

# DEMOKRATISASI, ISLAMISASI, DAN POSISI KAUM MINORITAS: PENGALAMAN INDONESIA

**Amin Mudzakkir**

*Peneliti Lembaga Ilmu*

*Pengetahuan Indonesia (LIPI)*

*Email: amin.mudzakkir@gmail.com*



**K**ejatuhan sebuah rezim otoriter dipercaya oleh banyak pengamat akan diikuti oleh kemunculan rezim demokratis. Kepercayaan yang lahir karena melihat pengalaman negara-negara Barat (Eropa Barat dan Amerika Serikat) itu dalam kenyataannya sering belum atau tidak terbukti sama sekali. Dari sini, banyak pengamat lain mengajukan argumen bahwa antara otoriterisme dan demokrasi bukan garis linear dan tidak monolitik<sup>1</sup> (Heryanto dan Mandal, 2004). Di banyak negara, otoriterisme dan demokrasi sering

bercampur aduk sehingga menciptakan sebuah rezim yang kompleks, tidak sepenuhnya demokratis dan juga tidak sepenuhnya otoriter. Di Singapura, misalnya, demokrasi (meski banyak pengamat mengatakan Singapura adalah negara yang tidak demokratis sama sekali) berjalan disertai oleh sikap negara yang cenderung otoriter. Namun, karena justeru dengan cara itulah Singapura berkembang menjadi negara yang makmur, banyak pengamat kemudian 'memaklumi' dan mengatakan bahwa Singapura adalah contoh negara 'demokrasi khas Asia'

Pada masa Orde Baru, Indonesia sampai tingkat tertentu sesungguhnya telah menerapkan demokrasi. Melalui

<sup>1</sup> Lihat Ariel Heryanto dan Sumit K. Mandal, *Menggugat Otoriterisme di Asia Tenggara: Perbandingan dan Pertautan antara Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: KPG, 2004)

pemilihan umum yang diselenggarakan teratur setiap lima tahun sekali, lahir anggota legislatif yang dipilih atas nama rakyat. Akan tetapi, demokrasi yang berjalan di Indonesia pada masa Orde Baru dianggap hanya bentuk lain dari otoriterisme birokratik<sup>2</sup>. Kebebasan diatur sedemikian rupa oleh sebuah sistem hukum yang lemah, sementara para pencari rente dapat dengan leluasa mengakumulasi kekayaan dengan bantuan para kroni di sekitar penguasa, menciptakan apa yang oleh Kunio (1991) disebut sebagai 'kapitalisme semu'<sup>3</sup>. Beruntung hasil minyak bumi yang melimpah dengan harga jual yang melambung tinggi (*oil boom*) pada awal tahun 1970-an telah mengantarkan Indonesia menjadi salah satu negara berkembang yang cukup disegani, bahkan disebut sebagai salah satu 'macan Asia' pada akhir tahun 1980-an<sup>4</sup>. Dari keuntungan minyak itulah, serta utang luar negeri yang dipaksakan, pemerintah Orde Baru mampu menjalankan pembangunan. Dilihat dari sisi ini, praktik demokrasi di Indonesia, minus korupsi yang merajalela, dan Singapura, misalnya, berada pada jalur yang sama.

Sebelum krisis ekonomi hebat melanda Asia, termasuk Indonesia, pada paruh kedua tahun 1990-an, belum banyak pengamat yang meramalkan

Soeharto akan jatuh dari kekuasaan. Meski demikian, tanda-tanda bahwa penguasa Orde Baru sedang panik telah cukup jelas terlihat ketika kerusahan sosial meledak di beberapa kota, termasuk di Tasikmalaya, sepanjang pertengahan tahun 1990-an. Bersamaan dengan meledaknya kerusahan, lahir rasa ketidakpuasan yang meluas di kalangan rakyat bawah terhadap pemerintah yang dianggap tidak mampu lagi mengendalikan harga-harga barang pokok yang naik akibat inflasi. Mirip dengan drama kejatuhan Soekarno pada pertengahan tahun 1960-an, kejatuhan Soeharto dilatarbelakangi oleh krisis ekonomi yang parah, selain intervensi kekuatan asing tentu saja. Menariknya, kecuali bagi segelintir aktivis dan kaum terpelajar di kota-kota besar, banyak kalangan dalam masyarakat Indonesia sampai masa-masa kejatuhan Soeharto melihat persolan politik seperti dunia asing yang kotor dan individualis, bertolak belakang dengan kebudayaan Indonesia yang dianggap lebih mementingkan tata krama dan gotong royong.

Di atas konteks masyarakat yang kurang politis (akibat dari kebijakan 'masa mengambang' pada masa Orde Baru) itulah gerakan 'reformasi' (sebuah istilah yang oleh Vedi R. Hadiz dikatakan bersifat neoliberal karena dipaksakan oleh IMF (*International Monetary Fund*) dan World Bank kepada pemerintah Orde Baru pada masa akhir kekuasaannya) dijalankan dan proses demokratisasi dikembangkan. Sementara itu, di

2 Lihat Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LPE3S, 1989)

3 Yoshihara Kunio, *Kapitalisme Sema Asia Tenggara*, (Jakarta: LP3ES, 1991) Cetakan ke-2.

4 Hal Hill, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komparatif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996).



beberapa daerah, rasa ketidakpuasan terhadap pemerintah berkembang menjadi gerakan yang lebih politis dengan tuntutan yang cenderung disintegratif dengan kepentingan 'pusat' di Jakarta. Khususnya di Aceh dan Papua, gerakan tersebut sampai tingkat tertentu bersifat separatis, sehingga seolah memberikan legitimasi kepada militer untuk turun tangan mengatasi keadaan. Di beberapa daerah yang lain, seperti Riau, Bali, dan Minahasa, sempat muncul gerakan menuntut 'kemerdekaan', tetapi gerakan tersebut dalam waktu singkat kehilangan dukungan dari masyarakat setempat karena yang diperlukan ternyata lebih pada keterwakilan kultural dan keadilan ekonomi dibanding kedaulatan politik<sup>5</sup>. Dari sekian contoh tadi terlihat demokrasi telah memunculkan apa yang pada masa Orde Baru pernah dianggap telah hilang tergerus oleh arus modernisasi, yaitu primordialisme.

Selain persoalan etnisitas, sentimen primordialisme yang berkembang luas pada masa reformasi mengiringi proses demokratisasi adalah bangkitnya politik identitas berbasis keagamaan<sup>6</sup>. Setelah Aceh mendeklarasikan berlakunya 'kanun' berdasarkan syariah Islam, beberapa daerah lain mengikutinya dengan menciptakan 'perda (peraturan daerah) syariah'. Meski dalam pelaksanaannya sering tidak berjalan,

keberadaan perda syariah dalam sistem hukum nasional menunjukkan adanya problem dan dalam kehidupan sosial politik menghasilkan munculnya praktik diskriminasi<sup>7</sup>. Bagaimanapun, keberadaan perda syariah jelas mewakili kepentingan kelompok Islam atau kelompok sekuler yang berpolitik dengan menggunakan sarana atau simbol Islam. Kelompok masyarakat di luar kedua kelompok itu secara langsung atau tidak langsung menjadi objek praktik minoritisasi yang tentu saja menjadi tantangan serius dalam proses demokratisasi Indonesia. Tulisan singkat ini akan membahas lebih lanjut persoalan tersebut dan menutupnya dengan beberapa simpulan yang diharapkan akan menjadi pelajaran bagi masyarakat Tasikmalaya.

## Demokratisasi

Segera setelah Soeharto berhenti dari kekuasaannya pada 1998, Indonesia memasuki era demokrasi, bahkan dikatakan sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat. Penilaian yang dilakukan salah satunya oleh sebuah lembaga *think-tank* di Amerika Serikat itu tentu patut disambut dengan baik, paling tidak hal itu membuktikan adanya pengakuan internasional terhadap perubahan politik yang terjadi di negeri ini. Sebuah pemilu yang dinilai paling jujur dan adil dalam sejarah politik Indonesia, selain Pemilu

5 Hal Hill, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komparatif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996).

6 Gerry van Klinken, *Perang Kota Kecil: Kekerasan Komunal dan Demokratisasi di Indonesia*, (Jakarta: KITLV dan YOI, 2007).

7 Tim Peneliti, *Regulasi Bernuansa Agama di Indonesia*, (Jakarta: the Wahid Institute dan Respect, 2008).



1955, diselenggarakan pada 1999 telah terbukti menjadi ajang pertarungan partai politik yang dinamis, sesuatu yang nyaris dibungkam pada masa Orde Baru. Secara perlahan, kepercayaan rakyat terhadap politik dan institusi-institusi pendukungnya tumbuh kembali, meski pada saat yang sama kalangan elit lama (*status quo*) terlihat panik dengan perubahan yang sedang terjadi. Sejak 2004, bangsa Indonesia bahkan memilih pemimpinnya secara langsung, dari mulai jabatan bupati, walikota, gubernur, hingga presiden dan wakil presiden.

Gelombang demokratisasi yang bergulir pasca kejatuhan Soeharto terutama ditujukan untuk mereformasi kekuasaan pemerintah pusat yang sentralistik. Dalam hal ekonomi, Jakarta berkembang menjadi pusat perputaran hampir 70% keuangan negara dan swasta. Melihat kenyataan ini, daerah-daerah (terutama daerah yang mempunyai sumber daya alam berlimpah) meradang dan menuntut pengaturan ulang sistem perekonomian. Tuntutan ini dalam praktiknya tidak bisa dipisahkan dengan tuntutan dalam bidang politik. Penumpukan uang di Jakarta sudah pasti merupakan hasil dari sistem politik yang berlaku saat itu.

Tuntutan untuk mereformasi pemerintahan yang sentralistik dijawab dengan keluarnya UU. No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah (dalam perkembangannya diperbaharui oleh UU. No. 32/2004) dan UU. No.25/1999 tentang keuangan negara. Secara drastis kedua kebijakan tersebut telah mengubah peta politik ekonomi Indonesia pasca-Soehar-

to menjadi desentralistis; kewenangan pemerintah pusat dibatasi hanya untuk lima bidang strategis, selebihnya diserahkan kepada daerah. Sejak itu pula dunia akademis Indonesia mengenal istilah baru, yaitu 'politik lokal', karena pada masa sebelumnya 'politik' selalu berasosiasi dengan pusat kekuasaan di Jakarta. Di sisi lain, lahirnya kebijakan tersebut membuktikan bahwa secara sosial dan kultural 'regionalisme' tetap hidup, belum atau tidak akan pernah bisa 'diintegrasikan' ke dalam kekuasaan politik dan kebudayaan nasional.

Akan tetapi, makna kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi dalam perkembangannya sering disempitkan menjadi 'pemekaran'. Nordholt dan van Klinken<sup>8</sup> mengkritik penyempitan makna ini dengan menyebut bahwa "... pemekaran merupakan istilah Indonesia untuk menyebut subdivisi distrik-distrik dan provinsi yang ada dalam rangka menciptakan unit-unit administratif baru... Istilah ini sebenarnya merupakan sesuatu yang 'salah kaprah' karena gerakan ini tidak mengarah keluar dan ke atas melainkan justru ke dalam ke arah dirinya sendiri dalam bentuk subdivisi yang terus terjadi tanpa henti. Istilah yang mungkin lebih tepat, 'involusi administratif', sesuai pemikiran Geertz tentang involusi pertanian ketika begitu banyak orang sama-sama butuh menggarp sejangkal tanah yang sama..."

Dalam konteks politik 'salah kaprah'

<sup>8</sup> Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: KITLV dan YOI, 2007), h. 25-26.



inilah demokrasi terlihat melahirkan paradoks-paradoksnya. Dalam kasus Indoensia pasca-Soeharto, salah satu yang paling krusial adalah bangkitnya identitas primordial yang berbasis pada etnisitas dan keagamaan. Dalam 'sejengkal tanah yang sama', identitas-identitas (dalam pengertian jamak) tersebut saling berebut ruang untuk merepresentasikan dirinya. Sejatinya tidak ada yang mengejutkan dengan kebangkitan identitas-identitas itu, sebab hal itu terjadi tidak hanya di Indonesia tetapi juga di belahan dunia lain sebagai bagian dari fenomena 'globalisasi'. Akan tetapi, dalam konteks Indonesia yang sedang mengalami 'transisi', bangkitnya politik identitas primordial dalam kehidupan politik terasa mengkhawatirkan, terutama apabila kita mengaitkannya dengan komitmen nasionalisme atau kebangsaan khususnya dan humanisme atau kemanusiaan umumnya.

### Islamisasi

Kebangkitan Islam sebagai sebuah ideologi politik terjadi tidak hanya di Indonesia tetapi juga di banyak negara Muslim. Salah satu tonggak penting dalam hal ini adalah Revolusi Iran pada 1979. Akan tetapi, meski berbekal semangat perlawanan terhadap hegemoni politik dan kebudayaan Barat, kebangkitan Islam juga menumpang ide dan praktik politik modern yang ditimba dari negara-negara Barat. Di banyak negara, Islamisasi selalu berbarengan dengan proses demokratisasi, meski dalam

kasus tertentu, misalnya kemenangan FIS dalam pemilihan umum di Aljazair pada 1991, demokratisasi (yang sering dikacaukan oleh adanya standar ganda Amerika Serikat) bisa juga menjegal laju Islamisasi<sup>9</sup>

Secara teoritis kita bisa menarik sebuah kesimpulan bahwa agama, dalam hal ini Islam, masih menjadi faktor penting dalam politik. Berlawanan dengan perspektif modernisasi yang percaya bahwa pembangunan negara modern yang berwatak sekuler akan menghempaskan agama ke sisi jurang peradaban, kenyataan menunjukkan hal sebaliknya. Terutama di negara-negara Dunia Ketiga, di mana pembangunan ekonomi dan politik tidak selalu diiringi dengan pemerataan kesejahteraan, agama justru terus hidup dan berkembang menjadi sumber bagi solidaritas sosial dan perlawanan politik. Di Indonesia, pengaruh agama bahkan ditegaskan, meski secara ambigu, dalam konstitusi. Sebagai mayoritas, Muslim Indonesia menikmati *privilege* tersebut, meski pada periode tertentu, misalnya pada masa Orde Baru awal, mereka merasa direpresi oleh Soeharto yang dianggap mengidap '*Islamophobia*'. Akan tetapi, Robert W. Hefner (2000) menunjukkan bahwa justru pada masa Orde Baru, khususnya pada periode akhir, Islamisasi berlangsung semarak hingga ke desa-desa<sup>10</sup>. Sampai tingkat tertentu, program

9 John L. Esposito dan John O. Voll, *Demokrasi di Negara-negara Muslim: Problem dan Prospek*, (Bandung: Mizan, 1999).

10 John L. Esposito dan John O. Voll, *Demokrasi di Negara-*



pembangunan pemerintah Orde Baru, misalnya melalui pendirian sekolah-sekolah yang massif, berhasil melahirkan kelas menengah Muslim yang cukup penting, paling tidak secara sosial dan ekonomi, dalam formasi masyarakat Indonesia kontemporer.

Memasuki masa reformasi, hubungan antara Islam dan politik menjadi sebuah tema pelik yang mengiringi proses demokratisasi. Kehadiran partai-partai Islam dan terutama gerakan-gerakan Islam garis keras adalah fenomena khas pasca-Orde Baru yang mengundang banyak tanggapan. Bagi para pendukungnya, kehadiran Islam dalam politik, baik itu berupa partai atau gerakan sosial, adalah bagian dari proses demokratisasi. Dengan menggunakan argumen sebagai mayoritas, kelompok keras dari mereka berpendapat bahwa sudah selayaknya Islam menjadi dasar negara, selain juga menjadi dasar dalam pembuatan peraturan daerah (perda). Di beberapa daerah, termasuk di Tasikmalaya, usaha kelompok keras ini cukup membuahkan hasil dengan diterimanya sebagian argumen mereka dalam kebijakan, mulai dari surat edaran bupati, surat keputusan bersama, surat himbauan, hingga peraturan daerah.

Di sisi lain, argumen kelompok keras di atas ditentang oleh kalangan yang tetap yakin Indonesia bukan negara agama, tetapi negara Pancasila, yang berdiri di atas semua golongan termasuk agama-agama. Bagi kelompok yang tera-

akhir, Islam adalah agama yang mempunyai hak hidup dan berkembang di Indonesia, seperti juga agama-agama yang lain, tetapi ia harus ditempatkan pada ruang privat, bukan ruang publik. Atau jika pun hendak ditempatkan dalam ruang publik, agama harus di-'sipil'-kan terlebih dulu dengan melucuti dimensi eksoterisnya yang sempit. Menariknya, pandangan yang berakar pada paradigma sekularisme ini mempunyai pengikut yang datang dari beragam latar belakang, termasuk dari kalangan Islam atau kaum santri sendiri.

Sampai sekarang sulit untuk mengukur secara kuantitatif seberapa banyak masing-masing kelompok yang disebut di atas mempengaruhi pandangan-pandangan dalam masyarakat. Meski demikian, kekalahan partai-partai Islam dalam Pemilu 1999, 2004, dan 2009 adalah kenyataan yang menunjukkan kurangnya dukungan masyarakat terhadap ide pengintegrasian Islam dan politik atau negara. Meski demikian, di beberapa daerah tertentu di mana Islam telah sejak lama mempunyai pengaruh kuat, beberapa partai Islam meraih suara yang signifikan. Di tengah ketidakmampuan partai-partai non-agama dalam memenuhi janji-janji yang disampaikan selama masa kampanye, selain kurangnya semangat dan nuansa ideologis yang melanda hampir semua partai politik di Indonesia masa kini, partai-partai Islam masih mempunyai kemampuan untuk memobilisasi dukungan dengan cara menawarkan janji yang sifatnya teologis kepada para pengikutnya.

---

*negara Muslim: Problem dan Prospek*, (Bandung: Mizan, 1999).



Pada saat yang bersamaan, Islam sebagai sebuah ideologi politik sedang dalam sorotan masyarakat internasional seiring dengan bergulirnya 'war on terror' yang dicanangkan oleh Amerika pasca tragedi WTC 2001. Dalam konteks global, partai atau gerakan yang menggunakan simbol-simbol Islam kemudian dicurigai sebagai bagian dari terorisme (karena adanya konsepsi 'jihad' dalam doktrin Islam) yang tiba-tiba hadir sebagai 'hantu baru' dan 'mimpi buruk' Barat pasca kematian komunisme. Akan tetapi, sebagian besar Muslim di berbagai negara menolak kecurigaan itu dengan menunjukkan bahwa Islam adalah agama yang damai dan anti-kekerasan. Di Indonesia, misalnya, Saiful Muzani (2007) memperlihatkan dalam studinya bahwa sebagian besar Muslim Indonesia tetap memberikan dukungan terhadap nilai-nilai demokrasi dan menolak pemahaman jihad dengan kekerasan<sup>11</sup>.

### Posisi Kaum Minoritas

Istilah minoritas di sini mengacu pada sekelompok orang yang dianggap 'kecil' oleh sebuah proses historis, politis, dan sosiologis, selain juga proses intelektual. Oleh karena itu, pengertian 'kecil' tidak selalu berarti angka atau jumlah, tetapi juga berarti posisi atau peran. Pada masa Orde Baru, orang Cina atau Tionghoa adalah kelompok yang paling sering disebut sebagai kaum

minoritas karena secara politik mereka dipinggirkan, meski secara ekonomi mereka sangat dominan. Memasuki masa reformasi, istilah kaum minoritas mengacu pada kelompok-kelompok yang lebih luas, tidak hanya orang Cina atau Tionghoa, tetapi juga kaum perempuan, masyarakat adat, penganut agama non-mayoritas, Ahmadiyah, dan seterusnya.

Secara normatif posisi kaum minoritas dilindungi oleh negara, bahkan dalam beberapa hal diberikan kebijakan khusus (*affirmative action*) untuk membantu mereka sejajar dengan kelompok mayoritas. Hal ini terlihat, misalnya, dalam keharusan kuota 30% perempuan di parlemen. Karena dipandang sulit bersaing dengan laki-laki yang telah lebih dulu *leading* dalam politik, perempuan 'diberi' kesempatan khusus agar bisa tampil di parlemen. Kebijakan ini, yang sempat dibatalkan tetapi kemudian dikoreksi lagi oleh Mahkamah Konstitusi, adalah upaya struktural untuk menjawab problem kultural, misalnya patriarkhisme, yang dihadapi oleh kaum perempuan (dan kaum laki-laki) Indonesia.

Akan tetapi, dalam banyak kasus yang lain, kaum minoritas justru mendapat tantangan berat pada masa reformasi ini. Masih menyangkut kaum perempuan, terbitnya 'perda syariah' di beberapa daerah telah merepotkan dan bahkan mendiskriminasi posisi mereka, seperti dalam kasus Tangerang. Klausul-klausul yang termaktub dalam banyak perda terlihat seperti 'pasal

11 Saiful Muzani, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia, 2007).

karet' yang bisa diinterpretasikan secara longgar oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat. Dalam kasus Ahmadiyah, persoalan tampak lebih pelik lagi. Sementara mereka dituduh 'sesat' oleh sebagian kelompok Islam, pemerintah menganggap mereka telah melakukan 'penodaan agama' sebagaimana ditetapkan pengertiannya dalam UU. No. 1/1965 PNPS.

Di era reformasi, praktik diskriminasi terhadap kelompok minoritas justru terjadi dalam kerangka demokrasi. Sebuah perda yang dinilai diskriminatif dan tumpang tindih (Kementrian Dalam Negeri, misalnya, mengatakan terdapat banyak perda yang bertentangan den-

gan kebijakan di atasnya) adalah bukti dari adanya paradoks dalam praktik demokrasi di Indonesia. Demokrasi sering hanya dimaknai sebagai prosedur formal dalam memutuskan kebijakan, tetapi substansi dari kebijakan tersebut jarang yang dikonsultasikan terlebih dahulu dengan kepentingan publik yang beragam. Dalam praktik demokrasi yang prosedural, mayoritas selalu menjadi kekuatan dominan, bahkan cenderung tiranik, sementara kelompok minoritas sulit berkompetisi menempatkan wakilnya dalam sistem di mana kebijakan diputuskan. Inilah paradoks dan tantangan besar demokrasi di Indonesia sekarang ini. []