

MEMAHAMI POTENSI KRISIS DEMOKRASI

Nanang Pamuji Mugasejati^{*)} dan Armaidly Armawi^{**)}

Setelah transisi demokrasi berjalan selama beberapa tahun di negara kita, saat ini muncul suara-suara ketidakpuasan terhadapnya: demokrasi ternyata tidak mampu menekan praktek korupsi, pemerintah menjadi kurang efektif, politik dagang sapi semakin meluas baik dari tingkat pusat sampai daerah, proses pengambilan kebijakan ekonomi menjadi kompleks dan rawan terhadap kepentingan partai, dan lain sebagainya. Tulisan ini mencoba memberikan eksplanasi teoretis: bagaimana sistem politik yang demokratis juga berpeluang menciptakan krisis multidimensional? Prasyarat apa yang diperlukan agar demokrasi tidak menghasilkan krisis?

Terdapat asumsi umum bahwa demokrasi merupakan bentuk tatanan politik yang terbaik yang pernah ditemukan oleh umat manusia. Dibanding dengan tatanan politik lainnya, demokrasi dianggap memiliki keunggulan, misalnya karena bisa menghindarkan masyarakat dari bahaya dan ancaman tirani, melindungi hak esensial warga negara, menjamin kebebasan, menjamin self-determination, mengembangkan otonomi moral, memberikan kesetaraan politik, perdamaian serta kemakmuran ekonomi. (Dahl, 1998: 45)

Apakah demokrasi itu? Demokrasi yang ideal, menurut Dahl (1998: 38) adalah "*process for governing*" yang harus memenuhi beberapa standard, seperti (a) partisipasi yang efektif (sebelum kebijakan diambil, warga negara harus memiliki kesempatan yang sama dan efektif untuk mengekspresikan pandangan-

nya yang diketahui warga lainnya), (b) kesetaraan dalam voting, (c) warga harus memperoleh *enlightened understanding* (kesempatan untuk mempelajari berbagai pilihan kebijakan dan segala konsekuensinya), (d) *exercising final control over the agenda*, serta (e) *inclusion of adults*. Dalam pandangan Dahl, untuk mencapai

^{*)} Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

^{**)} Staf Pengajar Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada.

standard yang ideal tersebut demokrasi memerlukan institusi, seperti pemilu yang jujur dan berkala, kehidupan asosiasional, kebebasan berekspresi, kebebasan memperoleh sumber informasi, dan sebagainya.

Definisi demokrasi seperti yang diungkapkan Dahl tersebut mencerminkan era *triumph of democracy* pada tahun 1960-an di Amerika. Dalam kenyataannya, demokrasi adalah sebuah manajemen politik yang penuh dengan paradoks dan dilema. Diamond (1996 cf. Manor, 1998: 125) menyatakan bahwa dalam setiap tatanan demokratis selalu terdapat paradoks antara konflik dan konsensus, antara perwakilan dan *governability*, serta antara *consent* dan efektifitas. Manor (1998: 125-149) mengungkapkan bahwa tatanan demokrasi secara inheren menghasilkan beberapa dilema, antara order dan konflik, antara kepentingan pribadi dan pelebagaan, antara politik informal dan formal, antara top-down dan bottom-up, antara kesinambungan dan inovasi, serta antara kerahasiaan (*confidentiality*) dengan transparansi.

Krisis Demokrasi

Cukup menarik untuk dikaji kembali bahwa pada akhir tahun 1970-an, setelah berakhirnya era *triumph of democracy*, banyak para teoretisi mulai menyuarakan pesimisme dan bahkan mengingatkan adanya ancaman krisis di dalam tatanan politik demokrasi. Kritik terhadap demokrasi tersebut datang bukan saja dari tradisi pemikiran yang sejak lama memang bersikap kritis, seperti marxisme, namun juga dari tradisi pemikiran pluralisme, yang secara tradisional merupakan pendukung gagasan demokrasi. Dari tradisi pluralisme munculnya tesis yang disebut sebagai "*the overloaded state*" sedangkan dari pemikiran kiri muncul tesis tentang "*legitimation crisis*" (Held, 1987: 230-242).

Negara yang Kelebihan Beban (*The Overloaded State*)

Menurut para pengkritik demokrasi dalam tradisi pemikiran ini,¹ karakteristik politik demokratis ditandai oleh kekuasaan yang terfragmentasi di dalam beberapa kelompok dalam masya-

1 Untuk kasus Inggris dapat dibaca dalam tulisan, King, *Why Is Britain Becoming Harder to Govern?* (London: BBC, Publication, 1976). Sedangkan untuk kasus Amerika dapat dilihat dari Tulisan Nordhaus, "The Political Business Cycle" dalam *Review of Economic Studies*, 42, 1975. Dikutip dalam Held (1987: 230). Analisis yang lebih kontemporer dapat dibaca dalam Justin Greenwood, "The White Paper on Governance & EU Public Affairs -Democratic Deficit or Democratic Overload?", makalah disampaikan dalam 52nd Annual Conference of the Political Studies Association, Aberdeen, 5 April 2002.

rakat (*polyarchy*) di mana kebijakan dihasilkan melalui proses bargaining dinatara berbagai kelompok. Dalam kondisi demikian, peran pemerintah hanya melakukan mediasi dan adjudikasi berbagai tuntutan. Dinamika politik tersebut berlangsung dalam setting ekonomi yang merupakan campuran antara mekanisme pasar, negara kesejahteraan, serta kebijakan ekonomi Keynesian.

Dalam situasi semacam ini, terjadi peningkatan ekspektasi tentang standar hidup dalam masyarakat serta munculnya fenomena yang disebut sebagai "*decline in deference*", yaitu semakin kuatnya ideologi egaliter dan meritokratik yang memberikan janji-janji yang seringkali diluar kemampuan realitas untuk mencapainya. Akibatnya, politisi dan pemerintah mendapat tekanan politik yang saling bertentangan untuk memenuhi kepentingan berbagai kelompok masyarakat, misalnya upah yang lebih tinggi (para profesional), perlindungan perburuhan dalam sektor ekonomi yang mengalami penurunan (oleh serikat buruh), suku bunga tinggi (oleh para bankir), suku bunga rendah (para debitor dan industri domestik), harga rendah (konsumen) serta harga tinggi (asosiasi bisnis).

Dalam rangka mengamankan posisi politiknya, politisi sering mengobral janji untuk memper-

oleh *short-run political gain*, tanpa mempertimbangkan dampak jangka panjang. Dengan persaingan politik antar partai yang semakin ketat dalam negara demokrasi, politisi semakin terjebak ke dalam obral janji kampanye yang semakin irasional. Akibatnya, ekspektasi para pemilih juga semakin meningkat dan warga negara melihat bahwa partai merupakan satu-satunya saluran yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Dalam kondisi demikian, kebijakan pemerintah banyak dilakukan dalam kerangka *appeasement*, masyarakat tidak pernah menelan "pil pahit" kebijakan ekonomi yang perlu untuk kesehatan ekonomi jangka panjang.

Dampak secara jangka panjang jelas sangat destruktif. Birokrasi membengkak dan "*private wealth-making power*" dalam masyarakat menjadi semakin rusak. Kondisi ini berlangsung terus dan menjadi lingkaran setan yang tidak terputus-putus, sampai pada sustu titik di mana kekuatan ekonomi suatu negara mengalami krisis dan tidak bisa lagi menahan beban berat yang diakibatkan oleh mekanisme demokrais tersebut. Dengan demikian, dalam pandangan ini, demokrasi berpotensi dalam jangka panjang akan melahirkan berbagai krisis sosial politik.

Krisis Lejitimasi

Dengan kekhawatiran yang hampir sama, para pemikiran kiri memberikan analisis yang berbeda. Menurut pandangan ini, kompetisi akan kekuasaan dalam negara yang demokratis mendapat constraint dari ketergantungan negara yang besar terhadap sumberdaya yang berasal dari akumulasi modal kelompok bisnis. Oleh karena itu, negara harus menyeimbangkan dua kebijakan yang saling bertentangan yaitu untuk mempertahankan akumulasi capital dari kelompok bisnis, sementara disisi lain harus "terlihat netral" dalam menghadapi benturan kepentingan berbagai kelompok untuk menjaga dukungan warga negara.

Dalam konteks demikian, maka munculnya intervensi negara dalam bidang ekonomi (Keynesian state) menjadi sangat vital untuk mempertahankan kemakmuran masyarakat. Dalam menghadapi kondisi ekonomi yang berfluktuasi (baik yang disebabkan faktor internal seperti siklus bisnis atau faktor eksternal, misalnya krisis minyak atau persaingan perdagangan internasional), kebutuhan intervensi dari negara menjadi semakin besar guna mempertahankan stabilitas kemakmuran social yang dinikmati warga negara. Kebutuhan intervensi ini semakin meluas,

tidak terbatas pada manajemen budget, akan tetapi sering juga dalam bentuk intervensi langsung guna menopang sektor industri yang terpuruk akibat goncangan krisis.

Akibatnya, diperlukan birokrasi yang lebih besar guna mengurus berbagai masalah yang semakin kompleks. Dalam kondisi demikian, artinya negara memerlukan dana yang lebih besar lagi untuk mempertahankan survivalnya. Dana tersebut diambil dari pajak dan obligasi yang notabene juga berasal dari kelompok bisnis yang memegang lebih banyak uang, akan tetapi dalam batas tertentu yang tidak mengganggu akumulasi capital dan pertumbuhan ekonomi.

Kondisi ini menghasilkan apa yang disebut oleh Claus Offe (1984: 65-87) sebagai "*crisis of rational administration*" dan yang disebut Habermas (1975: 68-75) sebagai "*crisis of rationality*" karena negara tidak bias menjalankan kebijakan secara konsisten dan terjebak dalam berbagai inkonsistensi, karena kendala internal yang dihadapinya tersebut. Pemerintah yang basis ideologinya kanan, misalnya, tidak bias dengan serta merta membuat kebijakan untuk memperkecil ukuran brokrasi, karena khawatir akan terjadi protes sosial yang besar yang mengganggu dukungan dari kaum bisnis dan buruh. Semen-

tara itu, pemerintah sayap kiri tidak bias dengan leluasa menjalankan reformasi ekonomi menuju sosialisme, karena khawatir terhadap terganggunya proses pertumbuhan ekonomi yang menjadi basis keuangan negara. Dalam jangka panjang, jika besarnya tuntutan yang menghasilkan dilema tersebut tidak bias lagi ditanggung oleh negara, maka akan terjdai "krisis legitimasi dan motivasi" melalui munculnya praktek-praktek otoritarisme.

Bagaimana keluar dari ancaman krisis demokrasi?

Dari dua perspektif pemikiran seperti dipaparkan diatas, krisis demokrasi tersebut setidaknya terjadi karena dua hal. Pertama, karena peningkatan partisipasi politik dalam masyarakat yang memiliki kepentingan sangat beragam yang pada akhirnya menaikkan intensitas *distributional politics* (politik sebagai instrumen untuk mendistribusikan kesejahteraan ekonomi) yang di luar batas kemampuan institusi politik demokrasi untuk memikulnya. Kedua, kepentingan institusi demokrasi untuk tetap mempertahankan akumulasi kapital (guna menjamin pertumbuhan ekonomi) serta ketergantungan institusi politik demokrasi terhadap kelompok bisnis (kapitalis) untuk menanggung biaya ope-

rasional guna melakukan intervensi ekonomi.

Dari sudut pandang pemahaman permasalahan yang pertama beberapa generasi teoretisi yang lebih mutakhir melihat pentingnya menciptakan *civic virtues* dalam kehidupan politik yang demokratis. *Civic virtues* adalah "*disposition to further public over private good in action and deliberation*" (Dagger, 1997: 14). Komponen dari *civic virtues* tersebut, menurut Dagger, ada tiga. Pertama, *fear of corruption*. Untuk menjamin sistem demokratis agar tidak mengalami krisis, maka upaya untuk memberantas korupsi menjadi sangat vital, karena korupsi merupakan tindakan yang mementingkan diri sendiri dan mengabaikan *common good*.

Komponen kedua adalah *fear of dependence*. Implikasi dari ketakutan terhadap terhadap ketergantungan tersebut adalah bahwa tugas sistem politik yang demokratis harus menjaga agar terjadi pemerataan pemilikan kekayaan untuk mengindarkan adanya penumpukan kekayaan. Bahaya ketimpangan kemakmuran adalah adalah menciptakan ketergantungan kelompok yang lebih miskin bergantung kepada kelompok yang lebih kaya. Sedangkan komponen *civic virtues* yang ketiga adalah *liberty*. Kebebasan dalam penger-

tian ini adalah kebebasan yang juga menjamin kebebasan warga negara lain yang berada dalam sebuah komunitas politik. Artinya, kebebasan yang di-constraint oleh kepentingan komunitas.

Cukup menarik bahwa dalam pandangan mengenai civic virtues ini, peranan apatisisme politik menjadi cukup penting guna menjamin institusi politik yang demokratis tidak menjadi *overloaded*. Menurut pandangan ini, apatisisme politik menjadi konstruktif karena "politics is not the whole of life". Ada kesadaran bahwa tidsak semua masalah atau tuntutan terhadap kesejahteraan bisa diselesaikan melalui mekanisme politik. Selain itu, menurut pandangan ini, tidak semua warga negara memiliki pengetahuan yang memadai untuk mengambil sebuah kebijakan. Menurut McClosky (1964 c.f. Dagger, 1997: 223), "*democratic viability ...saved by the fact that those who are most confused about democratic ideas are also likely to be politically apathetic and without significant influence. Their role in the nation's decision process is so small that their 'misguided' opinion or non opinions have little practical consequences for stability*".

Peranan civic virtues tersebut dalam bentuk lain juga diakui oleh beberapa pemikir politik lain seperti Robert Putnam yang me-

nekankan pentingnya civic engagement sebagai lem yang bisa merekatkan masyarakat yang demokratis agar bisa terhindar dari krisis. Dalam pandangan ini, demokrasi memerlukan jaringan modal sosial yang dapat menjamin integrasi komunitas politik yang bersangkutan (Putnam, 1997).

Selain *civic virtues*, stabilitas demokrasi juga ditentukan oleh adanya konsensus mengenai aturan prosedural, konsensus tentang "*range of policy options*", serta konsensus tentang ruang lingkup yang absah mengenai apa yang disebut sebagai aktifitas politik. Peranan konsensus tersebut bahkan diakui secara tegas oleh tokoh pemikir demokrasi liberal pluralis seperti Robert Dahl. Dalam bukunya *A Preface to Democratic Theory* (1956: 132) ia menyatakan:

"...*what we ordinarily describe as democratic 'politics' is merely the chaff. It is the surface manifestation... Prior to politics, beneath it, enveloping it, restricting it, conditioning it, is the underlying consensus policy that usually exist in the society....Without such consensus no democratic system would long survive the endless irritation and frustations of election and party competition*" (Dahl cf. Held, 1987)

Dalam pemikiran ini, jelas bahwa demokrasi memerlukan

landasan konsensus di dalam masyarakat. Tentu saja, konsensus yang diperlukan bukanlah konsensus yang dipaksakan dari atas, seperti pada masa orde baru, akan tetapi melalui suatu mekanisme bersama yang secara sengaja didesain untuk mencapai kondisi tersebut. Hal ini antara lain dapat dilakukan dalam bentuk pendidikan politik mengenai toleransi, kepercayaan, multikulturalisme, dan lain sebagainya.

Tugas-Tugas dalam Konsolidasi Demokrasi

Dalam konteks pengalaman negara berkembang, ancaman krisis demokrasi bisa juga dihindarkan, apabila proses transisi demokrasi juga melalui tahapan konsolidasi. Secara teoretis, transisi menuju demokrasi terdiri dari dua proses yang saling berhubungan, yaitu (1) menjatuhkan pemerintahan yang tidak demokratis serta membentuk pemerintah yang demokratis, dan (2) mengkonsolidasikan demokrasi untuk mencegahnya kembali ke sistem politik otoriter.

Demokrasi bisa dianggap terkonsolidasikan apabila demokrasi menjadi "*the only game in town*", di mana tidak ada gagasan, kepercayaan, norma atau tindakan politik, baik di tingkat massa maupun elit yang lebih suka kembali ke rejim otoriter di masa lalu. Tabel 1 menjelaskan

indikator konsolidasi demokrasi tersebut.

Menurut Diamond (1999), setidaknya ada 3 tugas yang harus dijalankan untuk menciptakan konsolidasi demokrasi. Pertama, pendalaman demokrasi. Menurutnya, pendalaman berarti bahwa struktur politik demokrasi yang formal harus menjedi lebih bebas, bertanggungjawab, mewakili, serta bisa dijangkau masyarakat (*liberal, accountable, representative and accessible*). Setidaknya ada 2 indikator pendalaman demokrasi, yaitu (1) kemampuan sistem politik demokrasi untuk memediasi dan menyelesaikan konflik sosial dan konflik politik, dan (2) reorganisasi hubungan sipil-militer untuk menjamin bahwa semua tidak militer berada dibawah pengawasan sipil. Kedua, pelembaan politik, yaitu adanya proses menuju "*routinized, recurrent and predictable pattern of political behavior*" dengan cara internalisasi aturan dan prosedur kompetisi politik. Dalam konteks ini, penting juga untuk membangun struktur politik yang lebih "*coherent, complex, autonomous, adaptable, capable, effective, valued as well as binding*". Ketiga, konsolidasi demokrasi membutuhkan kinerja rejim politik yang lebih baik dari sisi ekonomi maupun politik (misalnya, tingkat perlindungan HAM, mengu-

Table 1. Indikator Konsolidasi Demokrasi

| Level | Norma dan Kepercayaan | Tingkah laku |
|------------|--|---|
| Elit | Sebagian besar pemimpin organisasi percaya terhadap legitimasi demokrasi. Sebagian besar elit politik di pemerintah dan partai politik percaya bahwa demokrasi merupakan bentuk sistem politik yang terbaik, dan mendukung semua aturan main, konstitusi serta lembaga-lembaga politik yang demokratis tersebut. | Para pemimpin pemerintah, lembaga negara, partai politik, serta kelompok kepentingan saling menghormati hak-hak politiknya serta berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan secara damai, menghindarkan kekerasan, taat hukum dan konstitusi, serta menerima norma-norma tindakan politik secara bersama. Elit politik mampu menghindari dari retorika yang memancing kekerasan, intoleransi, serta penggunaan cara-cara ilegal. Para pemimpin politik tidak akan menggunakan militer untuk keuntungan politiknya. |
| Organisasi | Semua parpol besar, kelompok kepentingan, dan juga gerakan sosial tidak menolak demokrasi dan konstitusi yang telah disepakati secara bersama. Ini bisa dilihat dari tulisan atau AD-ART mereka. | Tidak ada parpol besar, kelompok kepentingan, dan juga gerakan sosial yang berupaya meruntuhkan demokrasi melalui cara-cara kekerasan atau cara yang tidak konstitusional. |
| Massa | Lebih dari 70 persen masyarakat secara konsisten percaya bahwa demokrasi merupakan bentuk tatanan politik yang lebih disukai dan percaya bahwa demokrasi merupakan tatanan politik yang paling cocok. Tidak lebih dari 15 persen masyarakat yang secara aktif menyatakan lebih menyukai otoriterisme. | Tidak ada gerakan politik, partai atau kelompok kepentingan yang anti-demokrasi yang didukung masyarakat. Masyarakat tidak menggunakan kekerasan atau cara-cara inkonstitusional untuk mencapai tujuan politik mereka. |

Sumber: Diamond, 1999: 67.

rangi kekerasan politik atau tingkat kejahatan).

Dengan melihat indikator prasyarat-prasyarat tersebut, kita dapat melihat dan menilai apakah dalam waktu dekat atau di masa mendatang demokratisasi di tanah air akan menghasilkan dampak positif atau sebaliknya. Sekali, demokrasi bukanlah "makanan instan" yang siap saji, akan tetapi memerlukan kecerdasan, keuletan, serta kerjasama untuk merealisasikan. Ini semua penting, agar demokrasi tidak justru membawa krisis multidimensi dan kesengsaraan.

Referensi

- Dagger, Richard. 1997. *Civic Virtues*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. London, New haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracies: Toward Consolidation*, (Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press)
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis*. transl. by Thomas McCarthy. (Boston: Beacon Press).

- Herld, David. 1987. *Models of Democracy*. Polity Press.
- Manor, James. 1998. "Democratization and the Developmental State", dalam Robinson dan White, *The Democratic Developmental State*. New York: Oxford University Press.
- Offe, Claus. 1984. *Contradiction of the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Putnam, Robert D. "Democracy in America at century's end" dalam Axel Hadenius, *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.