat ini, cukup sulit untuk dibantah. Itu sebabnya, proyek di pelbagai negara, termasuk negara Indonesia pun menyibukkan diri merangkai demokrasi dan memoles habis-habisan wajah demokrasinya. Kembali dalam kasus Indonesia, terkhusus pasca-Reformasi, demokrasi dihela bak berlari di *treadmill*, ada banyak upaya dan keringat tetapi ternyata tak beranjak dari tempat itu juga. Bahkan ada kecenderungan pengulangan kembali ke wajah otoritarianisme.

Pasca 2014, ada banyak peristiwa yang terjadi, sehingga memunculkan keraguan terhadap karakter demokrasi Indonesia. Hal ini dapat ditinjau dari kebangkitan politik populis yang *xenophobic*, pergeseran yang tidak liberal dalam berbagai regulasi atas kebebasan sipil dan perlindungan hak asasi manusia, serta manipulasi pemerintah terhadap lembaga negara lain, dan masih banyak lagi. Perubahan-perubahan ini kemudian memunculkan konsensus baru yang mengindikasikan bahwa terjadi kemunduran terhadap demokrasi di Indonesia (Eve Warburton dan Edward Aspinall, 2019). Memasuki tahun 2019, keadaan juga tidak terlalu membaik. Amat banyak konsensus baik yang nasional maupun internasional yang semakin sepakat, bahwa demokrasi Indonesia mulai mengalami fase yang tidak baik-baik saja. Bahkan dalam beberapa penelitian dan konsensus, bisa juga

dikatakan bahwa demokrasi Indonesia mulai bergerak ke arah otoritarian. Kini, Reformasi telah berumur lebih dari dua dekade, namun pertanyaan tentang apakah Indonesia telah menjadi negara demokrasi sesungguhnya masih terus relevan dan menjadi perdebatan serta pembahasan hingga saat ini. Isu polarisasi politik, lemahnya *checks and balances*, representasi yang tidak transparan, politisasi institusi, lemahnya oposisi, pembatasan kebebasan dan termasuk di antaranya kriminalisasi terhadap aktivis, minimnya toleransi atas perbedaan pendapat, serangan terhadap independensi lembaga peradilan serta kecenderungan normalisasi praktik-praktik otoriter yang mengaburkan batas antara kepentingan nasional dan kebebasan individu –yang tidak ada habisnya, semakin menjadikan demokrasi Indonesia amat rentan terhadap kemunduran.

Meskipun pemilu terjadi secara reguler, tetapi jaminan menuju demokrasi yang lebih baik tak kunjung kita dapatkan. Bahkan, terdapat kesan yang cukup jelas bahwa pemilu edisi paling terakhir tahun kemarin adalah edisi yang paling brutal dan penuh intervensi. Tahun-tahun menuju dan pada saat Pemilu 2024 di Indonesia makin menguatkan arus balik otoritarianisme. Atas dasar kuasa, pelanggaran makin banyak terjadi meski diimbui dengan seakan-akan ada perlindungan aturan hukum dan mekanisme hukum yang akan menyelesaikannya. Seakan-akan ada hukum, tetap dikerjakan dengan prosedural secara hukum, tetapi secara substansi tentu bukan dapat dipandang dan dikategorisasikan sebagai hasil dari kerja-kerja negara hukum demokratis. Di sinilah menariknya, satu sisi bisa disepakati bahwa demokrasi adalah harga mati, namun bagaimanapun, tetapi yang membayang adalah wajah otoritarian.

Mengapa? Tentu ada banyak jawaban analitis hipotetis. Tulisan ini, tentu saja mencoba

menuliskan ulang beberapa di antaranya yang lahir dalam konsep tata negara dan relasi kuasa yang menyertai dalam konsep hukum tata negara. Bisa jadi semacam pengulangan dari berbagai analisis sebelumnya, namun bisa jadi juga ada beberapa penguatan analisisnya. Mari menelisikinya.

Pertama, jika demokrasi banyak ditekankan ke rakyatnya, dalam konteks Indonesia ia lebih banyak diterjemahkan ke penguasanya. Itu sebabnya, kita sibuk memoles pemilu tapi tak pernah sungguh-sungguh menghadirkan wajah demokrasi. Urusan elite yang dikedepankan dibanding urusan publik. Ini bisa jadi yang menjelaskan bahasa Robertus Robet (2021) bahwa ada semacam proyek yang tak selesai dalam Indonesia memahami sebagai negara kesatuan berbentuk republik. Kesepakatan pendiri bangsa memilih republik dibanding bentuk negara lain, yang pada sidang penyusunannya oleh para *founding parents* kita harus di-*voting*, ternyata tak sepenuhnya dipahami secara menyejarah. Republikanisme ala Indonesia, yang seharusnya bertumpu ke arah “kepentingan publik” tak pernah terjamah dengan baik di hadapan para pemimpin yang berpikir kuasa dan demi kepentingan pribadi serta keluarga.

“Barang haram’ kepentingan privat banyak masuk dalam praktik bernegara di dalam republik yang dipilih dan dipateri dalam Pasal 1 UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Republik yang seharusnya mewajibkan lebih “*res publica*” (demi publik) ternyata terlalu membiarkan yang “*res privata*” untuk hadir, bahkan memonopoli. Ini yang menyebabkan kita gagal mengawal hal-hal yang seharusnya tetap bersifat publik di hadapan negara yang hadir banyak dengan relasi privat dan membiarkan kepentingan privatnya itu menguasai kebijakan publik.

Ini yang menjelaskan mengapa elite yang katanya mengurus rakyat, tetapi pada dasarnya tengah mengurus kepentingan privat saja. Baik kepentingan bisnisnya masing-masing, kepentingan keluarga, maupun kepentingan elektabilitas ia dan keluarganya. Pemberantasan korupsi pada dasarnya menjadi sesuai dengan keinginan elite. Jika pun tak sesuai, maka lembaga pemberantas korupsinya yang harus mengikuti logika dan keinginan para elite. Begitu pun penegakan hukum secara umum. Aparat menjadi perpanjangan elite dalam mengurus kepentingan-kepentingan elite. Kepentingan publik menjadi nomor kesekian.

Hal ini juga yang bisa menjelaskan mengapa politik dinasti, anak keturunan sangat menguasai eksekutif maupun legislatif di Indonesia. Pemisahan rapi antara yang privat dan yang publik ternyata tak mampu didedahkan. Ini juga yang mungkin bisa dipakai untuk menjelaskan betapa larangan konflik kepentingan tidak banyak berkembang dalam struktur hukum dan ketatanegaraan kita. Banyak sekali kepentingan publik yang diambil, namun pada saat yang sama penat dengan kepentingan privat pengambil kebijakan publik tersebut. Tak ada elaborasi memadai soal konflik kepentingan. Itu sebabnya, dengan mudah parlemen menaikkan gajinya sendiri, karena bersandar pada kewenangan yang dimiliki tanpa ada aturan yang membatasi dan menutup peluang konflik kepentingan.

Kedua, demokrasi elitis ini ternyata memang tak gemar partisipasi. Itu yang menyebabkan ada distingsi cukup jauh antara partisipasi dan representasi. Apa yang diinginkan publik dalam bingkai partisipasi tak sama dan sebangun dengan yang diinginkan para wakil rakyat dalam konsep representasi. Maka, tatkala representator ini dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertentu, maka bahasa kuasa yang diinginkan sang pemilik kuasa

akan jauh lebih nampak menguasai. Itu sebabnya, meski demokrasi ada dan disebut, tapi sebenarnya yang hidup adalah keinginan tunggal, autokrasi. Bisa jadi bermodel *autocratic legalism* dengan berbagai bentuknya maupun model *competitive authoritarianism*. Ada aturan hukum yang membenarkan otokrasi. Maupun, tetap ada kompetisi ketika hasilnya telah diatur.

Dikatakan oleh Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt (2018) bahwa kita memahami pemerintahan otoritarian dahulu, ditampilkan dengan munculnya figur pemimpin diktator dengan kekuatan militer yang besar-besaran, serta melalui berbagai tindakan koersif. Pada masa kini, penurunan atau pergeseran dari demokrasi menuju otoritarian tidaklah dilakukan menggunakan jalur tunggal seperti yang kita pahami seperti dahulu. Tidak menggunakan kekerasan, kudeta, atau kekuatan militer, melainkan secara bertahap, melalui jalur-jalur konstitusional yang telah disediakan. Dengan keadaan yang demikian, otoritarian menjadi tetap hidup dan mudah mengkooptasi, memanipulasi bahkan menghindari norma atau prinsip demokrasi (Sarah Repucci dan Amy Slipowitz, 2022).

Hal ini kemudian diperparah dengan adanya lembaga atau institusional yang diharapkan dapat mendukung kebebasan dasar, malah cenderung tidak memiliki akuntabilitas terhadap kebijakannya sendiri. Pada akhirnya, kebijakan yang dikeluarkan justru menghasilkan krisis yang tak berkesudahan (Javier Corrales dkk, 2009). Padahal, mudah untuk memahami bahwa krisis itu memang merupakan salah satu pintu masuk rezim otoritarian, setidaknya dengan membengkaknya kuasa negara. Itu yang menyebabkan ada gejala mendaruratkan hal-hal yang tak darurat. Bagaimana hukum pun dibentuk dan dipaksakan dalam bentuk perpu yang merupakan alat negara dalam hal ihwal

kegentingan yang memaksa, namun dipakai dalam koridor biasa-biasa saja. Perpu Ormas maupun Perpu Cipta Kerja dapat dibaca di situ.

Dalam pembajakan aspirasi yang menjauh dari representasi, serta itu dikuatkan dengan aturan yang membenarkan, yang terjadi adalah legislasi yang ugal-ugalan. Silakan menilik UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan kita yang amat kaku dengan aspirasi publik. Konsepnya tidak dipandang sebagai hak publik secara penuh serta tata caranya dibuat dengan penuh formalitas dan nyaris tanpa terobosan. Ini yang menjelaskan mengapa dalam sepuluh tahun belakangan terjadi pelonjakan gugatan terhadap formil pembentukan undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Aturan dibuat, untuk mempersempit ruang aspirasi dan partisipasi. Sehingga partisipasi sangat mudah dijadikan alasan untuk ancaman terali besi. Kebebasan berbicara gampang saja untuk berubah menjadi ancaman penjara. Lalu seakan-akan digunakanlah rezim sekarang dengan Orde Baru lalu menjelaskan saat ini lebih demokratis karena jika di zaman Orde Baru Anda sudah akan diculik dan tindakan lainnya adalah amat tidak bijak bahkan cenderung sesat. Pendekatan neo-otoritarianisme membuatnya menjadi beda dan tak tepat dibaca demikian.

Ketiga, ada semacam pendorong dan amplifikasinya. Yakni sistem pemerintahan presidensial dengan model multipartisme. Pasca-Reformasi, ada semacam keinginan untuk melakukan purifikasi sistem presidensial yang akhirnya dimulai seiring dengan tahapan empat kali amandemen (1999-2002). Dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Indonesia mengganti sistem pemilihan presiden yang awalnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Sejak tahun 2004, Indonesia rutin mengadakan pemilihan presiden (pilpres) setiap lima tahun sekali. Dengan total hampir 79 tahun, Indonesia telah memiliki delapan presiden yang menjabat, yakni Soekarno (1945-1967); Soeharto (1967-1998); B.J. Habibie (1998-1999); Abdurrahman Wahid (1999-2001); Megawati Soekarnoputri (2001-2004); Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), Joko Widodo (2014-2024) serta Prabowo Subianto yang memenangi Pemilu 2024 dan berkuasa saat ini.

Sistem multipartisme, dalam begitu banyak literatur memang sudah dianggap sangat tidak fit dengan model presidensial. Dalam kasus kita, belum lahir budaya oposisi yang memadai sehingga sering kali oposisi dianggap sebagai penghalang dan perusak negara. Tidak heran, hampir semua presiden terkhusus pasca Pemilu 2004, memeluk erat partai-partai dengan membangun koalisi jumbo di parlemen. Koalisi jumbo itu mematikan oposisi formal di parlemen, serta pada saat yang sama menggunakan aparat dan kekuasaan negara untuk menekan oposisi jalanan.

Ini yang menjelaskan mengapa pasca 2004, terjadi pembentukan kabinet yang gemuk dan ada kecenderungan semakin menggemuk hingga di saat ini yang merupakan kondisi tergemuk yang bukan sekedar secara sejarah, tetapi juga menjadi salah satu yang terbesar jika dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia ini. Ada kue kekuasaan yang harus dibagikan kepada koalisi gemuk kekuasaan yang memang memilih bergabung ke pemenang dan menginginkan kue. Bahkan ada kecenderungan melakukan reshuffle kabinet, alih-alih melakukan perapihan dan penguatan kabinet, tetapi kecenderungannya malah makin menambah jumlah menteri dan/atau wakil menteri serta melanjutkan pembagian kue ke kalangan yang makin lebar.

Tak cukup di situ, sering kali diimbui dengan upaya untuk merusak kohesivitas publik dengan membangun insinuasii tertentu pada pihak-pihak yang mau mengkritisi dan diubah seakan menjadi musuh negara. Lihat saja bahasa para pejabat publik, termasuk kepala negara yang belakangan makin rajin untuk memberi garis pemisah seakan demo dan kritik adalah upaya mau merusak masa depan gemilang republik ini maupun berbagai bahasa lainnya yang mirip.

Pada akhirnya, demokrasi presidensial yang diterapkan di Indonesia –seperti juga di banyak negara–, memang menyimpan pondasi rapuh keterjerbakkan ke arah otoritarianisme. Kita membangun demokrasi berbasis suara rakyat, tetapi ketika telah terpilih, keterikatan pada rakyatnya nyaris menjadi sirna. Ia berubah menjadi milik partai politik beserta kepentingan di belakangnya. Begitu kepentingan pribadi dan kepentingan di belakangnya menginginkan sesuatu, maka seakan-akan menjadi mulus terjadi tanpa kontrol sama sekali oleh partai politik yang memang mengalami kartelisasi.

Keempat, matinya institusi-institusi yang diharapkan independen dan mengerjakan tugas negara dengan membuat kontrol yang kuat atas pemerintah, tetapi yang terjadi malah arus balik sentralisasi yang membuat bahkan sesuatu yang independen menjadi tak sepenuhnya independen lagi. Padahal dalam perangkat demokrasi yang dibayangkan, bekerjanya perangkat institusi dalam kerangka *checks and balances* adalah seperti keniscayaan. Di tengah kondisi pemerintahan yang makin kompleks dan lahirnya lembaga-lembaga independen, tetapi arus dan cara berpikir bertindak berkebalikan.

Lembaga pengawas dimatikan dan/atau didomestikasi. Ini mungkin yang menjelaskan mengapa KPK harus dimatikan menjelang

Pemilu 2019, juga mengapa membunuh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menjelang pemilu serentak di tahun 2024. Korupsi menjadi seperti kebiasaan biasa dan netralitas aparatur menjadi tanpa lembaga penegakan yang independen.

Empat hal yang diceritakan di atas sebenarnya adalah model sederhana yang menceritakan tiga unsur kuat demokrasi memang sedang dirusak. Unsur pertama adalah konsep-konsep pemisahan kekuasaan maupun *checks and balances* yang memadai, namun apa daya hal itu sudah dikunci mati dalam kondisi kita. Begitu pun unsur kedua, yakni siklus kepemiluan yang menjadi pertanda mengelola harapan juga sudah dimatikan, maka yang tersisa adalah unsur ketiga yang harusnya bekerja dengan detail, yakni masyarakat sipil. Se jauh mana masyarakat sipil mampu melakukan

konsolidasi ulang terhadap demokrasi dan mencegah kita makin terjerembab lebih jauh dalam neo-otoritarianisme.

Sederhananya, kita sedang mengalami kondisi menyemai demokrasi tetapi menuai otoritarian. Seperti nukilan Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt (2018), otoritarianisme bangkit oleh aktor-aktor yang terpilih secara demokratis. Sebuah hikayat yang menceritakan bagaimana proses demokrasi itu coba dibangun dan pada saat yang sama diruntuhkan oleh berbagai aktor, begitu terus menerus sepanjang republik ini lahir hingga saat ini. Membaliknya tentu dengan gerakan masyarakat sipil yang memadai. Pertanyaan terakhir yang tersisa tentu saja adalah, masih mungkin?

\*\*\*

## Referensi

- Corrales, J. dkk. (2009). *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*. Freedom House. <https://www.refworld.org/reference/themreport/freehou/2009/en/69128>
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fukuyama, F. (2014). At the 'End of History' Still Stands Democracy. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing.
- Repucci, S., & Slipowitz, A. (2022). *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Freedom House. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022>
- Robet, R. (2021). *Republikanisme: Filsafat Politik untuk Indonesia*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Warburton, E., & Aspinall, E. (2019). Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency, and Popular Opinion. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 41, No. 2, 255—285. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <https://www.jstor.org/stable/26798854>